



Sachstand

Das Deutsche Institut für Menschenrechte
Rechtsgrundlagen für die Aufnahme neuer Mitglieder

Das Deutsche Institut für Menschenrechte

Rechtsgrundlagen für die Aufnahme neuer Mitglieder

Aktenzeichen:	WD 2 - 3000 - 006/17
Abschluss der Arbeit:	15. Februar 2017
Fachbereich:	WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Rechtlicher Rahmen: Pariser Prinzipien, DIMR-Gesetz und DIMR-Satzung	4
3.	Das Akkreditierungsverfahren des Internationalen Dachverbandes der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen	7
3.1.	Allgemeines	7
3.2.	Unabhängigkeit im Sinne der Pariser Prinzipien	8
3.3.	Die Reakkreditierung des DIMR im Jahr 2015	10
4.	Die Grundsätze	11
4.1.	Rechtsnatur der Grundsätze und Möglichkeiten der Ausgestaltung	11
4.2.	Vereinbarkeit der Grundsätze mit dem DIMR-Gesetz und der DIMR-Satzung	12
4.2.1.	Inhaltliche Vereinbarkeit	12
4.2.2.	Formelle Vereinbarkeit	13
5.	Vereinbarkeit der Grundsätze mit dem Finanzierungsvorbehalt aus § 1 Abs. 1 Satz 2 DIMR-Gesetz	13

1. Einleitung

Das Kuratorium und die Mitgliederversammlung des Deutschen Instituts für Menschenrechte e.V. (DIMR) haben am 12. Dezember 2016 sogenannte „Grundsätze für die Behandlung von Mitgliedsanträgen für den Verein Deutsches Institut für Menschenrechte e.V.“ (Grundsätze) angenommen.¹ Die Grundsätze konkretisieren die Vorgaben der §§ 8-9 der DIMR-Satzung² und § 4 Abs. 2 DIMRG³ über die Voraussetzungen für die **Aufnahme neuer Mitglieder in den Verein**.

Die Grundsätze legen u.a. fest, dass

„Bundestags- und Landtagsabgeordnete, Regierungsmitglieder und leitende, insbesondere politische Beamtinnen und Beamte, sowie Richter_innen (...) während der Dauer ihres Mandats oder Amts nicht Mitglieder des DIMR werden (sollten), um die Unabhängigkeit des Instituts im Sinne der Pariser Prinzipien nicht zu gefährden“ (Nr. 2.2).

Vor diesem Hintergrund untersucht der vorliegende Sachstand drei Fragen: Erstens, ob die (vereinsrechtlichen) Grundsätze im Rang unterhalb einer Satzung restriktiver ausgestaltet sein dürfen als diejenigen des übergeordneten DIMRG und der DIMR-Satzung. Zweitens, ob der pauschale Ausschluss von Richterinnen und Richtern sowie von MdB und MdL mit den völkerrechtlichen Vorgaben der Vereinten Nationen (VN) vereinbar ist. Und drittens, ob das DIMR die in § 1 Abs. 1 Satz 2 DIMRG genannten Mindestvoraussetzung für die Gewährung einer staatlichen Finanzierung erfüllt, wenn es die Grundsätze beibehält.

2. Rechtlicher Rahmen: Pariser Prinzipien, DIMR-Gesetz und DIMR-Satzung

Die sogenannten **Pariser Prinzipien**⁴, welche 1993 per Resolution von der VN-Generalversammlung festgeschrieben wurden, spiegeln einen internationalen Mindeststandard für die Zusammensetzung nationaler Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) wie dem DIMR wider. Nationale Menschenrechtsinstitutionen sind staatlich finanzierte, per Gesetz legitimierte Institutionen zur Wahrung und Förderung der Menschenrechte. Die Pariser Prinzipien knüpfen die Vergabe der Akkreditierungsstufen A bis C durch den Internationalen Dachverband der Nationalen

1 http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Kurzdarstellungen_Selbstdarstellungen/Anlage_6_Grundsaeetze_Neue_Mitglieder_DIMR_nach_Sitzung.pdf (zuletzt aufgerufen am 24. Januar 2017).

