

1. Ziele und Aufgabenstellung des Vorhabens
 - 1.1 Planung und Ablauf des Vorhabens
 - 1.2 Wissenschaftlicher Stand zu Beginn des Projekts
2. Material und Methoden
3. Ergebnisse
4. Zusammenfassung und weiterführende Fragestellungen
5. Gegenüberstellung geplante – erreichte Ziele
6. Literaturverzeichnis

1. Ziele und Aufgabenstellung des Vorhabens

Das vorliegende Forschungsvorhaben wurde zu dem Zweck durchgeführt, die nationale und internationale Überwachung des Menschenrechts auf angemessene Ernährung gemäß Artikel 11 des VN-Sozialpaktes mithilfe eines Indikatorenbasierten Ansatzes zu stärken und handhabbarer zu gestalten. Konkret galt es, die Idee des vom Projektleiter initiierten so genannten IBSA-Verfahrens als Fokussierungsmechanismus für das Staatenberichtsverfahren vor dem VN-Sozialausschuss ihrer Realisierung in der Praxis ein Stück näher zu bringen. Dabei sollten insbesondere die in einem vorangegangenen, separaten Projekt identifizierten Indikatoren zum Recht auf Ernährung im Rahmen einer Pilotphase in drei Vertragsstaaten auf ihre Praxistauglichkeit hin überprüft und einer Feinabstimmung unterzogen werden. Zudem war geplant, die Erarbeitung einer Allgemeinen Bemerkung (*General Comment*) des VN-Sozialausschusses zu den Anwendungskriterien des IBSA-Verfahrens in Angriff zu nehmen. Komplementär dazu sollte ein Vorschlag für die Überarbeitung der Berichtsleitlinien (*Reporting Guidelines*) des Ausschusses ausgearbeitet und mit Blick auf die nationale Ebene der Entwurf eines Handbuchs zum IBSA-Verfahren erstellt werden.

1.1 Planung und Ablauf des Vorhabens

Zu Beginn des Projekts war der Projektablauf wie folgt geplant:

Phasen	Monate
Phase 1: Ländertestphase inkl. Vorbereitungsseminar	1-12
Phase 2: Konzeptionelle und organisatorische Vorbereitung des Expertenworkshops in Mannheim	12-13

Phase 3: Auswertung von Ländertestphase und Workshop; Beginn Erstellung des Handbuchs sowie des <i>General Comments</i> und der überarbeiteten Fassung der <i>Reporting Guidelines</i> zu Art. 11 IPWSKR	14-17
Phase 4: Konzeptionelle und organisatorische Vorbereitung des Expertensymposiums in Berlin	18-21
Phase 5: Erstellung des Abschlussberichts	22-24

Phase 1: Vorbereitung und Durchführung der Ländertestphase

In Phase 1 ging es zunächst darum, die wissenschaftlichen Mitarbeiter auf Seiten der Universität Mannheim sowie des Unterauftragnehmers FIAN International in die Thematik einzuarbeiten, gemeinsam mit dem Unterauftragnehmer den Projektablauf abzustimmen und die im vorangegangenen Projekt erstellte Indikatorenliste einer ersten Überprüfung zu unterziehen. Als nächster Schritt wurden in enger Abstimmung mit dem Unterauftragnehmer sowie dem Büro der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte in Genf (OHCHR) und der FAO in Rom die drei Testländer festgelegt: Ghana, Spanien und Kolumbien (siehe hierzu auch den ergänzenden Projektbericht des Unterauftragnehmers im Anhang). Der Unterauftragnehmer stellte daraufhin umgehend Kontakt zu den nationalen Menschenrechtsexperten her, die mit der Durchführung der Testphase vor Ort betraut werden sollten. Bei den Experten handelte es sich um:

- a) Prof. Dr. Rodrigo Uprimny Yepes, Professor für Verfassungsrecht, Menschenrechte und Staatstheorie an der *Universidad Nacional Bogotá* und gleichzeitig Direktor der nicht-staatlichen Organisation *Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad*.
- b) Prof. Dr. Kenneth Agyemang Attafuah, Leiter des *Justice & Human Rights Institute* in Accra.
- c) Carlota Merchan, Mitarbeiterin der nicht-staatlichen Organisation *Prosalus*, dort zuständig für die Kampagnenarbeit zum Recht auf Nahrung.

Planmäßig wurden die Experten vertraglich an das Projekt angebunden und zu einem Vorbereitungsseminar im Büro des Unterauftragnehmers geladen. Dieses Seminar fand Ende Januar 2008 statt. Zuvor im November wurde das neue Projekt und dessen geplanter Ablauf jeweils Vertretern des OHCHR und der FAO vorgestellt. Beide Organisationen wurden zur Teilnahme am Vorbereitungsseminar eingeladen.

Vorbereitung der Ländertestphase

Die Durchführung der Ländertestphase wurde planmäßig dem Unterauftragnehmer übertragen. Um die nationalen Experten der drei Testländer auf die Tests vorzubereiten, organisierte der Unterauftragnehmer ein Vorbereitungsseminar, welches vom 23. bis 25. Januar 2008 in Heidelberg stattfand und an dem neben dem Projektleiter und seinem Team Vertreter der FAO

aus Rom und die drei Länderexperten teilnahmen. Zweck des Seminars war die inhaltliche Schulung und methodologische Anleitung der Länderexperten. Insbesondere wurden Richtlinien bezüglich des Ablaufs der Testphase sowie der Struktur der am Ende der Phase einzureichenden Berichte festgelegt. Die Liste der Indikatoren wurde im Rahmen einer ausführlichen Diskussion von 37 auf 28 reduziert. Die nunmehr 28 Indikatoren wurden den Länderexperten als Grundlage für die Testphase zur Verfügung gestellt. Ein ausführlicher Bericht über den Ablauf und Inhalt des Seminars sowie eine Übersicht über die 28 Indikatoren findet sich in den Anlagen zu diesem Bericht.

Durchführung der Testphase

Der operative Teil der Testphase fand im Wesentlichen von Februar bis einschließlich August 2008 statt. In diesem Zeitraum führten die Länderexperten die Validierung der 28 Indikatoren in ihrem jeweiligen nationalen Kontext durch. Projektleiter und Unterauftragnehmer hielten während dieser Zeit engen Kontakt mit den Experten vor Ort, am Ende eines jeden Monats wurden die Experten informell zur Übermittlung eines Zwischenstandes aufgefordert (siehe hierzu auch den Bericht des Unterauftragnehmers FIAN International).

Meilensteine der Testphase bildeten jeweils von den Länderexperten in Eigenregie organisierte nationale Workshops: Spanien im Juni und Ghana im Juli. Diese Veranstaltungen dienten dazu, relevanten staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren vor Ort den Inhalt des Projekts vorzustellen, sie bei der Validierung der Indikatoren zu beteiligen und für Vernetzung zu sorgen. Am Workshop in Spanien nahmen der Projektleiter und zwei Projektmitarbeiter, zum Workshop in Ghana war ein dort ansässiger Mitarbeiter des Unterauftragnehmers geladen.

Spanien

Der Workshop in Madrid fand am 26. und 27. Juni 2008 in den Räumen der Nichtregierungsorganisation *Prosalus* statt. Am Vormittag des ersten Tages traf sich das Projektteam zu einem kurzen internen Gedankenaustausch zum Ablauf des Workshops. Im Anschluss daran stellte der Projektleiter im Rahmen einer *open session* mit Vertretern aus Regierung (Außenministerium), Zivilgesellschaft und Wissenschaft die inhaltlichen Eckdaten und die Ziele des Projekts vor. Daran anknüpfend fasste die Länderexpertin für Spanien Arbeit und vorläufige Ergebnisse des hiesigen Ländertests zusammen, gefolgt von einem kurzen Überblick zum Stand der Dinge in Kolumbien und Ghana jeweils durch die beiden Mitarbeiter des Projektteams. Abgerundet wurde die *open session* von einer Fragerunde und einer mehrstündigen Diskussion mit den geladenen Teilnehmern/innen.

Am zweiten Tag wurde ausschließlich intern getagt. Gemeinsam mit der Länderexpertin wurden Nutzen und Potential eines jeden Indikators im Allgemeinen und im spezifischen Länderkontext analysiert. Dabei wurde anhand der folgenden drei Fragen verfahren:

1. Welche Indikatorenbezogenen Informationen sind verfügbar?
2. Welche Indikatorenbezogenen Informationen können erlangt werden?
3. Welche Indikatorenbezogenen Informationen sollten verfügbar sein?

Dieses Schema wurde in der Folgezeit auch im Rahmen des Workshops in Ghana als Richtschnur verwendet.

Im Ergebnis wurde eine Reihe von Indikatoren als für den spanischen Kontext untauglich eingestuft. Darüber gilt es im Rahmen des Evaluierungsworkshops in Mannheim zu diskutieren mit dem Ziel, ggf. Schlüsse im Hinblick auf die Gestaltung der Indikatoren für Industrieländer allgemein zu ziehen.

