

## Nationale Menschenrechtsinstitutionen als Akteure für Schutz und Förderung der Kinderrechte

Bölscher, Viola

Veröffentlichungsversion / Published Version

Monographie / monograph

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Deutsches Institut für Menschenrechte

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bölscher, V. (2013). *Nationale Menschenrechtsinstitutionen als Akteure für Schutz und Förderung der Kinderrechte*. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-349329>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Nationale Menschenrechts- institutionen als Akteure für Schutz und Förderung der Kinderrechte

Viola Bölscher



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

Mit finanzieller Unterstützung des

**BMZ**



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung



**Zukunftsentwickler.**  
Wir machen Zukunft.  
Machen Sie mit.

## 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

Redaktion:  
Lissa Bettzieche, Anna Würth

Satz:  
Wertewerk  
Barrierefreies Publizieren  
Tübingen

März 2013

ISBN 978-3-942315-63-0 (PDF)  
ISSN 1614 – 2187 (PDF)

© 2013 Deutsches Institut für Menschenrechte  
Alle Rechte vorbehalten

## Die Autorin

Viola Bölscher berät entwicklungs- und friedenspolitische Programme der internationalen Zusammenarbeit und arbeitet vor allem in Konfliktländern Lateinamerikas, Afrikas und Asiens. Gleichzeitig lehrt sie an verschiedenen Universitäten Spaniens und in Kolumbien zu Menschenrechten, Good Governance und Mediation und veröffentlicht zu menschenrechtsrelevanten Themen. Sie ist Bremer Juristin und Absolventin eines Masters in Konfliktmanagement des Instituts Les Heures/Universität Barcelona.

## Das Institut

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, Information und Dokumentation, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit nationalen und 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.



---

# Nationale Menschenrechts- institutionen als Akteure für Schutz und Förderung der Kinderrechte

Viola Bölscher

 Deutsches Institut  
für Menschenrechte

Mit finanzieller Unterstützung des

**BMZ**  Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

 **Zukunftsentwickler.**  
Wir machen Zukunft.  
Machen Sie mit.



# Inhalt

---

Impressum .....	2	3.4 Kinderrechtliche Handlungsfelder und Aktivitäten von NMRI .....	28
Die Autorin .....	2	3.5 Zusammenarbeit von NMRI mit anderen Akteuren .....	31
Das Institut .....	2	3.6 Herausforderungen bei der Arbeit zu Kinderrechten .....	32
Vorwort .....	7	3.7 Erfahrungen der NMRI mit Entwicklungspartnern .....	34
Zusammenfassung .....	8	3.8 Erfolgreiche Strategien und Aktivitäten von NMRI .....	35
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>9</b>	3.9 Lessons learnt und Empfehlungen für die Zusammenarbeit der EZ mit NMRI .....	36
<b>2 Nationale Menschenrechtsinstitutionen: Typen, Verbreitung, Funktionen .....</b>	<b>11</b>	<b>Verzeichnis der Boxen .....</b>	<b>38</b>
2.1 Normative Grundlagen von NMRI .....	13	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>39</b>
2.2 Aufgaben und Funktionen von NMRI .....	15	<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>41</b>
2.3 NMRI und unabhängige Menschenrechts- institutionen für Kinder .....	17		
2.4 Regionale Zusammenschlüsse von NMRI ..	18		
<b>3 NMRI als Akteure für Schutz und Förderung der Kinderrechte .....</b>	<b>21</b>		
3.1 Strukturen für Schutz und Förderung der Kinderrechte in Nationalen Menschenrechts- institutionen .....	21		
3.2 Budget der Nationalen Menschenrechts- institutionen .....	24		
3.3 Mandat, Handlungsfelder und Personal ...	25		
3.3.1 Mandat und Handlungsfelder .....	25		
3.3.2 Qualifikationsprofile von NMRI Mitarbeiten- den im Bereich Kinderrechte .....	28		



# Vorwort

---

Das Handbuch „Nationale Menschenrechtsinstitutionen als Akteure für Schutz und Förderung der Kinderrechte“ gibt einen Überblick über die Aktivitäten von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) zum Schutz und zur Förderung der Kinderrechte. Die ihm zugrundeliegende Forschung wurde im Rahmen eines vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) beauftragten Projektes zur Verankerung von Kinder- und Jugendrechten in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit durchgeführt (Laufzeit Oktober 2010 bis Dezember 2012).

Untersucht wurden die Mandate und kinderrechtlichen Aktivitäten von NMRI in Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

Normative Grundlagen der Untersuchung sind neben der UN-Kinderrechtskonvention die Pariser Prinzipien von 1993, die Mandat und Funktionen von NMRI beschreiben sowie die Allgemeine Bemerkung 2/2002 des UN-Kinderrechtsausschusses. In dieser Bemerkung legt der Ausschuss die kinderrechtsspezifischen Anforderungen an NMRI dar. Damit zeigt dieses Handbuch auch, wie NMRI diese wichtige Allgemeine Bemerkung des Ausschusses derzeit umsetzen.

Das Handbuch ist eine Informationsgrundlage für die Entwicklungszusammenarbeit. Es stellt dar, wie im Rahmen der Strategieentwicklung für Länder- und Regionalprogramme, Nationale Menschenrechtsinstitutionen als Akteure, die für die Umsetzung von Kinderrechten wichtig sind, unterstützt werden und Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Kinderrechte entwickelt werden können. Gleichzeitig verdeutlicht das Handbuch, wie Programme der Entwicklungszusammenarbeit mit Nationalen Menschenrechtsinstitutionen zusammenarbeiten können, um Kinderrechte in Programmen der Entwicklungszusammenarbeit besser zu verankern.

Berlin, Februar 2013

Prof. Dr. Beate Rudolf  
Direktorin

Michael Windfuhr  
Stellvertretender Direktor

# Zusammenfassung

Das Handbuch „Nationale Menschenrechtsinstitutionen als Akteure für Schutz und Förderung der Kinderrechte“ hat das Ziel, Nationale Menschenrechtsinstitutionen als wichtigen Akteur für die Umsetzung von Kinderrechten und als Partner für eine Zusammenarbeit vorzustellen.

Dieses Handbuch beruht – neben der Auswertung der einschlägigen Primär- und Sekundärliteratur – auf der Auswertung einer fragebogengestützten Umfrage und auf Interviews mit Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NMRI). Die internetbasierte Umfrage enthielt Fragen zu kinderrechtsrelevanten Strukturen, Mandat und Aktivitäten der NMRI und wurde vor allem auf der Grundlage der Allgemeinen Bemerkung des UN-Kinderrechtsausschuss Nr. 2/2002 erstellt. Die Auswertung des Fragebogens wurde durch Telefoninterviews mit Mitarbeitenden von NMRI vervollständigt. Von den angeschriebenen 121 Institutionen antworteten 27 NMRI, davon waren 21 A-akkreditiert und elf stammten aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU). Die Umfrage ist damit nicht repräsentativ.

Das Handbuch empfiehlt der Entwicklungszusammenarbeit, Nationale Menschenrechtsinstitutionen als wichtigen Akteur für die Umsetzung von Kinderrechten zu erkennen und verstärkt mit ihnen zusammenzuarbeiten. So kann zum einen die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in den Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unterstützt werden. Zum anderen können die Kinderrechte in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit besser verankert werden.

Für eine Zusammenarbeit mit Nationalen Menschenrechtsinstitutionen sollte die Entwicklungszusammenarbeit die jeweilige Institution, ihre Kapazitäten und Bedarfe, genau analysieren und dies gemeinsam mit der Institution tun. Fachliche Unterstützung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution sollte möglichst mit einer Organisationsberatung einhergehen, damit die

jeweiligen kinderrechtlichen Themen nachhaltig institutionalisiert und nicht nur kurzfristig, projektgebunden bearbeitet werden.

Aufgrund ihrer hervorgehobenen institutionellen Stellung im nationalen Menschenrechtsschutz sollten Nationale Menschenrechtsinstitutionen immer insgesamt gestärkt werden. Dafür hat sich systematisches Capacity Development für Einzelfallbegleitung und die Bearbeitung mutmaßlicher Menschenrechtsverletzungen als sinnvoll erwiesen, so die jeweilige Institution ein Mandat dafür hat. So kann die NMRI in ihrer Gesamtheit von einer Unterstützung profitieren und nicht nur eine einzelne Abteilung. Dies gilt auch für die Unterstützung im Bereich Monitoring.

Eine Unterstützung von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen sollte in jedem Fall auch die vorhandenen regionalen und internationalen Netzwerke der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen einbinden, sie stärken und sich zu Nutze machen. Auch die Unter- und Spezialorganisationen der Vereinten Nationen sind in vielen Ländern wichtige Kooperationspartner für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit; die Zusammenarbeit mit Nationalen Menschenrechtsinstitutionen sollte daher immer auch mit ihnen abgestimmt und fachlich wie inhaltlich koordiniert werden.

Nach der Einleitung behandelt das Handbuch in Kapitel 2 Nationale Menschenrechtsinstitutionen als Institutionentypus; die ihnen zu Grunde liegenden Normen, ihre institutionelle Verfasstheit, Aufgaben und Funktionen sowie ihre internationalen und regionalen Zusammenschlüsse werden vorgestellt. Kapitel 3 diskutiert die Ergebnisse aus der Umfrage und dem Interviewmaterial. Das Handbuch endet mit einer Zusammenschau von Guter Praxis der befragten Nationalen Menschenrechtsinstitutionen zum Schutz und zur Förderung der Kinderrechte und Empfehlungen für die Ausgestaltung der Zusammenarbeit mit Nationalen Menschenrechtsinstitutionen.

# 1 Einleitung

In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 von 2002 zur Rolle von unabhängigen Menschenrechtsinstitutionen für die Rechte des Kindes<sup>1</sup> betont der UN-Kinderrechtsausschuss (im Folgenden: CRC-Ausschuss oder Ausschuss) die zentrale Rolle von unabhängigen Menschenrechtsinstitutionen bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention. Der Ausschuss formuliert Mindestanforderungen mit Blick auf die Zugänglichkeit von unabhängigen Menschenrechtsinstitutionen für alle Kinder (insbesondere für die in vulnerablen Lebenslagen) sowie auf ihre Mandate und Aufgaben. Sie sollen unter anderem

- die Lebenslagen von Kindern und mutmaßliche Kinderrechtsverletzungen beobachten und analysieren,
- Empfehlungen für die Politik (einschließlich entsprechender Gesetzesentwürfe) entwickeln, und
- die Umsetzung der Kinderrechte im Vertragsstaat begleiten und beobachten.

Dafür müssen die Institutionen umfassende menschenrechtliche Kenntnisse haben, entsprechende Datensammeln und aufbereiten, wirkungsvoll für verschiedene Formen der Partizipation von Kindern eintreten und entsprechende Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit leisten.

Aus Sicht des Ausschusses sind Nationale Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) ein zentraler Typ der unab-

hängigen Menschenrechtsinstitutionen.<sup>2</sup> Für den Ausschuss ist wesentlich, dass der innerstaatliche Menschenrechtsschutz für Kinder und ihre Rechte professionell gebündelt und nicht zersplittert wird; dies können entsprechend mandatierte NMRI gut gewährleisten.

Nationale Menschenrechtsinstitutionen dienen dem Schutz und der Förderung der Menschenrechte im jeweiligen Land. Zu diesem Zweck beobachten sie die Umsetzung der Menschenrechtskonventionen, forschen zur Weiterentwicklung von Menschenrechtsstandards, kommentieren Gesetzes- und Politikentwürfe und fordern Verbesserungen oder loben sie. Sie machen die Menschenrechte in ihren jeweiligen Ländern durch Öffentlichkeitsarbeit und Menschenrechtsbildung bekannt.

Der Ausschuss ist der Auffassung, dass unabhängige Menschenrechtsinstitutionen grundsätzlich mit einem Mandat zur Einzelfallbearbeitung von mutmaßlichen Kinderrechtsverletzungen ausgestattet sein sollten. Wie auch in vielen seiner Abschließenden Bemerkungen im Staatenberichtsverfahren<sup>3</sup> geht der Ausschuss damit über die Pariser Prinzipien, die den NMRI zugrunde liegen,<sup>4</sup> hinaus: In diesen ist ein Mandat zur Einzelfallbearbeitung ein "ergänzender Grundsatz" für solche NMRI, die als Kommissionen über eine quasi gerichtliche Zuständigkeit verfügen. Der internationale Dach-

1 UN, CRC-Ausschuss: General Comment no. 2: The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child, UN Dok. CRC/GC/2002/2 vom 15.11.2002. [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/ec1dcd23712e20a8c1256c4f0034fd50/\\$FILE/G0245736.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/ec1dcd23712e20a8c1256c4f0034fd50/$FILE/G0245736.pdf) (abgerufen am 15.01.2013). Die UN-Fachausschüsse bestehen aus unabhängigen Experten und Expertinnen, die für die Überwachung der UN-Menschenrechtsabkommen zuständig sind. Jedem zentralen Menschenrechtsabkommen ist ein Fachausschuss zugeordnet. Bezogen auf einzelne Länder prüfen die Fachausschüsse die Staatenberichte und geben dazu Abschließende Bemerkungen heraus; zusätzlich entscheiden sie über Individualbeschwerden. Die Fachausschüsse geben auch die Allgemeinen Bemerkungen heraus, die die Bestimmungen der Menschenrechtsabkommen interpretieren und präzisieren.

2 Siehe umfassend Sedletzki 2012.

3 Beispielsweise bezüglich der Türkei, Argentinien, Gambia oder der Republik Kongo. Steward 2009, S. 6; Sedletzki 2009.

4 Nationale Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte „Pariser Prinzipien“. [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/Pariser-Prinzipien.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/Pariser-Prinzipien.pdf) (abgerufen am 15.01.2013).

verband der NMRI (International Coordination Committee, kurz ICC) formuliert die diesbezügliche Anforderung an NMRI entsprechend daher auch als "angemessene Möglichkeiten zur Untersuchung" von menschenrechtlichen Gefährdungslagen.<sup>5</sup>

Die in diesem Handbuch untersuchten NMRI setzen die umfassenden Anforderungen aus der Allgemeinen Bemerkung 2/2002 unterschiedlich und teilweise unzureichend um. In vielen Ländern liegt dies unter anderem daran, dass Staaten die NMRI nicht gemäß der Pariser Prinzipien, also als gesetzlich verankerte, finanziell angemessen ausgestattete, unabhängige und pluralistisch zusammengesetzte Institutionen einrichten. Daher wiederholt der CRC-Ausschuss die genannten Mindestanforderungen für NMRI in seinen Abschließenden Bemerkungen zu den Staatenberichten und unterstützt damit seine Allgemeine Bemerkung 2/2002.

Einige NMRI setzen Aspekte der Allgemeinen Bemerkung 2/2002 jedoch erfolgreich um. Sie haben Kinderrechtsabteilungen eingerichtet, sind im Monitoring der

Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention (CRC) aktiv, fördern das Allgemeinwissen über die CRC und kooperieren mit den für die Umsetzung der Konvention maßgeblichen nationalen oder kommunalen Stellen (siehe für Beispiele Kapitel 3).

Wenn NMRI die Anforderungen aus der Allgemeinen Bemerkung 2/2002 nicht umsetzen, hat dies eine Reihe von Gründen: Manchen fehlen finanzielle Kapazitäten und/oder fachliche Kompetenzen, anderen aufgrund einer engen gesetzlichen Funktionsbestimmung das Mandat und/oder rechtliche Befugnisse, um ihrem Mandat gerecht zu werden. In wieder anderen NMRI haben die Rechte von Kindern keine Priorität, das heißt die jeweiligen NMRI bearbeiten vorrangig andere Menschenrechtsthemen.

Fazit: Warum sich NMRI nicht mit Kinderrechten befassen, kann politische, finanzielle, personelle oder kulturelle Ursachen haben. Es gilt diese Ursachen zu identifizieren, um Strategien zu entwickeln, die die Zusammenarbeit mit NMRI als Partnerorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit ermöglichen.

5 „Adequate powers of investigation“, siehe hierzu <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/RolesTypesNHRI.aspx> (abgerufen am 15.01.2013). Siehe auch Sedletzki 2012, S. 9 für eine Zusammenstellung der weiteren Unterschiede zwischen den Anforderungen der Pariser Prinzipien für NMRI und denen der Allgemeinen Bemerkung 2/2002 zu unabhängigen Menschenrechtseinrichtungen für Kinderrechte.

