

ten. Sie seien, so ein Debattenredner, ein »wesentlicher Ausdruck der normativen Rolle des Rates« und hätten eine wichtige Informationsfunktion. Ein anderer Sprecher ergänzte, die thematischen Debatten böten gerade den nichtständigen Mitgliedern eine gute Gelegenheit, sich »in die Arbeit des Rates mit eigenen Beiträgen einzubringen« (S. 12f.).

Kritisch hinterfragt wurde von vielen Rednern die Dynamik der informellen Konsultationen, also der nichtöffentlichen Ratssitzungen informeller Art, in welchen die Ratsmitglieder Beschlüsse über Maßnahmen, Resolutionsentwürfe oder Mitteilungen des Ratspräsidenten vorbereiten (vgl. Volger, siehe oben, S. 199). Statt »informell und interaktiv« zu sein, würden bei den Konsultationen vorbereitete Stellungnahmen verlesen, die Sitzungen würden nach einem bestimmten »Drehbuch ablaufen«, die »Delegierten würden nur ihre Standardpositionen wiederholen«, statt einen interaktiven Meinungsaustausch zu beginnen. Allerdings, so räumte man ein, läge dies weniger an den UN-Delegierten als an den oft strikten Weisungen ihrer Regierungen (S. 17).

Rolle der nichtständigen Mitglieder

Ausführlich beschäftigte sich die Arbeitstagung mit der Rolle der nichtständigen Ratsmitglieder: Kritisch wurde angemerkt, dass die fünf ständigen Mitglieder die Arbeitsweise und Themenstellung des Rates maßgeblich bestimmen würden. Hinzu käme, dass die geringeren personellen Ressourcen die nichtständigen Mitglieder oft daran hindern würden, sich auf Sitzungen ebenso gründlich wie die ständigen Mitglieder vorzubereiten. Die nichtständigen Mitglieder seien im Hinblick auf Informationen stärker auf das Sekretariat angewiesen. Hilfreich wären in dieser Situation vor allem Reisen des Rates in Konfliktgebiete, die alle Mitglieder mit Informationen aus erster Hand versorgen könnten (S. 19).

Was ihren Einfluss auf die Entscheidungsfindung angeht, zeigten die nichtständigen Mitglieder nüchternen Realismus: Nichtständige Mitglieder »hätten die Möglichkeit, konstruktive, wenn auch bescheidene, Beiträge zu leisten« (S. 21). Es ginge für sie vor allem darum, geeignete Aufgaben und Themen für ihre Mitarbeit zu finden, unter anderem in Form thematischer Debatten während ihrer

Ratspräsidentschaft. Sie sollten, so empfahlen mehrere Delegierte, sich an der Redaktionsarbeit an Ratstexten so früh wie möglich beteiligen, sollten eigene Textentwürfe vorlegen oder Änderungsvorschläge für vorhandene Textentwürfe machen (S. 22). Um effektiv im Rat arbeiten zu können, sollten sich die Regierungen der nichtständigen Ratsmitglieder rechtzeitig mit den im Rat zur Diskussion stehenden globalen Problemen befassen und eine effektive Vernetzung mit der UN-Botschaft in New York sicherstellen (S. 22).

Reform des Sicherheitsrats

Skeptisch äußerten sich die UN-Botschafter zur Frage der Strukturreform: Man habe im Jahr 2012 die Frage einer Reform der Mitgliedschaft nicht im Rat diskutiert, sondern das Thema der Generalversammlung überlassen. Dort habe es keine Fortschritte gegeben. Es bliebe offen, ob »einige der ständigen Mitglieder mit weitreichenden Reformschritten« einverstanden seien (S. 22).

Fazit

Der Bericht über die Arbeitstagung 2012 des Sicherheitsrats macht deutlich, dass die nichtständigen Mitglieder in den letzten Jahren an politischem Selbstbewusstsein gewonnen haben und sich geeignete Aufgaben in der Ratsagenda suchen, ohne andererseits ihre Einflussmöglichkeiten zu überschätzen. Die informelle Reform der Arbeitsmethoden, die vor allem durch das Engagement vieler nichtständiger Ratsmitglieder seit Mitte der neunziger Jahre und durch die beiden Reformtexte (die Mitteilungen des Ratspräsidenten UN Doc. S/2006/5007 und S/2010/507) vorgebracht wurde, stärkt die Position der nichtständigen Mitglieder, weil die größere Transparenz der Arbeit und die Einbeziehung von Nichtmitgliedstaaten sowie von Sekretariatsmitarbeitern, nationalen Politikerinnen und Politikern und NGOs den oft dominierenden Einfluss der ständigen Ratsmitglieder zugunsten der nichtständigen Mitglieder verringert hat.

