Wider den Stachel löcken

Das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte nach 20 Jahren

Theodor Rathgeber

Im Nachgang der Wiener Weltmenschenrechtskonferenz 1993 wurde das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen (OHCHR) eingerichtet. Was hat das Amt und seine bisher sechs Hohen Kommissarinnen und Kommissare in den zurückliegenden 20 Jahren bewirken können? Im vorliegenden Beitrag werden Mandat, Ausstattung und Struktur des Amtes sowie die persönlichen Akzentsetzungen der Amtsträger beschrieben und bewertet. Anhand einiger Beispiele werden die Wirkung des Amtes und die Vorbehalte vieler UN-Mitgliedstaaten gegenüber einem unabhängig handelnden OHCHR verdeutlicht.

Die Einrichtung des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR) wurde von der Wiener Menschenrechtskonferenz im Juni 1993 angeregt[1] und im Dezember 1993 von der UN-Generalversammlung beschlossen.[2] Wenige Monate später konnte es schon im Jahr 1994 als institutioneller Bestandteil des UN-Sekretariats eingerichtet werden.

Institutionelle Vorläufer waren in den vierziger Jahren eine Verwaltungsabteilung am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York und von 1987 bis 1997 das organisatorisch aufgewertete Zentrum für Menschenrechte (Centre for Human Rights) mit Sitz in Genf.[3] Schon vor der Weltmenschenrechtskonferenz in Wien war die Notwendigkeit entstanden, eine Institution mit größerer Durchsetzungskraft und erweiterter, institutioneller Kompetenz zu schaffen.[4] Gründe dafür waren: Erstens die Ausdifferenzierung des Menschenrechtsstandards und somit der wachsende Umfang der organisatorisch-logistischen Unterstützung für die UN-Menschenrechtsausschüsse; zweitens die Zunahme thematischer Mandate bei den UN-Sonderberichterstattern[5] sowie drittens die verstärkte, ergänzende Operationalisierung der Menschenrechtsverträge durch UN-gesteuerte Initiativen vor Ort. Mit der Zusammenlegung des noch bestehenden Zentrums und des Büros des Hohen Kommissars im Jahr 1997 unter dem Dach des OHCHR kam der institutionelle Prozess vorerst zu einem Abschluss.[6]

Mandat und strategische Ausrichtung

Mit Verweis auf die Artikel 55 und 56 der UN-Charta[7] übertrug Resolution 48/141 der Generalversammlung dem Hohen Kommissar innerhalb der Vereinten Nationen die Hauptzuständigkeit (principal responsibility) für den Themenbereich Menschenrechte.[8] Diese Funktion einer Schaltstelle bezieht sich auf alle UN-Einrichtungen, das heißt sowohl auf diejenigen, die auf der Grundlage der UN-Charta bestehen (charter based) als auch auf jene, die auf einem Übereinkommen beruhen (treaty based). Die Hohe Kommissarin (oder der Hohe Kommissar), im Rang einer Untergeneralsekretärin, wird vom UN-Generalsekretär für eine Amtszeit von üblicherweise vier Jahren ernannt und ist ausschließlich ihm rechenschaftspflichtig. Die Ernennung muss von der Ge-

Dr. rer. pol. Theodor Rathgeber, geb. 1953, ist Lehrbeauftragter am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Universität Kassel sowie seit dem Jahr 2003 Beobachter des Forums Menschenrechte bei den Vereinten Nationen in Genf.

1 Abs. 18 von Teil II der Erklärung und des Aktionsprogramms von Wien, UN Doc. A/CONF.157/24 (Part I) v. 13.10.1993, Deutscher Text: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), Gleiche Menschenrechte für alle. Dokumente zur Menschenrechtsweltkonferenz der Vereinten Nationen in Wien 1993, DGVN-Texte 43, Bonn 1994, www.wienplus20.de/data/user/img/weitere_Bilder/2.1_Wiener_Erklaerung_und_Aktionsprogramm_web.pdf

2 UN-Dok. A/RES/48/141 v. 20.12.1993, Abs. 1.

3 Siehe OHCHR, What we do, HRC/NONE/2008/109, Genf 2009, www.ohchr.org/Documents/AboutUs/IK_What_we_do_En.pdf; zur Kurzbeschreibung siehe auch OHCHR, Working with the United Nations Human Rights Programme. A Handbook for Civil Society, Genf 2008, www.ohchr.org/civilsocietyhandbook

4 Siehe den Vorschlag von Roger S. Clark aus dem Jahr 1972, zitiert nach Bertrand G. Ramcharan, The United Nations High Commissioner for Human Rights. The Challenges of International Protection. International Studies in Human Rights, Band 71, The Hague, London, New York 2004; siehe auch Philip Alston, Neither Fish nor Fowl: The Quest to Define the Role of the UN High Commissioner for Human Rights, European Journal of International Law, 8. Jg., 2/1997, S. 321–335.