## 2 Nationale Menschenrechtsinstitutionen: Typen, Verbreitung, Funktionen

Jeder Staat, der Menschenrechtsverträge ratifiziert hat, ist zu Achtung, Schutz und Gewährleistung der Menschenrechte verpflichtet. Unabhängige NMRI, die per einfacher Gesetzgebung oder Verfassungsbestimmung eingerichtet und mit einem angemessenen Budget ausgestattet werden, haben die Aufgabe, die Erfüllung der staatlichen Menschenrechtsverpflichtungen kritisch und konstruktiv zugleich zu begleiten und dabei die staatliche Gewalt auf allen Ebenen – von der

Bundes- bis hin zur Kommunalebene – im Blick zu haben. Die Einrichtung einer funktionsfähigen NMRI signalisiert damit, dass der Staat Willens ist, sich von einer von ihm finanzierten Institution bei der Erfüllung seiner menschenrechtlichen Verpflichtungen konstruktiv und kritisch begleiten zu lassen.<sup>6</sup>

Nationale Menschenrechtsinstitutionen beruhen auf den Pariser Prinzipien, die 1993 von der UN-General-

Box 1: Ausgewählte Strukturmerkmale in verschiedenen NMRI-Typen

	Kommissionen, zum Beispiel Ruanda	Ombudsstellen, zum Beispiel Guatemala	Ausschüsse, zum Beispiel Frankreich	Institute, zum Beispiel Deutschland
Finanzierung	Staatlich finanziert, teilweise mit Unterstützung der internationalen Zusammenarbeit		Staatlich finanziert, teils über Gebühren und Drittmittel für Dienstleistungen (beispielsweise für die Erstellung von Studien, Nutzung der Bibliothek)	Staatlich finanziert, teils über Drittmittel
Leitung	Durch eine Gruppe von Kommissaren	Durch eine Person	Durch zivilgesellschaftliche Akteure, umfangreiche Mitgliedschaft	Professionelle Leitung, teilweise umfangreiche Mitgliedschaft
Mandat	Förderung und vor allem Schutz, teilweise beschränkt auf einzelne Rechte		Förderung und Schutz	Förderung und Schutz
Ausprägung des Schutzmandates	Förmliche Untersuchungen mit Akteneinsichtsrecht und Befugnis zur Ladung von Zeugen, oft auch eigene Klagebefugnis	Förmliche Untersuchungen mit Akteneinsichtsrecht und Befugnis zur Ladung von Zeugen, Mandat, um auf mutmaßliche Menschenrechtsverletzungen zu reagieren, teilweise bezogen auf einzelne Menschenrechte	Menschenrechtsrelevante Forschung und Politikberatung, Empfehlungen auf struktureller Basis; Stellungnahmen in Gerichtsverfahren (amicus curiae) und andere Formen der Einzelfallbegleitung	

Quelle: Zusammenstellung auf Grundlage von UNDP 2010, S. 22–25.

6 Einen sehr guten Überblick über NMRI gibt der Sammelband von Goodman 2012.

versammlung verabschiedet wurden. Trotz dieser gemeinsamen Grundlage sind NMRI bezüglich ihres Mandats, Struktur und Kompetenzen sehr verschieden ausgestaltet und ausgestattet. Siehe hierzu Box 1.

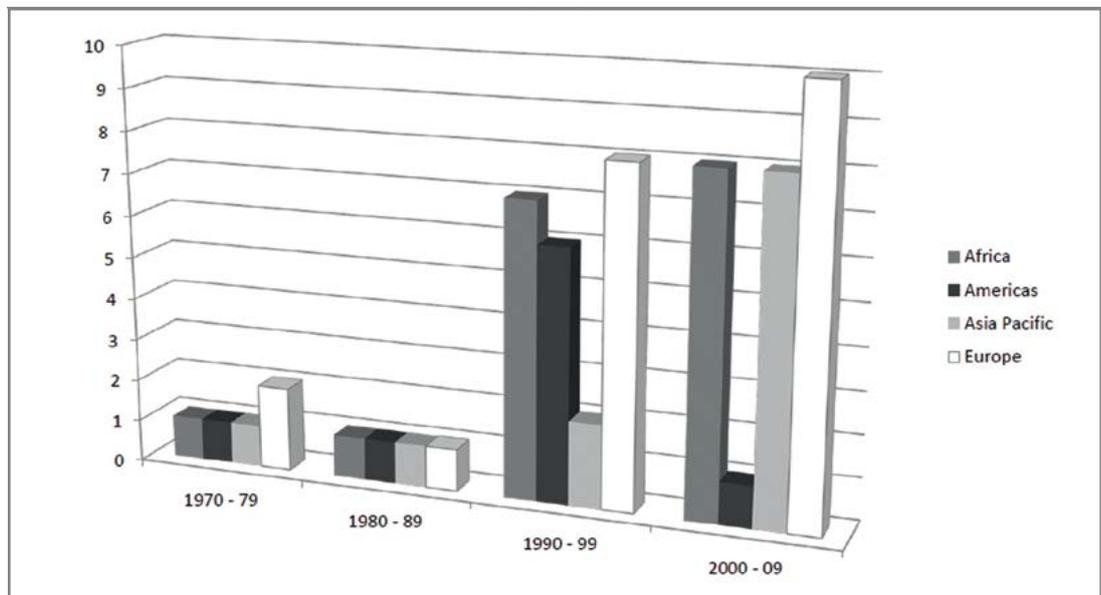
Die bestehenden NMRI lassen sich im Wesentlichen in vier Typen einteilen,<sup>7</sup> auch wenn sich aus ihrem Namen nicht immer eine Zuordnung zu einem der jeweiligen Typen schließen lässt.

- Kommissionen: Sie haben typischerweise ein breites Tätigkeitsspektrum, das von der Untersuchung von Menschenrechtsbeeinträchtigungen und -verletzungen über Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit bis zur Teilnahme an gerichtlichen Verfahren reicht.
- Ombudsstellen: Ihr Schwerpunkt ist der individuelle Rechtsschutz, beispielsweise durch die Bearbeitung von Einzelfällen beziehungsweise Beschwerden. Nicht alle Ombudsstellen sind auch NMRI und nicht alle NMRI haben das Mandat zur Entgegennahme von Beschwerden.

- Ausschüsse: Ihr Schwerpunkt liegt in der Beratung von Regierung und Parlament.
- Institute: Arbeitsschwerpunkte sind Forschung und darauf aufbauende Politikberatung sowie Menschenrechtsbildung und Öffentlichkeitsarbeit.

NMRI gibt es auf allen fünf Kontinenten. Teilweise gab es sie schon vor dem Impuls zur Gründung von NMRI – der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993 – und der dann folgenden Verabschiedung der Pariser Prinzipien von 1993. Aber in den meisten Weltregionen sind sie erst in den vergangenen zehn bis zwanzig Jahren entstanden. Diese Entwicklung geht vor allem auf die Beendigung des „Kalten Krieges“ und auf die ihm folgende Aufwertung des Menschenrechtsschutzes zurück. 2012 waren weltweit insgesamt 101 NMRI akkreditiert.<sup>8</sup>

Box 2: Entstehung von NMRI nach Kontinent und Dekade (1970–2009)



Quelle: OHCHR (2009), Survey of National Human Rights Institution, S. 8.

7 Aichele 2009. Der Dachverband der NMRI geht von sechs Typen aus: "Human rights commissions, Human rights ombudsman institutions, Hybrid institutions, Consultative and advisory bodies, Institutes and centres and multiple institutions." Siehe: <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/RolesTypesNHRI.aspx> (abgerufen am 15.01.2013).

8 Stand Mai 2012. <http://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Chart%20of%20the%20Status%20of%20NHRIs%20%2830%20May%202012%29.pdf> (abgerufen am 15.01.2013).

Nationale Menschenrechtsinstitutionen dienen dem Schutz und der Förderung der Menschenrechte im jeweiligen Land. Zu diesem Zweck beobachten sie die Umsetzung der Menschenrechtskonventionen, forschen zur Weiterentwicklung von Menschenrechtsstandards, kommentieren Gesetzes- und Politikentwürfe und fordern Verbesserungen oder loben sie. Sie machen die Menschenrechte in ihren jeweiligen Ländern durch Öffentlichkeitsarbeit und Menschenrechtsbildung bekannt.

NMRI sind Bindeglieder zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Sie setzen sich bei staatlichen Stellen und der Wirtschaft für einen besseren Schutz der Menschenrechte ein und beraten diese Stellen bei der Umsetzung der empfohlenen Verbesserungen. Sie können die Zivilgesellschaft durch Trainings und andere Maßnahmen unterstützen, zum Beispiel auch bei der Selbstkoordinierung ihrer Tätigkeiten und Forderungen. NMRI können die verschiedenen Ebenen des Menschenrechtsschutzes miteinander vernetzen, indem sie zum Beispiel Staatenberichtsverfahren vor internationalen, regionalen oder nationalen Gremien begleiten oder die staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure in Fachgesprächen zu den Empfehlungen aus diesen Verfahren oder der Rechtsprechung zusammenbringen. So konzentrieren sich Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichte in den meisten Ländern auf die innerstaatlichen Rechtsvorschriften und lassen völkerrechtliche Bestimmungen oft unbeachtet, da sie diese entweder nicht ausreichend kennen oder für irrelevant halten. NMRI können diese Umsetzungslücke erkennen und gegebenenfalls zu ihrer Überwindung beitragen. NMRI können schließlich auch den individuellen Rechtsschutz verbessern; einige NMRI können Einzelfälle vor Gericht bringen, andere begleiten gerichtsanhängige Fälle durch Stellungnahmen, ohne selbst Partei in dem juristischen Verfahren zu sein (*amicus curiae*).

## 2.1 Normative Grundlagen von NMRI

Die Pariser Prinzipien von 1993 sind die internationale Grundlage für NMRI. Im Kern zielen die Pariser Prinzipien darauf, dass NMRI ein möglichst breites menschenrechtliches Mandat haben, dieses unabhängig von jeder Beeinflussung wahrnehmen können und in einer Besetzung arbeiten, die der Diversität der jeweiligen Gesellschaft entspricht. Nur so, so die Logik der Pariser Prinzipien, können sie legitim und effektiv zu Schutz und Förderung der Menschenrechte tätig sein.

### Box 3: Die Pariser Prinzipien in Auszügen

#### Zuständigkeit und Aufgaben

1. Nationale Institutionen besitzen Zuständigkeit für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte. ...
2. Nationale Institutionen erhalten ein möglichst breites, in einem Dokument mit Verfassungs- oder Gesetzesrang klar festgelegtes Mandat, in dem ihre Zusammensetzung und ihr Zuständigkeitsbereich im Einzelnen beschrieben sind.

#### Zusammensetzung und Garantien für Unabhängigkeit und Pluralismus

1. Die Zusammensetzung der nationalen Institutionen und die Ernennung ihrer Mitglieder, ob durch Wahl oder auf andere Weise, bestimmen sich nach einem Verfahren, das alle erforderlichen Garantien für die pluralistische Vertretung der an der Förderung und am Schutz der Menschenrechte beteiligten gesellschaftlichen Kräfte (der zivilen Gesellschaft) bietet, ...
2. Nationale Institutionen müssen über die erforderliche Infrastruktur für die reibungslose Wahrnehmung ihrer Aufgaben verfügen, ...

#### Arbeitsweise

Im Rahmen ihrer Tätigkeit werden die nationalen Institutionen

- a. ungehindert alle in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Fragen behandeln, ...;
- b. alle Personen anhören und alle erforderlichen Informationen und Schriftstücke für die Bewertung der in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Situationen einholen;
- c. sich unmittelbar oder über Presseorgane an die Öffentlichkeit wenden, insbesondere um ihre Ansichten und Empfehlungen bekanntzumachen;

- d. regelmäßig und wann immer erforderlich in Gegenwart aller ihrer Mitglieder tagen,...;
- e. je nach Bedarf Arbeitsgruppen ihrer Mitglieder bilden und... regionale Sektionen einrichten,...;
- f. Konsultationen mit den anderen Organen, gleichviel, ob es sich um Organe der Gerichtsbarkeit oder sonstige Organe handelt, unterhalten, die für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte zuständig sind...;
- g. in Anbetracht der grundlegenden Rolle, die die nichtstaatlichen Organisationen bei der Ausweitung der Tätigkeit der nationalen Institutionen spielen, Verbindungen zu den nichtstaatlichen Organisationen herstellen, ....

#### Ergänzende Grundsätze betreffend die Stellung von Kommissionen mit quasigerichtlicher Zuständigkeit

Nationale Institutionen können ermächtigt werden, bestimmte Einzelfälle betreffende Beschwerden und Petitionen entgegenzunehmen und zu prüfen. Einzelpersonen, ihre Vertreter, Dritte, nichtstaatliche Organisationen, Gewerkschaftsverbände oder andere repräsentative Organisationen können sich an sie wenden.

Quelle: Anlage zur Resolution der UN-Generalversammlung 48/134 von 1993: Die Pariser Prinzipien: Grundsätze betreffend die Stellung nationaler Institutionen, 20.12.1993

Neben den Pariser Prinzipien gibt es weitere Referenz-Normen, die Nationale Menschenrechtsinstitutionen betreffen. Dazu gehören:

- UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (CERD), Artikel 14 (2): Vorschlag eine Stelle einzurichten, die Beschwerden entgegennehmen kann; diese kann die NMRI sein.
- Allgemeine Bemerkung 17/1993 CERD-Ausschuss: hat die Rolle nationaler Institutionen bei der

Umsetzung der Konvention zum Gegenstand; bei diesen nationalen Institutionen kann es sich um NMRI handeln. Allgemeine Bemerkung 28/2002 CERD-Ausschuss, Ziffer 2 (a): weist explizit auf die Rolle von NMRI im Staatenberichtverfahren und beim Monitoring der CERD hin. Allgemeine Bemerkung 33/2009 CERD-Ausschuss, Ziffer 1 (g): empfiehlt die respektvolle Zusammenarbeit von Vertragsstaaten und NMRI.<sup>9</sup>

- Allgemeine Bemerkung 2/2002 CRC-Ausschuss: präzisiert die Rolle von NMRI für den Schutz und die Förderung von Kinderrechten.<sup>10</sup>
- Resolution des Menschenrechtsrats vom 29. Juni 2012, in der Staaten aufgefordert werden, NMRI mehr Untersuchungsbefugnisse zu verleihen.<sup>11</sup>
- Fakultativprotokoll zur UN-Anti-Folterkonvention (OP-CAT): sieht die Einrichtung eines nationalen Präventionsmechanismus vor (Artikel 3, 17-23), bei der die Pariser Prinzipien zu beachten sind (Artikel 18 (4)).<sup>12</sup>
- UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen: sieht die Einrichtung nationaler Stellen zur Förderung, Schutz und Überwachung des Abkommens vor, bei der die Pariser Prinzipien zu beachten sind (Artikel 33 (a)).<sup>13</sup>

Die Pariser Prinzipien sind so in verbindliche internationale Verträge eingeflossen und bilden die Grundlage für nationale Präventions- und Beobachtungsmechanismen – dies zeigt, dass das Konzept, das den NMRI zugrunde liegt, inzwischen auf breite internationale Akzeptanz stößt.<sup>14</sup>

NMRI werden von ihrem internationalen Dachverband akkreditiert. Voraussetzung für die Akkreditierung ist die Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien im Hinblick auf Mandat, Kompetenzen, Unabhängigkeit von der Regierung und deren gesetzliche Regelung, Pluralismus, Ressourcen und das Recht, Informationen einzuholen beziehungsweise Untersuchungen durchzuführen. Entsprechend gibt es Akkreditierung mit A-, B- oder C-Status.

9 Die Allgemeinen Bemerkungen des CERD-Ausschusses sind abrufbar auf der Internetseite des OHCHR. Siehe <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/comments.htm> (abgerufen am 22.01.2013).

10 Die von UNICEF herausgegebene Studie über NMRI vergleicht die Pariser Prinzipien mit denen in dieser Allgemeinen Bemerkung aufgestellten Ansprüchen und arbeitet die kinderrechtsspezifischen Aspekte gut heraus. Sedletzki 2012, S. 9.

11 UN, HRC, Follow-up and implementation of the Vienna Declaration and Programme of Action, UN Dok. A/HRC/20/L.15 vom 29.06.2012 Rdnr. 17.

12 Zurzeit sind solche nationale Präventionsmechanismen an zwölf NMRI angelagert beziehungsweise haben NMRI dieses Mandat: zum Beispiel die Malediven und Neuseeland. In anderen Ländern, so in Deutschland, sind diese Funktionen getrennt.

13 Zurzeit sind mindestens zwölf Stellen für die Überwachung der UN-BRK an NMRI angesiedelt beziehungsweise haben NMRI diese Funktion inne. Dazu gehört auch Deutschland. ICC 2011, S. 5.

14 Aichele 2009, S. 11.

#### Box 4: Die drei Grade der Akkreditierung von NMRI durch den internationalen Dachverband (ICC)

„A-Status“ Institutionen erfüllen die Pariser Prinzipien und sind Teil des ICC. Sie nehmen an internationalen und regionalen Arbeitsgruppen teil. Sie haben ein Rederecht beim Menschenrechtsrat und dürfen offiziell Dokumente an ihn übermitteln. Zurzeit sind 69 NMRI weltweit mit A-Status akkreditiert.

„B-Status“ Institutionen erfüllen die Pariser Prinzipien nicht vollständig oder haben es aufgrund mangelnder Dokumentenlage noch nicht ausreichend belegt. Sie können lediglich mit Beobachtersstatus an den internationalen und regionalen Treffen teilnehmen, ohne über Stimmrechte im ICC zu verfügen. Ebenso wenig nehmen sie an Sitzungen des Menschenrechtsrates teil. Zurzeit sind 22 NMRI mit B-Status akkreditiert.