2 Satzung des eingetragenen Vereins Deutsches Institut für Menschenrechte (revidierte Fassung vom 22. September 2015), verfügbar unter: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/ueber-uns/auftrag/satzung/> (zuletzt aufgerufen am 24. Januar 2017).

3 Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte (16. Juli 2015), BGBl. 2015, Teil I, S. 1194.

4 VN-Generalversammlung, „National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights“ (4. März 1994), Dok.-Nr. A/RES/48/134.

Menschenrechtsinstitutionen an die Erfüllung bestimmter Kriterien, insbesondere die **Unabhängigkeit und pluralistische Besetzung** der Institutionen.⁵ A-akkreditierte nationale Menschenrechtsinstitutionen (zu denen auch das DIMR zählt) genießen Beteiligungsrechte auf VN-Ebene, z.B. Rede- und Teilnahmerechte im Menschenrechtsrat sowie vor VN-Fachausschüssen.⁶ Zur den Garantien von Unabhängigkeit und Pluralismus bestimmen die Prinzipien:

1. The **composition of the national institution** and the appointment of its members (...) shall be established in accordance with a procedure which affords all necessary guarantees to ensure the **pluralist representation of the social forces (of civilian society)** involved in the promotion and protection of human rights, particularly by powers which will enable effective cooperation to be established with, or through the presence of, representatives of:

(...)

(d) **Parliament;**

(e) Government departments (if these are included, their representatives should participate in the deliberations only in an advisory capacity).

2. The national institution shall have an infrastructure which is suited to the smooth conduct of its activities, in particular adequate funding. The purpose of this funding should be to enable it to have its own staff and premises, in order to be **independent of the Government and not be subject to financial control which might affect its independence.**⁷

Von ihrer Rechtsnatur her sind die Pariser Prinzipien als Empfehlungen einzustufen, da die VN-Generalversammlung grundsätzlich nur rechtlich unverbindliche Resolutionen erlassen kann.⁸ Die Prinzipien haben allerdings großes politisches und moralisches Gewicht gewonnen, nachdem VN-Organen, internationale Organisationen wie der Europarat und Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) wie Amnesty International und Human Rights Watch sie nach und nach befürwortet haben.⁹ Teilweise wurden die Pariser Prinzipien in völkerrechtlichen Verträgen verankert (z.B. Art. 18 Abs. 4 Fakultativprotokoll zur Antifolterkonvention). Ferner haben der Kinderrechtsausschuss, der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und der Ausschuss für

5 EU, „Handbook on the establishment and accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union“ (2012), verfügbar unter: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012_nhri-handbook_en.pdf (zuletzt aufgerufen am 25. Januar 2017), S. 17.

6 Gesetzentwurf (24. Februar 2015), BT-Drs. 18/4089, S. 8; DIMR, „Nationale Menschenrechtsinstitutionen“ (2017), verfügbar unter: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/ueber-uns/nationale-menschenrechtsinstitutionen/> (zuletzt aufgerufen am 25. Januar 2017).

7 VN-Dok. A/RES/48/134 (Fn. 4), Annex, „Composition and guarantees of independence and pluralism“, S. 5.

8 Siehe Art. 11 VN-Charta und Pohjolainen, „The Evolution of National Human Rights Institutions: The Role of the United Nations“ (2006), verfügbar unter: http://www.nhri.net/pdf/Evolution_of_NHRIs.pdf (zuletzt aufgerufen am 25. Januar 2017), S. 9.

9 Pohjolainen (Fn. 8), S. 9-13.

die Beseitigung der Rassendiskriminierung Staaten im Rahmen ihrer Allgemeinen und Abschließenden Bemerkungen systematisch dazu angehalten, ihre NMRI an die Pariser Prinzipien anzupassen.¹⁰

Deutschland hat die Vorgaben der Pariser Prinzipien im Rahmen des DIMRG umgesetzt. Zur **Unabhängigkeit** des DIMR heißt es in § 2 Abs. 1 DIMRG:

(Das DIMR) handelt **unabhängig** von Vorgaben und Weisungen der **Bundesregierung oder anderen öffentlichen** und privaten **Stellen** (...) unter eigenverantwortlichem Einsatz seiner Ressourcen.