Ghana

Der Workshop in Accra fand am 8. Juli 2008 statt, unterstützt vom dortigen Büro der Friedrich Ebert Stiftung. An der Veranstaltung nahmen neben dem Länderexperten für Ghana und seinen Assistenten über 30 Vertreter/innen von staatlicher und nicht-staatlicher Seite teil. Von Regierungsseite waren das Ministerium für Landwirtschaft und Ernährung, der Ghana Statistical Service, das Ministerium für Handel und Industrie sowie das Ministerium für die Belange von Frauen und Kindern. Im Wesentlichen wurde die Eckpunkte des IBSA-Verfahrens vorgestellt und im Folgenden in Arbeitsgruppen die 28 Indikatoren im einzelnen analysiert.

Kolumbien

Im Falle Kolumbiens bot sich zwar nicht die Gelegenheit, einen projekteigenen Workshop zu veranstalten, jedoch nahmen der dortige Länderexperte und die für das Projekt zuständige Mitarbeiterin des Unterauftragnehmers im Mai 2008 an einem Seminar zum Recht auf Nahrung teil, welches von der Außenstelle des Unterauftragnehmers in Bogotá organisiert wurde. Anlässlich dieses Seminars wurden das Projekt und insbesondere die Indikatoren vorgestellt. Im Ergebnis gelang vor allem die Kontaktaufnahme mit der *Defensoría del Pueblo* und mit anderen einschlägigen Regierungsbehörden und auch Nichtregierungsorganisationen. Diese Kontakte konnten in der Folgezeit für die Validierung der Indikatoren nutzbar gemacht werden. Nähere Einzelheiten zu dem Workshop enthält der separate Bericht des Unterauftragnehmers zu dem hier relevanten Projektquartal.

Die Ländertestberichte wurden auf dem Evaluierungsworkshop am 6. und 7. Oktober in Mannheim vorgestellt und einer ersten Analyse unterzogen. Bei der Erstellung ihrer Berichte sollten sich die Länderexperten an folgende Vorgaben halten:

- Kurze Beschreibung der Bedeutung und Umsetzung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten in der nationalen Rechtsordnung sowie deren faktischer Umsetzungsstatus.

- Beschreibung der methodologischen Herangehensweise im Hinblick auf die Überprüfung der Indikatoren (z.B. mündliche und schriftliche Interviews mit Einzelpersonen oder Personengruppen, sonstige schriftliche Korrespondenz, Erhebung und Analyse von Statistiken, nationale Validierungsworkshops etc.). Dieser Teil sollte auch die Kriterien für die Indikatorenanalyse beinhalten.
- Darstellung und Erläuterung von Hindernissen und Problemen, die im Laufe des Validierungsprozesses aufgetreten sind.
- Darstellung der (positiven) Nebenwirkungen des Validierungsprozesses: z.B. positive Auswirkung auf die Anerkennung und Förderung des Rechts auf angemessene Nahrung oder auf die Vernetzung und Zusammenarbeit relevanter Akteure.
- Analyse der einzelnen Indikatoren mit dem Ziel,
 - unerlässliche Indikatoren zu identifizieren,
 - zu streichende Indikatoren zu identifizieren, unterteilt in Streichungen aufgrund des spezifischen Länderkontexts und generelle Streichungen,
 - eventuelle Änderungsvorschläge zu erläutern und zu begründen und
 - eventuelle Ergänzungsvorschläge zu begründen
- Schlussfolgerungen und Empfehlungen Im Hinblick auf die Zukunft des IBSA-Verfahrens im Allgemeinen

Sonstige projektrelevante Ereignisse

In der ersten Projektphase nahmen der Projektleiter und sein wissenschaftlicher Mitarbeiter an diversen Veranstaltungen teil, die in erster Linie zur Vorstellung des Projekts und/oder zur Sammlung von externem Input und Ideen genutzt wurden. Die Veranstaltungen eigneten sich bestens dafür, die laufende Projektarbeit sowohl in den nationalen als auch in den internationalen Zusammenhang zu stellen.

Im Monat November 2007 bot sich die Gelegenheit, das Projekt, dessen Ablauf und Ziele einschlägigen Experten, hierbei vor allem denen des OHCHR und der FAO, vorzustellen. Zu diesem Zweck nahmen der Projektleiter und sein Assistent im Rahmen der Sitzung des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte an einem von FIAN und der Deutschen Welthungerhilfe organisierten *side event* zum Thema „*Monitoring the Right to Food*“ teil. Ende des Monats konnten dann auf Einladung der FAO in Rom weitere Details für die Zusammenarbeit im Rahmen von des Projekts besprochen und der Kontakt zur FAO weiter vertieft werden.

Im April 2008 folgte die Teilnahme an einem Expertengespräch des Büros der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte (OHCHR) in Genf zum Thema „*Indicators for Monitoring*

Compliance with International Human Rights Instruments“. Im Kern ging es dort um die Analyse und Evaluierung der bisherigen Ergebnisse des parallel vom OHCHR durchgeführten Indikatorenprojekts. Bislang hat dieses Projekt (quantitative) Indikatoren zu 12 Rechten der *International Bill of Rights* identifiziert, darunter auch das Recht auf angemessene Nahrung. Im Laufe der Sitzung wurde deutlich, dass das Projekt des OHCHR überwiegend theoretisch-konzeptionell angelegt ist, eine praktische Überprüfung der Indikatoren jedoch bislang nicht durchgeführt wurde. Insofern ergänzen sich das hiesige Projekt und das des OHCHR sehr gut.

Ebenfalls im April 2008 nahm der Projektleiter an der Konferenz des Centro Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais in Lissabon unter dem Titel *“Citizenship in an Enlarged Europe – The contribution of Economic, Social and Cultural Rights”* teil. Zu diesem Anlass konnte er das Projekt im Rahmen seines Vortrags zum Thema *“Operationalisation and Vindication of ESC-Rights”* einem internationalen Expertenkreis vorstellen und stieß dabei auf großes Interesse.

Im Mai 2008 nutzte der Projektleiter die 40. Sitzung des VN-Sozialausschusses für persönliche Gespräche mit anderen Ausschussmitgliedern vor allem im Hinblick auf die Vorbereitung des generischen *General Comment* zum IBSA-Verfahren.

Ebenfalls im Mai 2008 nahmen der Projektleiter und sein wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Sitzung des Arbeitskreises Welternährung des BMELV und BMZ teil. Der Projektleiter hatte hier die Gelegenheit, den Inhalt des Projekts zahlreichen Vertretern/innen aus dem Bereich der internationalen Entwicklungszusammenarbeit vorzustellen und kritischen Fragen zu stellen.

Im Juni 2008 stellte das Projektteam das Projekt in der Deutschen Botschaft Madrid (Politische Abteilung) anlässlich des dortigen nationalen Workshops vor. Diesen Termin nahmen der Projektleiter, sein wissenschaftlicher Mitarbeiter sowie eine Mitarbeiterin des Unterauftragnehmers wahr. Es entwickelte sich eine interessante Diskussion mit dem Leiter der politischen Abteilung, die insbesondere wertvolle kritische Fragen hinsichtlich der praktischen Realisierbarkeit und des Mehrwerts der IBSA-Initiative umfasste.

Ebenfalls im Juni 2008 bot dem Projektleiter ein weiteres Expertengespräch des OHCHR in Genf zum Thema *„Monitoring Human Rights and the MDGs: The Quest for Coherence“* die Möglichkeit, anknüpfend an die Sitzung des Arbeitskreises Welternährung vom Mai das Projekt erneut in den Zusammenhang mit internationaler Entwicklungszusammenarbeit zu stellen.

Phase 2: Vorbereitung und Durchführung des Evaluierungsworkshops

Parallel zur Testphase und in deren Anschluss bereitete das Projektteam den oben bereits erwähnten Evaluierungsworkshop vor. Im Wege der Vorbereitungen nahm der Projektleiter auf Einladung der FAO im September 2008 am World Food Summit in Rom teil. Der Workshop

selbst fand am 6. und 7. Oktober 2008 in den Räumen der Universität Mannheim statt. Neben Vertretern des Zuwendungsgebers, dem Projektteam und den drei Länderexperten nahmen 16 weitere internationale Experten – insgesamt 25 Personen – teil. Ein ausführlicher Bericht über den genauen Ablauf und die Ergebnisse inklusive Programm und Teilnehmerliste des Workshops ist den Anlagen zu diesem Bericht beigelegt. Im Wesentlichen gab der Workshop wichtige Impulse hinsichtlich der weiteren Feinabstimmung der Indikatorenliste und machte zudem deutlich, dass die nähere Befassung mit den übrigen Komponenten des IBSA-Verfahrens, dabei insbesondere mit dem *benchmarking*, dringend geboten sei. Letzteres fand in den folgenden Monaten besondere Berücksichtigung bei den Vorbereitungen des Expertensymposiums. Näheres zum Beitrag des Unterauftragnehmers in dieser Projektphase enthält dessen im Anhang befindlicher Bericht.