„C-Status“ Institutionen erfüllen die Pariser Prinzipien nicht und nehmen nur mit besonderer Einladung als Beobachter an den Treffen des ICC teil. Zurzeit gibt es zehn NMRI mit C-Status.<sup>15</sup>

Quelle: ICC Sub-Committee on Accreditation. Siehe <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Pages/default.aspx> (abgerufen am 15.02.2013).

In einigen Ländern gibt es Institutionen, die keine Akkreditierung beim internationalen Dachverband beantragt haben, aber vergleichbare Funktionen ausüben, so zum Beispiel die junge Menschenrechtskommission in Simbabwe (Zimbabwe Human Rights Commission). Auch wenn die Bezeichnung „Nationale Menschenrechtsinstitution“ nicht geschützt ist, sollte sie für die Institutionen reserviert bleiben, die sich dem Akkreditierungsverfahren unterziehen; andere Institutionen und Organisationen, die für Menschenrechte in einem Land zuständig sind, werden besser als Menschenrechtsstrukturen bezeichnet. Mit Blick auf Zuständigkeit für Kinderrechte sollte – in Ermangelung von Alternativen – die Terminologie des Ausschusses – „unabhängige Menschenrechtsinstitution für Kinder“ – beibehalten werden.

Die Pariser Prinzipien haben ausreichende Flexibilität, so dass unterschiedliche NMRI mit dem A-Status akkreditiert werden können. Dieser notwendige Respekt vor nationalen und regionalen Traditionen ist die Grundlage für die breite Akzeptanz der Pariser Prinzipien und des Institutionentyps. Gleichzeitig helfen die Allgemeinen Beobachtungen (General Observations) des mit Akkreditierung befassten Unterausschusses des Dachverbandes (Sub-Committee on Accreditation, kurz SCA) bei der Präzisierung einzelner Bestimmungen der Pariser Prinzipien. So kann das Akkreditierungsverfahren zu einer substantiellen Qualitätssicherung der Arbeit von NMRI beitragen.

## 2.2 Aufgaben und Funktionen von NMRI

NMRI werden für den Schutz und die Förderung aller Menschenrechte eingerichtet. Der Unterausschuss (SCA), der im internationalen Dachverband der NMRI für die Akkreditierung verantwortlich ist, gibt seit 2009 sogenannte Allgemeine Beobachtungen (General Observations) heraus, mit denen er, auf der Grundlage seiner Erfahrung mit dem Akkreditierungsprozess, die einzelnen Pariser Prinzipien interpretiert. Diese Interpretationen sollen NMRI helfen, ihre Funktionen gemäß der Pariser Prinzipien zu erfüllen und Orientierung für den Akkreditierungsprozess geben.<sup>16</sup> Bisherige Allgemeine Beobachtungen beziehen sich auf die Notwendigkeit der gesetzlichen Grundlage für NMRI, ihre Unabhängigkeit und die pluralistische Zusammensetzung ihrer Mitglieder.<sup>17</sup> Zusätzlich lässt sich aus den Empfehlungen des SCA an einzelne NMRI herausarbeiten, wie das SCA die Förderungs- und Schutzfunktion auf der Grundlage der Pariser Prinzipien interpretiert. Die Auswertung der Akkreditierungsberichte des SCA zwischen 2006-2012 zeigt, dass der Unterausschuss die Verankerung und Ausübung der Schutzfunktion von NMRI eingehend prüft. Nach Ansicht des SCA zählen zur Schutzfunktion:

- Gesetzliche Verankerung minimaler Anforderungen zur Erfüllung der Schutzpflicht zum Beispiel in Gestalt eines Mandat für Empfehlungen an die Regierung und öffentliche Berichterstattung (Rumänien 2011);
- Beobachtung, Untersuchung und Bericht über die Menschenrechtslage im Land (Philippinen 2012);

15 Stand Mai 2012. Siehe Fußnote 8.

16 Verfahrensregeln des ICC SCA in der Fassung vom 15.04.2008; ICC Working Group on the Review of General Observations 2011, S. 3.

17 General Observations des ICC SCA, angenommen im Juni 2009.

- Systematische Follow-up Maßnahmen, zur Überprüfung der Umsetzung der Empfehlungen der NMRI (Mali 2012, Philippinen 2012);
- Möglichkeit von NMRI, Haftanstalten und andere Einrichtungen, in denen Menschen unter staatlicher Obhut leben, ohne vorherige Erlaubnis oder Benachrichtigung zu besuchen (Ägypten 2011, Nordirland 2011);
- Öffentlich Rechenschaft abzulegen, wie das Schutzmandat erfüllt wird (Honduras 2010);
- Weisungsfreie Untersuchungsbefugnisse für menschenrechtliche Gefährdungslagen und öffentliche Berichterstattung zu den Ergebnissen (Tunesien 2009);
- Notwendigkeit, auf kritische Menschenrechtslagen zu reagieren (Sri Lanka 2009);
- Die Ermunterung der Regierung, internationale Menschenrechtsverträge zu ratifizieren und so die Voraussetzung für den wirkungsvollen Schutz der Menschenrechte schaffen (Slowenien März 2010, Kirgisistan 2012).<sup>18</sup>

Eine kurze Umfrage unter den 34 NMRI der europäischen Gruppe, die das Deutsche Institut für Menschenrechte im Herbst 2012 durchführte,<sup>19</sup> zeigt, dass die antwortenden NMRI bei der Bestimmung ihrer Funktion keine abstrakte Definition von „Schutz“ oder „Förderung“ zu Grunde legen. Vielmehr leiten sie diese aus ihrem Mandat ab beziehungsweise ordnen ihre Aktivitäten der jeweiligen Funktion zu. Als Aktivitäten zum Schutz der Menschenrechte definieren NMRI beispielsweise Einzelfallbearbeitung von mutmaßlichen Menschenrechtsverletzungen, Analyse der nationalen Gesetzgebung auf ihre Übereinstimmung mit Menschenrechtsverträgen und die Parallelberichterstattung. Bei der Ausübung der Einzelfallbearbeitung gibt es eine große Bandbreite zwischen den NMRI. Einige wenige bringen regelmäßig Fälle vor nationale Gerichte, die meisten untersuchen Einzelfälle und beraten Kläger und Klägerinnen. Eine Minderheit, vor allem europäische NMRI aus angelsächsischen Rechtssystemen, nutzt Einzelfälle zur strategischen Prozessführung. Die Förderungsfunktion nehmen die meisten NMRI durch Aktivitäten in der Menschenrechtsbildung, durch Forschung, Zusammenarbeit mit den Medien und öffentlichen Veranstaltungen wahr.

Menschenrechtsbildung für die Anwalt- und Richterschaft ordnen einige NMRI als Aktivität zum Schutz der Menschenrechte ein, andere als eine, die der Förderung der Menschenrechte dient. Auch Politik- und Gesetzesberatung, Parallelberichterstattung und Monitoring werden von unterschiedlichen NMRI jeweils der einen oder anderen Funktion zugeordnet. Menschenrechtlich ist eine Zuordnung der jeweiligen Aktivität zu beiden Funktionen plausibel.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Aktivitäten von NMRI bei Schutz und Förderung der Menschenrechte zwar durchaus vergleichbar sind, aber in ihrer Wirkungsweise von verschiedenen NMRI unterschiedlich interpretiert werden.

Grundsätzlich sind Förderung und Schutz der Menschenrechte inhaltlich jedoch stark miteinander verknüpft: Politikberatung ist zum Beispiel eine Arbeitsweise zur Förderung der Menschenrechte, dient aber mit Blick auf bestehende Verletzungsfälle auch ihrem Schutz; Untersuchungen, förmlicher oder nicht-förmlicher Natur, sind eine Arbeitsweise zum Schutz der Menschenrechte, sind aber auch eine wichtige Grundlage für überzeugende Politikberatung und damit zur Förderung der Menschenrechte.

Was NMRI für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte jeweils tun (können), hängt damit zum Teil von ihrem Mandat, aber auch vom jeweiligen politischen Kontext des Landes sowie von dem jeweiligen Typus und den Ressourcen der NMRI ab. Insbesondere der Schutz der Menschenrechte kann damit nicht auf eine Bearbeitung von Einzelfällen eng geführt werden. Ebenso wenig kann eine Förderung der Menschenrechte nicht nur durch Menschenrechtsbildung abgedeckt werden.

18 Alle Berichte sind auf der Webseite der NMRI einsehbar. Siehe <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCACcreditation/Pages/SCA-Reports.aspx> (abgerufen am 15.01.2013).

19 DIMR 2012.

### 2.3 NMRI und unabhängige Menschenrechtsinstitutionen für Kinder

In einer von UNICEF 2012 herausgegebenen Untersuchung stellt Sedletzki fest, dass von den knapp 200 unabhängigen Menschenrechtsinstitutionen für Kinder ein Drittel ausschließlich für Kinder zuständig ist. Ein weiteres Drittel der Institutionen ist Teil einer NMRI mit einem spezifischen Mandat für Kinderrechte und das letzte Drittel ist in NMRI angesiedelt, die im Rahmen ihres allgemeinen Mandats auch Kinderrechte

bearbeiten.<sup>20</sup> Der CRC-Ausschuss vertritt in seinen Allgemeinen Bemerkungen unterschiedliche Standpunkte zu der Frage, ob Kinderrechte besser im Rahmen einer eigenständigen Kinderrechtsinstitution oder im Rahmen der jeweiligen NMRI geschützt und gefördert werden sollten beziehungsweise können.<sup>21</sup> In seinen länderbezogenen Abschließenden Bemerkungen differenziert der CRC-Ausschuss seine Positionen und empfiehlt Ländern, die noch keine NMRI haben, eine solche so einzurichten, dass sie ein explizites Mandat für Kinderrechte ausüben kann. Die folgende Darstellung systematisiert die Position des CRC-Ausschusses.

**Box 5: Welche Art der Institution für Kinderrechte empfiehlt der CRC-Ausschuss den Staaten in seinen Abschließenden Bemerkungen?**

Situation	Empfehlungen des CRC-Ausschusses an den Vertragsstaat
Länder ohne NMRI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eine NMRI einrichten, die die Umsetzung der CRC beobachten kann und über ein kinderrechtliches Einzelfallmandat verfügt</li> <li>• Ausreichend politische und finanzielle Unterstützung für die einzurichtende NMRI leisten</li> <li>• Fachliche Beratung von UNICEF oder OHCHR erfragen</li> </ul>
Länder mit NMRI ohne kinderrechtsbezogene Befugnisse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eine NMRI einrichten, die die Umsetzung der CRC beobachten kann und über ein kinderrechtliches Einzelfallmandat verfügt</li> <li>• Ausreichend politische und finanzielle Unterstützung für die NMRI leisten</li> <li>• Fachliche Beratung von UNICEF oder OHCHR erfragen</li> </ul>
Länder mit NMRI, die ein kinderrechtsbezogenes Mandat hat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausreichend politische und finanzielle Unterstützung für die NMRI leisten</li> <li>• Sicherstellen, dass die NMRI in allen Regionen des Landes präsent ist</li> <li>• Eine kinderfreundliche und adäquate Art des Umgangs mit Einzelfällen garantieren</li> <li>• Unabhängigkeit der NMRI sicherstellen</li> </ul>
Länder mit einer spezifischen Institution für Kinderrechte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausreichend politische und finanzielle Unterstützung für die Institution leisten</li> <li>• Sicherstellen, dass die Institution in allen Regionen des Landes präsent ist</li> <li>• Eine kinderfreundliche und adäquate Art des Umgangs mit Einzelfällen garantieren</li> <li>• Unabhängigkeit der Institution sicherstellen</li> <li>• Einzelfallmandat gewähren</li> <li>• Durchführung von Sensibilisierungskampagnen, damit Kinder das Angebot der Institution nutzen</li> <li>• Klare Definition der Rolle der Institution</li> <li>• Eine formale Beratungsfunktion innehaben und jährlich dem Parlament berichten</li> </ul>

Quelle: Zusammenstellung nach Sedletzki 2009, S. 8.

<sup>20</sup> Sedletzki 2012, S. 15.

<sup>21</sup> UN, CRC-Ausschuss: General Comment no. 2, UN Dok. CRC/GC/2002/2 vom 15.11.2002; UN, CRC-Ausschuss: General Comment no. 5: General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child, UN Dok. CRC/GC/2003/5 vom 27.11.2003. Für einen Überblick mit weiteren Beispielen siehe: Doek 2008, S. 7 und Steward 2009, S. 6.

In welcher institutionellen Form Kinderrechte besser geschützt und gefördert werden können, lässt sich weder allgemein noch anhand empirischer Befunde sagen.<sup>22</sup> So hat jede Form Vorteile: NMRI können den Kinderrechten als Teil eines breiten menschenrechtlichen Mandats eine wirksame Stimme verleihen – sie erscheinen damit nicht als Sondergruppe, sondern sind vom allgemeinen menschenrechtlichen Schutz erfasst. Andererseits müssen NMRI zwischen einer Vielzahl von menschenrechtlichen Themen eine Auswahl treffen und priorisieren.

Eigenständige Kinderrechtsinstitutionen haben den Vorteil, dass sie sich mit ihren gesamten Ressourcen und Kapazitäten auf Kinderrechte spezialisieren und konzentrieren können. Ihre Herausforderung besteht jedoch darin, einen explizit menschenrechtlichen Zugang zu Kinderrechten zu finden und sämtliche Aspekte der CRC mit ihrer Arbeit abzudecken. So müssen sie sich beispielsweise neben dem Kinderschutz auch für ein Empowerment von Kindern einsetzen.

## 2.4 Regionale Zusammenschlüsse von NMRI

Neben ihrem internationalen Dachverband haben NMRI auch regionale Netzwerke. Diese regionalen Zusammenschlüsse haben einen ähnlichen Vorteil wie die regionalen Menschenrechtsschutzsysteme: Sie können regionale Herausforderungen und Besonderheiten besser reflektieren und in entsprechenden Aktivitäten, zum Beispiel Lobby- oder Beratungsarbeit bei relevanten regionalen Akteuren, umsetzen. Dazu können sie gegebenenfalls mehr erreichen als einzelne NMRI, und auch mehr als internationale Gremien, da sie diese Themen nicht nur mit menschenrechtlicher, sondern auch mit kultureller Legitimität bearbeiten. Gleichzeitig entfalten die Beschlüsse der regionalen Netzwerke auch Wirkungen auf die Aktivitäten der NMRI in ihren jeweiligen Ländern. Die iberamerikanische Förderer der Ombudsinstitutionen (FIO) hat die Erfahrung gemacht, dass sich die NMRI regelmäßig an regionale Beschlüsse halten und diese umsetzen. Mit der Gründung des Arbeitskreises „Kinderrechte“ im Jahre 2011 versucht FIO, die Strategien und Akti-

vitäten zu Kinderrechten in den lateinamerikanischen Ländern und deren NMRI zu unterstützen.<sup>23</sup> In den regionalen Zusammenschlüssen bilden einige NMRI thematische Untergruppen oder agieren als Netzwerk gegenüber relevanten regionalen Akteuren. Dies gilt zum Beispiel auch für die Europäische Gruppe der NMRI: Anfang 2013 gründete sie ein gemeinsames Büro in Brüssel, um die für alle europäischen Staaten entscheidende EU-Rechtsetzung und Standardsetzung im Rahmen des Europarates aus menschenrechtlicher Perspektive kommentieren und beeinflussen zu können.

Derzeit gibt es folgende regionale Netzwerke von NMRI:

Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO)<sup>24</sup> ist ein iberamerikanisches Netzwerk von NMRI aus 19 Ländern. Im November 2011 hat es ein kinderrechtsbezogenes Netzwerk gegründet und bereits 1997 eine Arbeitsgruppe zu den Rechten der Frau. FIO wird unter anderem von der spanischen Kooperation (aecid) und dem BMZ unterstützt. Im Auftrag des BMZ begleitet die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit den Aufbau des Kinderrechtsnetzwerkes, das zurzeit – unter der Federführung Kolumbiens und Argentinien – eine Studie zu kinderrechtlichen Aktivitäten der iberamerikanischen NMRI durchführt.<sup>25</sup>

Für den gesamten amerikanischen Kontinent ist das 1999 gegründete Netzwerk der Nationalen Institutionen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte in Amerika<sup>26</sup> aktiv. Zurzeit hat es 15 NMRI-Mitglieder und orientiert sich an den Pariser Prinzipien. Es befasst sich mit den Rechten von Menschen in der Migration, den Rechten indigener Völker, mit den Rechten von Personen mit Behinderungen sowie mit dem Recht auf Bildung. Zu Kinderrechten arbeitet dieses Netzwerk nicht.

Das Asia Pacific Forum (APF)<sup>27</sup> hat 15 Vollmitglieder und drei assoziierte Mitglieder, letztere erfüllen die Pariser Prinzipien derzeit nicht. Das APF wurde 1996 gegründet. Es bietet seinen arabischen und asiatischen Mitgliedern umfangreiche Unterstützung, vor allem durch Beratung über die Interpretation und Anwen-

22 So auch Sedletzki 2012, S. 15.

23 Telefoninterview mit Cecilia Bernuy (Peru) und John Robert Walters (Namibia).

24 <http://www.portalfio.org/inicio/>.