Dementsprechend formuliert § 3 DIMR-Satzung, dass der Verein politisch unabhängig ist und frei von Vorgaben oder Weisungen der Bundesregierung oder anderer öffentlicher Stellen handelt.

Zur Aufnahme neuer Mitglieder – und damit implizit zum **Pluralismusgebot** – heißt es in § 4 Abs. 2 **DIMRG**:

Zur Durchsetzung der Pariser Prinzipien, insbesondere zur Sicherung einer **pluralistischen Vertretung** der an der Förderung und am Schutz der Menschenrechte beteiligten gesellschaftlichen Kräfte, werden weitere Mitglieder, die sich beruflich oder ehrenamtlich für den Schutz und die Förderung von Menschenrechten einsetzen, auf deren Antrag durch eine Entscheidung des Kuratoriums aufgenommen. Die Auswahl der Mitglieder soll zudem mit Blick auf die Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte e.V. getroffen werden. **Die Ablehnung eines Antrages auf Mitgliedschaft soll nur in begründeten Ausnahmefällen erfolgen, z. B. wegen Unvereinbarkeit mit den Zielsetzungen der Pariser Prinzipien.** Das nähere Verfahren regelt die Satzung.

Weiter heißt es in § 9 Abs. 1 **DIMR-Satzung** zum Erwerb der Mitgliedschaft:

Über die Aufnahme neuer Mitglieder entscheidet das Kuratorium auf schriftlichen Antrag. Es besteht kein Anspruch auf Aufnahme. Die Auswahl der Mitglieder soll eine **pluralistische Vertretung** der an der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte beteiligten gesellschaftlichen Kräfte und mit Blick auf die Aufgaben des Instituts getroffen werden. **Die Ablehnung eines Antrages auf Mitgliedschaft soll nur in begründeten Ausnahmefällen erfolgen, z.B. wegen Unvereinbarkeit mit den Zielsetzungen der Pariser Prinzipien.**

Durch die Bezugnahme des DIMRG auf die Pariser Prinzipien werden deren Inhalte in den Gesetzestext inkorporiert und erlangen damit bindende Wirkung. Sowohl aus § 4 Abs. 2 DIMRG als auch aus § 9 Abs. 1 DIMR-Satzung folgt damit, dass einer Ablehnung von Mitgliedsanträgen Ausnahmecharakter zukommt. Ausnahmen sind insbesondere zulässig, wenn die Aufnahme gegen die Zielsetzungen der Pariser Prinzipien verstößt – etwa wenn eine Gefährdung der Unabhängigkeit der NMRI zu befürchten ist.

10 *Ibid.*, S. 12-13.

3. Das Akkreditierungsverfahren des Internationalen Dachverbandes der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen

3.1. Allgemeines

Einmal akkreditiert kann sich ein NMRI alle fünf Jahre reakkreditieren lassen. Ein Akkreditierungsausschuss (*Sub Committee on Accreditation, SCA*) evaluiert die Einhaltung der Pariser Prinzipien durch das jeweilige nationale Menschenrechtsinstitut und empfiehlt dem Internationalen Dachverband der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (*International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions, ICC*) die Vergabe des Status A bis C.¹¹

Bei der Evaluierung dienen die sogenannten *General Observations*¹² des Akkreditierungsausschusses als Auslegungsmittel der Pariser Prinzipien.¹³ Wenn eine NMRI in erheblichem Maße von den in den *General Observations* formulierten Standards abweicht, kann der Akkreditierungsausschuss feststellen, dass die NMRI die Pariser Prinzipien nicht hinreichend umgesetzt hat, sodass eine Aberkennung oder Herunterstufung des Status‘ droht.¹⁴

Der Deutsche Bundestag erkennt den A-Status als „internationales Gütesiegel“ an, welches „verdeutlicht, wie ernsthaft die Bundesrepublik Deutschland Menschenrechtsschutz betreibt“.¹⁵ Daher lassen die Gesetzesmaterialien zum DIMRG erkennen, dass der **Wille des deutschen Gesetzgebers** dahin geht, eine **Aberkennung des A-Status des DIMR zu verhindern**.¹⁶ So heißt es in der Gesetzesbegründung zum DIMRG:

„(Mit einer Aberkennung des A-Status) würde auf internationaler Ebene ein starkes negatives Signal in Bezug auf die Menschenrechtsarbeit und den Menschenrechtsschutz in Deutschland ausgesandt. Zudem stünde das (DIMR)

11 ICC, „Sub-Committee on Accreditation (SCA)“, verfügbar unter: <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Pages/default.aspx> (zuletzt aufgerufen am 2. Februar 2017); ICC, „Sub-Committee on Accreditation Report“ (November 2015), verfügbar unter: <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20FINAL%20REPORT%20-%20NOVEMBER%202015-English.pdf> (zuletzt aufgerufen am 31. Januar 2017), S. 4-5.