5 Die Wiener Weltmenschenrechtskonferenz 1993 schuf das Mandat der Sonderberichterstatterin zum Thema Gewalt gegen Frauen (ab 1994; vgl. Resolution 1994/45 der UN-Menschenrechtskommission), forderte die Staaten zur Ratifizierung und Umsetzung der Kinderrechtskonvention auf und empfahl die Einrichtung einer internationalen Dekade zu den Rechten indigener Völker mit entsprechenden Aufgabenstellungen an die Koordinierung und Umsetzung der Vorgaben.

6 Vgl. Erneuerung der Vereinten Nationen: Ein Reformprogramm. Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/RES/51/950 v. 14.7.1997, Abs. 79; vgl. ebenso die ersten beiden Berichte des damaligen Hohen Kommissars an die UN-Menschenrechtskommission in den Dokumenten E/CN.4/1995/98 v. 15.2.1995 und E/CN.4/1996/103 v. 18.3.1996.

7 Hier wird auch die einschlägige, konstitutionelle Aufgabenstellung der Vereinten Nationen nach Art. 1 und 13 UN-Charta zugrunde gelegt.

8 Siehe UN-Dok. A/RES/48/141 v. 20.12.1993, Abs. 4 in Kombination mit Abs. 2 b).

neralversammlung bestätigt werden. Ihm oder ihr zur Seite steht ein/e Stellvertreter/in (Deputy High Commissioner), der oder die über diese formelle stellvertretende Funktion hinaus administrative Aufgaben übernimmt. In New York befindet sich ein Verbindungsbüro des Amtes, geleitet von einem/einer Beigeordnete/r Generalsekretär/in für Menschenrechte (Assistant Secretary-General for Human Rights).[9] Die Hohe Kommissarin ist überdies Mitglied im Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (Chief Executives Board) und in anderen Koordinierungsgremien, um so Menschenrechte im gesamten UN-System als Querschnittsaufgabe zu verankern.

Das OHCHR soll alle Menschenrechte in allen Teilen der Welt fördern und schützen, vorbeugende Maßnahmen gegen drohende Menschenrechtsverletzungen einleiten sowie jeden einzelnen Menschen befähigen, seine Rechte wahrzunehmen.

Das Aufgabenpaket des OHCHR ist umfangreich: Es soll alle Menschenrechte in allen Teilen der Welt fördern und schützen, vorbeugende Maßnahmen gegen drohende Menschenrechtsverletzungen einleiten sowie jeden einzelnen Menschen befähigen, seine Rechte wahrzunehmen. Im Einzelnen soll das Amt unter anderem Regierungen bei der Umsetzung unterstützen, eine aktive Rolle spielen, um Hindernisse bei der Verwirklichung der Menschenrechte zu beseitigen (etwa auch im Dialog mit Weltbank und Internationalem Währungsfonds), die internationale Zusammenarbeit fördern, die Menschenrechte als Querschnittsaufgabe innerhalb des UN-Systems verankern (mainstreaming)[10] sowie die UN-Organisationen zur Förderung der Menschenrechte ermutigen etwa in der Zusammenarbeit mit dem UN-Entwicklungsprogramm oder mit UNICEF.

Durch die Aufbereitung der Fälle befördert das OHCHR die Perspektive der Opfer.