25 Die Ergebnisse werden voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte 2013 auf dieser Seite veröffentlicht: <http://www.portalfio.org/inicio/redes-tematicas/red-de-ninez-y-adolescencia.html>.

26 <http://www.rindhca.org.ve/>.

27 <http://www.asiapacificforum.net/>.

derung internationalen Rechts.<sup>28</sup> Außerdem unterstützt es Bedarfsanalysen der NMRI.<sup>29</sup> Zurzeit wird es von verschiedenen Gebern<sup>30</sup> finanziell und fachlich unterstützt. APF hat keine themenspezifischen Netzwerke. APF bietet viele Trainings für NMRI an, nach den vorliegenden Informationen aber keine zu Kinderrechten.<sup>31</sup>

41 afrikanische NMRI sind im Network of African National Human Rights Institutions (NANHRI)<sup>32</sup> verbunden. Es wird finanziell und fachlich unter anderem von der Konrad-Adenauer Stiftung, UNDP und OHCHR unterstützt.<sup>33</sup> Das NANHRI ist im Gegensatz zu FIO nicht in thematische Arbeitsgruppen unterteilt. Die Strategieplanung 2012-2014 erwähnt „Frauen und Kinder“ aber als einen gemeinsamen Aktionsbereich.

Das Arab Network of Human Rights Institutions traf sich im Mai 2012 in Doha (Katar), dem Sitz des Sekretariats des Netzwerks. Es steht allen NMRI der 26 Mitgliedsstaaten der Arabischen Liga offen, die die Pariser Prinzipien erfüllen. Laut Statut soll das Netzwerk unter anderem den NMRI der Region beim Aufbau ihrer Kapazitäten helfen und dazu die bilaterale Zusammenarbeit vorantreiben.<sup>34</sup> Aufgrund der kurzen Zeit des formalen Bestehens des Netzwerkes gibt es bislang keine thematischen Untergruppen.

Arabische und nordafrikanische NMRI sind ebenfalls Mitglieder im Arabisch-Europäischen Dialog der NMRI (AEHRD), einem Netzwerk aus 14 A-akkreditierten NMRI, das sich 2006 auf Initiative des Dänischen Instituts für Menschenrechte gegründet hat. B-akkreditierte Institutionen oder solche Menschenrechtsstrukturen, die eine Akkreditierung anstreben, sind (wie im APF und der Europäischen Gruppe) als Beobachter zugelassen. Neben einem jährlichen Treffen zu einem Thema von gemeinsamem Interesse arbeitet der Dialog in Untergruppen zu einzelnen Themen, zum Beispiel zu

Frauenrechten, zu Terrorismus und zu Migration. Zu Kinderrechten arbeitet das Netzwerk bislang nicht.<sup>35</sup>

Seit 1994 gibt es die Europäische Gruppe der NMRI. Die Europäische Gruppe hat 22 NMRI als Vollmitglieder aus der Region des Europarats. Weitere 23 NMRI, die nicht A-akkreditiert sind, sind als Beobachter zugelassen. Die Europäische Gruppe arbeitet intensiv mit dem Europarat zusammen, was sich unter anderem darin ausdrückt, dass zweijährig gemeinsame „Runde Tische“ zu verschiedenen Themen organisiert wurden.<sup>36</sup> Seit Bestehen der Europäischen Grundrechteagentur arbeitet die Europäische Gruppe mit dieser zusammen.<sup>37</sup> Anfang 2013 eröffnete die Gruppe ein gemeinsames Büro in Brüssel. Das Netzwerk hat thematische Untergruppen, zum Beispiel zu Wirtschaft und Menschenrechten und zu Menschenrechtsbildung. Prominent wirkte das Netzwerk an den Verhandlungen zur Konvention des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt mit, die einen starken kinderrechtlichen Bezug hat. Eine explizite Arbeitsgruppe zu Kinderrechten gibt es in der Europäischen Gruppe jedoch bislang nicht.

Bis auf FIO und NANHRI arbeiten die regionalen Verbände der NMRI bislang nicht zu Kinderrechten und auch der internationale Dachverband arbeitet zu anderen Themen weitaus intensiver als zu Kinderrechten. Wie Kapitel 3 zeigt, reflektiert dies allerdings nicht die Aktivitäten der NMRI in ihren jeweiligen Ländern, denn viele NMRI arbeiten durchaus zu Schutz und Förderung von Kinderrechten.

Der Vollständigkeit halber sei hier erwähnt, dass es zwei regionale Netzwerke von Menschenrechts- beziehungsweise Kinderrechtsstrukturen gibt, die sich zum Teil auf die Pariser Prinzipien berufen, obwohl nicht alle Netzwerkmitglieder NMRI sind.

28 <http://www.asiapacificforum.net/support/issues/human-rights-issues/acj>.

29 APF 2012.

30 So von AustralianAID, MAC Arthur Foundation, New Zealand Foreign Affairs and Trade Aid Programme, Schweden, der NMRI aus Korea und Indien; spezifische Projekte werden vom OHCHR, UNDP, UNPFA und der [Association for the Prevention of Torture](http://www.asiapacificforum.net/working-with-others/project-partners) (APT) unterstützt: <http://www.asiapacificforum.net/working-with-others/project-partners>.

31 <http://www.asiapacificforum.net/support/training/online-training>.

32 [http://www.nanhri.org/index.php?option=com\\_frontpage&Itemid=1](http://www.nanhri.org/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1).

33 Weitere Geber sind APT, Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), das Raoul Wallenberg Institute for Human Rights and Humanitarian Law, the Swiss Embassy in Nairobi, das Danish Institute for Human Rights und die MacArthur Foundation.

34 "al-Marri elected President of the Arab Network of Human Rights Institutions", Al Saheefa (Zeitschrift der katarischen NMRI), 14, 2012, S. 6-9. <http://www.nhrc-qa.org/en/issue.aspx?id=26>

35 <http://aehrd.info/j02/>

36 Aichele 2009, S. 28.

37 [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/2107-Meeting-Report-NHRIs-2012-Final.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2107-Meeting-Report-NHRIs-2012-Final.pdf).

Das European Network of Ombudspersons for Children (ENOC) konzentriert sich vollständig auf Kinderrechte. 34 europäische Mitglieder sind in dem 1997 mit Hilfe von UNICEF gegründeten Kinderrechtsnetzwerk verbunden. ENOC ist kein Netzwerk von NMRI, sondern eines von Ombudspersonen für Kinder. Diese Institutionen können NMRI sein, es ist jedoch keine Voraussetzung für die Mitgliedschaft im Netzwerk. Diese steht allen Institutionen offen, die über eine gesetzliche Grundlage verfügen, die unabhängig sind, deren Mandat den Schutz und die Förderung der Kinderrechte zum Gegenstand hat und die ihre Agenda autonom bestimmen können, so wie in den Pariser Prinzipien vorgesehen. Mit diesen Anforderungen orientiert sich ENOC explizit an den Pariser Prinzipien.<sup>38</sup> Die Ziele von ENOC sind:

- Die größtmögliche Umsetzung der Kinderrechtskonvention zu erreichen,
- Gemeinsame Lobbyarbeit zur Förderung von Kinderrechten,
- Systematisierung von Erfahrungen, Strategien und Information und
- die Förderung der Entwicklung von effektiven, unabhängigen Einrichtungen für Kinderrechte.

Seit 2005 existiert zusätzlich das South East European Children's Rights Ombudspersons Network (CRONSEE), gegründet mit der Unterstützung von Save the Children Norwegen. Es ist ebenfalls ein Netzwerk von Kinderrechtsombudspersonen aus 12 Mitgliedsländern. An den Treffen nehmen auch einzelne NMRI teil, zum Beispiel aus dem Kosovo und Bosnien und Herzegowina.<sup>39</sup>

Ob sich Schutz und Förderung der Kinderrechte besser im Rahmen einer spezifischen Einrichtung für Kinderrechte oder integriert in eine NMRI verwirklichen lässt (siehe oben, Kapitel 2.3), ist also nicht nur auf nationalstaatlicher Ebene, sondern auch regional relevant. Zumindest in Europa gibt es neben dem NMRI-Netzwerk auch eine regionale Struktur von Kinderrechtseinrichtungen. Auch hier gilt, was der CRC-Ausschuss bereits in seiner Allgemeinen Bemerkung 2/2002 anmerkte: Der Menschenrechtsschutz sollte umfassend, professionell und effizient sein, Doppelstrukturen sollten vor allem bei knappen Ressourcen vermieden werden.

38 [http://crin.org/docs/FileManager/enoc/ENOC\\_Statutes\\_English.pdf](http://crin.org/docs/FileManager/enoc/ENOC_Statutes_English.pdf)

39 <http://resourcecentre.savethechildren.se/rb?q=cmis/browser&tid=workspace://SpacesStore/3a2690f9-2cb3-4848-b078-c89695b82863/1.14> (abgerufen am 21.01.2013).

## 3

## NMRI als Akteure für Schutz und Förderung der Kinderrechte

Die folgenden Informationen beruhen auf den Ergebnissen der Fragebogenumfrage und auf Interviews und sind daher exemplarisch.

### 3.1 Strukturen für Schutz und Förderung der Kinderrechte in Nationalen Menschenrechtsinstitutionen

Von den NMRI, die an der diesem Handbuch zugrunde liegenden Umfrage teilgenommen haben, sind knapp zwei Drittel Ombudspersonen und knapp ein Drittel Menschenrechtskommissionen. 78 Prozent sind A-akkreditiert, ferner haben Institutionen geantwortet, die nicht als NMRI akkreditiert sind, aber vergleichbare Funktionen in ihrem Land wahrnehmen.

Lediglich eine der beteiligten Institutionen arbeitet nicht zu Kinderrechten. In deren Staat gibt es aber eine Reihe von spezifischen Institutionen zum Schutz von Kinderrechten. Alle weiteren NMRI haben entweder einen größeren Arbeitsbereich zu Kinderrechten, eine Kontaktperson (focal point) für Kinderrechte oder eine Kinderrechtsbeauftragte beziehungsweise einen Kinderrechtsbeauftragten mit eigenen Befugnissen. Einige wenige NMRI arbeiten mit Kinderrechten als Querschnittsthema. Siehe hierzu Box 6.

Die internen Strukturen von NMRI und damit auch die Arbeitsstrukturen zu Kinderrechten reagieren auf politische Veränderungen. In Namibia beispielsweise erwartet die NMRI die Verabschiedung eines Gesetzes zum Schutz und zur Fürsorge von Kindern. Das Gesetz sieht innerhalb der NMRI den Posten einer Person als Beauftragte für Kinderrechte vor. Die namibische NMRI wird die entsprechende Struktur dafür schaffen.

Die fachliche Ansiedlung von Kinderrechten innerhalb der NMRI variiert: Im Kosovo ist der Arbeitsbereich Kinderrechte im Referat für Nicht-Diskriminierung, in Armenien hingegen im Referat für den „Schutz ungeschützter Bevölkerungsgruppen und Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft“ integriert.

Die überwiegende Mehrheit der NMRI hat Mitarbeitende mit einer spezifischen Verantwortlichkeit für Kinderrechte, zum Teil in Form von Abteilungen oder spezifischen Personen.

Die Gründe für die Einrichtung einer Kinderrechtsabteilung sind vielfältig. Laut Ergebnis der Umfrage war die Ratifizierung der Kinderrechtskonvention durch das betreffende Land für viele NMRI ein entscheidender Faktor. Gravierende Kinderrechtsverletzungen, wie beispielsweise außergerichtliche Hinrichtungen, das sys-

#### Box 6: Wie verankern NMRI die Arbeit zu Kinderrechten (in absoluten Zahlen und in Prozent)?

NMRI haben ...	Anzahl	in %
einen spezifischen Arbeitsbereich "Kinderrechte"	11	42,3 %
einen focal point	7	26,9 %
Kinderrechte als Querschnittsthema	4	15,4 %
eine/n Kinderrechtsbeauftragte/n	3	11,5 %
keinen Arbeitsbereich „Kinderrechte“	1	3,8 %

Quelle: Zusammenstellung auf Grundlage der Umfrage.

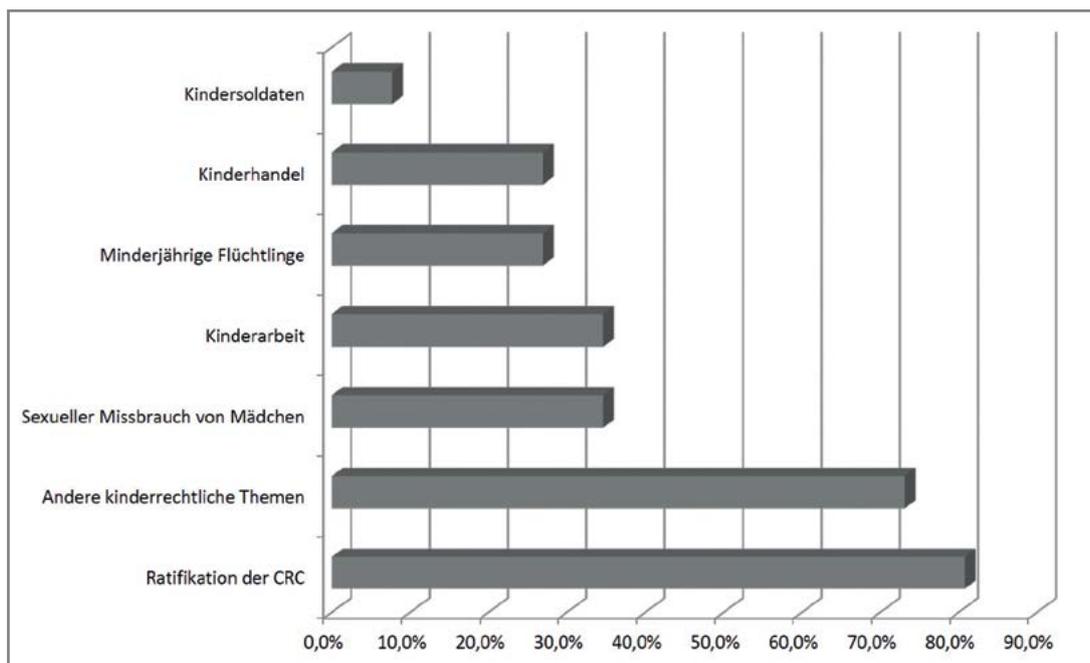
tematische Verschwindenlassen von Kindern sowie illegale Adoptionen, waren für die NMRI in El Salvador und Kolumbien wichtige Beweggründe für die Einrichtung einer Kinderrechtsabteilung. NMRI in El Salvador und Guatemala nannten ferner Organhandel sowie Zwangsheirat und frühe Schwangerschaften, häufig als Folge von sexualisierter Gewalt, sowie die Probleme im Umfeld mit straffällig gewordenen Jugendlichen, als weitere Gründe für die Einrichtung ihrer Kinderrechtsabteilung. Siehe hierzu Box 7.

Neben Arbeitsbereichen für Kinderrechte haben die befragten NMRI auch weitere spezifische Arbeitsbereiche, die für die Förderung und den Schutz der Men-

schenrechte einzelner gesellschaftlicher Gruppen zuständig sind. Dies gilt vor allem für die Rechte von Frauen und von Menschen mit Behinderungen. Einige NMRI – vor allem in Lateinamerika – haben einen Arbeitsbereich für die Rechte von indigenen Völkern. Siehe hierzu Box 8.

Dass NMRI spezifische Arbeitsbereiche einrichten, zeigt deutlich die Differenziertheit ihrer Aktivitäten innerhalb des breiten Mandats für Schutz und Förderung der Menschenrechte. In den einzelnen Arbeitsbereichen gehen NMRI dabei unterschiedlich vor beziehungsweise verfügen über verschieden umfangreich ausgerichtete Handlungsbefugnisse.

**Box 7: Zu welchen kinderrechtlichen Themen arbeiten NMRI?**



Quelle: Zusammenstellung auf Grundlage der Umfrage.

**Box 8: Zu welchen Rechtsträger/innen arbeiten die NMRI noch?**

Frauen	91,30 %
Minderheiten oder Indigene Völker	73,91 %
Menschen mit Behinderungen	95,65 %
Andere Gruppen, zum Beispiel Ältere, Menschenrechtsverteidiger, LSBTI, Migranten, Flüchtlinge	91,30 %

Quelle: Zusammenstellung auf Grundlage der Umfrage.

Die Einrichtung spezifischer Arbeitsbereiche erfordert Zuständigkeitsregeln für Fälle beziehungsweise Beschwerden. Dies ist regelmäßig notwendig, wenn ein Fall mehrere menschenrechtliche Fragen aufwirft. So ist beispielsweise nicht immer eindeutig, warum es zum Beispiel zu Diskriminierung kommt. Wird ein Junge mit einer Behinderung und ohne Schulbildung, der einer ethnischen oder religiösen Minderheit angehört, diskriminiert, kann dies aufgrund seiner Behinderung, seiner Zugehörigkeit zu einer Minderheit, seines Geschlechts oder seines Bildungsstandes geschehen oder aufgrund der Kombination dieser Merkmale. Entsprechend verschieden kann die Zuordnung eines solchen Falles innerhalb einer NMRI ausfallen. So wurden die NMRI gefragt, in welcher Abteilung Beschwerden aufgrund sexualisierter Gewalt gegen Mädchen angenommen werden. In 30 Prozent der antwortenden NMRI war dies die Kinderrechtsabteilung, in 26 Prozent der antwortenden NMRI die Kinder- und die Frauenrechtsabteilung und in zehn Prozent der NMRI war nur die Frauenrechtsabteilung zuständig. In knapp der Hälfte der antwortenden NMRI, die Einzelfallbearbeitung durchführen, waren nicht die Fachabteilungen zu Kinder- oder Frauenrechten zuständig, sondern eine Einheit, die für die Aufnahme von Beschwerden insgesamt zuständig ist.