Phase 3: Auswertung Workshop und Ländertest

In der dritten Phase des Projekts wurden in erster Linie die einzelnen Indikatoren und ihre Beschreibungen einer erneuten eingehenden Prüfung im Lichte der Ergebnisse von Pilotphase und Evaluierungsworkshop unterzogen. Zu diesem Zweck bezog das Projektteam wiederholt einige der Experten ein, die am Evaluierungsworkshop teilgenommen hatten. Im Hinblick auf die Zahl der Indikatoren hatte der Workshop ergeben, dass bestimmte Indikatoren unter einem Indikator zusammengefasst werden sollten, andere wiederum aufgrund geringerer Relevanz für die spezifizierte Überwachung des Rechts auf Nahrung gänzlich ausgeklammert werden konnten. Hinsichtlich der Indikatorenbeschreibungen wurde beim Workshop deutlich, dass diese noch einige Defizite und Lücken aufwiesen. Infolgedessen entschied sich das Projektteam für eine komplette Überarbeitung, mit dem Ziel, die Terminologie zu verbessern, Definitionen und Fokus der Indikatoren zu schärfen, die Erläuterung der Auswahlmotive neu zu strukturieren und insbesondere die Kriterien für die Aufschlüsselung der zu erlangenden Informationen unter dem Stichwort *disaggregation* zu präzisieren. Insgesamt sollte die Überarbeitung einen Leitfaden für die Anwendung der Indikatoren vor allem durch den VN-Sozialausschuss hervorbringen. Der Leitfaden liegt diesem Bericht als Anlage bei.

Wichtige Termine in der hier beschriebenen Projektphase waren die Teilnahme des Projektleiters an der 41. Sitzung des VN-Sozialausschusses, in dessen Rahmen der Projektleiter erneut Vorgespräche für die Einrichtung eines Indikatorenbasierten Staatenberichtsverfahrens führen konnte. Im Anschluss daran informierte der Projektleiter Ende November in Rom Vertreter der FAO über den Stand des Projekts. Schließlich nutzte der wissenschaftliche Mitarbeiter Anfang Dezember die Gelegenheit, das Projekt anlässlich der internationalen Konferenz Policies Against Hunger der Bundesregierung im Rahmen einer Arbeitsgruppe vorzustellen. Der Projektleiter konnte an dieser Konferenz nicht teilnehmen, da er zur Verabschiedung des ersten

Zusatzprotokolls zum VN-Sozialpakt auf Einladung des Auswärtigen Amtes in New York vorzutragen.

Phase 4: Vorbereitung und Durchführung Symposium

Die vierte Projektphase stand im Zeichen des ursprünglich für Ende Mai geplanten, aus terminlichen und Hotelkapazitätsgründen dann aber am 12. und 13. Juni 2009 in Berlin durchgeführten Symposiums. Diese Tagung sollte einen deutlich größeren Expertenkreis als beim Workshop zusammenführen und der abschließenden Auswertung der Länderstudien und des Projekts insgesamt, aber auch der Erörterung der anderen Bestandteile des IBSA-Verfahrens (BSA) dienen. Der Ablauf der Tagung wurde dementsprechend so konzipiert, dass die Analyse der Indikatoren nicht mehr den Hauptschwerpunkt bilden, sondern einer Auseinandersetzung mit den Voraussetzungen, Kriterien und Herausforderungen des benchmarking-Prozesses sowie mit der praktischen Umsetzung des IBSA-Verfahrens mehr Raum gegeben werden sollte. Ebenfalls sollte der Blick nach vorn gewagt werden, indem das Potenzial Indikatorenbasierter Überwachung für andere Rechte, konkret die Rechte auf Gesundheit und Wasser, eruiert wurde. Das Programm des Symposiums inklusive der Teilnehmerliste ist diesem Bericht als Anlage beigefügt. Demgemäß war der erste Teil der Tagung der Präsentation und Diskussion der Länderberichte sowie des überarbeiteten Indikatorenleitfadens. Beginnend mit dem zweiten Teil wurde die Umsetzung des gesamten IBSA-Verfahrens in allen seinen Teilen behandelt. Zunächst stellte der Projektleiter sein Konzept für die praktische Durchführung des benchmarking-Prozesses vor. Diese Präsentation wurde von einer Vertreterin der FAO aus Sicht einer VN-Spezialorganisation sowie von einer internationalen Entwicklungsexpertin kommentiert, bevor dann im Plenum diskutiert wurde. Im darauf folgenden Teil nahmen drei Mitglieder des VN-Sozialausschusses zu ihren Erwartungen im Hinblick auf das IBSA-Verfahren in der Ausschusspraxis Stellung und stellten sich den Fragen des Plenums. Am zweiten Tag ging es dann zunächst um die Erörterung der Frage, wie die Anwendung der Indikatoren und des IBSA-Verfahrens insgesamt in der Praxis begleitet werden kann. In diesem Zusammenhang stellte das Projektteam als potentielle Hilfsmittel die Entwürfe für einen methodologischen Leitfaden sowie ein Praxishandbuch vor, jeweils ergänzt durch zwei Expertenkommentare. Im abschließenden Teil nahmen der ehemalige VN-Sonderberichterstatter zum Recht auf Gesundheit sowie eine Vertreterin der Nichtregierungsorganisation COHRE zu den Chancen und Herausforderungen einer auf Indikatoren gestützten Überwachung der Rechte auf Gesundheit und Wasser Stellung. Die 39 teilnehmenden Experten/innen repräsentierten ein vielseitiges Spektrum aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Offiziellen der Vereinten Nationen. Um der Diskussion eine konkrete Struktur vorzugeben und Orientierungspunkte zu schaffen, wurden sämtliche

Experten/innen mit dem Indikatorenleitfaden, den Länderberichten, dem Bericht vom Evaluierungsworkshop sowie einer Sammlung einschlägiger *General Comments* ausgestattet.

Das Symposium fand in einem Konferenzsaal des Novotel Berlin am Tiergarten statt, in dem die anreisenden Teilnehmer/innen auch untergebracht waren. Für die Auswahl des Novotels waren die folgenden Kriterien ausschlaggebend: Zum einen bot das Hotel günstigere Konditionen im Vergleich zu anderen Häusern. Des Weiteren waren für den Wunschtermin des Projektteams nur im Novotel die erforderlichen Kapazitäten für Unterbringung und Tagungsdurchführung komplett vorhanden. Schließlich überzeugte das Hotel durch seine besonders günstige Verkehrsanbindung.

Am Abend des ersten Tages fand ein offizielles Abendessen im Rahmen einer Spreerundfahrt statt. Hier fiel die Wahl auf die Berliner Reederei Riedel, da diese ihre Anlegestelle in der Nähe des Hotels nutzen konnte und zu Sonderkonditionen bereit war.

Sonstige projektrelevante Ereignisse

Auch in der Vorbereitungsphase zum Symposium nahmen die Mitarbeiter des Projektteams einige wertvolle und weiterführende Termine wahr.

Mitte März 2009 informierten der Projektleiter und sein wissenschaftlicher Mitarbeiter Vertreter aus verschiedenen Abteilungen der FAO – darunter neben der Right to Food Unit die Rechtsabteilung sowie Spezialreferate aus dem Bereich *natural resources* – über den aktuellen Stand des Projekts. Dabei wurde unter anderem auch die weitere Zusammenarbeit erörtert.

Am 30. April und 1. Mai 2009 nahmen der Projektleiter und sein wissenschaftlicher Mitarbeiter erneut an einem Expertengespräch des OHCHR zu Menschenrechtsindikatoren teil. Dort bot sich erneut die Möglichkeit einer Projektdarstellung sowie des Austauschs mit den Mitarbeitern des OHCHR. Letztere stellten anlässlich des Treffens Indikatoren zu zwei weiteren Rechten und das Konzept eines begleitenden Benutzerhandbuchs für alle bisher identifizierten Indikatoren vor. Vor allem die Diskussion über letzteres lieferte einige wertvolle Anregungen für die weitere Arbeit des Projektteams im Hinblick auf die geplanten Überwachungshilfsmittel.

Schließlich nutzte der Projektleiter die 42. Sitzung des VN-Sozialausschusses ein weiteres Mal dazu, den Indikatorenbasierten Ansatz im Ausschuss voranzutreiben, aber auch das Potenzial einer zeitnahen Einrichtung des damit verbundenen IBSA-Mechanismus' realistisch einzuschätzen.

Phase 5: Auswertung Symposium, Abschlussbericht

In der abschließenden fünften Projektphase widmete sich das Projektteam der Auswertung der Ergebnisse des Symposiums sowie der Erstellung der Projektdokumentation und dieses Berichts.

Die reichhaltigen Beiträge des Symposiums wurden dabei noch einmal für eine vorerst letzte Überarbeitung der Indikatorenbeschreibungen genutzt. Zu diesem Zweck wurde den teilnehmenden Experten die Gelegenheit gegeben, sich bis zum 31. Juli 2009 Anmerkungen und Änderungseingaben zu den einzelnen Indikatoren an das Projektteam zu wenden. In diesem Zusammenhang beherzigte das Projektteam zudem eine auf dem Symposium geäußerte Anregung und beauftragte eine ausgewiesene Expertin für Gender-Fragen damit, den Indikatorenleitfaden auf seine Gender-Kompatibilität hin zu überprüfen. Das Ergebnis dieser Überprüfung lag zum Redaktionsschluss dieses Berichts noch nicht vor, wird aber in der Folgezeit in den Indikatorenleitfaden eingearbeitet. Schließlich wurden die Entwürfe für den Methodologieleitfaden und das Praxishandbuch vorangetrieben. Sämtliche Dokumente sind in den Anlagen zu diesem Bericht enthalten.