Prioritäten in der Aufgabenstellung ergeben sich aus der UN-Charta, der Erklärung und dem Aktionsprogramm der Wiener Weltmenschenrechtskonferenz von 1993, dem Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 sowie den Aktions- und jeweiligen strategischen Managementplänen des OHCHR. Durchgehend setzt sich das OHCHR für die Gleichbehandlung der bürgerlichen und politischen mit den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten ein, einschließlich des Rechts auf Entwicklung. Ferner unterstützt das OHCHR die Arbeit der UN-Menschenrechtsausschüsse (Vertragsorgane – Treaty Bodies), bearbeitet mit eigenem Fachpersonal Ländersituationen und ist in ausgewählten Ländern vor Ort. Bis Ende 2012 war das Amt das Sekretariat des UN-Menschenrechtsrats und zuvor der UN-Menschenrechtskommission. Dem Menschenrechtsrat assistiert das OHCHR weiterhin bei der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR) sowie mittels der organisatorisch-logistischen Betreuung der Sonderberichterstatter/innen (Sondermechanismen – Special Procedures) in Bezug auf Berichterstattung und Länderbesuche.[11] Im Rahmen der Zuarbeit zu den Menschenrechtsausschüssen, den Sondermechanismen sowie dem Menschenrechtsrat bereitet das OHCHR die Fälle für den jeweiligen Beschwerdemechanismus auf und befördert so unmittelbar die Perspektive der Opfer – häufig zum Unwillen der betroffenen Regierungen.[12]

In Ausübung des Mandats führt das OHCHR auch eigene Untersuchungen durch, organisiert Fachkonferenzen, Seminare, Workshops und Konsultationen zu aktuellen Menschenrechtsfragen. Darüber hinaus koordiniert es die Programme der Vereinten Nationen zur Ausbildung und Öffentlichkeitsarbeit in Sachen Menschenrechte. In der Dokumentation des Amtes finden sich viele Themenstellungen, die zum Zeitpunkt der Erarbeitung nicht nur die jeweiligen Trends des Menschenrechtsdiskurses widerspiegeln. Einige Texte stellen auch Wendepunkte von Debatten und politischen Projekten dar, die sich von der normativen Substanz der Menschenrechtsstandards zu entfernen oder diese zu unterlaufen drohten.

In jüngerer Zeit war dies der Fall etwa beim Streit über Begriff und Konzept der ›Diffamierung von Religionen‹. Strittig war, inwiefern das Recht auf freie Meinungsäußerung in Form von Karikaturen über den Islam gegenüber dem Schutz der Religion als solcher zurücktreten müsse. Eine Bejahung dieser Frage hätte sowohl die individuelle, freie Wahl der Religionsausübung als auch die Meinungsfreiheit ausgehebelt. Mit Unterstützung der damaligen Sonderberichterstatter zu Religionsfreiheit und zu Rassismus trug das Amt wesentlich dazu bei, dass der für größtmögliche Freiheit stehende Grundgedanke der Freiheitsrechte und nicht deren Einschränkung wieder in den Mittelpunkt rückten. Ebenso konnten Begriffe und Sprache wieder an die Standards der internationalen Menschenrechtsverträge herangeführt werden.[13] So sprachen Staaten wie Algerien merklich

9 Seit Juli 2010 ist dies Ivan Simonovic aus Kroatien.

10 Entsprechend dem Bericht des UN-Generalsekretärs ›In größerer Freiheit‹, UN-Dok. A/59/2005 v. 21.3.2005, Abs. 17.

11 Vgl. David Forsythe (Ed.), Encyclopedia of Human Rights, Oxford 2009, Bd. 1, S. 175ff., OHCHR, Management Plan 2012–2013. Working for Results, Genf 2011, S. 9ff., www2.ohchr.org/english/ohchrreport2011/web_version/media/pdf/0_OMP_2012-13_whole_Report.pdf

12 Zur den Beschwerdeverfahren der Vertragsorgane und ihrer Bedeutung vgl. Klaus Hüfner, How to File Complaints on Human Rights Violations. A Manual for Individuals and NGOs, German Commission for UNESCO/United Nations Association of Germany, DGVN-Texte 54, Berlin 2010.

13 Zum Kontext Diffamierung siehe ›Expert Seminar on the Links between Articles 19 and 20 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR): Freedom of Expression and Advocacy of Religious Hatred that Constitutes Incitement to Discrimination, Hostility or Violence‹, UN Doc. A/HRC/10/31/Add.3 v. 16.1.2009; zum Kontext Meinungs- und Religionsfreiheit ›Expert Workshops on the Prohibition of Incitement to National, Racial or Religious Hatred‹, UN Doc. A/HRC/22/17/Add.4 v. 11.1.2013. Zur kritischen Würdigung siehe Vortrag von Heiner Bielefeldt, 7.6.2013, Berlin, www.dgvn.de/meldung/religionsfreiheit-und-meinungsfreiheit-synergiechancen-zwischen-zwei-menschenrechten/

weniger von ›Diffamierung‹, sondern häufiger von ›Aufstachlung zu religiösem, rassischem oder nationalem Hass‹ entsprechend der Wortwahl des UN-Zivilpakts.

