Sozialfragen und Menschenrechte

Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats: 6. und 7. Tagung 2011

- **Vorarbeiten für eine Erklärung zum Recht auf Frieden und für eine Resolution zum Recht auf Nahrung abgeschlossen**
- **Thema ›Einbeziehung traditioneller Werte‹ von NGOs kritisiert**

Norman Weiß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Norman Weiß, Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats, 4. und 5. Tagung 2010, VN, 4/2011, S. 169f., fort.)

Der **Beratende Ausschuss (Advisory Committee – AC)** des Menschenrechtsrats (MRR) besteht aus 18 Sachverständigen, die in ihrer persönlichen Eigenschaft tätig werden. Der AC kommt zu ein oder zwei Tagungen für insgesamt maximal zehn Arbeitstage pro Jahr in Genf zusammen. Er hat die Aufgabe, dem Menschenrechtsrat als Think Tank zur Seite zu stehen; hierfür erstellt er Studien und berät forschungsbasiert.

Im Jahr 2011 kam der Ausschuss zu je zwei Tagungen zusammen: 6.Tagung: 17.–21.1.; 7. Tagung: 8.–12.8.2011. Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse beider Tagungen thematisch zusammengefasst. Auf beiden Tagungen wurden je fünf Empfehlungen (recommendations) im Konsens verabschiedet.

Das Schicksal **verschwundener Menschen** (missing persons) stand im Mittelpunkt eines Berichts, den der AC mit Empfehlung 6/1 an den Menschenrechtsrat weiterleitete. Damit wurde ein vom Rat im September 2008 eingeleiteter Beratungsprozess abgeschlossen. Auf seiner 16. Tagung nahm der MRR diesen Bericht zur Kenntnis, verschob die weitere Befassung jedoch auf einen unbestimmten Zeitpunkt.

Empfehlung 6/2 betraf eine vom MRR im Jahr 2009 in Auftrag gegebene Studie über Diskriminierungen im Zusammenhang mit dem **Recht auf Nahrung**, die ebenfalls abgeschlossen und dem MRR vorgelegt wurde. Der Beratende Ausschuss ist nachdrücklich der Auffassung, dass bestimmte Diskriminierungsmuster, die spezifische Gruppen von Menschen, wie Landarbeiter, arme Stadtbewohner (urban poor), Frauen, Kinder und Flüchtlinge, betreffen, überwunden werden müssen, um Hunger und Unterernährung wirksam zu bekämpfen. Auf seiner 16. Tagung begrüßte der MRR diesen Bericht ausdrücklich und verabschiedete Resolution 16/27 über das Recht auf Nahrung. Darin fanden die wesentlichen Aspekte der AC-Studie Eingang. Empfehlung 7/4 regte an, dass der MRR die Weiterführung beziehungsweise den Abschluss der verschiedenen Studien im Zusammenhang mit dem Recht auf Nahrung beschließen solle. Der MRR nahm in der umfassenden Resolution 19/7 zum **Recht auf Nahrung** sämtliche Vorarbeiten des AC wohlwollend zur Kenntnis und rief alle Mitgliedstaaten sowie die beteiligten Organe und Mechanismen zur weiteren Zusammenarbeit auf. Der AC wurde beauftragt, die Studie zu armen Stadtbewohnern abzuschließen und eine umfassende Studie zum Thema ›Frauen in ländlichen Gebieten und das Recht auf Nahrung‹ anzufertigen. Das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) wurde aufgefordert, die Meinungen der Mitgliedstaaten und der einschlägig befassten UN-Abteilungen und -Organisationen einzuholen, damit der AC diese berücksichtigen kann.

Der überarbeitete erste Fortschrittsbericht über einen Entwurf einer Erklärung zu einem **Recht der Völker auf Frieden** (Berichterstatter Wolfgang S. Heinz) wurde mit Empfehlung 6/3 an den MRR weitergeleitet. Darin schlägt der AC vor, Frieden zum einen als die Abwesenheit organisierter militärischer Gewalt innerhalb und zwischen den Staaten zu verstehen. Andererseits müsse ein erweiterter Friedensbegriff zugrunde gelegt werden, zu dem unter anderem der umfassende und wirksame Schutz der Menschenrechte, Gleichheit der Geschlechter, soziale Gerechtigkeit oder kulturelle Vielfalt gehören. Der MRR beauftragte in seiner Resolution 17/16 den AC damit, an dem Entwurf einer solchen Erklärung durch Beratungen mit den UN-Mitgliedstaaten, der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und anderen Interessengruppen weiterzuarbeiten und über den Fortschritt zu berichten. Auf der 7. Tagung legte die Arbeitsgruppe (im Sprachgebrauch des AC ›drafting group‹ genannt) zum Recht auf Frieden einen zweiten Fortschrittsbericht vor, der mit Empfehlung 7/3 an den MRR weitergeleitet wurde. Dieser beschloss in Resolution 20/15, eine offene zwischenstaatliche Arbeitsgruppe einzusetzen, die ab dem Jahr 2013 den Erklärungsentwurf weiter ausarbeiten soll.

