

Sozialfragen und Menschenrechte

Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats:

4. und 5. Tagung 2010

- Entwurf einer Erklärung über Menschenrechtsbildung angenommen
- Menschenrechte älterer und kranker Menschen diskutiert

Norman Weiß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Norman Weiß, Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats, 2. und 3. Tagung 2009, VN, 1/2010, S. 29ff., fort.)

Der Beratende Ausschuss (Advisory Committee – AC) des Menschenrechtsrats (MRR) wurde mit Resolution 5/1 des MRR vom 18. Juni 2007 eingerichtet und besteht aus 18 Sachverständigen, die in ihrer persönlichen Eigenschaft tätig werden. Der AC kommt zu bis zu 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 gibt forschungsbasierte Beratung. Diese Expertise wird ausdrücklich nur auf Anforderung des MRR erbracht, in Übereinstimmung mit dessen Resolutionen und unter seiner Leitung. Dieses eingeschränkte Mandat wurde auf einer Fachkonferenz am 14./15. Oktober 2010 in Berlin kritisiert; die versammelten nicht-staatlichen Organisationen (NGOs) sprachen sich für eine Aufwertung des AC aus, die unter anderem darin liegen könnte, dem AC das Recht einzuräumen, selbst Studien anzulegen und dem MRR Vorschläge zu unterbreiten.

4. Tagung

Der Beratende Ausschuss kam vom 25. bis 29. Januar 2010 zu seiner vierten Tagung in Genf zusammen und verabschiedete insgesamt sechs Empfehlungen (recommendations) im Konsens.

In Empfehlung 4/2 wurde der Entwurf für eine Erklärung der UN über Menschenrechtsbildung und -schulung angenommen und an den MRR weitergeleitet. Der Erklärungsentwurf entwickelt einen weitgespannten Begriff der Menschenrechts-

bildung und der Inhalte, auf die sie sich erstrecken soll. Unterstrichen wird, dass es vorrangig die Staaten sind, die die Verantwortung für eine umfassende Menschenrechtsbildung tragen; der Entwurf enthält Richtlinien, wie entsprechende Umsetzungsmaßnahmen effektiv organisiert und strukturiert werden können. Auf internationaler Ebene seien die UN und andere internationale Organisationen selbst gefordert, ihre Mitarbeiter entsprechend zu schulen und fortzubilden. Außerdem sollten sie bei Feldmissionen diesbezügliche Unterstützung anbieten. Die menschenrechtlich aktiven Gremien und Organisationen der UN, insbesondere die Vertragsausschüsse, werden aufgefordert, dem Thema Menschenrechtsbildung durchgängig Beachtung zu schenken.

In der Folge hat der MRR (Resolution 13/15) eine unbefristete Arbeitsgruppe zu diesem Thema eingerichtet, die sich vom 10. bis 14. Januar 2011 in Genf traf und einen deutlich umgestalteten und gekürzten Entwurf einer solchen Erklärung vorlegte (UN Doc. A/HRC/WG.9/1/2). Das vom AC vorgelegte Dokument diente eher als ›Steinbruch‹ denn als Leitlinie. In der Sitzung des AC hatten NGO-Vertreter gerade den breiten Ansatz des Entwurfs gelobt, während der Ausschuss selbst sich nicht ganz sicher gewesen war, an wessen Bedürfnissen das Dokument auszurichten sei: an denen der Staaten oder an denen der breiten Öffentlichkeit. Der MRR sollte sich dann im Ergebnis für eine traditionell staatenorientierte Fassung entscheiden.

Das Recht auf Nahrung beschäftigt den AC seit seiner Konstituierung; angesichts der dramatischen Unterernährung von einer Milliarde Menschen konnte eine auf Anweisung des MRR (Resolution 10/12) unternommene vorläufige ›Studie zu Diskriminierungen im Zusammenhang mit dem Recht auf Nahrung‹ vorgelegt werden (Empfehlung 4/3). Die vorläufige Studie weist nicht nur auf die strukturellen Defizite der Welthandelsordnung hin, sondern gemahnt auch an interne Probleme, wie etwa die Benachteiligung gefährdeter Gruppen (Frauen, Kinder, Minderheiten) beim Zugang zu Nahrung. Der MRR hat die Studie positiv zur Kenntnis genommen und mit Resolution 13/4 eine Fortführung in Auftrag gegeben. Der AC legte die endgültige Studie im Februar 2011 vor (UN Doc. A/HRC/16/40).

Das Thema der Menschenrechte älterer Personen wurde vom AC mit Empfehlung 4/4 aufgegriffen, in der er anregte, der MRR möge ihn mit der Durchführung einer entsprechenden Studie beauftragen. Angesichts des nicht nur in den Staaten des Nordens stattfindenden demografischen Wandels ergeben sich besondere menschenrechtliche Problemlagen, die stärkere Beachtung und gegebenenfalls auch eine eigene Behandlung erfordern.