Ähnliches ließe sich für die Dokumentation aus dem Jahr 2009 zum Thema Klimawandel aus der Perspektive von Menschenrechten sagen,[14] die nicht nur Menschenrechtsverletzungen im Zuge von Klimawandel konzeptualisiert, sondern ebenso dringenden Handlungsbedarf anmahnt. Eine politische Blockade durch vornehmlich westliche Industrieländer hat hier jedoch einen ähnlich durchschlagenden Erfolg bislang verhindert.[15]

Darüber hinaus bietet die Dokumentation des OHCHR eine Vielzahl an Orientierungshilfen, Richtlinien und Beispielen sogenannter guter Praxis bei der normgerechten Umsetzung der Menschenrechte.[16] Die Hohe Kommissarin tritt mit Stellungnahmen und Appellen an die Öffentlichkeit, reist zur Vermittlung der Menschenrechte rund um die Welt und sucht den Dialog mit den Regierungen. Das Amt legt großen Wert auf die Mitarbeit und Beteiligung nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) und unterstützt die Bildung nationaler Menschenrechtsinstitutionen. Schließlich haben im Zuge der Mandatsumsetzung insbesondere die Hohen Kommissarinnen Mary Robinson, Louise Arbour und Navi Pillay immer wieder die Perspektive der Menschenrechte in die Arbeit des UN-Sicherheitsrats eingebracht und damit zu einem gewissen Politikwechsel beigetragen.[17] Der Wortlaut des Mandats ist über die Jahre derselbe geblieben – wenngleich akzentuiert auf neue Herausforderungen im Anhang 3 des Berichts des UN-Generalsekretärs ›In größerer Freiheit‹.[18] Es war das starke Engagement vor allem der drei Hohen Kommissarinnen, die zum strategischen Verständnis der Aufgabe und zu einer entsprechenden, enorm ausgeweiteten Praxis geführt haben.

Ausstattung und Struktur

Dienstsitz des Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte ist seit dem Jahr 1998 das Palais Wilson in Genf,[19] ein Verbindungsbüro des Amtes befindet sich in New York. Am 31. Dezember 2012 waren 1069 hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für das OHCHR tätig. Begonnen hatte das Amt im Jahr 1994 mit rund 100 Beschäftigten. Von den heute 1069 Beschäftigten arbeiten etwas mehr als die Hälfte (55 Prozent) in Genf, zwei Prozent in New York und 43 Prozent in Landes- und Regionalbüros, unterstützt durch lokale Arbeitskräfte. Darüber hinaus leistete das OHCHR Unterstützung für rund 820 Menschenrechtsexpertinnen und -experten, die in 15 Friedens- und politischen Missionen der Vereinten Nationen arbeiten. Es betreute ferner 18 Beraterinnen und Berater in UN-Landesteams.[20]

Regionale Präsenz

Laut Jahresbericht 2012 verfügt das OHCHR über insgesamt 59 Außenstellen, darunter 13 Landesbüros und 13 Regionalbüros oder -zentren.[21] Es liegen noch weitere Anfragen für diese Form der technischen Hilfe vor, auf die jedoch mangels Finanzierung bislang nicht eingegangen werden kann. Die Regional- und Landesbüros bearbeiten grundsätzlich die gesamte Bandbreite der Menschenrechte, passen sich jedoch an spezifische Herausforderungen vor Ort an. So unterstützen die Regionalbüros für das südliche Afrika (Sitz in Pretoria), für Südostasien (Bangkok) und für den Pazifik-Raum (Fidschi) insbesondere nationale Menschenrechtsinstitutionen und deren Gründung. In Ostafrika (Addis Abeba) und Zentralafrika (Jaunde) geht es unter anderem um die Bereiche Straflosigkeit und Stärkung der Justiz. Im Nahen Osten (Beirut) stehen Themen wie Meinungs- und Versammlungsfreiheit, Frauenrechte und Geschlechtergleichheit im Vordergrund, in Zentralasien (Bischkek) sind es Unabhängigkeit der Justiz, Meinungs-, Versammlungs- und Religionsfreiheit, Verfolgung und Einschüchterung zivilgesellschaftlicher Akteure. In Südamerika (Santiago de Chile) und Mittelamerika (Panama) liegen die Schwerpunkte bei Themen wie Straflosigkeit, Unabhängigkeit der Justiz, Gewalt und öffentliche Ordnung, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Diskriminierung indigener Völker und afrikanisch-stämmiger Bevölkerungsgruppen. Das Regionalbüro in Brüssel befasst sich mit Themen wie Migration, Frauenrechte, Geschlechtergleichheit

Die Hohen Kommissarinnen Robinson, Arbour und Pillay haben immer wieder die Perspektive der Menschenrechte in die Arbeit des UN-Sicherheitsrats eingebracht.