1.2 Wissenschaftlicher Stand zu Beginn des Projekts

Das Recht auf Nahrung und seine Realisierung

Das Recht auf Nahrung ist in einer großen Anzahl internationaler Menschenrechtsinstrumente verankert, unter anderem in *Art. 25 Abs. 1 Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte*. Es wurde prominent in der Abschlusserklärung des Welternährungsgipfels von 1996 und bekräftigt von den Mitgliedsstaaten der *FAO (Rome Declaration on World Food Security)*.

Darüber hinaus sind die Vertragsstaaten in *Art. 11 IPWSKR* rechtlich verbindliche Verpflichtungen zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung eingegangen. *Art. 11 IPWSKR* kann als Dreh- und Angelpunkt eines „*human rights based approach*“ bezeichnet werden. Darunter versteht man einen sog. „Menschenrechtsansatz“, der eine obligatorische rechtliche Basis, einen rechtlich begründeten Anspruch, einführt, der legislative und/oder administrative Tätigkeiten auf Staatsebene einfordert. Bürger erhalten z.B. die Möglichkeit, Regierungshandeln einer rechtlichen Überprüfung zu unterziehen („*accountability*“).

Daneben ist das Recht auf Nahrung auch in einer Vielzahl anderer internationaler und regionaler Übereinkommen enthalten. Hervorzuheben ist dabei z.B. die *Konvention über die Rechte des Kindes (ICERD)* mit 192 Vertragsstaaten, oder das *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)*, in dem sich spezielle Vorschriften zur Sicherstellung der Ernährung während der Schwangerschaft und Stillzeit finden. Sogar im Völkergewohnheitsrecht finden sich Elemente des Rechts auf Nahrung; diese stehen insbesondere mit dem Recht auf Leben in Zusammenhang.

Während der letzten 40 Jahre verpflichteten sich nahezu alle Vertragsstaaten des Sozialpakts zur progressiven Realisierung, vgl. *Art. 2 Abs. 1 IPWSKR*, aller oder zahlreicher WSK-Rechte, einschließlich des Rechts auf Nahrung. Es ist jedoch offensichtlich, dass die Fortschritte auf

diesem Gebiet nur sehr langsam und unbefriedigend verlaufen sind. Das Problem der Ausarbeitung effektiver Evaluationsmechanismen zur Messung der Umsetzung des Rechts auf Nahrung wurde trotz aller internationalen und nationalen Anstrengungen noch nicht befriedigend gelöst. Auf internationaler und nationaler Ebene wurden zahlreiche Mechanismen zur „Überwachung“ der Fortschritte der Vertragsstaaten etabliert. Auf nationaler Ebene schufen die Staaten Menschenrechtsinstitute oder -kommissionen. Auf internationaler Ebene übt der Sozialausschuss eine quasi-judizielle Funktion aus, indem er die periodisch zu erfüllenden Staatenberichte über die Umsetzung der WSK-Rechte entgegennimmt und bewertet. Am Ende eines jeden „kritischen Dialogs“ mit den berichtenden Vertragsstaaten hebt der Sozialausschuss in seinen *Concluding Observations* regelmäßig positive wie negative Aspekte bezüglich der Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Sozialpakt hervor.

Während der letzten 20 Jahre unternahm der Sozialausschuss kontinuierlich Anstrengungen zur effektiveren Ausgestaltung des Staatenberichtssystems, indem er z.B. den Inhalt und die Anwendbarkeit der einzelnen Sozialpaktrechte näher definierte. Darüber hinaus erarbeitete der Sozialausschuss bislang achtzehn *General Comments*, ein weiterer ist in Vorbereitung und wird demnächst verabschiedet.

In seinem *General Comment Nr. 12* hat der Sozialausschuss die Problematik des Rechts auf Nahrung dargestellt. Mit dessen Erarbeitung wurde ein Teil des Aktionsplans des Welternährungsgipfels von 1996 (s.u.) umgesetzt, in dem das Menschenrechtssystem aufgefordert wurde, eine präzisere Definition des Rechts auf Nahrung zu entwickeln. Absatz 2 *General Comment Nr. 12* erleuchtet die Anstrengungen der *FAO*, die zum besseren Verständnis dieser Rechte mit Bezug auf *Art. 11 IPWSKR* unternommen wurden. In Abs. 31 werden die Vertragsstaaten ermuntert, Mechanismen zu entwickeln und beizubehalten, um, unter anderem, die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung zu überwachen, Faktoren und Schwierigkeiten zu identifizieren, die den Grad der Umsetzung beeinflussen, und um berichtigende Gesetzgebung und verwaltungsrechtliche Maßnahmen zu erleichtern.

Die Verpflichtung zur progressiven Realisierung des Rechts auf Nahrung findet auch Wiederhall im „*Aktionsplan des Welternährungsgipfels*“ von 1996, der auf der „*Erklärung von Rom zur Welternährungssicherheit*“ basiert. Mit dem Aktionsplan wurde gleichzeitig ein *Informations- und Kartierungssystem zu Ernährungsunsicherheit und Risikoanfälligkeit (food insecurity and vulnerability information and mapping system, FIVIMS)* initiiert. Dieses System versteht sich als ein Rahmen, der sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene Informationen zur Nahrungssicherheit zusammenträgt, analysiert und zur Verfügung stellt. Während dort wichtige Vorarbeiten zur Erfassung von Daten und zur Entwicklung von sozialwissenschaftlichen Indikatoren geleistet

werden, ist eine menschenrechtliche Einbettung des Verfahrens eine wichtige Aufgabe für die Zukunft, die auch in der *FAO* bereits angedacht wurde.

Die Ziele der genannten Dokumente des *Welternährungsgipfels* wurden bei anderen internationalen Gipfeltreffen bestätigt: so zum Beispiel durch den *Weltgipfel von Johannesburg über Nachhaltige Entwicklung* und den *Welternährungsgipfel: Fünf Jahre später (WFS: fyl)*. Zudem fanden sie Eingang in die Liste der „*Millenium Development Goals*“. Mit der auf dem „*WFS: fyl*“ verabschiedeten Erklärung initiierte der Gipfel unter Abs. 10 die Errichtung einer „*Intergovernmental Working Group*“ zur Ausarbeitung Freiwilliger Leitlinien, deren Ziel darin besteht, Staaten bei der fortschreitenden Realisierung des Rechts auf Nahrung im Kontext mit nationaler Nahrungssicherheit zu unterstützen. Die Freiwilligen Leitlinien wurden im November 2004 verabschiedet. In ihnen wird Bezug genommen auf den *General Comment Nr. 12* und für die Auslegung von *Art. 11 IPWSKR* ausdrücklich auf dieses Dokument verwiesen.

Frühere Arbeiten in Bezug auf Indikatoren- und Benchmarks zum Recht auf Nahrung:

Hinsichtlich des Rechts auf Nahrung wurde im Vergleich zu anderen WSK-Rechten relativ viel über Indikatoren erarbeitet und publiziert. Auf internationaler Ebene wurde auf den Themenfeldern Hunger, Unterernährung und Ernährungssicherheit in den letzten Jahrzehnten eine große Anzahl von Indikatoren und Benchmarks entwickelt.

In Bezug auf die Identifikation und Herausarbeitung geeigneter Indikatoren konnten so bereits wichtige Arbeiten durchgeführt werden, so z.B. durch das „*Food and Nutrition Technical Assistance Project*“ (*FANTA*), finanziert durch *USAID*, aber auch durch Symposien in London, Berlin, Utrecht und Genf. Nicht unerwähnt bleiben soll auch die Tätigkeit des „*International Food Policy Research Institute*“ (*IFPRI*).

In Deutschland setzen sowohl das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) durch einen internationalen Workshop als auch die Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GEZ) mit dem Projekt „Sicherung der Welternährung - Umsetzung des Menschenrechts auf Nahrung“ wichtige Impulse.

Im Jahre 2002 fand in Rom ein internationales wissenschaftliches Symposium zur Messung und Bewertung von Mangelernährung, organisiert von *FIVIMS*, statt, das unter anderem Indikatoren über die Verfügbarkeit von Nährstoffen und über den Ernährungsstatus aufgrund anthropometrischer Daten ermittelte. Während dieses Expertentreffens wurde deutlich, dass eine Einbeziehung der gewonnenen Daten in Überwachungsverfahren von herausragender Bedeutung für die Umsetzung des Rechts auf Nahrung ist.

Darüber hinaus kann auf Erfahrungen der Welthandelsorganisation (*WTO*) und der Weltbank insbesondere vor dem Hintergrund der Verfügbarkeit von Indikatoren in Entwicklungsländern

verwiesen werden. Weitere wichtige Arbeiten im Zusammenhang mit Indikatoren wurden vom „*United Nations Development Programme*“ in seinen „*Human Development Reports*“ unternommen.

