

Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtsausschuss: 104. bis 106. Tagung 2012

- Diskussion über Reform des Berichtssystems
- Bessere Einbeziehung von NGOs und NHRIs
- Mangelnde Gleichstellung in Deutschland

Birgit Peters

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Birgit Peters, Menschenrechtsausschuss: 101. bis 103. Tagung 2011, VN, 5/2012, S. 227ff., fort.)

Wie in den Jahren zuvor kamen die 18 Expertinnen und Experten des **Menschenrechtsausschusses (Committee on Civil and Political Rights – CCPR)** im Jahr 2012 zu drei Tagungen zusammen: vom 12. bis 30. März und vom 15. Oktober bis 2. November am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York sowie vom 9. bis 27. Juli am europäischen Sitz in Genf. Nach Artikel 40 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte aus dem Jahr 1966 (kurz: **Zivilpakt**) ist der CCPR beauftragt, Staatenberichte über Maßnahmen und Fortschritte zur Verwirklichung der im Pakt enthaltenen Menschenrechte zu prüfen. Im Berichtszeitraum gab es keine neuen Beitritte zum Zivilpakt oder zu seinen beiden Fakultativprotokollen. So lag Ende 2012 die Zahl der Vertragsstaaten des Paktes unverändert bei 167; das I. Fakultativprotokoll, welches die Individualbeschwerde ermöglicht, haben 114 Staaten ratifiziert; das II. Fakultativprotokoll zur Abschaffung der Todesstrafe zählt 73 Vertragsstaaten.

Reform des Berichtssystems

In Bezug auf die Reform des Berichtssystems der Menschenrechtsverträge hatte die Hohe Kommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen Navi Pillay einen knapp hundert Seiten langen Bericht (A/66/860 v. 26.6.2012) vorgelegt. Darin schlägt sie unter anderem vor, einen umfassenden Berichtskalender (comprehensive reporting calendar) für die entsprechend der UN-Menschenrechtsverträge notwendigen Staatenberichte und ein ver-

einfachtes Berichtsverfahren einzuführen sowie eine gemeinsame Arbeitsgruppe aller Vertragsorgane zur Begutachtung der Individualbeschwerden zu schaffen. Der Berichtskalender soll helfen, die ständig wachsenden Berichtspflichten der Staaten nach den einzelnen Menschenrechtsverträgen besser zu koordinieren. Das vereinfachte Berichtsverfahren soll darüber hinaus ermöglichen, einen Staatenbericht ausschließlich als Antwort auf seitens der Ausschüsse aufgeworfene Fragen zu verfassen. Schließlich bedeutet die Einrichtung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe für die Individualbeschwerden einen wichtigen Schritt hin zur Ausbildung einer einheitlichen Menschenrechtsjudikatur.

In einer vorläufigen Stellungnahme zum Bericht Pillays, die der CCPR am 12. Juli 2012 verabschiedete, wurden vor allem gegenüber dem Vorschlag einer gemeinsamen Arbeitsgruppe für Individualbeschwerden Bedenken geäußert. Der CCPR betonte, dass die Expertinnen und Experten dieser Arbeitsgruppe in jedem Fall die anhängigen Beschwerden gründlich und in Bezug auf die *rechtlichen* Probleme untersuchen sollten. Diese Äußerung lässt auf eine gewisse Skepsis schließen, die zuletzt auch von staatlicher Seite angesichts der Auswahl und Kompetenz der Mitglieder der Vertragsausschüsse geäußert wurde. Oft werden ehemalige Diplomaten, Politiker oder Angehörige anderer Berufsgruppen als Sachverständige in die Ausschüsse berufen. Ob die mangelnde juristische Ausbildung einiger Ausschussmitglieder generell zu einer weniger fundierten Entscheidung einer Individualbeschwerde führt, ist zweifelhaft. Schließlich kann bei Spezialthemen, etwa im Rahmen der Kinderrechtskonvention die Expertise anderer Professionen wie zum Beispiel eines Kinder- und Jugendpsychiaters oder einer Ökonomin hilfreich sein.

Diskussion zu Artikel 9

In Vorbereitung einer Allgemeinen Bemerkung (general comment) zu Artikel 9, dem Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit, traf sich der Ausschuss erstmals mit Vertretern nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz. Diese hoben einige Bereiche hervor. So wurde insbesondere das Thema Freiheitsberaubung

im bewaffneten Konflikt diskutiert. Fazit des Treffens war, dass der CCPR die Überschneidung des Rechts aus Artikel 9 mit anderen Rechten oder Rechtsgebieten wie dem humanitären Völkerrecht in seiner Allgemeinen Bemerkung thematisieren wird.