14 Vgl. OHCHR, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship Between Climate Change and Human Rights, UN Doc. A/HRC/10/61 v. 15.1.2009.

15 Aufzeichnungen des Autors von den Verhandlungen über den Resolutionsentwurf A/HRC/23/L.27 v. 11.6.2013 (Human Rights and Climate Change), der von Bangladesch und den Philippinen zurückgezogen wurde.

16 So etwa die ›Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking‹, UN Doc. E/2002/68/Add.1 v. 20.5.2002; OHCHR, Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies, HR/PUB/06/12, Genf 2006, oder OHCHR, Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation, HR/PUB/12/5, Genf 2012.

17 Vgl. Wolfgang Heinz/Peter Litschke, Der UN-Sicherheitsrat und der Schutz der Menschenrechte. Chancen, Blockaden und Zielkonflikte, Berlin 2012; Joanna Weschler, Human Rights Diplomacy of the UN Security Council, in: Michael O'Flaherty et al. (Eds.), Human Rights Diplomacy, Leiden 2011, S. 191–200.

18 Siehe UN-Dok. A/59/2005/Add.3 v. 26.5.2005, www.un.org/Depts/german/gs_sonst/a59-2005add3.pdf

19 Siehe: www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/Headquarters.aspx

20 Siehe OHCHR, OHCHR Report 2012, Genf 2013, S. 9.

21 OHCHR Report 2012, a.a.O. (Anm. 20), S. 9 und Kartenübersicht S. 12f.

Navi Pillay mit Ibrahim Khraishi, Ständiger Beobachter Palästinas bei den Vereinten Nationen, während eines Sondertreffens anlässlich des Internationalen Tages der Solidarität mit dem palästinensischen Volk im November 2012 in Genf.

UN-Foto: Jean-Marc Ferré

Von vielen Regierungen wird die Präsenz eines OHCHR-Büros als negatives Image für ihre Regierungsführung interpretiert. Die Büros dort aufrechtzuerhalten, erfordert daher Überzeugungsarbeit und ist kein Selbstläufer.

und in jüngerer Zeit mit den Verfassungsänderungen in Ungarn.[22]

Die Arbeit der Hohen Kommissarinnen und des OHCHR haben schrittweise zur deutlichen Ausweitung der Präsenz des OHCHR im nationalen wie im regionalen Kontext geführt und damit unspektakulär ein Strukturelement für gute Regierungsführung diskursfähig und handlungsleitend gemacht. Über die Außenstellen ist die Lage der Menschenrechte Bestandteil der politischen Analyse zum Land und zur Region geworden. Die kontinuierliche Ausweitung war und ist strategisch geplant, sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass diese Strategie sich gegen den erklärten politischen Widerstand einiger Staaten etwa im Rahmen des Menschenrechtsrats (siehe unten) durchsetzen muss. Ebenso kann ein Regierungswechsel in einzelnen Ländern wieder zur Schließung eines Büros führen, wie in jüngerer Zeit in Nepal oder im Juli 2013 vom Staatspräsidenten Kolumbiens angekündigt.[23] Von vielen Regierungen wird die Präsenz eines OHCHR-Büros als negatives Image für ihre Regierungsführung interpretiert. Die Büros dort aufrechtzuerhalten, erfordert daher Überzeugungsarbeit und ist kein Selbstläufer.

Das OHCHR wird nur zu 40 Prozent aus dem ordentlichen UN-Haushalt finanziert.