Auch die *FAO* suchte nach geeigneten Mechanismen, um die Umsetzung des Rechts auf Nahrung auf Landesebene bestmöglich zu überwachen und verabschiedete 2004 die sog. Freiwilligen Richtlinien. Von überragender Bedeutung ist dabei die Leitlinie 17 Abs. 3, die ausdrücklich auf die Möglichkeit der Verwendung von Indikatoren und Benchmarks beim nationalen Monitoring hinweist.

Zeitgleich wurde von der Universität Mannheim das „IBSA-Projekt“ ins Leben gerufen, um die Überwachungsmethodik des Rechts auf Nahrung im Rahmen des UN-Menschenrechtssystems mit dem der *FAO* zusammenzuführen. Als Resultat dieses zweijährigen, im Auftrag von *BMELV/BLE* durchgeführten Forschungsprojektes haben sich Wissenschaft (Universität Mannheim in Verbindung mit der Harvard School of Public Health, der University of Essex und der University of Oslo) und Praxis (*FAO*, *OHCHR*, UN-Sonderberichterstatter, *IFPRI*, *FLAN*) mittlerweile auf eine *Right to Food Indicator Description*, eine gemeinsame Liste mit Indikatoren für das Recht auf Nahrung, geeinigt. Daneben wurden auch eine detaillierte Beschreibung der Indikatoren und eine Erklärung bezüglich der Darstellung und des Inhalts der Indikatorenliste ausgearbeitet. Anhand dieser Indikatorenliste können die Akteure auf nationaler und internationaler Ebene erkennen, in welchem theoretischen und praktischen Kontext der jeweilige Indikator steht.

Die *Right to Food Indicator Description* ist eine Sammlung von Indikatoren für das Recht auf Nahrung, deren weitere Verwendung für das internationale sowie nationale Monitoring dringend empfohlen wird. Diese Indikatorenliste resultiert aus der systematischen Auswertung aller in Frage kommenden Indikatoren, die während der Projektlaufzeit gesammelt, strukturiert und analysiert wurden. Sie ist jedoch nicht nur das Ergebnis einer wissenschaftlichen und praktischen Forschungsarbeit im Rahmen des „IBSA-Projekts“. Schon während ihrer Erstellung wurde diese Liste mit den Fachleuten aus Wissenschaft und Praxis kontinuierlich abgeglichen, und unter Kooperation mit zahlreichen Vertretern von Nichtregierungsorganisationen und der Zivilgesellschaft in ihre jetzige Form gebracht. Diese rege Zusammenarbeit ermöglichte eine Identifikation derjenigen Indikatoren, die für die Messung der Realisierung des Rechts auf Nahrung am besten geeignet sind.

Die Besonderheit der Indikatorenbeschreibung besteht darin, dass nicht lediglich eine Liste oder eine Matrix mit den relevanten Indikatoren erstellt wurde. Vielmehr liegt eine Beschreibung vor, die es jedem Benutzer ermöglicht, zu verstehen, warum der jeweilige Indikator für ein Überwachungsverfahren besonders gut geeignet ist. Diese Erläuterungen verdeutlichen auch die vielen theoretischen und praktischen Fragen, die bei der Auswahl der 37 Indikatoren beantwortet

werden mussten. Diese Erläuterungen werden in der Ländertestphase dazu beitragen, die Indikatorenliste bei Bedarf zu spezifizieren oder zu revidieren.

Mit den vorgeschlagenen 37 Indikatoren für das Recht auf Nahrung existiert ein objektivierbares Kriterienset, mit dem sich die Realisierung des *Art. 11 IPWSKR* hervorragend messen lässt. Insbesondere die erarbeitete Einteilung in *Ergebnis*, *Struktur*- und *Prozess*-Indikatoren erlaubt dabei eine genaue Einschätzung, ob und inwieweit ein Vertragsstaat seinen Pflichten aus dem Sozialpakt nachgekommen ist. Neben den bisher gebräuchlichen *Ergebnis*-Indikatoren, die nur eingeschränkt mit dem staatlichen Verhalten in Verbindung gesetzt werden können, ermöglichen es vor allem die neu erarbeiteten *Struktur*- und *Prozess*-Indikatoren, das Verhalten der Vertragsstaaten in menschenrechtlicher Hinsicht anhand von objektiven Kriterien zu bewerten. Hierbei messen die *Struktur*-Indikatoren die Intention des Vertragsstaates, das Rechts auf angemessene Ernährung zu verwirklichen, während die *Prozess*-Indikatoren die tatsächlichen staatlichen Anstrengungen im genannten Bereich verdeutlichen.

Neben der *FAO* hat auch das *OHCHR* damit begonnen, die Überwachung der Vertragsstaaten anhand von Indikatoren zu systematisieren. Es begann mit der Erstellung einer Indikatorenliste für vier verschiedene Menschenrechte; zwei bürgerlich-politische und zwei WSK-Rechte. Eines der ausgewählten WSK-Rechte ist das Recht auf Nahrung. Inzwischen hat die beim *OHCHR* zuständige Stelle eine eigene Indikatorenliste entwickelt, die mit der im „IBSA-Projekt“ erarbeiteten Indikatorenmatrix viele Gemeinsamkeiten aufweist. Die Indikatorenliste des *OHCHR* wurde bislang jedoch noch keinem ausführlichen Praxistest unterzogen.

Im Zusammenhang mit der Überwachung mittels Indikatoren ist auch das von der Universität Oslo betriebene Projekt „*International Project on the Right to Food in Development*“ (*IPRFD*) bedeutend. Dieses Vorhaben beschäftigt sich im Auftrag der *FAO* mit praktischen Methoden zur Überwachung des Menschenrechts auf Nahrung (*PMM*), in Übereinstimmung mit der Freiwilligen Leitlinie 17 (*Monitoring, Indicators and Benchmarks*).

Insgesamt bleibt jedoch festzustellen, dass trotz aller Bestrebungen bislang noch kein praktischer völkerrechtlicher Umsetzungsmechanismus existiert, der diese theoretischen Forschungsergebnisse in die Praxis von nationalen und internationalen Überwachungsmechanismen –allen voran des Sozialausschusses- aufnahm.

2. Material und Methoden

Wie bereits oben in den Ausführungen zum Projektablauf geschildert bediente sich das Projekt methodisch einer auf der Analyse der rechtlichen Situation, der direkten Kommunikation mit für Ernährungsfragen einschlägigen staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen sowie der praxisorientierten Auswertung gesammelter Informationen aufbauenden Teststudie, mit deren

Durchführung ortsansässige Menschenrechtsexperten beauftragt wurden. Die laufende Kommunikation mit den Länderexperten zwecks Berichterstattung und Anleitung durch das Projektteam fand in erster Linie per E-Mail und durch persönliche Gespräche im Rahmen der vom Projekt organisierten Expertentreffen statt. Diese Treffen dienten dem Projektteam zudem als Diskussionsforen, in denen die Qualität und Relevanz der eigenen Arbeit einer Überprüfung durch hochrangige Experten/innen unterzogen und neue Impulse für den weiteren Projektverlauf gesammelt werden konnten.

Wie ebenfalls bereits dargestellt, wurde die Feinabstimmung der Indikatoren und ihrer Beschreibungen darüber hinaus mittels regelmäßiger Konsultation externer Experten, vor allem aus den Reihen der FAO und des OHCHR, vorangetrieben.

Schließlich wurden laufend die völkerrechtliche Literatur sowie einschlägige Publikationen aus den Bereichen der internationalen Politik und Entwicklung gesichtet.

3. Ergebnisse

Aus den vergangenen zwei Projektjahren lässt sich eine Reihe von Ergebnissen ableiten, die im Folgenden dargestellt werden.

Indikatorenvalidierung

Zunächst konnte mithilfe der Ländertests festgestellt werden, dass die überwiegende Anzahl der zu Beginn der Ländertestphase 28 Indikatoren grundsätzlich zu Recht in die Liste aufgenommen worden sind. Für Ghana und Kolumbien wurden nahezu sämtliche Indikatoren als für den jeweiligen nationalen Kontext relevant und aussagekräftig eingestuft, allein im Falle Spaniens stellte sich eine Reihe von Indikatoren aufgrund der mit den anderen beiden Testländern nicht vergleichbaren sozioökonomischen Situation und insofern erwartungsgemäß als nicht bzw. nicht in der vorliegenden Form relevant heraus. Als Beispiel sei hier der Indikator *“estimate of access of women and girls to adequate food within household”* genannt. Einzelheiten zur jeweiligen Indikatorenanalyse sind den jeweiligen Länderberichten zu entnehmen, die als Anlage beigefügt sind. Nach Auswertung der Testphase sowie des Evaluierungsworkshops und des abschließenden Expertensymposiums hat sich die Zahl der Indikatoren im Rahmen der weiteren Feinabstimmung durch Fusionierung, Streichung und Ergänzung auf nunmehr 23 Indikatoren eingependelt, was die während des Projekts wiederholt geäußerte Forderung beherzigt, die Liste möglichst kurz, übersichtlich und flexibel zu halten. Eine genaue Beschreibung der Indikatorenentwicklung der letzten zwei Jahre findet sich in dem in den Anlagen beigefügten Papier *„IBSA Indicator Evolution“*, auf das hiermit ausdrücklich verwiesen wird.