---

#### Box 9: Wie arbeiten NMRI zu den verschiedenen anderen Rechtsträger/innen?

##### Ukraine

- Frauenrechte: Monitoring der Umsetzung von diskriminierungsabbauenden Gesetzen
- (Ethnische) Minderheiten: Einzelfallbearbeitung einschließlich Prozessvertretung
- Menschen mit Behinderungen: Einzelfallbearbeitung ohne Prozessvertretung

##### Kosovo

- Frauenrechte: Einzelfallbearbeitung bei Diskriminierungen im Berufsleben, Bildung, Eigentumsfragen und Gesundheit
- (Ethnische) Minderheiten: Einzelfallbearbeitung ohne Prozessvertretung
- Menschen mit Behinderungen: Einzelfallbearbeitung ohne Prozessvertretung

##### El Salvador

- Frauenrechte: Einzelfallbearbeitung bei Diskriminierungen im Berufsleben, Bildung, Eigentumsfragen und Gesundheit
- Ethnische Minderheiten: Schutz der Rechte der indigenen Völker, Förderung der Rechte und Sichtbarmachung der Existenz der indigenen Völker
- Menschen mit Behinderungen: Einzelfallbearbeitung und Prozessbegleitung

Quelle: Zusammenstellung auf Grundlage der Umfrage.

---

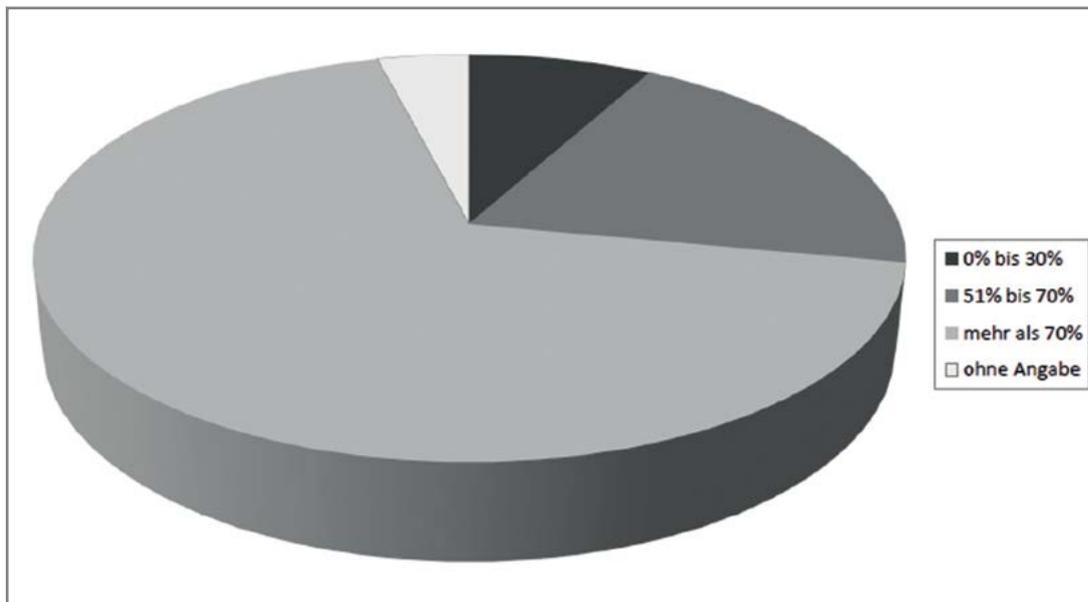
### 3.2 Budget der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen

Die finanziellen Rahmenbedingungen von NMRI sind sehr unterschiedlich. 50 Prozent der NMRI legen ein spezifisches Budget für Kinderrechte fest beziehungsweise erhalten ein Budget mit diesem Verwendungszweck. Weitere 50 Prozent der NMRI teilten mit, dass sie insgesamt über ausreichend finanzielle Ressourcen verfügen. Der überwiegende Teil dieser NMRI ist allerdings aus Mitgliedsländern der Europäischen Union. Die antwortenden NMRI aus Ländern des Südens antworteten übereinstimmend, dass sie insgesamt nicht über ausreichende Finanzmittel für die Erfüllung ihres Mandates verfügen. Siehe hierzu Box 10.

72 Prozent der antwortenden NMRI gaben an, mehr als 70 Prozent ihres Budgets aus dem staatlichen Haushalt zu erhalten. Davon waren zirka zwei Drittel NMRI aus Mitgliedsstaaten der EU und immerhin die Hälfte der antwortenden NMRI aus Partnerländern der Entwicklungszusammenarbeit.

Das Budget umfasst in 40 Prozent der sich an der Umfrage beteiligten NMRI die Einrichtung regionaler Zweigstellen, einschließlich derselben kinderrechtsrelevanten Strukturen wie auf nationaler Ebene. Vor allem in strukturschwachen Ländern, beispielsweise Guatemala und Afghanistan, und in Regionen, in denen staatliche Einrichtungen unterrepräsentiert sind, ist die Präsenz der regionalen Büros der NMRI wichtig.

Box 10: Welchen Anteil ihres Budgets erhalten NMRI aus staatlicher Finanzierung?



Quelle: Zusammenstellung auf Grundlage der Umfrage.

### 3.3 Mandat, Handlungsfelder und Personal

#### 3.3.1 Mandat und Handlungsfelder

Die Mandate, mit denen die einzelnen teilnehmenden NMRI ausgestattet sind, weichen weit voneinander ab. Wesentliche Unterschiede zeigen sich bei der

- Annahme und der prozessualen Begleitung von Einzelfällen,
- dem Umfang der Beteiligung an der Berichterstattung des Staates im Rahmen internationaler und regionaler Menschenrechtskonventionen, und
- den Befugnissen für die Inspektion staatlicher oder privater Gewahrsamsinstitutionen (wie Gefängnisse, Kinderheime und Waisenhäuser).

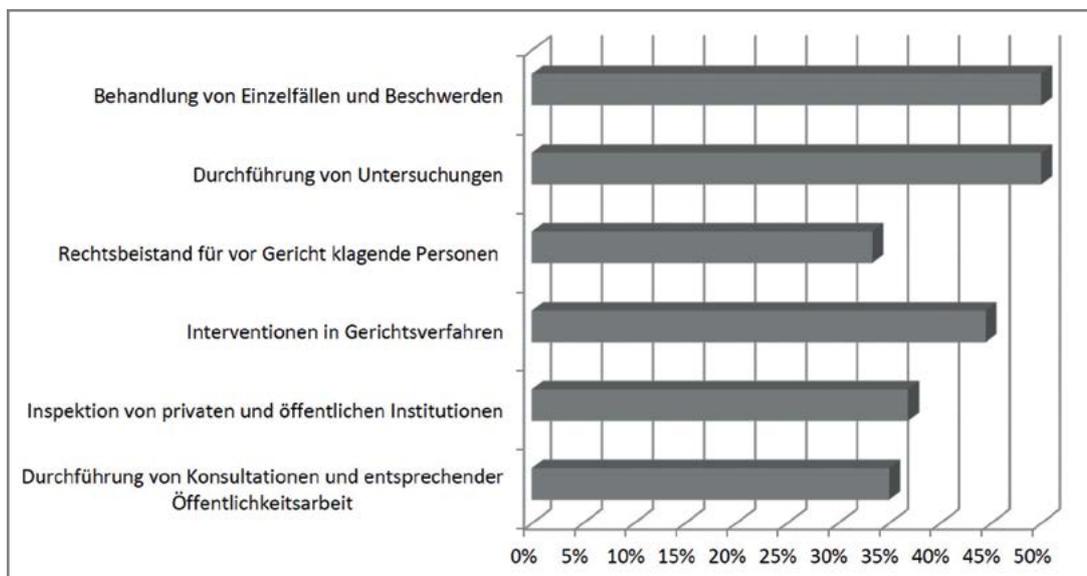
Insgesamt verfügen weniger als 50 Prozent der NMRI über die Befugnis, Einzelfälle und Beschwerden anzunehmen, juristische Untersuchungen anzustellen, bei Gerichtsverfahren zu intervenieren oder an Gerichtsverfahren unterstützend teilzunehmen. Nur ein Drittel der antwortenden NMRI dürfen private und öffentliche Institutionen, in denen Kinder außerhalb ihrer Familien untergebracht sind, ohne vorherige Ankündigung besuchen und inspizieren. Siehe hierzu Box 11.

Die beteiligten NMRI nehmen bei der Berichterstattung über die Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen des jeweiligen Staates verschiedene Rollen ein. Mehr als drei Viertel der antwortenden NMRI sind an den Prozessen um die Erstellung der Staatenberichte und dem Länderüberprüfungsverfahren (Universal Periodic Review, UPR) beteiligt. Einige der NMRI beteiligen sich an öffentlichen Konsultationen zu den jeweiligen Staatenberichten, andere legen eigene Berichte vor. Siehe hierzu Box 12.

Die antwortenden NMRI gaben an, über ein klares Mandat für Schutz (87 Prozent) und Förderung (83 Prozent) der Kinderrechte zu verfügen. 70 Prozent gaben an, eine Monitoringfunktion und zwei Drittel eine Bildungsfunktion zu haben. Nur knapp die Hälfte der antwortenden NMRI verfügen über ein Mandat, Einzelfälle zu bearbeiten. Die übrigen NMRI füllen ihr Schutzmandat durch andere Strategien und Aktivitäten als durch eine Begleitung oder Bearbeitung von Einzelfällen aus (zur Abgrenzung von Schutz und Förderung, siehe Kapitel 2.2). Siehe hierzu Box 13

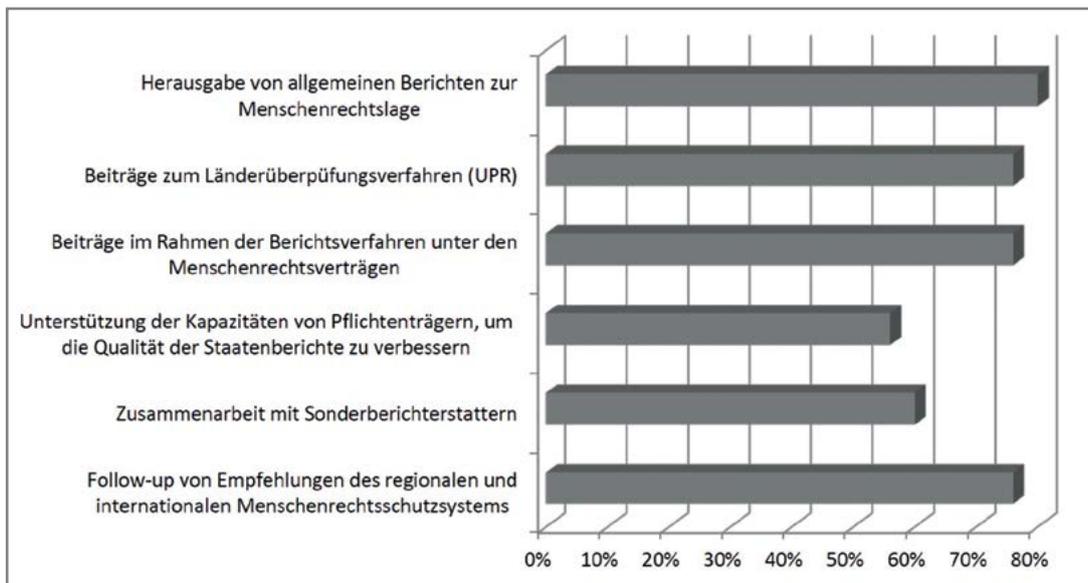
Wie die NMRI ihr Mandat zu Schutz, Förderung, Monitoring und Bildung ausfüllen, wird in Box 14 dargestellt.

Box 11: Wie nehmen NMRI ihr Schutzmandat wahr?



Quelle: Zusammenstellung auf Grundlage der Umfrage

**Box 12: Was tun NMRI im Bereich Monitoring?**



Quelle: Zusammenstellung auf Grundlage der Umfrage

**Box 13: Die Kernmandate der befragten NMRI (in absoluten Zahlen und in Prozent)**

Mandat	gesamt	in Prozent
Schutz	20	87 Prozent
Förderung	19	83 Prozent
Monitoring	16	70 Prozent
Bildung	14	61 Prozent
Insgesamt	23	100 Prozent

Quelle: Zusammenstellung auf Grundlage der Umfrage.

Die Zusammenschau in Box 14 zeigt, dass die Mandatsbereiche Förderung, Schutz, Monitoring und Bildung von NMRI unterschiedlich verstanden und mit unterschiedlichen Aktivitäten ausgefüllt werden. Für NMRI, die spezifisch für den Schutz von Kinderrechten tätig sind, stehen fast übereinstimmend die Annahme und Begleitung von Anzeigen und Beschwerden und/oder der besondere Schutz besonders gefährdeter Gruppen von Kindern (beispielsweise Kinder mit Behinderungen oder auf der Straße lebende Kinder) im Fokus ihrer Aktivitäten.

**Box 14: Welche Aktivitäten unternehmen NMRI für Schutz und Förderung, für Monitoring und für Bildung?**

Mandatsbereich	Aktivität
Schutz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teilnahme an Gerichtsverhandlungen - Prozessbeobachtung</li> <li>• Juristische Einzelfallbegleitung (Prozessbegleitung)</li> <li>• Schriftliche Stellungnahmen zu Kinderrechtsverletzungen</li> <li>• Beeinflussung der Gesetzgebung,</li> <li>• Einflussnahme auf die Polizeipraktiken</li> <li>• Angebot eines gebührenfreien telefonischen Notrufs (Hotline)</li> <li>• Besonderer Schutz für Kinder mit Behinderungen</li> <li>• Besonderer Schutz für Kinder, die auf der Straße leben</li> <li>• Schutz von Kindern und Jugendlichen aufgrund eines bewaffneten Konflikts</li> <li>• Schutz vor Kinderhandel</li> <li>• Monitoring von Kinderheimen, Schulen und Jugendgefängnissen</li> <li>• Schutz der körperlichen Integrität (Schläge, Misshandlung)</li> </ul>
Förderung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetzgebungs- und Regierungsberatung (Gesetzesvorhaben, Aktionspläne und Politik)</li> <li>• Workshops in Schulen</li> <li>• Förderung der Möglichkeiten zur Partizipation in öffentlichen Politiken</li> <li>• Erarbeitung von Studien und darauf basierende Politikberatung</li> <li>• Lobby-Arbeit zur Abschaffung der Prügelstrafe</li> </ul>
Monitoring	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unangekündigte Besuche von Kinderheimen und Jugendgefängnissen, Krankenhäusern und Polizeistationen</li> <li>• Monitoring des Zugangs zu Recht und Rechtsschutz</li> <li>• Monitoring von Kinderhandel</li> <li>• Monitoring von Entwicklung und Anwendung von Gesetzen</li> <li>• Jährliche Berichterstattung, Unterstützung der Vertragsstaatenberichte</li> <li>• Förderung des Kinderrechtsansatzes bei der Verabschiedung von Gesetzen, Politiken und Plänen</li> </ul>
Bildung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Information für Kinder und Jugendliche in den Schulen zu ihren Rechten, vor allem zu reproduktiven Rechten</li> <li>• Förderung des Rechts auf Bildung vor allem in ländlichen Gebieten</li> <li>• Menschenrechtsbildung für Multiplikatoren, vor allem für Lehrer und Lehrerinnen</li> </ul>

Quelle: Zusammenstellung auf Grundlage der Umfrage.

### 3.3.2 Qualifikationsprofile von NMRI Mitarbeitenden im Bereich Kinderrechte

Der fachliche Hintergrund der Mitarbeitenden, die in den antwortenden NMRI zu Kinderrechten arbeiten, variiert. Allerdings dominiert, wie in NMRI insgesamt (siehe unten), die rechtswissenschaftliche Ausbildung deutlich. Zahlreiche NMRI qualifizierten ihre kinderrechtlichen Mitarbeitenden durch spezifische Fort- und Weiterbildungen. Siehe hierzu Box 15.

Obwohl lediglich die Hälfte der NMRI über das Mandat verfügen, Einzelfälle juristisch zu begleiten, dominiert

die rechtswissenschaftliche Ausbildung (auch) innerhalb des Kinderrechtsbereichs. Lediglich in einigen der antwortenden NMRI haben die Mitarbeitenden weitere Berufsprofile und interdisziplinäre Zusatzqualifikation. Die OHCHR Umfrage unter NMRI von 2009 kommt zu einem ähnlichen Ergebnis: 81,9 Prozent der Mitarbeitenden in NMRI haben laut der Studie einen rechtswissenschaftlichen Hintergrund.<sup>40</sup> Allerdings kann eine rein juristische Konzeption eines Kinderrechtsbereichs zu kurz greifen; sozialwissenschaftliche Kompetenz ist zentral, da die Marginalisierung von Kindern und ihren Anliegen in der Gesellschaft nicht rein rechtlich erklärt und bearbeitet werden kann.