12 ICC, „General Observations“ (Mai 2013) verfügbar unter: <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20GENERAL%20OBSERVATIONS%20ENGLISH.pdf> (zuletzt aufgerufen am 31. Januar 2017).

13 *Ibid.*, S. 4-5, Rn. 1.9.

14 *Ibid.*

15 Gesetzentwurf (24. Februar 2015), BT-Drs. 18/4089, S. 6.

16 *Ibid.*, S. 1; Erika Steinbach, MdB (CDU/CSU), BT-Plenarprotokoll 18/112 (18. Juni 2015), S. 10833 (10836 [A, B]): „Mit diesem Gesetzentwurf erhält das Deutsche Institut für Menschenrechte eine stabile Grundlage für seine zukünftige Arbeit. Diese Grundlage entspricht voll und ganz den Pariser Prinzipien. **Diese Prinzipien dienen uns bei der Erarbeitung des Gesetzentwurfs als Orientierung** für das Mandat, für die Regelung von Zuständigkeit und Aufgaben sowie **für die Zusammensetzung der Gremien**. Das war bei dem Institut bisher so nicht geregelt. **In all diesen Punkten ist der Gesetzentwurf so gestaltet, dass der Erhalt des A-Status absolut gesichert ist. Das ist eine gute Sache für das Institut.**“
Bernd Fabritius, MdB (CDU/CSU), BT-Plenarprotokoll 18/112 (18. Juni 2015), S. 10833 (10837 [D]): „Ungeachtet

trotz seiner Unabhängigkeit und seiner erfolgreichen Arbeit als ‚Institut 2. Klasse‘ da. Damit würde sich das Bild der Bundesrepublik Deutschland im Bereich der Menschenrechte auf internationaler Ebene verschlechtern und die außenpolitische Menschenrechtsarbeit Deutschlands erschwert.“¹⁷

„Der Gesetzentwurf festigt die Stellung des (DIMR), indem er die Aufgabe des Instituts als nationale **unabhängige** Institution zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte **im Sinne der Pariser Prinzipien** in Gesetzesform regelt.“¹⁸

„Ein bedeutendes Kriterium (für die Erfüllung der Pariser Prinzipien) ist **nach Ansicht des ICC** die Arbeit auf Basis einer gesetzlichen Grundlage, in der ihr Mandat, ihre **Zusammensetzung** und ihr Zuständigkeitsbereich im Einzelnen beschrieben sind.“¹⁹

Der Gesetzgeber nimmt damit im Jahr 2015 die Vorgaben des ICC in seinen Willen auf: in Bezug auf die Finanzierung, Zusammensetzung und Unabhängigkeit des DIMR.

3.2. Unabhängigkeit im Sinne der Pariser Prinzipien

Die *General Observations* legen an erster Stelle fest, dass die Unabhängigkeit eines NMRI eine „essentielle Anforderung der Pariser Prinzipien“ ist.²⁰

„Unabhängigkeit“ im Sinne der Pariser Prinzipien meint, dass nationale Menschenrechtsinstitutionen fähig sein müssen, frei von Einmischung von Regierungsseite, frei von Parteipolitik und frei von Einfluss sonstiger Einrichtungen oder Situationen zu agieren.²¹ Die ICC verlangt jedoch keine strikte Trennung jeglicher Verbindungen zum jeweiligen Staat.²²

Die Unabhängigkeit einer NMRI bezieht sich nach dem Verständnis der ICC auf deren rechtliche, operative und finanzielle Autonomie, auf festgeschriebene Verfahren zur Aufnahme bzw. zum

seiner aus menschenrechtlicher Sicht doch eher begrenzten Aussagekraft **war es uns selbstverständlich ein Anliegen, den A-Status des Institutes zu erhalten.** (...) Es war uns allerdings **wichtig, dass unser Institut seine Arbeit weiterhin im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen zur Geltung bringen kann und den vollen Entscheidungsspielraum behält.**“

17 Gesetzentwurf (24. Februar 2015), BT-Drs. 18/4089, S. 1.

18 *Ibid.*, S. 9.