Der MRR hatte im September 2008 mit Entscheidung 9/101 eine Studie beim AC zum Thema ›vermisste Personen‹ in Auftrag gegeben, an der seither gearbeitet wird. Empfehlung 4/5 übermittelt dem MRR einen Fortschrittsbericht.

Weitere Themen, die ohne eine diesbezügliche Empfehlung an den MRR diskutiert wurden, waren die Menschenrechte von Frauen und von Menschen mit Behinderungen sowie Menschenrechte und internationale Solidarität einerseits und die Förderung einer demokratischen und gerechten internationalen Ordnung andererseits.

Der AC hielt außerdem eine Diskussion zum Thema Diskriminierung von Menschen mit Lepra und ihrer Familienangehörigen ab, in deren Verlauf ein Entwurf von Grundsätzen und Richtlinien zum Thema beraten wurde.

5. Tagung

Die fünfte Tagung fand vom 2. bis 6. August 2010 statt. Der Ausschuss beriet abschließend den Entwurf von Grundsätzen und Richtlinien zur Diskriminierung von Menschen mit Lepra und ihrer Familienangehörigen und leitete ihn mit Empfehlung 5/3 zur weiteren Befassung an den Rat weiter. Die Grundsätze unterstreichen die Menschenwürde der Leprakranken und ihrer Familienangehörigen, wenden sich gegen ihre Diskriminierung und fordern wesentliche Menschenrechte für sie ein. Die anschließenden Richtlinien fordern von den Staaten aktive Maßnahmen zur Gleichstellung der Betroffenen und regen auch Fördermaßnahmen an. Neben den vielfältig berührten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten legen die Grundsätze auch Wert darauf, dass die Betroffenen am politischen Leben teilhaben können.

Empfehlung 5/1 galt der Fortführung der bereits erwähnten Studie zu Diskriminierungen im Zusammenhang mit dem

Recht auf Nahrung. Empfehlung 5/2 erinnerte an die Entscheidung 14/3 des MMR, mit der dem Beratenden Ausschuss die Vorbereitung eines Entwurfs zum Recht der Völker auf Frieden aufgegeben worden war. Vor diesem Hintergrund setzte der AC eine vierköpfige Arbeitsgruppe ein, der auch das deutsche Mitglied Wolfgang Heinz (als Berichterstatter) angehört.

Eine weitere, siebenköpfige Arbeitsgruppe wurde mit Empfehlung 5/4 eingesetzt; sie soll sich mit der Steigerung internationaler Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Menschenrechte beschäftigen.

Die übrigen Themen der vorangegangenen Sitzung wurden beraten, ohne dass Entscheidungen gefällt wurden.

Bewertung und Ausblick

In die Arbeit des Beratenden Ausschusses ist mittlerweile Routine eingekehrt. Da die Tätigkeit des MRR und seiner Unterorgane und Mechanismen zwischen 2010 und 2011 komplett überprüft wurde (review), wurde auch die Arbeit des AC einer Überprüfung unterzogen. Diesbezügliche Beratungen wurden im Oktober 2010 und im Februar 2011 durchgeführt.

Im Jahr 2010 war daher bei mehreren Beratungspunkten im AC eine gewisse Unsicherheit angesichts der eigenen Aufgabe zu spüren. Wie intensiv sollen die Arbeiten ausfallen, wenn der Ausschuss nur zum Entwurf eines anderen Akteurs Stellung nehmen soll? Wie eng müsse man sich an die Vorgaben des MRR halten? Müsse man auf jeden Fall dessen Reaktion abwarten oder dürfe man zumindest um eine solche bitten?

Jede erstmalige Befassung des AC mit einem Thema bedeute nicht, dass die UN insgesamt Neuland beträten. Gerade bei bereits existierenden Menschenrechtsverträgen solle der Ausschuss eher auf inhaltliche Weiterentwicklungen schauen oder dazu beitragen, dass auch Nichtvertragsstaaten die in dem jeweiligen Vertrag geschützten Menschenrechte beachten. Zweifel wurden in den Ausschussberatungen auch daran geäußert, ob es zu jedem Thema (Recht auf Nahrung, Rechte älterer Menschen) sinnvollerweise auch einen neuen Menschenrechtsvertrag geben solle.

Ausschussmitglied Shiqui Chen aus China sagte zu dem Tagesordnungspunkt Menschenrechte und internationale Solidarität, die UN folgten in ihrer Arbeit nicht immer dem Prinzip der Solidarität.

So werde im MRR nach dem Grundsatz des ›Blaming and shaming‹ gehandelt, nicht immer sei dabei ein Bezug zu menschenrechtlichen Problemen erkennbar. Letztlich würden so keine Menschenrechtsprobleme gelöst. Er lehnte den bisherigen konfrontativen Kurs ab und riet zu einer geänderten Herangehensweise. Notwendig und erfolgversprechend seien Beratung, Tatsachenerkundungsmissionen und konstruktive Dialoge.