Diese Erweiterungsstrategie kann nicht endlos fortgeführt werden. Angesichts der Nachfragen und den schwierigen Situationen in Post-Konflikt-Ländern steht gegenwärtig eher im Vordergrund, den Status Quo zu erhalten. Ziel des OHCHR ist nach wie vor, den Aufbau menschenrechtskonformer, rechtsstaatlicher Strukturen realitätsnah und wirksam im lokalen Kontext zu unterstützen und sich entsprechend mit anderen UN-Einrichtungen zu koordinieren.[24]

Die Struktur des OHCHR

Das OHCHR ist in **vier Kernabteilungen** aufgeteilt:

Der **erste** Arbeitsbereich befasst sich mit Forschungsfragen zu verschiedenen Themen sowie dem Recht auf Entwicklung (Research and Right to Development Division). Die Abteilung erarbeitet Lehrmaterialien, Handbücher, assistiert der beim Menschenrechtsrat angesiedelten Arbeitsgruppe zum Recht auf Entwicklung und beschäftigt sich dabei unter anderem mit Strategien zur Überwindung der Armut. Die gleiche Abteilung ist außerdem zuständig für indigene Völker, Minderheiten, Gender-Fragen im Rahmen von Entwicklung, Frauenrechte, HIV/Aids, Menschen mit Behinderungen, Menschenhandel und Fragen zum Aufbau eines Rechtsstaats. Die **zweite** Abteilung unterstützt die momentan zehn Menschenrechtsausschüsse (Human Rights Treaties Division).[25] Eine **dritte** Abteilung bietet technische Hilfe an (Field Operations and Technical Cooperation Division), führt Menschenrechtsdialoge mit Regierungen, fördert Kompetenzbildung etwa bei nationalen Menschenrechtskommissionen beziehungsweise Menschenrechtsinstitutionen,[26] führt in Absprache mit den betroffenen Regierungen Maßnahmen vor Ort durch und unterstützt die UN-Friedensmissionen in Menschenrechtsfragen. Eine **vierte** Abteilung unterstützt die Mandatsträgerinnen und -träger der UN-Sondermechanismen sowie das UPR beim Menschenrechtsrat (Human Rights Council and Special Procedures Division) etwa bei der Zusammenstellung von Untersuchungsergebnissen zur Lage der Menschenrechte in einem Land. Die Verwaltung, Planung, Koordinierung sowie Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sind in einzelnen Sektionen aufgeteilt, die direkt der Stellvertretenden Hohen Kommissarin unterstehen.

Haushalt

Die Finanzierung des OHCHR stammte im Zweijahreshaushalt 2010–2011 zu rund 40 Prozent aus dem ordentlichen UN-Haushalt (151,6 Mio. US-Dol-

22 Zu Einzelheiten vgl. www.ohchr.org/EN/Countries

23 Siehe Opening Remarks by UN High Commissioner for Human Rights Navi Pillay at a News Conference at the End of Her Mission to Colombia, 19.7.2013, www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/Media.aspx

24 OHCHR, Management Plan, a.a.O. (Anm. 11), tabellarische Übersicht S. 23ff.

25 Zur Übersicht über die zehn Vertragsorgane siehe: www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx

26 Der englische Fachbegriff lautet ›National Human Rights Institutions‹ während in den Ländern häufig von ›National Human Rights Commissions‹ die Rede ist.

lar). Im gleichen Zeitraum finanzierten zum Großteil Regierungen durch freiwillige Beiträge knapp 60 Prozent (220,5 Mio. US-Dollar).[27] Beteiligt waren ebenso Spenden durch Stiftungen oder private Geldgeber. In der Regel wird die Arbeit und Präsenz des OHCHR vor Ort über freiwillige Beiträge abgedeckt. In den Darstellungen ab dem Zeitraum 2000–2001 lagen die freiwilligen Beiträge immer über dem ordentlichen Haushalt, und für den Zeitrahmen 2012–2013 wäre das Verhältnis ungefähr 2:1, würden die veranschlagten Summen für das Gesamtbudget so eintreffen.[28] Hier gab es einen, wenngleich bescheidenen Erfolg: Die Summe der zweckgebundenen Spenden liegt seit dem Jahr 2008 niedriger als die Summe der freiwilligen Beiträge ohne Bindung.[29] Um die freiwilligen Beiträge kalkulierbarer werden zu lassen, haben einige der größten Beitragszahler[30] – insgesamt die Gruppe der westlichen Staaten – ein jährliches, informelles Treffen eingerichtet, um sich mit dem Amt abzustimmen.[31]