General Comment und Reporting Guidelines

Die Entwürfe eines generischen *General Comment* zum IBSA-Verfahren sowie revidierter *Reporting Guidelines* für den VN-Sozialausschuss sind abweichend von der originären Projektplanung nicht erstellt worden. Vom Erreichen beider Projektziele wurde aus im Folgenden näher zu erläuternden Gründen bewusst abgesehen.

General Comment

Für den Projektleiter zu Beginn des Projekts nicht absehbar erwies sich das Vorantreiben eines Entwurfs für einen *General Comment* des VN-Sozialausschusses während des Projekts als strategisch zurzeit wenig empfehlenswert. In zahlreichen Gesprächen mit Ausschusskollegen/innen sowie mit Staatenvertretern musste der Projektleiter feststellen, dass der Zeitpunkt für ein solch offizielles Instrument doch noch nicht gekommen ist. Weder die Mehrheit der Ausschussmitglieder noch die befragten Staatenvertreter sind zum jetzigen Zeitpunkt schon bereit, das IBSA-Verfahren ohne weitere Erörterungen als Vorgabe für das Staatenberichtsverfahren zu akzeptieren. Dies kristallisierte sich jedoch erst Ende November 2008 am Schluss der damaligen Ausschussberatungen heraus. Ein Einbringen der Initiative während des Projekts wäre rückblickend auch in Anbetracht der Tatsache, dass der Ausschuss zu dieser Zeit allein mit der Vorbereitung von drei rechtebezogenen *General Comments* befasst war und zudem erst Ende 2008 die Revision seiner neuen Berichtsleitlinien vollenden konnte, eher kontraproduktiv gewesen. Das IBSA-Verfahren als wesentliche Neuerung des Staatenberichtsverfahrens sollte jedoch in keinem Fall von anderen Themen überschattet, sondern mit der angemessenen Priorität behandelt werden. Alles andere würde den Erfolg der Initiative gefährden.

Ein weiterer Grund für die vorläufige Zurückstellung des *General Comment* ist die mangelnde Praxis des Ausschusses mit der Anwendung von Indikatoren und *benchmarks*. Bevor sich der Ausschuss ein auf Indikatoren basierendes Verfahren offiziell zu Eigen macht, sollten seine Mitglieder konzeptionell und inhaltlich besser vorbereitet werden, zum Beispiel mithilfe besonderer Workshops. Hilfreich wäre in diesem Zusammenhang zudem die Erweiterung des Erfahrungsschatzes hinsichtlich der Nützlichkeit von Indikatoren durch weitere Pilotstudien in anderen Weltregionen.

Ebenfalls nicht außer acht gelassen werden darf, dass ein Verfahren wie IBSA den Kern des Überwachungsmandats des Ausschusses berührt und daher möglichst nicht von außen gewissermaßen aufgepfropft werden, sondern aus der Mitte des Ausschusses fließen sollte. Für den Erfolg ist geradezu essentiell, dass der gesamte Ausschuss die so genannte *ownership* an dem Verfahren hat. Nur so kann das Verfahren reibungslos angewandt werden, nur so kann der Ausschuss gegenüber den berichtenden Staaten überzeugend auftreten.

Die eben genannte *ownership* sollten darüber hinaus auch die Vertragsstaaten selbst ausüben, um ein Gelingen der Verfahrensanpassung zu gewährleisten. Mit der Vorstellung des Vorhabens, einen General Comment zu verabschieden, würden die Staaten jedoch zum jetzigen Zeitpunkt sich möglicherweise überrumpelt fühlen.

Insgesamt ist der Idee „IBSA“ voraussichtlich mehr geholfen, wenn sie durch kontinuierliches *capacity-building* behutsam, aber dennoch mit Nachdruck etabliert wird. Ohne Zweifel kann die Umsetzung des IBSA-Verfahrens zu einem späteren Zeitpunkt von einem *General Comment* begleitet werden. Ohne Zweifel bilden aber die Ergebnisse des Forschungsprojektes eine unerlässliche Grundlage für die weitere Entwicklung der Indikatorenbasierten Menschenrechtsüberwachung, sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene.

Reporting Guidelines

Im Hinblick auf den Entwurf revidierter, am IBSA-Verfahren ausgerichteter *Reporting Guidelines* wurde im Laufe des Projekts ebenfalls klar, dass ein solcher Entwurf eher kontraproduktiv sein würde, nachdem sich der Ausschuss erst Ende 2008, nach einem langwierigen Verfahren, auf eine überarbeitete Fassung der Richtlinien einigen konnte. Einem Vorschlag, diese erneut und dieses Mal im Sinne des IBSA-Verfahrens zu überarbeiten, wäre der Ausschuss wahrscheinlich mit Abneigung begegnet, was der Umsetzung der IBSA-Idee mit Sicherheit nicht dienlich gewesen wäre. Eine Überarbeitung der Richtlinien sollte sinnvollerweise erst dann in Angriff genommen werden, wenn das IBSA-Verfahren konzeptionell innerhalb des Ausschusses auf festen Füßen steht.

Vor diesem Hintergrund hat sich das Projektteam dafür entschieden, zunächst eine solide Grundlage sowohl für das weitere *capacity-building* als auch für die praktische Anwendung des IBSA-Verfahrens und seiner Komponenten zu schaffen.

Handbuch und Leitfaden

Zu diesem Zweck wurde beschlossen, dem Entwurf eines praxisbezogenen Benutzerhandbuchs (*IBSA Handbook*) – als Beitrag des Unterauftragnehmers auch ursprünglich vorgesehen – den Entwurf eines Leitfadens zur Seite zu stellen, der die IBSA-Methode konzeptionell und methodologisch ausführlicher erläutern soll (*IBSA Methodology Guide*). Das Benutzerhandbuch wiederum soll allen potentiellen Anwendern eine Praxisanleitung an die Hand geben, die eine Überwachung der Implementierung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte auf nationaler Ebene, aber auch die Erstellung offizieller oder paralleler Staatenberichte erleichtert. Der Entwurf des Handbuchs befindet sich in den Anlagen zu diesem Bericht.

Der erste Entwurf des oben genannten Leitfadens ist ebenfalls dort zu finden. Ziel dieses Dokuments ist, unter Einbeziehung der Experten, die die IBSA-Initiative in den vergangenen

Jahren begleitet und verfolgt haben, einen partizipativen Prozess anzustoßen, der nach Möglichkeit in die „Verabschiedung“ eines von Vertretern/innen der Völkerrechtswissenschaft sowie von Akteuren des VN-Menschenrechtssystems und der Zivilgesellschaft getragenen Basisdokuments münden soll, welches als Grundlage für eine überzeugende Darstellung des IBSA-Verfahrens auf internationaler wie nationaler Ebene dient. Die Idee, einen solchen Leitfaden in Angriff zu nehmen, wurde von den Teilnehmern des Berliner Symposiums sehr begrüßt. Es wurde in diesem Zusammenhang auch darauf hingewiesen, dass die IBSA-Initiative inzwischen weltweite Aufmerksamkeit genießt, so etwa in der FAO und in der VN-Generalversammlung. Dabei ist sowohl denkbar, dass sich der Leitfaden in die Tradition der *Limburg Principles* und *Maastricht Guidelines* einordnet und/oder sich als Sprungbrett zu einem General Comment des Ausschusses erweist. Der Inhalt dieses Dokuments sollte letztendlich so gestaltet werden, dass er nicht nur Menschenrechts- bzw. Völkerrechtsexperten, sondern auch Vertreter/innen anderer Disziplinen für die Überwachung der Einhaltung menschenrechtlicher Pflichten mittels Indikatoren und Zielvorgaben interessiert. Um interessierten Experten die Möglichkeit zu geben, zur Genese des Leitfadens beizutragen, sollte letzterer auf der noch zu überarbeitenden Internetpräsenz der IBSA-Initiative zugänglich sein.