**Box 15: Welche Qualifikationen haben Mitarbeitende in NMRI?**

Land	Beruf
Costa Rica	Interdisziplinär, Rechtswissenschaften, Psychologie, Anthropologie, Kommunikationswissenschaft
El Salvador	Rechtswissenschaften, Psychologie
Kolumbien	Rechtswissenschaften, Psychologie, Anthropologie, Politologie
Namibia	Anwälte und Anwältinnen aus dem Bereich Adoptionsrecht, straffällig gewordene Jugendliche und rechtliche Betreuung von Kinder mit außerfamiliärem Fürsorgebedarf
Palästina	Rechtswissenschaft, Psychologie, Sozialarbeit
Ukraine	Pädagogik, Rechtswissenschaften, interdisziplinär, mindestens fünf Jahre Erfahrung im Kinderrechtsbereich

Quelle: Zusammenstellung auf Grundlage der Umfrage

### 3.4 Kinderrechtliche Handlungsfelder und Aktivitäten von NMRI

Die antwortenden NMRI führen im Rahmen ihres Mandates und ihrer Funktionen zahlreiche Aktivitäten zum Schutz und zur Förderung der Kinderrechte durch. Diese entsprechen insgesamt den in der Allgemeinen Bemerkung 2/2002 des CRC-Ausschusses aufgelisteten Handlungsfeldern beziehungsweise Aufgaben, die eine unabhängige Menschenrechtsinstitution für Kinder erfüllen sollte. Folgende Tabelle fasst die Ergebnisse der Umfrage zusammen. Siehe hierzu Box 16.

Die Ergebnisse zeigen deutlich, dass NMRI einen Schwerpunkt auf das Handlungsfeld Monitoring legen, sei es durch das Monitoring der Umsetzung der CRC insgesamt oder durch ein partielles Monitoring mit Hilfe von Vor-Ort-Untersuchungen oder Einzelfallbearbeitung.

Auffallend ist, dass sich wenige NMRI mit desaggregierter Datenerhebung befassen, also selber Daten erheben oder in anderer Weise dazu beitragen, dass staatliche Statistiken Kinder und Kinderrechte vermehrt berücksichtigen. Dies mag dadurch erklärbar sein, dass die wenigsten NMRI Kapazität zur Erhebung von Primärdaten haben; die Dominanz rechtswissenschaftlicher Perspektiven in den meisten NMRI mag ein weiterer Faktor sein.

Ferner sind nur wenige der an der Befragung teilnehmenden NMRI in der Bildung zu Kinderrechten aktiv, entwickeln zum Beispiel entsprechende Lehrpläne oder schulen Multiplikatoren und Multiplikatorinnen. Relativ viele sind hingegen in der Förderung des Allgemeinwissens über Kinderrechte tätig. Es gibt also eine Diskrepanz zwischen dem, was NMRI an allgemeiner Bildung zu Kinderrechten anbieten und dem, was sie an berufsgruppenbezogenen, spezifischeren Bildungsangeboten leisten können. Dies korreliert mit der Aussa-

40 OHCHR 2009, S. 11.

ge teilnehmender NMRI, dass die Nachfrage nach Beratung und/oder spezifischen Bildungsangeboten seitens öffentlicher Stellen oft gering ist. Siehe hierzu Box 18.

Die oben genannten Handlungsfelder belegen NMRI mit einer Reihe von Aktivitäten, die in Box 17 zusammenfasst sind.

**Box 16: In welchen kinderrechtlichen Handlungsfeldern sind NMRI aktiv?**

Bereich	Regelmäßig	Manchmal	Nie
Monitoring und Berichte über die Umsetzung der Kinderrechte durch die Regierung	13	10	2
Förderung der Angleichung nationalen Rechts an die Vorgaben der CRC und ihrer Protokolle	11	12	1
Förderung des Allgemeinwissens über Kinderrechte	10	14	1
Vorbereitung und Publikation von Empfehlungen bezüglich dem Schutz und der Förderung von Kinderrechten	10	12	3
Untersuchung von mutmaßlichen Kinderrechtsverletzungen	10	9	6
Monitoring der Integration des Kindeswohls in allen Kinder betreffenden Bereichen	9	13	2
Lobby-/Beratungsarbeit zur besseren Beachtung der Kinderrechte bei der Formulierung des nationalen Haushaltes und/oder Sektorpolitiken	8	13	2
Forschung zu Kinderrechten	7	11	6
Bildung in Kinderrechten für alle wesentlichen Akteure im Kinderrechtsbereich	4	13	6
Förderung der Desaggregation von kinderrechtsrelevanten Daten	3	12	8
Entwicklung von Programmen zur Förderung der Integration von Kinderrechten im Unterricht, in der Forschung und in Lehrpläne für Schulen und Universitäten	3	13	8

Quelle: Zusammenstellung auf Grundlage der Umfrage

**Box 17: Beispiele für kinderrechtsrelevante Aktivitäten von NMRI in verschiedenen Handlungsfeldern**

<p><b>Untersuchung von mutmaßlichen Kinderrechtsverletzungen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoring von Gewalt in Schulen</li> <li>• Monitoring in Kinderheimen und Jugendgefängnissen</li> <li>• Verfolgung von angezeigten kinderrechtlichen Beschwerden</li> <li>• Themenspezifisch: Verletzung und Beeinträchtigung der Rechte auf Bildung und Gesundheit; Zugang zu Justiz; Recht, frei über Eheschließung zu entscheiden und eine Familie zu gründen; Meinungsäußerungsfreiheit</li> </ul>
<p><b>Forschung zu Kinderrechten:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sammlung und Aufbereitung von positiven Beispielen auf Gemeindeebene</li> <li>• Systematische Forschung zu mutmaßlichen Kinderrechtsverletzungen und –beeinträchtigungen, beispielsweise im Bildungswesen</li> </ul>
<p><b>Vorbereitung und Publikation von Empfehlungen zu Schutz und Förderung von Kinderrechten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verfassen von Berichten für die interamerikanische Kommission der Menschenrechte</li> <li>• Teilnahme an Bewusstseinsbildungskampagnen zu Kinderrechten</li> <li>• Verfassen von Berichten über die Menschenrechtssituation in dem Land einschließlich Kinderrechte</li> <li>• Erstellen von Parallelberichten im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens</li> <li>• Themenspezifisch: Geheimhaltung von Adoptionen und Leihmutterchaft; sexuelle Ausbeutung von Kindern; Kinderarmut; Schutz von straffällig gewordenen Jugendlichen</li> </ul>

**Förderung der Angleichung nationalen Rechts an die Vorgaben der CRC und ihrer Protokolle**

- Unterstützung der Zivilgesellschaft bei der Erarbeitung von Gesetzesinitiativen
- Erarbeitung von Gesetzesvorschlägen
- Themenspezifisch: Kinderflüchtlinge; Gewalt gegen Kinder; Schutz zurückgelassener Kinder emigrierter Eltern; Recht auf Bildung von Kindern mit Behinderungen

**Lobby- oder Beratungsarbeit zur besseren Beachtung der Kinderrechte bei der Formulierung des nationalen Haushalts und/oder Sektorpolitiken:**

- Beteiligung an der Entwicklung eines Protokolls von Verfahrensvorschriften zur Gewährleistung der Beachtung der Kinderrechte
- Verfassen von Stellungnahmen hinsichtlich des Rechts auf Wohnen für Waisenkinder und Kinder, die nicht bei ihren Eltern leben
- Proteste bei Regierungsstellen, wenn Kinderrechte in den jeweiligen Sektorpolitiken nicht beachtet werden
- Kommentierung bei Gesetzgebungsverfahren

**Monitoring und Berichte über die Umsetzung von Kinderrechten auf Seiten der Regierung:**

- Unterstützung der Regierung beim Erstellen der CRC-Staatenberichte
- Verfassen eigener Stellungnahmen zur Ergänzung der Staatenberichte
- Verfassen von Parallelberichten
- Verfassen von Berichten an das Parlament zur Situation der Menschenrechte einschließlich Kinderrechte und allgemeine jährliche Berichterstattung

**Förderung der Aufschlüsselung von Daten nach kinderrechtsrelevanten Gesichtspunkten:**

- Unterhaltung eigener Datenbanken
- Zusammenarbeit mit statistischen Ämtern, um eine rechtsbasierte Datenerhebung zu fördern

**Monitoring der Integration des Kindeswohls in allen Kinder betreffenden Bereichen und Analyse nationalen Rechts**

- Analyse von Aktionsplänen, beispielsweise zur Förderung von Kindern und Familien
- Monitoring der Medien
- Monitoring des Rechts von Kindern auf Zugang zu Recht(sschutz)

**Entwicklung von Programmen zur Förderung der Integration von Kinderrechten in den Unterricht, Forschung und Lehrpläne für die Schulen und Universitäten:**

- Präsenz in entsprechenden Kommissionen und Ministerien
- Zusammenarbeit mit Universitäten, um in Kinderrechten zu schulen
- Zusammenarbeit mit Lehrkräften

**Bildung in Kinderrechten für alle wesentlichen Akteure im Kinderrechtsbereich:**

- Erstellen von Bildungsmaterial
- Durchführen von Weiterbildungen von Personen, die mit Schutz und Fürsorge von Kindern befasst sind
- Capacity Building in Schulen
- Capacity Building für Pflichtenträgerinnen und Pflichtenträger

**Förderung des Allgemeinwissens über Kinderrechte:**

- Kulturelle und sprachliche Kontextualisierung von Material
- Verbreitung von Material, Durchführung von Konferenzen
- Organisation eines jährlichen Filmfestivals mit speziellen Angeboten für Schulkinder

Quelle: Zusammenstellung auf Grundlage der Umfrage

Die Übersicht in Box 17 lässt erkennen, dass NMRI bestimmte Aktivitäten übereinstimmend bestimmten Handlungsfeldern zuordnen (zum Beispiel im Bereich der Bildung), andere Aktivitäten, zum Beispiel im Bereich Monitoring) aber ganz unterschiedlichen Handlungsfeldern zurechnen.

Deutlich wird auch, dass die an der Befragung teilnehmenden NMRI drei Rollen bei den Staatenberichtsverfahren, unter der CRC und dem Bericht zum Universal Periodic Review (UPR), einnehmen. Sie

- unterstützen bei der Erstellung des Regierungsberichts durch Beratung oder
- kommentieren den Bericht der Regierung und/oder
- erstellen einen Parallelbericht.

Dies zeigt noch einmal, wie verschieden die Mandate von NMRI sind beziehungsweise wie verschieden sie ihre Mandate ausführen, auch wenn sie Institutionen eines Typus sind und von den gleichen Prinzipien geleitet werden.

### 3.5 Zusammenarbeit von NMRI mit anderen Akteuren

Die überwiegende Mehrheit der NMRI, die sich an der Umfrage beteiligt haben, erklärt, dass die Zusammenarbeit und Koordinierung mit zahlreichen weiteren Akteuren der Gesellschaft wichtiger Teil ihrer Strategie zum Schutz und zur Förderung von Kinderrechten ist. Dazu gehören (nach Häufigkeit der Nennung) die Zivilgesellschaft (84 Prozent), Medien, UN-Institutionen, staatliche Institutionen aus dem Kinderrechtsbereich, Universitäten und internationale Geber. Die Privatwirtschaft und Think Tanks sind nur für 48 Prozent der teilnehmenden NMRI wichtige Kooperationspartner.

Die Zusammenarbeit mit den genannten Akteuren drückt sich unter anderem durch die gemeinsame Organisation von Runden Tischen aus, gemeinsamen Inspektionen von Kinderheimen oder Jugendstrafanstalten und dem institutionalisiertem Austausch von Informationen.

Die Zivilgesellschaft wird als wichtiger Partner angesehen, da sie weder über staatliche Autorität verfügt noch staatliche Verantwortungen wahrnimmt und teilweise über weitergehende Informationen verfügt als staatliche Institutionen. Für manche NMRI sind sie ein wichtiger Mittler bei der Weiterleitung und Begleitung von Anzeigen und Beschwerden, vor allem wenn sie aus den ländlichen Regionen eines Landes kommen, da

dort Beschwerden häufig nicht direkt bei der eigentlich zuständigen Stelle eingelegt werden. NMRI sehen die Medien als wichtigen Faktor sowohl für Bildung und Sensibilisierung wie auch für Lobbyarbeit, zum Beispiel durch Veröffentlichung von Stellungnahmen zu kinderrechtlichen Fragen. Universitäten und Think Tanks sind lediglich für solche NMRI relevant, die selbst nicht über das Mandat für Forschungstätigkeiten verfügen oder keine dafür Kapazitäten haben. Staatliche Kinderrechtsinstitutionen – soweit sie existieren – sind ein bedeutender Bündnispartner für NMRI, da sie meist von der Mikroebene bis hin zur Makroebene gut vernetzt sind und über Informationen und andere Hebel verfügen, um effektiv zu Kinderrechten arbeiten zu können. Vor allem in Ländern, in denen NMRI von der Bevölkerung als „staatlich“ wahrgenommen werden und staatliche Institutionen nicht unbegrenzt das Vertrauen der Bevölkerung genießen, haben zivilgesellschaftliche Organisationen leichteren Zugang zur Bevölkerung und Informationen über Menschenrechtsbeeinträchtigungen und -verletzungen. Internationale oder regionale Menschenrechtsgremien können die NMRI vor allem durch unabhängiges Monitoring unterstützen. Ferner werden die Weiterbildungsangebote der UN-Institutionen OHCHR, UNICEF und UNDP sehr geschätzt.

In vielen Antworten wiesen NMRI darauf hin, dass in ihren Ländern eine nationale Kommission, zusammengesetzt aus staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, zu Kinderrechten arbeitet und sich koordiniert. Die NMRI sind regelmäßig aktives Mitglied solcher Kommissionen. Diese Kommissionen können sowohl allgemein oder themenspezifisch tätig sein. In Guatemala beispielsweise ist die guatemaltekeische NMRI (Procuraduría de Derechos Humanos) aktives Mitglied der Nationalen Kommission zur Suche nach während des Bürgerkrieges verschwundenen Kinder (Comisión Nacional de la Búsqueda de la Niñez Desaparecida). Sie erarbeitet Strategien zur Auffindung dieser Kinder und unterstützt sowohl finanziell wie auch organisatorisch entweder die Familienzusammenführung oder zumindest ein einmaliges Treffen der Familienmitglieder.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die NMRI die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, neben der regionalen Kooperation und Koordination, wertschätzen und vorantreiben. Sie nehmen ihre kinderrechtlichen Funktionen regelmäßig in Zusammenarbeit mit weiteren Organisationen und Institutionen wahr.

Die Annahme, dass weniger Kompetenzen und Kapazitäten für Kinderrechte in einer NMRI präsent sind, weil spezifische Kinderrechtsinstitutionen in dem Land

existieren, kann nicht bestätigt werden. Regelmäßig erwähnten die NMRI die Zusammenarbeit mit kinderrechtsrelevanten Institutionen in den jeweiligen Ländern, die entweder für Kinder insgesamt oder für Teilfragen zuständig sind. In Kolumbien beispielsweise übernimmt das kolumbianische Institut für Familienfürsorge (ICBF) eine wichtige Rolle in der Prävention der Rekrutierung und bei der Reintegration von Kindersoldatinnen und Kindersoldaten. Gleichzeitig ist die kolumbianische NMRI in dem Bereich sehr aktiv und nennt es als Schwerpunktaktivität zum Schutz der Kinderrechte. In diesem Fall stärken sich die jeweiligen Institutionen damit gegenseitig. Wie dies in anderen Ländern aussieht, muss im Einzelfall erhoben werden.

### 3.6 Herausforderungen bei der Arbeit zu Kinderrechten

Die NMRI wurden zu ihren besonderen Herausforderungen und Schwierigkeiten in ihrer täglichen Arbeit zu Kinderrechten befragt. Telefoninterviews<sup>41</sup> ergänzten die Angaben der Umfrage. Box 18 fasst diese Herausforderungen zusammen.

Knapp 40 Prozent der antwortenden NMRI haben weder Probleme mit ihren finanziellen oder personellen Ressourcen. Allerdings ist die Mehrheit dieser NMRI in Mitgliedsstaaten der EU beheimatet.

Die Mehrheit der NMRI haben Schwierigkeiten, Pflichtenträger, also staatliche Amtsträger und Amtsträgerinnen, zur Befolgung der Empfehlungen der NMRI zu bewegen. Mehr als 70 Prozent der NMRI sehen die Kooperation mit Pflichtenträgern generell als Herausforderung. Mehr als die Hälfte der NMRI empfindet es als problematisch bis sehr problematisch, Weiterbildung für Angestellte des öffentlichen Dienstes durchzuführen: Sie scheitern meist an der mangelnden Nachfrage. Sicherheitsfragen beziehungsweise Bedrohung für Leib und Leben der NMRI Mitarbeitenden sind für unter 30 Prozent der antwortenden NMRI relevant.