Der AC hatte sich im Berichtszeitraum noch nicht endgültig im Gefüge des chartabasierten Menschenrechtsschutzes positioniert. Dies mag damit zusammenhängen, dass in der ersten Tätigkeitsphase des MRR und seiner Unterorgane noch Ortsbestimmungen vorzunehmen waren und überdies alles unter dem Vorbehalt der verschiedenen Überprüfungsprozesse stand, die dem Rat aufgegeben waren (Status, Funktionsweise und UPR-Verfahren).

Mit Resolution 16/21 vom 16. April 2011 hat der MRR das Ergebnis des Überprüfungsprozesses angenommen und zum Bestandteil des sogenannten ›Institution-building package‹ erklärt. Hinsichtlich des AC heißt es darin, der Rat wolle intensiver und strukturierter mit ihm zusammenarbeiten und regelmäßig zu seinen Anregungen Stellung nehmen. Arbeitsaufträge an den Ausschuss sollen künftig klarer gefasst werden und thematische Prioritäten benennen. Angestrebt wird auch, dass die vom AC vorgelegten Ergebnisse stärker anwendungsorientiert sein sollen. Der Beratende Ausschuss soll seine erste Sitzung künftig unmittelbar vor der Märzsession des MRR und die zweite im August eines jeden Jahres abhalten, damit die Arbeit beider Gremien besser verzahnt werden kann. Sein Jahresbericht soll dem MRR in dessen Septembersitzung vorgelegt und mit dem Vorsitz des AC interaktiv diskutiert werden. Die Mitglieder des AC werden aufgerufen, auch zwischen den Sitzungen zusammenzuarbeiten. Angesichts dieser neuerlichen Vorgaben ist nicht zu erwarten, dass sich das Expertengremium stärker freischwimmen wird und an die proaktive Rolle der früheren Unterkommission anknüpfen kann.

Berichte: Report of the Advisory Committee on its Fourth Session, Genf, 25.–29. Januar 2010, UN Doc. A/HRC/AC/4/4 v. 10.2.2010; Report of the Advisory Committee on its Fifth Session, Genf, 2.–6. August 2010, UN Doc. A/HRC/AC/5/3 v. 4.10.2010.

Menschenrechtsausschuss:

98. bis 100. Tagung 2010

- Neue Berichtsrichtlinien verabschiedet
- Gewalt gegen Frauen in Mexiko
- Israel soll Gaza-Krieg untersuchen

Birgit Schlütter

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Birgit Schlütter, Menschenrechtsausschuss: 95. bis 97. Tagung 2009, VN, 5/2010, S. 224ff., fort.)

Turnusgemäß kam der **Menschenrechtsausschuss (Committee on Civil and Political Rights – CCPR)** im Jahr 2010 zu drei jeweils dreiwöchigen Tagungen zusammen (98. Tagung: 8.–26.3.; 99. Tagung: 12.–30.7.; 100. Tagung: 11.–29.10.2010). Die 18 Expertinnen und Experten des Ausschusses hielten ihre Frühjahrstagung am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York ab, die Sommertagung und die Herbsttagung am Genfer UN-Sitz. Der CCPR ist nach Artikel 40 des **Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte** (kurz: **Zivilpakt**) von 1966 berufen, Staatenberichte über Maßnahmen und Fortschritte zur Verwirklichung der im Pakt enthaltenen Menschenrechte zu prüfen. Im Jahr 2010 prüfte der Ausschuss wie in den Jahren zuvor 13 Staatenberichte. Von jenen 54 Vertragsstaaten des Paktes, die mit der Vorlage eines Berichts fünf Jahre und mehr im Verzug sind, stechen Gambia mit 25 Jahren und Äquatorialguinea mit 21 Jahren heraus. Insgesamt waren 26 Erstberichte überfällig, 21 davon mehr als fünf Jahre.

Dem Zivilpakt traten im Jahr 2010 zwei weitere Staaten bei: Guinea-Bissau und Pakistan. Damit ist die Zahl der Vertragsstaaten auf 167 gestiegen. Das I. Fakultativprotokoll des Paktes, welches das Individualbeschwerdeverfahren ermöglicht, hat unverändert 113 Vertragsstaaten. Dem II. Fakultativprotokoll, das die Todesstrafe verbietet, trat im Jahr 2010 Kirgisistan bei. Somit haben 73 Staaten das Protokoll ratifiziert.

Beschlüsse zur Arbeitsweise

Aufgrund der unverändert großen Anzahl an überfälligen Berichten sowie im Zuge der Harmonisierung der Berichtspflichten unter den verschiedenen Menschenrechtskonventionen und -pakten verabschiedete der Ausschuss auf seiner Sommertagung eine Revision seiner Be-