4. Zusammenfassung und weiterführende Fragestellungen

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass die im Jahre 2004 von der Bundesregierung gestartete Initiative, Indikatoren und Bezugswerte (*benchmarks*) zur Messung und Überwachung der Implementierung des Rechts auf angemessene Ernährung zu verwenden, dank des vorliegenden Projekts einen entscheidenden Schritt nach vorn gebracht worden ist. Validität und Potenzial von insgesamt 23 Indikatoren wurden in einem ersten Praxistest bestätigt. Die Liste der Indikatoren ist nunmehr aussagekräftiger, kohärenter und praktikabler und kann dem Sozialausschuss vorgestellt werden. Darüber hinaus hat sich das Projekt äußerst positiv nicht nur auf die weitere konzeptionelle Ausarbeitung des IBSA-Verfahrens, sondern vor allem auch auf dessen Bekanntheitsgrad auf internationaler Ebene ausgewirkt – sei es in den drei Testländern, im VN-Menschenrechtssystem oder in den Reihen der organisierten internationalen Zivilgesellschaft. Wichtige Akteure, wie beispielsweise der VN-Sonderberichterstatter zum Recht auf Ernährung, Olivier de Schutter, und diverse Mitglieder des Sozialausschusses konnten vom Wert der Initiative überzeugt werden. Das Projekt hat ein solides Fundament für weiteres Engagement hinsichtlich der Umsetzung Indikatorenbasierter Menschenrechtsüberwachung bereitgestellt. Neben zusätzlichen Pilotstudien in weiteren Ländern und ggf. zu anderen Rechten empfehlen sich als nächste Schritte insbesondere die Nutzung der Ergebnisse dieses Projekts als Grundlage für die Identifizierung von Indikatoren zum Recht auf Wasser sowie die Koordinierung und Durchführung eines Praxistestlaufs im Hinblick auf das gesamte IBSA-

Verfahren im VN-Sozialausschuss, unter aktiver Einbeziehung sämtlicher interessierter Vertragsstaaten. Dies deshalb, weil nur so neben den beforschten Indikatoren die beiden anderen zentralen Komponenten des IBSA-Verfahrens – *benchmarking* und *scoping* – durch die berichtenden Vertragsstaaten in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss adäquat getestet und in die Praxis umgesetzt werden können.

5. Gegenüberstellung geplante – erreichte Ziele

Die folgende Tabelle stellt die zu Beginn des Projekts geplanten Ziele und die tatsächlich erreichten Ergebnisse noch einmal zusammenfassend gegenüber:

Projektziel	Ergebnis
Überprüfung der Praxistauglichkeit von 37 Indikatoren zum Recht auf Nahrung mittels dreier Länderstudien.	Praxistauglichkeit von 23, zum Teil inhaltlich modifizierten Indikatoren durch Studien in Kolumbien, Ghana und Spanien bestätigt; Vorschläge für zwei zusätzliche Indikatoren erarbeitet.
Erarbeitung eines Entwurfs für einen General Comment zum IBSA-Verfahren.	Erstellung eines Entwurfs für einen generischen IBSA-Leitfaden als Grundlage für eine systematische Institutionalisierung des Verfahrens.
Erarbeitung eines Entwurfs für revidierte Reporting Guidelines des VN-Sozialausschusses.	Entwurf vorerst zurückgestellt.
Erarbeitung eines Praxishandbuchs zur Freiwilligen Leitlinie 17 der FAO.	Entwurf für ein Praxishandbuch zum IBSA-Verfahren erstellt.

6. Literaturverzeichnis

1. Veröffentlichungen des Projektleiters mit Bezug zum internationalen Menschenrechtsschutz und zum Monitoring

Riedel, Eibe: Assertion and Protection of Human Rights in International Treaties and their Impact in the Basic Law, in Christian Starck (Hrsg.): Rights, Institutions and Impact of International Law according to the German Basic Law, Baden-Baden 1987, S. 197-221.

Ders.: Commission on Human Rights, in: The United Nations: Law, Policies and Practice, Band I, München, 1995, S. 116 - 128.

Ders.: Das Menschenrechtsübereinkommen zur Biomedizin des Europarates – taugliches Vorbild für eine weltweit geltende Regelung?, J. Taupitz/G. Haverkate/T. Hillenkamp/L. Kuhlen/A. Laufs/E. Riedel (Hrsg.), Heidelberg, New York, 2000

Ders.: Der internationale Menschenrechtsschutz. Eine Einführung, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Menschenrechte – Dokumente und Deklarationen, Bonn 1999, S.11 – 36

Ders.: Die Menschenrechte der dritten Dimension als Strategie zur Verwirklichung der politischen und sozialen Menschenrechte, in: Pérez Esquivel, Adolfo (Hrsg.): Das Recht auf Entwicklung als Menschenrecht : von der Nord-Süd-Konfrontation zur Weltsozialpolitik, München 1989, S. 49 – 70

Ders.: Die Meinungsfreiheit als Menschenrecht und ihre Verbürgung durch die Europäische Menschenrechtskonvention, aus J. Schwartländer / D. Willoweit (Hrsg.): Kehl 1986 S. 275 – 299

Ders.: Entschädigung für Eigentumsentzug nach Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Zur Herausbildung eines gemeineuropäischen Standards, in: EuGRZ 1998, S. 333 - 339.

Ders.: Gruppenrechte und kollektive Aspekte individueller Menschenrechte, in: Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht: Aktuelle Probleme des Menschenrechtsschutzes, Bd. 33, 1994, S. 49 – 79

Ders.: Menschenrechte als Gruppenrechte auf der Grundlage kollektiver Unrechtserfahrungen, in: Richard Reuter (Hg.): Ethik der Menschenrechte – zum Streit um die Universalität einer Idee. I., Tübingen, 1999, S. 295 – 320.

Ders.: Menschenrechte der dritten Dimension, EuGRZ 1989, S. 9 - 21

Ders.: Menschenrechte im Dialog der Religionen, in Marburger Ökumene-Gespräche, Marburger Stadtschriften zur Geschichte und Kultur, Bd. 35, Marburg 1991, S. 99 – 110

Ders.: Menschenrechtskommission, in: Wolfrum, Rüdiger/Philipp, Christiane (Hrsg.): Handbuch Vereinte Nationen, 2. Aufl., München 1991.

Ders.: Menschenrechtsschutz für Gesamteuropa – Zum Schutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention , in: Der internationale und nationale Schutz der Menschenrechte. Deutsch-polnisches Völkerrechtskolloquium 1990, Baden-Baden 1992, S. 93 - 118

Ders.: New bearings to the State Reporting Procedure: Practical Ways to Operationalize Economic, Social and Cultural Rights – the Example of the Right to Health, in: von Schorlemer, Sabine: Praxishandbuch UNO: Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen, Berlin et al. 2002, S. 345 – 358

Ders.: Recht auf Entwicklung (und Drittgenerationsrechte), in: Wolfrum, Rüdiger/Philipp, Christiane (Hrsg.): Handbuch Vereinte Nationen, 2. Aufl., München 1991. S. 657 – 662

Ders.: Recht auf kulturelle Identität – Ein normativer Rahmen für eine “Neue Weltwirtschaftsordnung”?, in: Schwartländer, Johannes/Riedel, Eibe (Hrsg.): Neue Medien und Meinungsfreiheit im nationalen und internationalen Kontext, Kehl am Rhein/Straßburg 1990, S. 239 – 265

Ders.: Social Security as a Human Right, Drafting a General Comment on Article 9 ICESCR – Some Challenges, Veröffentlichungen des Instituts für Deutsches, Europäisches und Internationales Medizinrecht, Gesundheitsrecht und Bioethik der Universitäten Heidelberg und Mannheim, Band 26, Springer Verlag, Berlin, Heidelberg, New York, 2006.

Ders.: The Examination of State Reports, in: Klein, Eckart (Hrsg.): The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations, Berlin 1998, S. 95 - 105

Ders.: The Right to Water (Mitarbeit), World Health Organisation (Hrsg.) Genf 2003

Ders.: The IBSA Procedure as a Tool of Human Rights Monitoring

Ders.: Theorie der Menschenrechtsstandards: Funktion, Wirkungsweise und Begründung wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte mit exemplarischer Darstellung der Rechte auf Eigentum und Arbeit in verschiedenen Rechtsordnungen, Berlin 1986

Ders.: Universality of Human Rights and Cultural Pluralism, in: Starck, Christian (Hrsg.): Constitutionalism, Universalism and Democracy – a Comparative Analysis, Baden-Baden 1999, S. 25 - 52

Ders.: Universeller Menschenrechtsschutz . Vom Anspruch zur Durchsetzung, in: Baum, Gerhart/Riedel, Eibe/Schäfer, Michael (Hrsg.): Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen, Baden-Baden 1998, S. 25 - 55

Ders.: Verhandlungslösungen im Rahmen des Sozialpaktes der Vereinten Nationen, in: Ipsen, Jörn/Schmidt-Jortzig, Edzard (Hrsg.): Recht-Vertragsstaat-Gemeinwohl: Festschrift für Dietrich Rauschning, Köln et al. 2001, S. 441 – 456

2. *Auswahl sonstiger einschlägiger Literatur (alphabetisch)*

Aichele, Valentin: Nationale Menschenrechtsinstitutionen: ein Beitrag zur nationalen Implementierung von Menschenrechten, 2003

Alfredsson, Gudmundur [Hrsg.]: International human rights monitoring mechanisms. - The Hague [u.a.] : Nijhoff, 2001

Alston, Philip [Hrsg.]: The future of UN human rights treaty monitoring. Cambridge Univ. Press, 2000

Alston, Philip/Quinn, Gerald: The Nature and the Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: HRQ 9 (1987), S. S. 156-229

Alston, Philip/Tomasevski, Katarina (Hrsg.): The Right to Food, Utrecht 1984

Andersen, Erik A./Sano, Hans-Otto: Human rights indicators at programme and project level: guidelines for defining indicators, monitoring and evaluation. Copenhagen: Danish Institute for Human Rights, 2006 (Online-Ressource)