Die Telefoninterviews ergaben, dass die NMRI trotz verbreiteter Ressourcenknappheit ihr Tagesgeschäft insgesamt bewältigen. Sie stoßen allerdings auf größere Hindernisse, wenn sie proaktiv neue Themen bearbeiten möchten oder entsprechende neue Aktivitäten

planen, beispielsweise eine Studie als Grundlage für die Erschließung eines neuen Themenfelds. So verfügt zum Beispiel die NMRI im Kosovo nicht über geeignetes Fachpersonal und kann nicht zu Kinderrechten, Kinderschutz- und neue Medien<sup>42</sup> arbeiten. Der namibischen NMRI fehlen die Mittel zur Durchführung der geplanten Studie zur sexuellen Ausbeutung. Auch HIV/Aids konnte weniger als nötig aufgegriffen werden. Anderen NMRI fehlen finanzielle Ressourcen, um in neue Handlungsfelder vorzudringen. So kann die NMRI in Guatemala, wo eine Sprachenvielfalt herrscht, lediglich die dominante Amtssprache bedienen und kein schriftliches oder audio-visuelles Material in weiteren Sprachen produzieren.

Wenn NMRI Einzelfälle nicht selbst bearbeiten können, leiten sie diese an assoziierte Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte weiter. Einige Gesprächspartnerinnen und -partner bemängeln dabei, dass es mittlerweile zwar spezialisierte Anwältinnen und Anwälte zu Menschenrechtsverletzungen gäbe, jedoch kaum zu mutmaßlichen Verletzungen von Kinderrechten. Lediglich für den Spezialbereich Adoption könne auf Expertise zurückgegriffen werden, so Mitarbeitende der NMRI in Namibia. Der namibischen NMRI war es bislang aufgrund eigener Kapazitätsprobleme nicht möglich, den interessierten Rechtsanwälten und Rechtsanwältinnen entsprechende Weiterbildungen anzubieten. Spezielle Postgraduierten- oder Masterstudiengänge, wie sie zu Menschenrechten oder Strafrecht insgesamt existieren, seien zu Kinderrechten bislang nicht vorhanden.

Die NMRI in El Salvador, Guatemala und in Bosnien-Herzegowina identifizieren einen Bedarf für eine bessere Wirkungsmessung ihrer Aktivitäten. Dazu zählen sie die Entwicklung von Standards und Indikatoren zu zentralen Kinderrechten. Mithilfe von definierten Standards und Indikatoren könnten Basisdaten ausgewertet werden, um die Voraussetzung für eine Wirkungsevaluierung der Arbeit der NMRI zu schaffen. Sie erwarten von einer regionalen Vernetzung eine Unterstützung für die Weiterentwicklung der Messbarkeit der Wirkung ihrer Arbeit. Die Arbeit an Kinderrechten ist noch jünger als die Menschenrechtsarbeit beispielsweise zu Folter, Verschwindenlassen oder außergerichtlichen Hinrichtungen. Selbst zu diesen klassischen Menschenrechtsthemen ist die Messung der Wirksamkeit der Menschenrechtsarbeit noch nicht vollständig

41 Kolumbien, Guatemala, El Salvador, Namibia, Kosovo, Bosnien und Herzegowina, Palästina.

42 Beispiel Internet: Sowohl die Nutzung als auch der Schutz vor Gewalt im Internet wurde mehrfach als wichtige und noch nicht ausreichend bearbeitete Themen genannt, beispielsweise von El Salvador, Kosovo und Guatemala.

erarbeitet. Bezüglich der Kinderrechte ist dies nicht anders. Die Auswertung der Menschenrechtsarbeit ist für ein kontinuierliches Lernen und Verbessern der Arbeitsansätze jedoch zentral und sollte entsprechend gefördert werden.

---

**Box 18: Wo erleben NMRI Probleme in ihrer Arbeit zu Kinderrechten?**

Sachlicher Bereich	Kein Problem	Problematisch	Sehr problematisch
<b>Beschwerden- und Einzelfallbearbeitung</b>			
Bearbeitung und Kategorisierung der Anzeigen	10	4	5
Mangel an ausgebildetem Personal	11	3	5
Schwierigkeiten zu erreichen, dass die Pflichtenträger den Empfehlungen der NMRI folgen	4	9	8
Mangelnde Kooperation der Pflichtenträger	6	9	6
Mangel an Ressourcen für die Menge der Fallbearbeitung	8	6	6
Sicherheitsmängel	14	2	4
Mangel an weiblichen Personal für die Bearbeitung von sexualisierter Gewalt gegen Mädchen und junge Frauen	13	4	3
<b>Bildung und Forschung</b>			
Mangel an ausgebildetem Personal	8	4	8
Mangel an Ressourcen	6	7	8
Zu wenig Interesse an Trainings auf Seiten der Verwaltung	8	10	1
Fehlendes Mandat	6	6	3
<b>Öffentlichkeitsarbeit</b>			
Mangel an ausgebildetem Personal	9	5	6
Mangel an Ressourcen	8	5	8
Fehlendes Mandat	12	4	0

Quelle: Zusammenstellung auf Grundlage der Umfrage

---

### 3.7 Erfahrungen der NMRI mit Entwicklungspartnern

80 Prozent der antwortenden NMRI aus den Kooperationsländern der Entwicklungszusammenarbeit haben Erfahrungen mit internationaler Zusammenarbeit, vor allem mit UN-Institutionen, wie UNICEF, UNDP und dem OHCHR.<sup>43</sup> Weitere 25 Prozent der NMRI aus Ländern des Südens kooperierten bislang mit Save the Children, beispielsweise zur Einrichtung von Monitoringstrukturen auf den Philippinen. Kaum eine NMRI aus dem Süden hat Erfahrungen mit bilateraler staatlicher Zusammenarbeit. Auch wenn bilaterale Geber teilweise mit NMRI zusammenarbeiten, taten sie dies bislang kaum zu Kinderrechten.<sup>44</sup> So hat das BMZ über den Zivilen Friedensdienst (DED-ZfD) beispielsweise die NMRI in Guatemala, Nepal und Afghanistan unterstützt, allerdings nicht in dem Themenbereich Kinderrechte. Derzeit kooperiert die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) im Auftrag des BMZ mit dem überamerikanischen Dachverband von Ombudsstellen (FIO), allerdings nicht spezifisch mit dem kürzlich gegründeten Kinderrechtsarbeitskreis der FIO. Für die kolumbianische NMRI finanzierten die Internationale Organisation für Migration (IOM) und die United States Agency for International Development (USAID) ein Bildungsprojekt zu Kinderrechten mit dem Fokus auf Bildung zu sexuellen und reproduktiven Rechten in Schulen. Das Projekt wurde von Studierenden der regionalen Universitäten durchgeführt. Damit wurde der Zugang zu Kindern und Jugendlichen in mehreren Regionen des Landes sichergestellt und notwendiges Wissen erlangt über den regionalen Umgang mit sexualisierter Gewalt und sexuellen Übergriffen in den Schulen. Die Konrad-Adenauer-Stiftung arbeitet sowohl mit dem afrikanischen Netzwerk NANHRI sowie mit einigen afrikanischen NMRI, beispielsweise in Namibia zu (Anti)-Korruption. Das Ziel dabei ist, Strategien zu entwickeln, damit die afrikanischen NMRI zu wichtigen Akteuren in der Korruptionsbekämpfung werden und die Zusammenhänge zwischen Menschenrechtsbeeinträchtigungen und Korruption zu bearbeiten.<sup>45</sup>

Eine derartige Zusammenarbeit mit verschiedenen internationalen Akteuren war gerade für NMRI, die sich in der Aufbauphase befanden, richtungweisend und entscheidend für ihre spätere Arbeitsweise. Die NMRI in Palästina und im Kosovo haben dies deutlich beschrieben:

#### Box 19: Gute Beispiele der Kooperation zwischen internationalen Gebern und NMRI

##### Palästina:

Die palästinensische NMRI (Palestinian Independent Commission for Human Rights (ICHR)) arbeitet mit Save the Children UK und UNICEF zusammen. Im Rahmen dieser Partnerschaft konnte das ICHR auch Beratung durch die NMRI aus Kroatien und Slowenien erhalten und damit Expertise aus einem Postkonfliktland. Bis dahin erfüllte die ICHR ihr Mandat zu Kinderrechten eher ad hoc und inkonsistent, und somit nicht strategisch aus. Zwei Mitarbeiter der NMRI aus Kroatien und Slowenien führten eine Bedarfsanalyse für die ICHR durch: Sie kamen für zwei Monate nach Palästina, um die Möglichkeiten zur Einrichtung einer Ombudsstelle für Kinderrechte zu untersuchen. Die ICHR hatte bereits langjährige Erfahrung im Umgang mit Internationalen Nichtregierungsorganisationen (INGO) und Beratung; an der Beratung durch eine Schwester-NMRI aus Europa wertschätzte die ICHR vor allem, dass die beiden Berater realistische Vorschläge auf Grundlage der tatsächlichen personellen und finanziellen Kapazitäten der ICHR entwickelten und sich nicht von nicht erreichbaren Idealvorstellungen leiten ließen.

##### Kosovo:

Die Kooperation mit UNICEF hat zu einer wesentlichen Stärkung der kosovarischen NMRI (Ombudsperson, Avokati i Popullit) insgesamt und ihres Kinderrechtsbereichs beigetragen. UNICEF ermöglichte einen Erfahrungsaustausch mit Mazedonien und Montenegro durch eine Studienreise; dies bewertete die NMRI im Kosovo als essentiell für ihre spätere Strukturierung des Kinderrechtsbe-

43 OHCHR 2010, S. 9 Übersicht über Kooperationen von UN-Institutionen mit NMRI.

44 Einige Beispiele in: GIZ 2011, S. 5.

45 Beispielsweise durch die gemeinsam mit NANHRI organisierte Konferenz zu Korruption und Menschenrechte im März 2011 in Botswana mit reger Teilnahme der afrikanischen NMRI-Mitglieder. Siehe <http://www.kas.de/rspssa/en/events/44784/>.

reichs. Eine durch die Kooperation ermöglichte Publikation zu Kinderrechten für Schulen verschaffte der NMRI einen großen Anstieg ihres Bekanntheitsgrades im Kosovo. Die sich daran anschließende Förderung von Save the Children zu „Sexual Exploitation of Children in Kosovo“ ermöglichte der kosovarischen NMRI, diese Kinderrechtsverletzung zu bearbeiten.

Quelle: Zusammenstellung auf Grundlage der Umfrage, Telefoninterview ICHR Palästina

Bilaterale Geber arbeiten bislang wenig zu Kinderrechten<sup>46</sup> und relativ selten mit NMRI.<sup>47</sup> Internationale NGOs (INGOs), allen voran Save the Children, sind zu Kinderrechten aktiver und beteiligen sich ebenfalls an der Stärkung der institutionellen Strukturen und fördern Capacity Development, wie das Beispiel Palästina gezeigt hat. UN-Organisationen, wie UNICEF, UNDP und OHCHR, sind bei der Zusammenarbeit mit NMRI derzeit aktiver als bilaterale Akteure oder INGOs. Bilaterale Geber könnten von der Expertise ihrer eigenen NMRI profitieren und so den Austausch von NMRI zu NMRI befördern. Daneben haben bilaterale Geber oft mehr Erfahrung als INGOs im Institutionenaufbau generell und mit der Zusammenarbeit mit staatlichen Pflichtenträgern. Damit könnten sich UN-Organisationen, INGOs und bilaterale Geber gut ergänzen.

### 3.8 Erfolgreiche Strategien und Aktivitäten von NMRI

Auf die Frage nach erfolgreichen Beispielen und guten Ergebnissen der Internationalen Zusammenarbeit antworteten die NMRI regelmäßig allgemein und nicht spezifisch zu ihrer Zusammenarbeit mit internationalen Akteuren. Einige Aktivitäten sollen hier dennoch aufgeführt werden, da sie für Kooperationsvereinbarungen mit NMRI gute Beispiele sein können.

#### Box 20: Beispiele aus der Arbeit zu Kinderrechten der NMRI in Guatemala, Ukraine und Kosovo

**Guatemala:** Seit 1998 gibt es in Guatemala auf Gemeindeebene Gremien zum Schutz von Kindern und Jugendlichen, die in ihren Rechten verletzt werden. Die Rechtsgrundlage, die diese Gremien einführt, stammt aus den späten 1990er Jahren, einer Zeit, in der ein neues und friedliches Guatemala aufgebaut werden sollte. In den letzten Jahren ist von diesem Enthusiasmus nur wenig zu spüren gewesen; und Gewalt gegen Kinder ist erneut zur Normalität geworden. Die guatemaltekische NMRI (Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala) entwickelte daher die folgende Strategie:

- Makroebene: Sensibilisierung der Politik zu Gewalt gegen Kinder
- Regionale Ebene: Schulung von acht bestehenden regionalen Netzwerken zu Kinderrechten
- Mikroebene: Wiederbelebung der 190 Gremien auf Gemeindeebene, bestehend aus staatlichen, nicht-staatlichen und kirchlichen Akteuren.

Diese konzertierte Aktion hat bislang erreicht, dass Kinderrechte und Verbot von Gewalt gegen Kindern in Guatemala bis auf die Gemeindeebene präsent ist. Inwiefern dadurch die Zahl der Opfer von Gewalt gesunken ist, wurde bislang nicht gemessen.

**Ukraine:** Die Intervention der ukrainischen NMRI (Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights) bei Einzelfällen und mutmaßlichen Rechtsverletzungen hat mehr Erfolge hervorgebracht als allgemeine Sensibilisierungskampagnen. Schrift-

46 Siehe Simon 2012. Bölscher 2011 zu Kinderrechten innerhalb der EU-Außenpolitik kommt zu ähnlichen Ergebnissen.

47 GIZ 2011.

liche Stellungnahmen zu kinderrechtsspezifischen Themen, gerichtet an nationale und lokale Autoritäten, haben dazu geführt, dass Pflichtenträger ihre Verantwortung und Pflichten für den Schutz der Kinderrechte verstanden und teilweise angenommen haben.

**Kosovo:** Die kosovarische NMRI (Ombudsperson, Avokati i Popullit) ist im Aufbau. Die Kinderrechtsabteilung wird eng von UNICEF begleitet. Das Kooperationsprojekt zwischen Save the Children und der kosovarischen NMRI zu sexueller Ausbeutung wurde abgeschlossen. Die Verbreitung der Ergebnisse der Untersuchung und die enge Zusammenarbeit mit der Polizei, Staatsanwaltschaft, Schulen und nicht staatlichen Organisationen haben zu einem breiten Bündnis zum Kampf gegen sexuelle Ausbeutung beigetragen. Ergebnisse dieses Ansatzes liegen noch nicht vor.

Ferner versucht die NMRI, die Kinderrechte auf allen Ebenen und Stufen des Bildungswesens bekannt zu machen und geachtet werden. Die NMRI betont die Notwendigkeit von Aktivitäten zum Empowerment von Kindern und Jugendlichen. Durch diese Aktivitäten lernen die Kinder und Jugendlichen die Schutzmechanismen kennen und sind anschließend in der Lage, diese Mechanismen in Anspruch zu nehmen. So lernen sie zum Beispiel, an welche Institutionen sie sich wenden können.

Die interne Weiterentwicklung der Ombudsinstitution im Kosovo wurde durch die regionale Vernetzung mit Institutionen aus Nachbarstaaten und dem daraus erwachsenen Erfahrungsaustausch gefördert. Die Teilnahme an regionalen Netzwerken soll trotz finanzieller Engpässe der NMRI weiterverfolgt werden.

Die Verabschiedung des Jugendstrafrechts und die Einrichtung des Rates für Schutz und Rechte von Kindern und Jugendlichen, in dem die NMRI Beobachterstatus hat, bewertet die NMRI als bedeutenden Schritt bei der institutionalisierten Umsetzung der Kinderrechte im Kosovo.

Quelle: Zusammenstellung auf Grundlage der Umfrage

Was macht eine gute NMRI aus? In einer umfangreichen Studie für das International Council for Human Rights Policy identifiziert Richard Carver verschiedene Aspekte für die mögliche Wirksamkeit von NMRI. Auch wenn er insgesamt darauf hinweist, dass NMRI sehr verschieden sind, schlussfolgert er, dass folgende Rahmenbedingungen für erfolgreiche Aktivitäten und die Effektivität von NMRI förderlich sind<sup>48</sup>:

- Zugänglichkeit der NMRI, das heißt ist sie gut erreichbar und offen für alle Ratsuchende
- Integrität und Professionalität der Mitarbeitenden der NMRI
- Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft
- Existenz eines umfangreichen Mandats
- Eigenes Monitoring, ob die Empfehlungen der NMRI umgesetzt werden
- Internationale Vernetzung und
- Systematik des Arbeitsansatzes im Gegensatz zu ad-hoc Aktivitäten.