19 *Ibid.*, S. 6.

20 ICC, „General Observations“ (Fn. 12), S. 6, G.O. 1.1.

21 VN Centre for Human Rights, *National Human Rights Institutions: A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights* (1995, Genf), verfügbar unter: <http://www.ohchr.org/documents/publications/training4en.pdf> (zuletzt aufgerufen am 25. Januar 2017), S. 10, Rn. 68.

22 *Ibid.*

Ausschluss von Mitgliedern und schließlich auf die Zusammensetzung der NMRI selbst.²³ Die Zusammensetzung sollte einen Grad von „soziologischem und politischem Pluralismus“ und größtmögliche Diversität aufweisen.²⁴ So rufen die Pariser Prinzipien dazu auf, Verfahren festzuschreiben, die sicherstellen, dass alle relevanten sozialen Kräfte – wie etwa NGOs, Gewerkschaften oder Berufsverbände – sowie Entwicklungen in Philosophie und Religion in der Zusammensetzung der NMRI wiedergespiegelt werden.²⁵ Ebenso könnten parlamentarische oder Regierungsbeamte in beobachtender oder beratender Funktion einbezogen werden. Nach den *General Observations* des Akkreditierungsausschusses sollte **generell kein Mitglied einer Regierungspartei oder –koalition im Leitungsgremium einer NMRI vertreten sein**.²⁶ Um einen unabhängigen Entscheidungsfindungsprozess innerhalb des NMRI sicher zu stellen und Interessenkonflikte zu verhindern, sollten Regierungs- und Parlamentsvertreter lediglich beratende Funktion innehaben und in ihrer Zahl begrenzt werden.²⁷

Diese **klare Trennung zwischen NMRI einerseits und Vertretern der drei Staatsgewalten (Legislative, Exekutive und Judikative) andererseits** soll garantieren, dass die NMRI ihr Mandat zur Überwachung der nationalen Menschenrechtslage sowie zur Beratung von Regierungen und Parlamenten ohne Einfluss der zu überwachenden oder zu beratenden Stellen erfolgt.²⁸ So formuliert der Akkreditierungsausschuss:

“It follows therefore that **members of parliament**, and especially those who are members of the ruling political party or coalition, or representatives of government agencies, **should not in general be represented on**, nor should they participate in decision making, since they hold positions that may at times **conflict with an independent National Institution**.”²⁹

Der Akkreditierungsausschuss erkennt zwar an, dass der oben (S. 5) zitierte Annex der Pariser Prinzipien bestimmt, dass **Regierungsbeamte** lediglich beratende Funktion haben sollen und diese Einschränkung gerade nicht für **Parlamentarier** gilt. Allerdings sei der Beispielskatalog ein Indiz dafür, dass die Unabhängigkeit der NMRI bereits durch die Präsenz der aufgeführten Stakeholder bzw. deren Möglichkeit zur Einflussnahme gefährdet sei:

“The SCA notes that Paris Principle B.1 specifically states that representatives of government agencies have only an advisory role, while no such restriction is explicitly stated in relation to representatives of parliament. It notes, however, that in providing an indicative list of relevant stakeholders, Paris Principle B.1 envisages either the

23 *Ibid.*, S. 10-12, Rn. 70-85.

24 *Ibid.*, S. 12, Rn. 82.

25 *Ibid.*, S. 12, Rn. 83.