Der Beratende Ausschuss leitete mit Empfehlung 6/5 eine vorläufige Studie zu den Rechten von **Menschen** vor, die **im ländlichen Raum** arbeiten, an den MRR weiter. Der AC empfahl dem Rat, das OHCHR zu beauftragen, die Mitgliedstaaten sowie alle relevanten Organe, Programme und Organisationen der UN um Stellungnahmen zu bitten. Außerdem schlug der Ausschuss vor, ein Seminar zum Thema ›Die Rechte von Bauern und anderen Menschen, die im ländlichen Raum arbeiten – Zur Notwendigkeit eines zusätzlichen Instruments‹ abzuhalten. Der MRR schloss sich diesen Empfehlungen in Resolution 16/27 an.

Empfehlung 6/4 betraf die **Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit** im Bereich der Menschenrechte, deren Untersuchung der MRR in seiner Resolution 13/23 dem AC aufgegeben hatte. Eine Arbeitsgruppe mit Emmanuel Decaux als Berichterstatter hatte im August 2010 die Arbeit aufgenommen und legte dem AC nun ihr Ergebnis vor. Als problematisch empfunden wurde von der Arbeitsgruppe der unspezifische Arbeitsauftrag des MRR. Decaux las aus dem Begriff der Kooperation die Elemente des gleichberechtigten Miteinanders und der zielgerichteten Arbeit an einem bestimmten Thema heraus. Nach der Aussprache mit Vertretern von Regierungen und Zivilgesellschaft schlug er vor, herauszufinden, welche Hindernisse einer allgemeinen und vorbehaltlosen Ratifizierung der internationalen Menschenrechtsverträge entgegenstehen. Auf der 7. Tagung lag der Fortschrittsbericht vor und wurde mit Empfehlung 7/5 an den MRR weitergeleitet. Die Mitgliedstaaten und andere interessierte Beteiligte sollen via Fragebogen befragt werden und die Ergebnisse in die abschließenden Vorschläge zu diesem Thema einfließen.

Mit Empfehlung 7/1 wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die eine Studie über die Förderung von Menschenrech-

ten und Grundfreiheiten durch ein besseres Verständnis von **traditionellen Werten der Menschheit** erarbeiten soll. Der MRR hatte dies auf Initiative Russlands im März 2011 angeregt, nachdem im Oktober 2010 ein Workshop zu den traditionellen Werten der Menschheit stattgefunden hatte. Auch bei den Beratungen im AC war eine russische Delegation anwesend und erläuterte ihr Anliegen, den Menschenrechtsdiskurs durch die Verbindung mit traditionellen Werten in den jeweiligen Gesellschaften stärker zu verankern. Nichtstaatliche Organisationen waren jedoch der Ansicht, dass dieser Ansatz von menschenrechtsunfreundlichen Regierungen genutzt werden könnte, um – etwa unter Berufung auf den traditionellen Wert der Familie – Frauenrechte und das Recht auf sexuelle Selbstbestimmung einzuschränken.

In Empfehlung 7/2 legte der AC dem MRR den ersten Entwurf eines Papiers zum Thema **Menschenrechte und internationale Solidarität** vor. Die Empfehlung wurde vom MRR in Resolution 18/5 positiv zur Kenntnis genommen und der AC beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem neu eingesetzten unabhängigen Experten zum Entwurf einer Erklärung über die Rechte der Völker und Menschen auf internationale Solidarität beizutragen. Eine abschließende Fassung des Papiers wurde vom Chinesen Chen Shiqiu dann im August 2012 dem AC vorgelegt und an den MRR weitergeleitet.

Insgesamt kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass der AC vermehrt mit Themen befasst wird, die einen starken Entwicklungsbezug haben, genuin menschenrechtliche Fragen dagegen in den Hintergrund treten. Das ›harte‹ Thema des Verschwindenlassens (Empfehlung 6/1) wurde immerhin abgeschlossen, dann aber vom MRR ›beerdigt‹. Die russische Initiative zur Bedeutung traditioneller Werte bindet Kapazitäten und dürfte im Ergebnis wenig zutage fördern, das dem Schutz der Menschenrechte und hier gerade dem Schutz der Rechte von Minderheiten und verletzlichen Gruppen dienlich ist.

Berichte: Report of the Advisory Committee on Its Sixth Session, Genf, 17.–21.1.2011, UN Doc. A/HRC/AC/6/3 v. 18.2.2011; Report of the Advisory Committee on Its Seventh Session, Genf, 8.–12.8.2011, UN Doc. A/HRC/AC/7/4 v. 7.2.2012.