Einbeziehung von NGOs und NHRIs

Auf der 104. und 106. Tagung verabschiedete der CCPR zwei Papiere zur Zusammenarbeit mit NGOs und nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NHRIs). Im Papier vom 1. Juni 2012 hob der Ausschuss die Rolle der NGOs im Berichtsverfahren positiv hervor. Er betonte, dass die Beteiligung von NGOs auch vor Beginn des Berichtsverfahrens erwünscht sei, etwa bei der Erarbeitung des Fragenkatalogs oder bei dessen Diskussion. Ferner sollten NGOs auch im Rahmen des Follow-up-Verfahrens Stellungnahmen und Berichte einreichen oder Vorschläge für konkrete Empfehlungen im Rahmen der Abschließenden Bemerkungen abgeben. Da NGOs im Allgemeinen nur über begrenzte Mittel verfügen, um regelmäßig an den Sitzungen des Ausschusses teilzunehmen, wurde erklärt, dass ihre Teilnahme auch über moderne Kommunikationsmittel möglich sei.

Ähnliches äußerte der CCPR auch in seinem Papier zu den NHRIs vom 13. November 2012. NHRIs, insbesondere jene, die nach den Pariser Prinzipien akkreditiert wurden, seien wichtige Partner des Ausschusses. Auf nationaler Ebene sorgten sie für die Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte sowie deren Verbreitung; auf internationaler Ebene seien sie wichtige Partner bei der Berichtsprüfung. Dem Papier zufolge haben die NHRIs während sämtlicher Phasen des Berichtsverfahrens die Möglichkeit zu Stellungnahmen.

Insgesamt ist festzustellen, dass sowohl die oben genannten Papiere als auch die Diskussion mit NGOs vor Verabschiedung einer Allgemeinen Bemerkung als wichtige Schritte hin zu einer stärkeren Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Arbeit der Menschenrechtsausschüsse anzusehen sind. Dies untermauert nicht nur die gestiegene Relevanz der zivilgesellschaftlichen und unabhängigen staatlichen Organisationen für die Arbeit der Ausschüsse, sondern sorgt auch für deren größere Akzeptanz und Legitimität.

Staatenberichte

Auf seiner 104. Tagung diskutierte der CCPR die Staatenberichte der Dominikanischen Republik, Guatemalas und Turkmenistans sowie die Menschenrechtssituation ohne Vorlage eines Berichts in der Côte d'Ivoire. Er nahm darüber hinaus die Fragenkataloge für die Berichte Bosnien-Herzegowinas, Paraguays, der Philippinen, Portugals und der Türkei an, die auf nachfolgenden Tagungen diskutiert werden.

Guatemala hatte dem CCPR zur 104. Tagung seinen dritten Bericht vorgelegt. Der Ausschuss begrüßte den Beitritt des Landes zum Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs. Er bedauerte jedoch, dass in Guatemala selbst die Strafverfolgungen während des Bürgerkriegs von 1960 bis 1996 begangener Verbrechen durch ranghohe Beamte und Politiker erschwert würden. Das Land habe noch keine klare Linie entwickelt, wie diese Strafverfolgungen unterstützt werden sollen. Außerdem solle es Gerichte und Strafverfolgungsbehörden mit den dafür nötigen Mitteln ausstatten. Der CCPR legte Guatemala nahe, seine Vergangenheit nicht nur mit Reparationszahlungen an die Opfer zu bewältigen, sondern auch in die historische Aufarbeitung der Bürgerkriegsphase zu investieren. Zuletzt bemängelte der Ausschuss den faktischen Ausschluss von Personen indigener oder afro-guatemaltekischer Herkunft vom Zugang zum Arbeitsmarkt und vom Erwerb von Land.

Deutschlands dritten Bericht, der im Jahr 2011 vorgelegt worden war, diskutierte der CCPR auf seiner 105. Tagung im Juli 2012. Er thematisierte in seinem Fragenkatalog an Deutschland unter anderem Maßnahmen zur Gleichbehandlung der Geschlechter, zur Gewalt gegen Frauen und zur Frage der nachträglichen Sicherungsverwahrung von Straftätern. In ihrer Antwort im Oktober 2012 hob die Bundesregierung hervor, dass hinsichtlich der Gleichbehandlung von Frauen und Männern Fortschritte erzielt worden seien. So sei etwa der Anteil von Frauen in Aufsichtsräten der Dax-Unternehmen im Jahr 2011 im Vergleich zum Vorjahr um sechs Prozent gestiegen. Zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen sei ein zweiter nationaler Aktionsplan verabschiedet worden und mit Beginn 2013 werde eine

ationale Telefonhotline eingerichtet, bei der sich Opfer häuslicher und anderer Gewalt melden könnten. Schließlich wurde die Regulierung der nachträglichen Sicherungsverwahrung Ende November 2012 nach einem Urteil des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs reformiert.