Andreassen, Bård Anders: Monitoring the Implementation of the Right to Food – The FAO Voluntary Guidelines on the Right to Food – A project of the IPRFD, Powerpoint Presentation, from: Expert meeting on human rights indicators Turku, 2005

Arambulo, Kitty: Strengthening the Supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – Theoretical and Procedural Aspects, Utrecht/ Antwerpen 1999

Babu, Suresh Chandra/Pinstrup-AnDersen, Per: Food Security and Nutrition Monitoring – a Conceptual Framework, Issues and challenges, in: Food Policy 19 (1994), S. 218-233

- Borghini, Marco/ Blommestein, Letizia Postiglione (Hrsg.): For an effective Right to Adequate Food, Fribourg 2002
- Breining-Kaufmann, Christine: Hunger als Rechtsproblem – völkerrechtliche Aspekte eines Rechts auf Nahrung, Zürich 1991
- Chapman, Audrey R.: The Development of Indicators for Economic, Social and Cultural Rights: The Current Status and Primary Requirements, Background paper for the Right to Water Indicators Workshop in Berlin, 2004
- Dies., Development of indicators for economic, social and cultural rights: the rights to education, participation in cultural life and access to the benefits of science. In: Human rights in education, science, and culture.-Ashgate [u.a.], - 2007, S.111-152
- Chapman, Audrey/ Sage, Russel (Hrsg.): Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights; Antwerp-Oxford-New York 2002
- Chapron, Jean-Etienne: Human Rights Indicators – Challenges for national and International Statisticians, Powerpoint Presentation, from: Expert meeting on human rights indicators Turku, 2005
- Collins, Tara M.: The significance of different approaches to human rights monitoring. - In: International journal of human rights, 12(2008), 2, S. 159-187
- Craven, Matthew C.R.: The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A Perspective on its Development, Oxford 1995
- Eide, Asbjorn: The Right to Adequate Food as a Human Right, Genf 1989
- Ders. (Hrsg.): Economic, Social and Cultural Rights – A Textbook, 2001
- Ders.: The Use Of Indicators in the Practice of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, in: Eide, Asbjørn (Hrsg.): Economic, Social and Cultural Rights – A Textbook, 2001, S. 545 ff
- Engbruch, Katharina: Das Menschenrecht auf einen angemessenen Lebensstandard: Ernährung, Wasser, Bekleidung, Unterbringung und Energie als Elemente des Art. 11 (1) IPWSKR. - Frankfurt am Main [u.a.] 2008
- Food and Agriculture Organization: Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security, FAO Report Rome, 23 September 2004
- Dies.: Methods to monitor the human right to adequate food. -Rome: FAO, 2008
- Fukuda-Parr, Sakiko: Millennium development goal 8: indicators for international human rights obligations? In: Human rights quarterly . - New York, NY, Bd. 28.2006, 4, S. 966-997
- Goodman, Ryan/Jinks, Derek: Measuring the Effects of Human Rights Treaties, in EJIL 14 (2003), S.171-183
- Green, Maria: What We Talk About When We Talk About Indicators: Current Approaches to Human Rights Measurement; HRQ 23 (2001), S. 1062-1097

Hunt, Paul.: State Obligations, Indicators, Benchmarks and the Right to Education, Human Rights Law and Practice, 4/2 (1998), S. 109 ff.

Ders.: The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies, 2003

Hunt, Paul / MacNaughton, Gillian: A human rights-based approach to health indicators. In: Economic, social and cultural rights in action. - Oxford [u.a.] 2007, S. 303-330

Jacobsen, Anette Faye [Hrsg.]: Human rights monitoring. - Leiden [u.a.] 2008

Jonsén, Jennie: Developing Indicators for the Right to Food – Lessons Learned from the Case Work of FIAN International

Kempf, Isabell: How to measure the right to education: indicators and their potential use by the Committee of Economic, Social and Cultural Rights, 1998

Kirby, Michael: Indicators for the Implementation of Human Rights, in: Symonides, Janusz: Human rights, international protection, monitoring, enforcement, 2004, S. 325 ff

Klee, Kristina: Die progressive Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte: eine Interpretation von Art. 2 Abs. 1 des internationalen Pakts für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 2000

Kong, Karen: The right to food for all. - In: Suffolk transnational law review, 32(2009), 3, S. 525-566

Landman, Todd: Measuring Human Rights: Principle, Practice, and Policy, Human Rights Quarterly 26 (2004), S. 906-931

Ders.: Map-Making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Indicators on Democracy and Good Governance, from: Expert meeting on human rights indicators Turku, 2005

Ders.: The Scope of Human Rights: From Background Concepts to Indicators, from: Expert meeting on human rights indicators Turku, 2005

Makkonen, Timo: EU and the Development of Indicators to Measure Discrimination, Powerpoint Presentation, from: Expert meeting on human rights indicators Turku, 2005

Malhotra, Rajeev/Fasel Nicolas: Quantitative Human Rights Indicators – A survey of major initiatives, from: Expert meeting on human rights indicators Turku, 2005

Dies.: Quantitative Human Rights Indicators – Some Conclusions from a Survey, Powerpoint Presentation, from: Expert meeting on human rights indicators Turku, 2005

Malhotra, Rajeev: Indicators for monitoring the implementation of human rights – a conceptual framework, 2005, Geneva

Mechlem, Kerstin: Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations, European Law Journal, 10 (2004) 5, S.631-648

- Mowbray, Jacqueline: The right to food and the international economic system. - In: Leiden journal of international law, 20(2007), 3, S. 545-569
- Narula, Smita: The right to food. - Columbia journal of transnational law, 44 (2006) 3, S. 691-800
- Niada, Laura: Hunger and international law. - In: Connecticut journal of international law, 22(2006/07), 1, S. 131-201
- Oshaug, Arne/Eide, Asbjørn/Wenche Barth, Eide: Human rights: a normative basis for food and nutrition-relevant policies, 1994
- Oshaug, Arne: Rights-based policy formulation for food and nutrition security in the light of GC 12 – The case of Norway, Powerpoint Presentation, from: Expert meeting on human rights indicators Turku, 2005
- Raworth, Kate: Measuring Human Rights: Ethics & International Affairs 2001, S. 111-131
- Reimann, Carsten: Ernährungssicherung im Völkerrecht : der Menschenrechtsansatz und seine Ergänzungsmöglichkeiten angesichts der Welthungerproblematik, 2000
- Roaf, Virginia ; Khalfan, Ashfaq ; Langford, Malcolm: Monitoring implementation of the right to water : a framework for developing indicators; based on the proceedings of a workshop held in October 2004, Heinrich Böll Stiftung Berlin, 2005
- Rubalcava, Rosa Maria: Indicators – Observations Centered on Methodological Issues, Powerpoint Presentation, from: Expert meeting on human rights indicators Turku, 2005
- Sano, Hans-Otto: Considerations and criteria for Selecting a Limited Number of Indicators, 2005
Sano, Hans-Otto: Human Rights Indicators – Purpose and Validity, from: Expert meeting on human rights indicators Turku, 2005
- Scheinin, Martin: Use of Indicators by Human Rights Treaty Bodies – Experiences and Potentials, from: Expert meeting on human rights indicators Turku, 2005
- Ders.: Use of Indicators by the Human Rights Committee, Powerpoint Presentation, from: Expert meeting on human rights indicators Turku, 2005
- Skogly, Sigrun: Right to adequate food. - In: Max Planck yearbook of United Nations law, 11(2007), S. 339-358
- Söllner, Sven: Bekenntnis zum Menschenrechtsansatz – Die Freiwilligen Leitlinien zum Recht auf Nahrung, in Entwicklung und ländlicher Raum 1/2006, S. 11 – 13
- Ders.: The "breakthrough" of the right to food. - In: Max Planck yearbook of United Nations law, 11(2007), S. 391-415
- Szasz, Paul C. (Hrsg.): Administrative and Expert Monitoring of International Treaties, 1999, S. 21-47
- Tomasevski, Katarina: Indicators, in: Eide, Asbjørn, (Hrsg.): Economic, Social and Cultural Rights – A Textbook, 2001, S. 531 ff

Twinomugisha, Ben K.: Challenges to the progressive realization of the human right to food in Uganda. - In: East African journal of peace & human rights, 11(2005), 2, S. 241-300

UNDP: Using Indicators for human rights accountability, in: Human Development Report, 2000, S. 89 ff.

Valente, Flavio: Methodological guidelines on monitoring the progressive realization of the right to adequate food, 2003

Vandenhole, Wouter: The procedures before the UN human rights treaty bodies: divergence or convergence? - Antwerp [u.a.] 2004

Welling, Judith V.: International indicators and economic, social, and cultural rights. In: Human rights quarterly . - New York, NY, Bd. 30.2008, 4, S. 933-958

Windfuhr, Michael: Rights-based Monitoring – Lessons to be Learned from the Work on Indicators for the Right to Adequate Food

Würth, Anna: Monitoring and measuring human rights. - Die Friedenswarte, 81 (2006) 1, S. 71-86

Würth, Anna/Seidensticker, Frauke L.: Indices, benchmarks, and indicators: planning and evaluating human rights dialogues. - Deutsches Institut für Menschenrechte Berlin, 2005