Sozialpakt: 46. und 47. Tagung 2011

- Kritik an Deutschlands Sozialsystem
- Stellungnahmen zu Menschenrechten und Wirtschaft sowie zum Recht auf Entwicklung

Claudia Mahler

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Claudia Mahler, Sozialpakt: 44. und 45. Tagung 2010, VN, 6/2011, S. 271f., fort.)

Der **Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR)** trat im Jahr 2011 turnusgemäß zu einer Frühjahrs- und einer Herbsttagung in Genf zusammen (46. Tagung: 2.–20.5. und 47. Tagung: 14.11.–2.12.2011). Das aus 18 unabhängigen Sachverständigen bestehende Gremium überprüft die Einhaltung und Verwirklichung des **Internationalen Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt)** durch die Vertragsstaaten. 160 Staaten hatten am Ende der 47. Tagung den Pakt ratifiziert, genauso viele wie im Vorjahr. Mit der Ratifizierung gehen die Vertragsstaaten die Verpflichtung ein, regelmäßig an den Ausschuss über die nationale Umsetzung des Paktes zu berichten. Der CESCR prüft diese Berichte und gibt in seinen sogenannten Abschließenden Bemerkungen Empfehlungen ab.

Der Ausschuss traf sich wie gewohnt mit einigen UN-Organisationen zu Gedankenaustausch und Standpunktbestimmungen. Im Berichtszeitraum fand kein Tag der Allgemeinen Diskussion statt. Es wurden aber zwei Stellungnahmen (Statements) verabschiedet.

Stellungnahmen

Die erste Stellungnahme des Ausschusses befasst sich mit den Staatenpflichten bezogen auf den Wirtschaftssektor. Der Ausschuss hat bereits in früheren Stellungnahmen auf den Einfluss von wirtschaftlichen Tätigkeiten der Staaten und Unternehmen auf den Genuss wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte hingewiesen. In diesem Zusammenhang wurde festgestellt, dass die Staaten ihren Pflichten (Achtung-, Schutz-, und Gewährleistungspflichten) auch im Wirtschaftssektor nachkommen müssen, um ihre Vertragspflichten zu erfüllen. Hinzu kommt, dass die Staaten auch ausreichend Beschwerdemechanismen zur Verfügung stellen müssen.

Eine weitere Stellungnahme wurde zum Recht auf Entwicklung aus Anlass des 25. Jahrestags der Verabschiedung der Erklärung über das Recht auf Entwicklung abgegeben. Die Experten erläuterten die Verzahnung zwischen Sozialpakt und der Erklärung. Sie verwiesen auf die vielen vom CESCR verabschiedeten Allgemeinen Bemerkungen und Stellungnahmen mit Bezug auf das Recht auf Entwicklung. Sie kamen überein, auch in Zukunft das Recht auf Entwicklung in ihren Berichtsprüfungen angemessen zu berücksichtigen, mit besonderem Augenmerk auf die Armutsbekämpfung und die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten für marginalisierte Gruppen.

Eine weitere Stellungnahme zu Artikel 2 Absatz 3 (Entwicklungsländer können entscheiden, inwieweit sie Ausländern die wirtschaftlichen Paktrechte gewährleisten wollen) befindet sich noch im Diskussionsprozess und soll auf der nächsten Tagung weiter ausgearbeitet werden.

Fakultativprotokoll

Zum Ende der 47. Tagung, also Anfang Dezember 2011, waren die für das Inkrafttreten des Fakultativprotokolls benötigten zehn Ratifizierungen noch nicht hinterlegt. Ende der 47. Tagung hatten lediglich fünf Staaten das im Jahr 2008 verabschiedete Protokoll, welches die Individualbeschwerde ermöglicht, ratifiziert, 39 Staaten hatten es unterzeichnet.

Die in 2010 begonnen Diskussion zu den Arbeitsrichtlinien für das Fakultativprotokoll wurden wieder aufgenommen. Der CESCR empfahl den Vertragsstaaten, die das Fakultativprotokoll noch nicht gezeichnet und ratifiziert haben, die Ratifizierung zu prüfen und zügig vorzunehmen.

Staatenberichte

Der Ausschuss befasste sich auf seinen beiden Tagungen 2011 mit insgesamt zehn Staatenberichten. Auf der Frühjahrstagung (46. Tagung) behandelte er die Berichte Deutschlands, Jemens, Moldaus, Russlands und der Türkei. Auf seiner Wintertagung (47. Tagung) erörterte er die Staatenberichte aus Argentinien, Estland, Israel, Kamerun und Turkmenistan. Der Ausschuss empfahl jedem Staat, der noch keine nationale Menschenrechtsins-