Berichte: Die Berichte der vorangegangenen Arbeitstagungen (bis auf die Tagung 2002) finden sich unter folgenden Dokumenten-Nummern: UN Doc. S/2004/135, S/2005/228, S/2006/483, S/2007/137, S/2008/195, S/2009/193, S/2010/177, S/2011/484, S/2012/190.

Sozialfragen und Menschenrechte

Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats:

8. und 9. Tagung 2012

- Schwierige Diskussion über »traditionelle Werte«
- Überlegungen zu einer Konvention für auf dem Land lebende Menschen
- Fünf neue Studienthemen vorgeschlagen

Norman Weiß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Norman Weiß, Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats, 6. und 7. Tagung 2011, VN, 6/2012, S. 271f., fort.)

Der Beratende Ausschuss (Advisory Committee – AC) des UN-Menschenrechtsrats (MRR) besteht aus 18 in ihrer persönlichen Eigenschaft tätigen Sachverständigen. Das Gremium kommt in der Regel zu zwei Tagungen im Jahr für maximal zehn Arbeitstage in Genf zusammen. Der AC soll dem MRR als Think Tank zur Seite stehen; er erstellt nach Aufforderung durch den Rat Studien und berät ihn forschungsbasiert.

Im Jahr 2012 kam der AC zu zwei Tagungen nach Genf: vom 20. bis 24. Februar (8. Tagung) und vom 6. bis 19. August (9. Tagung). Nachstehend werden die wichtigsten Ergebnisse beider Tagungen thematisch zusammengefasst. Auf beiden Tagungen wurden je sieben Empfehlungen (recommendations) im Konsens verabschiedet. Ein Großteil dieser Empfehlungen betraf die Fortführung, teilweise auch Weiterentwicklung älterer Arbeitsaufträge des MRR.

Die Studie zur Förderung der Rechte von Menschen, die im ländlichen Raum leben und arbeiten, wurde abgeschlossen, vom AC begrüßt und mit Empfehlung 8/1 an den Rat geleitet. Ausgangspunkt der Überlegungen war, dass 80 Prozent der Menschen, die weltweit Hunger leiden, auf dem Land leben und arbeiten. Der MRR solle, so die weitere Anregung, ein neues thematisches Mandat zum Schutz der betroffenen Bevölkerungsgruppe einrichten und die Ausarbeitung einer Konvention in Angriff nehmen. Die Studie

zeigt, dass neben Kleinbauern und landlosen Farmarbeitern insbesondere Frauen und traditionell lebende Jäger, Fischer und Hirten zum Kreis der schutzbedürftigen Personen gehören. Ihre jeweils spezifische Betroffenheit bei Menschenrechtsverletzungen durch industriell betriebene Landwirtschaft und Fischfang sowie sonstige Ressourcenausbeutung werde durch die bestehenden Menschenrechtsverträge nicht ausreichend erfasst. Der MRR hat am 27. September 2012 mit Resolution 21/19 eine zeitlich unbegrenzte Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines solchen Instruments gegen die Stimmen der USA und von acht EU-Mitgliedstaaten eingesetzt.

Unter dem Oberthema **Recht auf Nahrung** hat der AC mit Empfehlung 8/2 verschiedene Aktivitäten gebündelt. Die vorläufige Studie zu armen Stadtbewohnern (urban poor) wurde zur Sammlung von Stellungnahmen und weiteren Informationen an das Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte geleitet. Die Studie über schwere Fehl- und Mangelernährung und Kinderkrankheiten wurde abgeschlossen und dem MRR vorgelegt. Schließlich begrüßte er das ihm vorgelegte Konzept für die anzufertigende Studie über ›Frauen in ländlichen Gebieten und das Recht auf Nahrung‹. Empfehlung 9/5 nahm den Fortschrittsbericht über die Studie zu armen Stadtbewohnern an und forderte die Arbeitsgruppe zur Fertigstellung auf. Kernpunkte sind der Zusammenhang von rechtsbasierter und partizipativer Entwicklungszusammenarbeit mit verantwortungsvoller Regierungsführung sowie eine verbesserte soziale Absicherung auch dieser betroffenen Bevölkerungsgruppen. Empfehlung 9/6 forderte die Arbeitsgruppe zur Fertigstellung der Studie über ›Frauen in ländlichen Gebieten und das Recht auf Nahrung‹ auf. Deren Ansatz ist es, die Politik auf das Thema aufmerksam zu machen und – unter Beteiligung der Betroffenen – schrittweise Lösungen zu entwickeln.

Auf Anregung des MRR setzte der AC mit Empfehlung 8/5 eine Arbeitsgruppe ein, die damit beginnen soll, eine Studie über **terroristische Geiselnahmen** zu erarbeiten, um die Bedeutung von Menschenrechten in diesem Zusammenhang zu klären und die Wichtigkeit internationaler und regionaler Kooperation zu unterstreichen.