26 ICC, „General Observations“ (Fn. 12), S. 24, G.O. 1.9.

27 *Ibid.*

28 *Ibid.*

29 *Ibid.*

„presence’ or the ability to establish ‘effective cooperation’ with such representatives. **Given the explicit requirements for independence stated throughout the Paris Principles, (...), the Sub-Committee is of the view that a similar restriction must apply to members of parliament, and particularly those who are members of the ruling political party or coalition.**”³⁰

3.3. Die Reakkreditierung des DIMR im Jahr 2015

Im Jahr 2015 sprach der Akkreditierungsausschuss die Empfehlung aus, das DIMR erneut mit dem A-Status zu akkreditieren. Im Hinblick auf die Zusammensetzung des DIMR kritisierte der Ausschuss jedoch ausdrücklich, dass nationale Menschenrechtsinstitutionen so zusammengesetzt sein müssten, dass sie sowohl ihre strategische Ausrichtung als auch ihre Aktivitäten **ausschließlich auf der Grundlage der Menschenrechtslage im jeweiligen Land und frei von politischen Einflüssen** beschließen könnten.³¹ Da eine Mitgliedschaft von Regierungs- oder Parlamentsmitgliedern das Potential habe, die tatsächliche und nach außen wahrgenommene Unabhängigkeit des NMRI zu beeinflussen, forderte der Akkreditierungsausschuss das DIMR dazu auf, die erforderlichen Änderungen in seiner Vereinsstruktur und seinen Grundlagenverträge vorzunehmen:

„The Paris Principles require that a (National Human Rights Institution, NHRI) be independent of government in its composition, operation and decision-making. It must be constituted and empowered to consider and determine its strategic priorities and activities based solely on its determination of the human rights priorities in the country, **free from political interference.**

For these reasons, government representatives and **members of parliament should not be members** of, nor participate in the decision-making of, organs of a NHRI. Their membership of, and participation in, the decision-making body of the NHRI has the potential to impact on both the real and perceived independence of the NHRI.

The SCA recognizes that it is important to maintain effective working relationships, and where relevant, consult with government. However, this should not be achieved through the participation of government representatives in the decision-making body of the NHRI.

Where government representatives or members of parliament are included in the decision-making body, they should be excluded from attending parts of the meeting where final deliberations and strategic decisions are made, and they should not be able to vote on these matters.

Reiterating its previous recommendation in November 2013, the SCA encourages the (DIMR) to advocate for the necessary changes in its governance structure and accordingly amend the law.”³²

30 *Ibid.*, S. 24-25.

31 ICC, „Sub-Committee on Accreditation Report“ (Fn. 11), S. 15.

32 *Ibid.*, S. 15-16.

Damit mahnte der Akkreditierungsausschuss bereits zum zweiten Mal in Folge an, dass das DIMR seine Vereinsstruktur umgestalten solle, um seine Unabhängigkeit von Vertretern der drei Staatsgewalten zu sichern und mögliche Inkompatibilitäten zu verhindern.

4. Die Grundsätze

Die Grundsätze versuchen nun, die Vorgaben des Akkreditierungsausschusses auf der Ebene der Vereinsordnung umzusetzen, indem sie festschreiben, dass

„Bundestags- und Landtagsabgeordnete, Regierungsmitglieder und leitende, insbesondere politische Beamtinnen und Beamte, sowie Richter_innen (...) während der Dauer ihres Mandats oder Amts nicht Mitglieder des DIMR werden (sollten), um die Unabhängigkeit des Instituts im Sinne der Pariser Prinzipien nicht zu gefährden“ (Nr. 2.2).

4.1. Rechtsnatur der Grundsätze und Möglichkeiten der Ausgestaltung

In einer **Vereinssatzung** sind nach § 25 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) die das Vereinsleben bestimmenden **Grundentscheidungen über Organisation und Mitgliedschaft** aufzunehmen.³³ Sonstige Regelungen können Vereine auf Grund ihrer Verbandsautonomie auch außerhalb der Satzung als satzungsnachrangiges Recht ausgestalten.³⁴ Diese sogenannten Nebenordnungen, Vereinsordnungen oder Vereinsrichtlinien dürfen die Satzung nur **näher erläutern oder ausgestalten** und sind zudem nur verbindlich, wenn sie in der Satzung eine **Ermächtigungsgrundlage** haben, die den Inhalt, Zweck und Umfang der Nebenordnungen hinreichend bestimmt.³⁵

Eine Nebenordnung, die gegen Gesetz oder Satzung verstößt, ist unwirksam.³⁶ Unwirksam ist auch ein Beschluss (z.B. über die Ausschließung eines Mitglieds), der auf einer unwirksamen Nebenordnung beruht.³⁷

33 BGH, Urteil vom 6. März 1967 (Az. II ZR 231/64), NJW 1967, 1268. Schöpflin, in Bamberger/Roth (Hrsg.), *Beck'scher Online-Kommentar BGB* (41. Aufl., Beck, München, 2016), § 25, Rn. 19.