Im Rahmen des Weltgipfels 2005 wurde dem Amt eine Verdoppelung des ordentlichen Haushaltsanteils innerhalb von fünf Jahren zugesagt. Dieses Versprechen wurde eingelöst. Das Gesamtvolumen stieg schrittweise von 67,6 Mio. US-Dollar für den Zweijahreszeitraum 2004–2005 auf 83,4 Mio. US-Dollar für 2006–2007, auf rund 120 Mio. US-Dollar für 2008–2009 und auf 151,6 Mio. US-Dollar für 2010–2011. Dessen ungeachtet nimmt sich der Anteil des ordentlichen UN-Haushalts für das OHCHR mit weniger als drei Prozent immer noch insgesamt mager aus, zumal dem Anspruch nach Menschenrechte eine der drei tragenden Säulen der Vereinten Nationen sein sollen.[32]

Für den Zeitraum 2012–2013 veranschlagte das Amt insgesamt 448 Mio. US-Dollar (ordentlicher Haushalt und freiwillige Beiträge) zur Deckung der Kosten. Die Summe würde eine Steigerung um rund zehn Prozent im Vergleich zum vorhergehenden Zweijahreshaushalt bedeuten. Aus dem ordentlichen UN-Haushalt sind bislang 156,5 Mio. US-Dollar zugewiesen. Wenngleich der Managementplan des OHCHR für den Zeitraum 2012–2013 für den Bereich der freiwilligen Leistungen 291,6 Mio. US-Dollar als notwendig veranschlagt, geht die Prognose im gleichen Bericht aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit freiwilligen Beiträgen von Einnahmen in Höhe von rund 220 Mio. US-Dollar aus.[33] Es würde also eine Unterfinanzierung von rund 70 Mio. US-Dollar entstehen – und dies bei vermehrten Anfragen auf technische Hilfe nicht zuletzt aus den Krisenregionen Nordafrika und Naher Osten.

Die erfolgreiche Arbeit des OHCHR droht, zum Fluch zu werden. Wenn neue Mandate bei den Sonderberichterstattern eingesetzt werden, bedingt dies ein Mehr an organisatorisch-logistischer Unterstützung. Das für die Aufgabenstellung des Menschenrechtsrats effiziente und erfolgreiche Instrument der Tatsachenermittlungs- und Untersuchungsmissionen wird zur Gänze über das Amt bestritten und brachte den Haushaltstitel für den Menschenrechtsrat bereits im Jahr 2011 an den Rand des finanziellen Kollapses.[34] Einiges konnte über veränderte Prioritätensetzungen bei den internen Zuweisungen abgefangen werden. In Zukunft werden jedoch die Aufgabenzuwächse im Wesentlichen über freiwillige Beiträge finanziert werden müssen, da die Vereinten Nationen unter erheblichem Druck stehen, Kosten einzusparen. Oder die neuen Aufgaben werden schlicht nicht umgesetzt werden können. Die Ressourcenknappheit des OHCHR ist zu allem Übel auch Gegenstand politischer Ränke. Über den Menschenrechtsrat werden dem Amt immer neue Aufgaben übertragen. Dies kann manchmal Absicht sein, um es von der Erfüllung wichtigerer Aufgaben abzuhalten – wie dies in der Vergangenheit Länder wie Ägypten, China oder Kuba getan haben.[35]

Obwohl die Menschenrechte dem Anspruch nach eine der drei tragenden Säulen der UN sein sollen, liegt der Anteil des OHCHR am UN-Haushalt bei mageren drei Prozent.

Überblick und Akzentsetzungen der Hohen Kommissarinnen

Der erste, im April 1994 berufene Hohe Kommissar für Menschenrechte war der aus Ecuador stam-

27 Vgl. OHCHR Report 2012, a.a.O. (Anm. 20), S. 116ff.

28 Wenngleich der Jahresabschluss für 2012 ein Verhältnis von 42,5 Prozent (ordentlicher Haushalt) zu 57,5 Prozent (freiwillige Beiträge) ausweist; vgl. OHCHR Report 2012, a.a.O. (Anm. 20), S. 128, vgl. auch die Tabellen von Klaus Hüfner über den Haushalt des OHCHR: www.dgvn.de/un-im-ueberblick/deutschlands-beitraege-zur-finanzierung-des-un-systems/i-vereinte-nationen/i041-ohchr-hochkommissariat-fuer-menschenrechte/

29 Vgl. OHCHR Report 2012, a.a.O. (Anm. 20), S. 120; OHCHR, Management Plan, a.a.O. (Anm. 11), S. 94ff.

30 Zur Liste der Sponsoren und ihren Profilen siehe OHCHR Report 2012, a.a.O. (Anm. 20), S. 117 und 155ff.

31 Vgl. OHCHR Report 2012, a.a.O. (Anm. 20), S. 128; OHCHR, Management Plan, a.a.O. (Anm. 11), S. 89; Webseiten u.a. der Regierungen von Norwegen: www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/FN/profilark2011/E886_E_OHCHR.pdf oder Schweden www.sida.se/Publications/Import/pdf/sv/Sidas-Portfolio-within-Multilateral-coordination6.pdf