Die Ergebnisse der Umfrage zeigen deutlich, dass viele der NMRI nur partiell über solche förderlichen Rahmenbedingungen verfügen. Mit ihrem Fokus auf Good Governance können bilaterale Geber entsprechend dazu beitragen, dass sich die Rahmenbedingungen für NMRI verbessern und diese ihr Menschenrechtsmandat effektiver wahrnehmen können.

### 3.9 Lessons learnt und Empfehlungen für die Zusammenarbeit der EZ mit NMRI

Jede NMRI ist einzigartig. Das ist das Ergebnis dieser Befragung von NMRI und einer vierwöchigen Internetdebatte der United Nations Development Group beziehungsweise ihres Human Rights Policy Networks.<sup>49</sup> NMRI weisen grundlegende Unterschiede hinsichtlich ihrer Entwicklung, ihres Mandats, dem politischen Kontext und der Existenz weiterer externer Akteure im jeweiligen Land auf. NMRI sind zwar ein weltweiter Typ von Institutionen und beziehen sich alle auf die Pariser Prinzipien, aber dennoch muss jede NMRI in ihrer Funktion, Mandat und Kapazität vor ihrem Länderhintergrund analysiert und verstanden werden.

48 International Council on Human Rights Policy 2005, S. 8.

49 Huritalk 2008, S. 12.

Für die Unterstützung von NMRI ist es daher notwendig, NMRI in jeweilige Bedarfsanalysen einzubinden oder NMRI ihren eigenen Bedarf formulieren und bestimmen zu lassen. Dies mag selbstverständlich erscheinen, ist es in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit jedoch nicht immer. Dieser Aspekt ist vor allem dann von Bedeutung, wenn Bedarfe priorisiert werden müssen: NMRI bewegen sich häufig in politisch sensiblen Bereichen, so dass sich der fachliche Bedarf der NMRI durchaus von dem politischen Bedarf unterscheiden kann. Diese Problematik ist treffsicher nur in enger Zusammenarbeit mit den jeweiligen NMRI zu lösen.

Wenn also eine Unterstützung von NMRI von strategischer Bedeutung sein und über die Finanzierung spezifischer Projekte hinausgehen soll, sollte eine fachliche Unterstützung mit einer Organisationsberatung einhergehen, damit die jeweiligen Themen nachhaltig institutionalisiert und nicht nur kurzfristig, projektgebunden bearbeitet werden. Zeitgebundene Unterstützung für spezifische Projekte erzeugen zwar ein Produkt der NMRI – aber die jeweilige NMRI kann nur dann mit diesem Produkt strategisch und systematisch arbeiten, wenn die Unterstützung mindestens über einen mittelfristigen Ansatz verfügt, der auf Nachhaltigkeit abzielt.

In der technischen oder fachlichen Unterstützung von NMRI durch Entwicklungspartner war es bislang sinnvoll, entweder neue Akzente zu setzen oder durch eine strategische Kooperation ein Thema auf der politischen Agenda eines Landes zu platzieren. Systematisches Capacity Development für Einzelfallbegleitung, Politikberatung und die juristische Begleitung mutmaßlicher Menschenrechtsverletzungen gilt vielen NMRI und Gebern als sinnvoll,<sup>50</sup> da die NMRI in ihrer Gesamtheit davon profitieren kann und nicht nur eine spezielle Abteilung. Selbst die Klassifizierung von Fällen ist oft schon kompliziert, da sie häufig aufgrund der Handlung (zum Beispiel Schlagen von Kindern) und nicht aufgrund des betroffenen Rechts (zum Beispiel Recht auf körperliche Integrität) durchgeführt wird. Gerade in diesem Bereich kann Entwicklungszusammenarbeit NMRI unterstützen, unter anderem durch Süd-Süd-Kooperationen wie sie oben beschrieben wurden (siehe Box 19).

Ein großer Teil der NMRI übernimmt Monitoring-Aufgaben.<sup>51</sup> Fast alle NMRI erstellen jährliche Menschenrechtsberichte, die auch auf Monitoring-Aktivitäten beruhen. Solche Berichte sind eine wichtige Informationsquelle auch für bilaterale Geber: Die stellen die Menschenrechtslage dar und enthalten in der Regel Empfehlungen, wie sie verbessert werden könnte. Sowohl für den Politikdialog wie bei der Programmgestaltung kann die Entwicklungszusammenarbeit solche Informationen nutzen. In Ländern, in denen NMRI bislang aufgrund finanzieller oder fachlicher Probleme keine fundierten Berichte erstellen, kann Entwicklungszusammenarbeit ihre Monitoring-Kapazität unterstützen.

Bezüglich einer strategischen Kooperation mit NMRI stellt sich die Frage, ob die bilaterale technische Zusammenarbeit über die entsprechenden politischen Hebel verfügt, um ein kinderrechtliches Thema auf die politische Agenda eines Landes zu setzen. Bislang waren dazu UN-Organisationen oft besser in der Lage. Allerdings verfügen UN-Organisationen oft über geringe finanzielle Mittel und agieren daher in sehr kurzen Zeithorizonten. Eine Zusammenarbeit von bilateralen Gebern mit UN-Organisationen kann vor diesem Hintergrund für beide Parteien und die jeweilige NMRI durchaus gewinnbringend sein.<sup>52</sup>

Es ist deutlich geworden, dass die antwortenden NMRI wenig spezifische kinderrechtsrelevante Bildungsarbeit unternehmen und es mangels Nachfrage für NMRI schwierig ist, die öffentliche Verwaltung beziehungsweise das jeweilige Personal zu Kinderrechten zu schulen. Wenn jedoch die Nachfrage vorhanden ist, können solche Schulungen auch durch die Entwicklungszusammenarbeit gefördert werden. Damit können die jeweiligen nationalen Pflichtenträger für Kinderrechte sensibilisiert werden. Gleichzeitig werden so auch die Mitarbeitenden in der Entwicklungszusammenarbeit sensibilisiert, so dass ihre Programme mehr Wirkung für Kinderrechte zeigen können. SIDA, die schwedische Agentur für Entwicklungszusammenarbeit, hat ein solches Programm („Mainstreaming in Action“) mit der kenianischen NMRI durchgeführt und damit auch das eigene Kinderrechtsmainstreaming vorangetrieben.<sup>53</sup>

50 Huritalk 2008, S. 14 und Telefoninterviews, NMRI Kosovo, Bosnien und Herzegowina.

51 Siehe auch OHCHR 2009, S. 26.

52 UNDP 2010, S. 105 – 131 bieten ein Überblick über Erfahrungen der Zusammenarbeit, wenn auch nicht kinderrechtsspezifisch.

53 Halvorsen 2011, S. 143 – 144.

## Verzeichnis der Boxen

Box 1: Ausgewählte Strukturmerkmale in verschiedenen NMRI-Typen .....	11	Box 14: Welche Aktivitäten unternehmen NMRI für Schutz und Förderung, für Monitoring und für Bildung? .....	27
Box 2: Entstehung von NMRI nach Kontinent und Dekade (1970-2009) .....	12	Box 15: Welche Qualifikationen haben Mitarbeitende in NMRI? .....	28
Box 3: Die Pariser Prinzipien in Auszügen .....	13	Box 16: In welchen kinderrechtlichen Handlungsfeldern sind NMRI aktiv? .....	29
Box 4: Die drei Grade der Akkreditierung von NMRI durch den internationalen Dachverband (ICC) ...	15	Box 17: Beispiele für kinderrechtsrelevante Aktivitäten von NMRI in verschiedenen Handlungsfeldern	29
Box 5: Welche Art der Institution für Kinderrechte empfiehlt der CRC-Ausschuss den Staaten in seinen Abschließenden Bemerkungen? .....	17	Box 18: Wo erleben NMRI Probleme in ihrer Arbeit zu Kinderrechten? .....	33
Box 6: Wie verankern NMRI die Arbeit zu Kinderrechten (in absoluten Zahlen und in Prozent)? ...	21	Box 19: Gute Beispiele der Kooperation zwischen internationalen Gebern und NMRI .....	34
Box 7: Zu welchen kinderrechtlichen Themen arbeiten NMRI? .....	22	Box 20: Beispiele aus der Arbeit zu Kinderrechten der NMRI in Guatemala, Ukraine und Kosovo .....	35
Box 8: Zu welchen Rechtsträger/innen arbeiten die NMRI noch? .....	22		
Box 9: Wie arbeiten NMRI zu den verschiedenen anderen Rechtsträger/innen? .....	23		
Box 10: Welchen Anteil ihres Budgets erhalten NMRI aus staatlicher Finanzierung? .....	24		
Box 11: Wie nehmen NMRI ihr Schutzmandat wahr?	25		
Box 12: Was tun NMRI im Bereich Monitoring? ..	26		
Box 13: Die Kernmandate der befragten NMRI (in absoluten Zahlen und in Prozent) .....	26		

# Literaturverzeichnis

Aichele, Valentin (2009): Die Nationale Menschenrechtsinstitution: Eine Einführung. 2. Aufl. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/die\\_nationale\\_menschenrechtsinstitution\\_2\\_aufgabe.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/die_nationale_menschenrechtsinstitution_2_aufgabe.pdf) (Stand: 17.01.2013).

APF / OHCHR / UNDP (2012): Capacity assessment manual for national human rights institutions. Bangkok: UNDP Asia-Pacific Regional Centre. [http://www.snap-undp.org/elibrary/Publications/NHRI\\_Capacity\\_Assessment.pdf](http://www.snap-undp.org/elibrary/Publications/NHRI_Capacity_Assessment.pdf) (Stand: 17.01.2013).

Bölscher, Viola (2011): Verankerung von Kinderrechten in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union. Studie zur Verankerung der Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen in der europäischen Entwicklungspolitik. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. Unveröffentlicht.

DIMR (2011): Report of the German Institute for Human Rights about its survey on National Human Rights Institutions. Internes Arbeitspapier.

Doek, Jaap E. (2008): Independent human rights institutions for children, Innocenti working Paper no. 2008-06, Florenz: UNICEF Innocenti Research Centre. [http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp\\_2008\\_06.pdf](http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2008_06.pdf) (Stand: 17.01.2013).

FRA (2010): National Human Rights Institutions in the EU Member States: Strengthening the fundamental rights architecture in the EU. Luxemburg: Publications Office of the EU. [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/816-NHRI\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/816-NHRI_en.pdf) (Stand: 17.01.2013).

General Observations des ICC SCA, angenommen im Juni 2009: [http://www.asiapacificforum.net/working-with-others/icc/sub-committee-on-accreditation/downloads/general-observations/General\\_Observations\\_June\\_2009.pdf](http://www.asiapacificforum.net/working-with-others/icc/sub-committee-on-accreditation/downloads/general-observations/General_Observations_June_2009.pdf) (Stand: 17.01.2013).

Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GIZ (2011): Nationale Menschenrechtsinstitutionen (NMRI). E-Info-Tool. [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/e-info-tool\\_nationale\\_menschenrechtsinstitutionen.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/e-info-tool_nationale_menschenrechtsinstitutionen.pdf) (Stand: 17.01.2013).

Goodman, Ryan / Thomas Pegram (2012): Human Rights, State Compliance, and Social Change. Assessing National Human Rights Institutions. Cambridge, Cambridge University Press

Halvorsen, Kate / Arne Tostensen/ Hugo Stokke / Sven Trygged (2011): Supporting child rights: Synthesis of lessons learned in four countries. Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency. <http://www.oecd.org/countries/mozambique/48350333.pdf> (Stand: 17.01.2013).

Huritalk (2008): Final Summary of E-Discussion: The Role of UN Agencies and UN Country Teams in Supporting National Human Rights Institutions. Unveröffentlicht, im Besitz der Autorin.

ICC (2011): Survey of National Human Rights Institutions on article 33.2 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. <http://www.nuigalway.ie/cdlp/documents/publications/ICC%20SurveyReport33.2.pdf> (Stand: 17.01.2013).

ICC Working Group on Business and Human Rights (2012): Submission by the ICC Working Group on Business and Human Rights regarding the annotated outline of the General Comment by the United Nations Committee on the Rights of the Child on child rights and the business sector. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CallSubmissionBusinessSector/ICCWorkingGroupBusinessHumanRights.doc> (Stand: 17.01.2013).

ICC Working Group on the Review of General Observations (2011): Decision Paper on the Review of the General Observations Developed by the ICC Sub-Committee on Accreditation. <http://www.asiapacificforum.net/working-with-others/icc/sub-committee-on-accreditation/downloads/general-observations/icc-decision-paper-on-the-review-of-the-general-observations-may-2011> (Stand: 17.01.2013).

International Council on Human Rights Policy, OHCHR (2005): Assessing the effectiveness of National Human Rights Institutions. Vernier: ATAR Roto Press SA. [http://www.ichrp.org/files/reports/18/125\\_report.pdf](http://www.ichrp.org/files/reports/18/125_report.pdf) (Stand: 17.01.2013).

OHCHR (2009): Survey on national human rights institutions: Report on the findings and recommendations of a questionnaire addressed to NHRIs worldwide. <http://www.nhri.net/2009/Questionnaire%20-%20Complete%20Report%20FINAL-edited.pdf> (Stand: 17.01.2013).

OHCHR (2010): National Human Rights Institutions: History, principles, roles and responsibilities. Professional training series no. 4. [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf) (Stand: 17.01.2013).

Sedletzki, Vanessa (2009): The establishment process for a separate child Ombudsman in Turkey: A case study, Innocenti working paper no.2009-24. Florenz: UNICEF Innocenti Research Centre. [http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp\\_2009\\_24.pdf](http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2009_24.pdf) (Stand: 17.01.2013).

Sedletzki, Vanessa (2012): Championing children's rights: A global study of independent human right institutions for children – summary report. Florenz: UNICEF Innocenti Research Centre. [http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/championing2\\_eng.pdf](http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/championing2_eng.pdf) (Stand: 17.01.2013).

Simon, Uta (2012): (K)eine Politik für Kinderrechte? Wege zur Verankerung der Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Steward, Rébecca (2009): Independent Human Rights Institutions for children and the Committee on the Rights of the Child reporting process, Innocenti working paper no. 2009-22. Florenz: UNICEF Innocenti Research Centre. [http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp\\_2009\\_22.pdf](http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2009_22.pdf) (Stand: 17.01.2013).

UN, Generalversammlung, National institutions for the promotion and protection of human rights (The Paris Principles), UN. Dok.A/Res/48/134 vom 20 Dezember 1993. <http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm> (Stand: 17.01.2013), deutsch: [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/Pariser-Prinzipien.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/Pariser-Prinzipien.pdf) (Stand: 17.01.2013).

UNDP / OHCHR (2010): Toolkit for collaboration with National Human Rights Institutions. [http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/human\\_rights/NHRIsToolkit.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/human_rights/NHRIsToolkit.html) (Stand: 17.01.2013).

Verfahrensregeln des ICC SCA in der Fassung vom 15.04.2008: [http://www.asiapacificforum.net/working-with-others/icc/sub-committee-on-accreditation/listing\\_content/downloads/rules-of-procedure/SCA\\_Rules\\_of\\_Procedure.pdf](http://www.asiapacificforum.net/working-with-others/icc/sub-committee-on-accreditation/listing_content/downloads/rules-of-procedure/SCA_Rules_of_Procedure.pdf) (Stand: 17.01.2013).



# Abkürzungsverzeichnis

---

AEHRD	Arab-European Human Rights Dialogue
APF	Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions
APT	Association for the Prevention of Torture
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CEDAW	UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau – Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women
CERD	UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung – Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination
CRC	UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes – Convention on the Rights of the Child
(CRC-) Ausschuss	UN-Fachausschuss für Kinderrechte – Committee on the Rights of the Child
CRPD	UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen – Convention on the Rights of Persons with Disabilities
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
ENOC	European Network of Ombudspersons for Children
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FIO	Iberoamerikanische Förderung der Ombudsinstitutionen – Federación Iberoamericana de Ombudsmen
FRA	Europäische Grundrechteagentur – European Union Agency for Fundamental Rights
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
HRC	Menschenrechtsrat – Human Rights Council
ICC	International Coordination Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights
INGOs	Internationale Nichtregierungsorganisationen – International Non-Governmental Organizations
NANHRI	Network on African National Human Rights Institutions
NHRI	National Human Rights Institution

NMRI	Nationale Menschenrechtsinstitution(en)
NGO	Nichtregierungsorganisation – Non-Governmental Organization
OHCHR	UN-Hochkommissariat für Menschenrechte – Office of the High Commissioner for Human Rights
OP-CAT	Fakultativprotokoll zum UN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe – Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
Rdnr.	Randnummer
SCA	Sub-Committee on Accreditation
SIDA	Swedish International Development Agency
UN	Vereinte Nationen – United Nations
UN-BRK	UN-Konvention für Rechte für Menschen mit Behinderungen
UNDP	Entwicklungsprogramm der UN – UN Development Programme
UNICEF	Kinderhilfswerk der UN – UN Children's Fund
UNPFA	Bevölkerungsfonds der UN – UN Population Fund
UPR	Universal Periodic Review
ZfD	Ziviler Friedensdienst



Deutsches Institut für Menschenrechte  
German Institute for Human Rights

Zimmerstr. 26/27  
10969 Berlin

Tel.: 030 25 93 59 - 0  
Fax: 030 25 93 59 - 59  
[info@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:info@institut-fuer-menschenrechte.de)

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