34 *Ibid.*

35 *Ibid.*, Rn. 21; Reuter, in Säcker et al. (Hrsg.), *Münchener Kommentar zum BGB* (7. Auflage, Beck, München, 2015), Band 1, § 25, Rn. 10.

36 Schöpflin (Fn. 33), Rn. 23. BGH, Urteil vom 24. Oktober 1988 (Az. II ZR 311/87), NJW 1989, 1724.

37 Schöpflin (Fn. 33), Rn. 23.

4.2. Vereinbarkeit der Grundsätze mit dem DIMR-Gesetz und der DIMR-Satzung

4.2.1. Inhaltliche Vereinbarkeit

Die Grundentscheidungen über die Mitgliedschaft im DIMR sind somit im DIMRG und in der DIMR-Satzung zu finden und dürften durch die Grundsätze lediglich ausgefüllt oder erläutert werden.

Nach § 4 Abs. 2 DIMRG kann die Ablehnung eines Mitgliedsantrages ausnahmsweise gerechtfertigt sein, wenn die Mitgliedschaft mit den Zielsetzungen der Pariser Prinzipien unvereinbar ist. Unvereinbarkeit in diesem Sinne liegt vor, wenn durch die Aufnahme des Antragstellers im Einzelfall eine Gefährdung der Unabhängigkeit des DIMR zu befürchten ist.

Die Unabhängigkeit eines NMRI kann nach dem bisher Gesagten bei der Aufnahme von MdB, MdL und Regierungsbeamten wegen einer möglichen Inkompatibilität der jeweiligen Mandats-tätigkeit und der Mitgliedschaft im DIMR gefährdet sein. Denn zu den Aufgaben des DIMR gehört u.a. die Information der Öffentlichkeit über die Menschenrechtslage in Deutschland, welche häufig Kritik an der Regierungs- bzw. Koalitionsarbeit mit sich bringt. So hat das DIMR beispielsweise im Hinblick auf den Menschenrechtsbericht 2015/16 entschieden, wegen des hohen Zuwachses an Asylsuchenden³⁸ im Berichtszeitraum einen Schwerpunkt auf das Thema „Flucht“ zu legen.³⁹ Der Menschenrechtsbericht stellte zwar eine Reihe positiver Entwicklungen bei der Bewältigung der „Flüchtlingskrise“ heraus. Allerdings kritisierte es auch einige gesetzgeberische Reaktionen auf den Zuwachs von Asylsuchenden, wie etwa die Einführung des Sachleistungsprinzips, die Wohnsitzauflage für anerkannte Geflüchtete oder die Beschleunigung und Verkürzung von Asylverfahren.⁴⁰ Der Bericht warf zudem Fragen nach der Rechtsstaatlichkeit und Fairness bestimmter Verfahren auf und verwies auf künftige Herausforderungen im nationalen und internationalen Menschenrechtsschutz.⁴¹

Derart strategische Entscheidungen zur Schwerpunktsetzung oder zum allgemeinen Agenda-Setting können nach Ansicht des Akkreditierungsausschusses nur unabhängig getroffen werden, wenn Regierungs- und Koalitionsvertreter generell von den Entscheidungsprozessen in NMRI

38 Noch immer findet sich in der öffentlichen Debatte eine uneinheitliche Terminologie: Während das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Anlehnung an Art.16a GG von „Asylsuchenden“ bzw. „Asylbewerbern“ spricht, verwendet das DIMR den Begriff „Schutzsuchende“ bzw. „Flüchtlinge“. Juristisch korrekt dürfte die Bezeichnung „Schutzberechtigte“ oder „Flüchtlinge“ für Personen sein, deren Status als Flüchtling bereits anerkannt wurde. Demgegenüber dürfte der Begriff „Schutzsuchende“ bzw. „Asylsuchender/-bewerber“ für diejenigen Personen gelten, die einen Antrag auf Anerkennung als Flüchtling gestellt haben, sich aber noch in einem laufenden Asylverfahren befinden.