Die auf russische Initiative im MRR zurückgehende Beschäftigung mit den **traditionellen Werten der Menschheit** wurde fortgesetzt. Eine vorläufige Studie wurde diskutiert und die Arbeitsgruppe mit ihrer Überarbeitung betraut (Empfehlung 8/6). Während der neunten Tagung nahm der AC die neue Fassung der Studie mit Empfehlung 9/4 zur Kenntnis und beauftragte die Arbeitsgruppe, im Lichte der Diskussion die Studie abzuschließen. Der Ausschuss bat den MRR angesichts der komplexen Diskussion und notwendigen Überarbeitungszeit darum, die Studie erst zu dessen 22. Tagung fertigstellen zu müssen. Die Studie räumt ein, dass es kein einheitliches Verständnis davon gibt, was traditionelle Werte sind, und stellt zu Recht fest, dass einerseits Menschenrechte auf traditionellen Werten beruhen, andererseits solche Werte eingesetzt werden können, um Menschenrechte einzuschränken. In den Mittelpunkt der Studie rücken Würde, Freiheit und Verantwortung. Diese sollen, so der Ansatz, positiv eingesetzt werden, um die Umsetzung der Menschenrechte zu verbessern; die Studie führt hierfür Beispiele unter anderem aus Ägypten, Indien, Nepal und Sri Lanka auf. Umgekehrt würden traditionelle Werte oft vorgeschoben, um patriarchalische und diskriminierende Strukturen aufrechtzuerhalten. Es komme daher in den jeweiligen Gesellschaften stark darauf an, über der Vermittlung traditioneller Werte die überragende Bedeutung der Menschenrechte nicht zu vergessen; jene Werte müssten mit internationalen Menschenrechtsstandards vereinbar sein.

Der MRR hat im September 2012 mit Resolution 21/3 dem AC weitere Zeit zur Bearbeitung eingeräumt, aber gleichzeitig auf Initiative Russlands betont, dass die traditionellen Werte einen Rahmen für die Menschenrechte bieten, und so seine Interpretation bereits zum Ausdruck gebracht. Diese Resolution wurde mit 25 gegen 15 Stimmen bei sieben Enthaltungen angenommen. Neben den acht im Rat vertretenen EU-Mitgliedstaaten stimmten auch Botswana, Costa Rica, Mauritius, Mexiko, Norwegen, die Schweiz und die USA mit Nein.

Angesichts der russischen Vorgehensweise gegen die Sängerinnen der Band ›Pussy Riot‹ und der Gesetzgebung gegenüber LGBTI-Menschen kann der Rekurs

auf traditionelle Werte nicht als Folklore abgetan werden. Die vorsichtigen Äußerungen in der Studie des AC drohen durch die politische Handhabung des Themas im MRR in den Hintergrund zu geraten.

Mit Empfehlung 9/3 beschloss der AC die abschließende Version eines Papiers zum Thema **Menschenrechte und internationale Solidarität**. Das Papier geht von einem umfassenden Menschenrecht auf Solidarität aus, das noch über das Recht auf Entwicklung hinausgeht, beziehungsweise als dessen zeitgemäße Fortschreibung und Erweiterung verstanden werden kann (›Nachhaltigkeit in den internationalen Beziehungen, ›Herausforderungen der Globalisierung‹). Das Papier führt die UN-Charta, die Erklärung und das Aktionsprogramm von Wien sowie die Millenniums-Erklärung als normativen Rahmen für dieses Recht an. Dann buchstabiert es einen Katalog von 19 Elementen aus, der sämtliche Politik- und Lebensbereiche umfasst. Der MRR nahm in der von ausführlicher Floskelhaftigkeit gekennzeichneten Resolution 21/10 zum Thema Stellung, wobei er das Papier des Beratenden Ausschusses nur am Rande erwähnte; der Schwerpunkt der weiteren Befassung liegt bei der Sonderberichterstatlerin zum Thema.

Der AC schlug dem Rat mit Empfehlung 9/1 **fünf Forschungsthemen** vor, mit denen er sich nach Autorisierung durch den MRR gerne beschäftigen würde. Dies sind:

- Zugang zu Gerichten und Bekämpfung von Korruption
- Menschenrechte und Kommunalverwaltung
- Globalisierung, Menschenrechte und Jugend
- Menschenrechte und humanitäre Hilfe
- Mustergesetz über Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung.

Der Beratende Ausschuss kann nur in einem begrenzten Rahmen handeln und wird von den politischen Vorgaben des Rates geleitet. Der Menschenrechtsrat bedient sich des wissenschaftlichen Inputs des Ausschusses, ohne jedoch alle Erkenntnisse voll anzuerkennen. Dies ist bedauerlich, denn so wird diese Ressource nicht optimal genutzt. Für die politische und wissenschaftliche Diskussion über die Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes leistet der Beratende Ausschuss gleichwohl einen wichtigen Beitrag.