Seine Abschließenden Bemerkungen zu Deutschland verabschiedete der CCPR nach Eingang der deutschen Antwort auf seiner 106. Tagung. Wohlwollend äußerten sich die Sachverständigen über den integrativen Ansatz Deutschlands, internationalen Menschenrechten auch auf nationaler Ebene Geltung zu verschaffen. Ausdrücklich begrüßten die Ausschussmitglieder auch die Verabschiedung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes aus dem Jahr 2006. Nach wie vor besorgte zeigte sich der CCPR jedoch über Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt. Dahingehend solle Deutschland eine Überarbeitung von Paragraph 19 Absatz 3 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes anstreben, der Ungleichbehandlungen bei der Vermietung von Wohnraum zur Schaffung und Erhaltung ausgeglichener sozialer und kultureller Verhältnisse erlaubt. Ebenfalls besorgte zeigte sich der CCPR über Gewaltverbrechen an Frauen, insbesondere an Frauen aus der Türkei und aus osteuropäischen Staaten. Auch die Gleichbehandlung von Männern und Frauen sei noch nicht vollständig verwirklicht, was sich auch an der geringen Anzahl von Frauen in Führungspositionen ablesen lasse. Deutschland solle dies sowie insbesondere auch die erheblichen Einkommensunterschiede von Männern und Frauen angehen.

Neben dem Fragenkatalog an Deutschland beschloss der CCPR auf seiner 105. Tagung die Fragenkataloge, auf die Afghanistan, Angola, Israel, Kroatien, Macao, Neuseeland, Peru und San Marino in ihren Staatenberichten eingehen sollten. Abschließende Bemerkungen wurden für Armenien, Island, Kenia, Litauen und die Malediven angenommen.

In seinen Abschließenden Bemerkungen zu **Kenia** lobte der Ausschuss die Verabschiedung einer neuen Verfassung im Jahr 2010 sowie das Verbot der weiblichen Genitalverstümmelung. Ebenso begrüßte der Ausschuss den Beitritt Kenias zur UN-Behindertenrechtskonvention im Jahr 2008. Hinsichtlich der kritischen Punkte wiederholte der Ausschuss zum Teil

seine Abschließenden Bemerkungen aus dem Jahr 2005. Darin hatte der CCPR angemahnt, das Land solle gesetzliche Bestimmungen ändern, die Polygamie erlauben und sexuelle Handlungen zwischen gleichgeschlechtlichen Erwachsenen bestrafen. Der Ausschuss bedauerte, dass die Strafmündigkeit von Kindern nach wie vor bei acht Jahren liege. Des Weiteren sollten alle Fälle von Gewalt und Menschenrechtsverletzungen nach den Wahlen im Jahr 2007 verfolgt und die Verantwortlichen vor Gericht gestellt werden. Hinsichtlich der Bestrafung der Hauptverantwortlichen solle Nairobi mit dem Internationalen Strafgerichtshof kooperieren.

Auf der 106. Tagung einigte sich der CCPR auf die Fragenkataloge für die Staatenberichte Albaniens, Australiens, Belizes, Finnlands, Hongkongs und der Ukraine. Die Abschließenden Bemerkungen wurden neben Deutschland für Bosnien-Herzegowina, die Philippinen, Portugal und die Türkei verabschiedet.

Mit Blick auf den Bericht und die Antworten der **Türkei** begrüßte der Ausschuss die Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention und des Fakultativprotokolls zur Anti-Folter-Konvention. Gleichzeitig bedauerte er, dass die Antidiskriminierungsgesetze nicht den Bestimmungen des Zivilpakts entsprächen, der Diskriminierungen aufgrund sexueller Orientierung verbietet. Das Land solle Diskriminierungen von Angehörigen von Minderheiten, insbesondere Kurden und Roma, verfolgen und die soziale Stigmatisierung Homosexueller, Bisexueller oder Transsexueller bekämpfen. Trotz einiger Fortschritte sei die Zahl der Fälle, in denen Beamten oder Polizisten Folter vorgeworfen wird, noch sehr hoch. Hier müsse Ankara für eine wirksame Verfolgung der Vorwürfe sorgen. Schließlich zeigte sich der CCPR besorgt über einige türkische Gesetze, die Medienvertretern oder Menschenrechtsverteidigern ihre Arbeit erschwerten. Dazu gehörten zum Beispiel die Bestrafung der Diffamierung, viele Ausnahmen zugunsten der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und das Verbot, am Militär Kritik zu üben. Im Einklang mit der im Jahr 2011 vom CCPR verabschiedeten Allgemeinen Bemerkung zum Recht auf Meinungsfreiheit mahnte der Ausschuss daher an, diese Gesetze zu revidieren.