39 DIMR, „Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland: Januar 2015 – Juni 2016: Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG“ (Dezember 2016), verfügbar unter: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Menschenrechtsbericht_2016/Menschenrechtsbericht_2016.pdf (zuletzt aufgerufen am 3. Februar 2017), S. 4-5.

40 *Ibid.*, S. 110-112.

41 *Ibid.*

ausgeschlossen sind.⁴² Die Auslegung des Akkreditierungsausschusses spielt in diesem Zusammenhang eine besondere Rolle, da es erklärter **Wille des deutschen Gesetzgebers** ist, den A-Status des DIMR beizubehalten und damit letztlich den vom Akkreditierungsausschuss gesetzten Vorgaben zu entsprechen (siehe oben 3.1).

Das Pluralismugebot ist durch diese Auslegung nicht in unzulässiger Weise beeinträchtigt, da einerseits zwei MdB (Rudolf Binding und Hermann Gröhe) als Gründungsmitglieder im DIMR vertreten sind. Andererseits gebietet das Gebot nicht, Vertreter **jeder** gesellschaftlichen Gruppe aufzunehmen. Politischer Pluralismus kann vielmehr auch auf andere Weise erreicht werden.

Damit füllt Nr. 2.2 der Grundsätze die Vorgaben des DIMR-Gesetzes und der DIMR-Satzung lediglich aus. Sie stehen nicht im Widerspruch zueinander.

Da sich dem Wortlaut des § 4 Abs. 2 DIMRG („in begründeten Ausnahmefällen“) gleichwohl entnehmen lässt, dass bei jedem Mitgliedsantrag eine **Einzelfallentscheidung** zu erfolgen hat, sollte durch das DIMR sicher gestellt werden, dass diese Vorgabe auf der Ebene der Grundsätze nicht in einen **pauschalen Ausschluss** verkehrt wird. Zwar lässt der momentane Wortlaut der Nr. 2.2 der Grundsätze („sollten [nicht Mitglied werden]“) einen gewissen Ermessensspielraum für die Entscheidung über einen Mitgliedsantrag zu. Jedoch gibt der Begriff „sollten“ eine Tendenz zu Ablehnung von Anträgen vor.⁴³

4.2.2. Formelle Vereinbarkeit

In formeller Hinsicht findet sich in der DIMR-Satzung keine **Ermächtigungsgrundlage**, die den Inhalt, Zweck und Umfang der Grundsätze bestimmt. Dieser formale Mangel kann durch eine Satzungsänderung nach § 18 DIMR-Satzung beseitigt werden, da der Inhalt der Grundsätze der Sache nach mit dem DIMRG vereinbar ist. Bis zu dieser Satzungsänderung dürften die Grundsätze jedoch unwirksam sein.

5. Vereinbarkeit der Grundsätze mit dem Finanzierungsvorbehalt aus § 1 Abs. 1 Satz 2 DIMR-Gesetz

Nach § 1 Abs. 1 Satz 2 DIMRG ist die Finanzierung des DIMR aus dem Haushaltsplan des Deutschen Bundestages einerseits an eine Etatisierung und andererseits an die Umsetzung der Vorgaben der §§ 2-7 DIMRG in die DIMR-Satzung geknüpft.

Da die Vorgaben des DIMRG zu den Aufgaben, den Organen, der Mitgliedschaft, der Mitgliederversammlung, des Kuratoriums sowie des Vorstands des DIMR teils wortgleich in die DIMR-

42 ICC, „Sub-Committee on Accreditation Report“ (Fn. 11), S. 15-16.

43 Eine solche Tendenz zur Ablehnung wäre indes beim Begriff „können“ oder „sollten im Einzelfall“ nicht gegeben.

Satzung übernommen wurden, bestehen keine Bedenken hinsichtlich einer hinreichenden Umsetzung der Mindestanforderungen. Damit dürfte eine Finanzierung aus dem Haushaltsplan des Deutschen Bundestages unproblematisch sein.

* * *