32 Vgl. OHCHR, Management Plan, a.a.O. (Anm. 11), S. 13.

33 Davon sind 46 Prozent für die Arbeit in den Ländern vorgesehen, zwölf Prozent gehen an die Forschungsabteilung, zwölf Prozent werden für die Unterstützung des Menschenrechtsrats und der Sondermechanismen eingesetzt und sieben Prozent für die Menschenrechtsausschüsse, vgl. OHCHR, Management Plan, a.a.O. (Anm. 11), S. 13 und 97.

34 Vgl. OHCHR Report 2012, a.a.O. (Anm. 20), S. 128, 133; OHCHR, Management Plan, a.a.O. (Anm. 11), S. 73.

35 So der wiederkehrende, jährliche Auftrag an das Amt, über die geografische Zusammensetzung der hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einen Bericht vorzulegen; zuletzt in UN Doc. A/HRC/RES/22/2 v. 9.4.2013. So sinnvoll ein Überblick über die Tendenz der Veränderung sein kann, so unsinnig ist ein jährliches Intervall.

mende José Ayala Lasso. Ihm folgten Mary Robinson (Irland, 1997–2002), Sérgio Vieira de Mello (Brasilien, 2002–2003), Louise Arbour (Kanada, 2004–2008) und Navi Pillay (Südafrika, 2008 bis voraussichtlich 2014). Auf Vieira de Mello wurde im Jahr 2003 in Bagdad ein tödliches Attentat verübt, so dass sein damaliger Stellvertreter Bertrand G. Ramcharan (Guyana) die Amtsgeschäfte bis 2004 fortführte. Die stellvertretende Hohe Kommissarin ist seit März 2013 die Italienerin Flavia Pansieri. Sie löste Kyung-wha Kang aus Südkorea ab, die seit Januar 2007 dieses Amt innehatte. Deren direkter Vorgänger war Bertrand Ramcharan, der das Amt als Stellvertreter von 1998 bis 2002 innehatte. Zwischen 2003 und 2006 wurde das Amt interimsweise bekleidet.

Mary Robinson führte aktives, anwaltschaftliches Handeln und Öffentlichkeitsarbeit als Mittel zur Durchsetzung menschenrechtlicher Anliegen in das Amt ein.

Das Amt eines Hohen Kommissars für Menschenrechte war zu Beginn keineswegs so selbstverständlich wie heute. Philip Alston beschreibt in seiner Untersuchung der ersten Jahre die Schwierigkeiten, die sich bei der Einrichtung auftaten. Dies waren zum einen Kompetenzstreitigkeiten mit dem noch existierenden Genfer Zentrum für Menschenrechte und zum anderen verwaltungstechnische Hürden. Ayala Lasso konnte zwar keine inhaltlichen Akzente setzen. Die Intervention gegen den Völkermord in Ruanda blieb Stückwerk, und auch andere Missionen blieben in ihrer Wirkung bescheiden. Hingegen würdigt Alston sein diplomatisches Geschick, das Amt innerhalb der Vereinten Nationen zu verankern.[36]

Louise Arbour schrieb insbesondere die Gleichstellung der Geschlechter sowie die Durchsetzung der Menschenrechte von Homosexuellen auf ihre Fahne.

Über die inhaltlichen Schwerpunkte der strategischen und administrativen Programmpläne[37] sowie Akzentsetzungen durch die Amtsträgerinnen hinaus (siehe unten) ragen in der Geschichte des OHCHR drei Programmansätze heraus, die bis heute ihre Wirkung entfalten. In Umsetzung der Forderung des Weltgipfels von 2005 wurde nicht nur die in Aussicht gestellte Verdoppelung des OHCHR-Haushalts innerhalb von fünf Jahren erreicht. Das OHCHR nahm überdies die Aufgabe an, den Frauenanteil bei den Hauptamtlichen systematisch an die Anzahl der männlichen Kollegen anzugleichen und für eine nach geografischen Gesichtspunkten ausgewogenere Beschäftigungsstruktur zu sorgen.[38]

Im gleichen Jahr erarbeitete das OHCHR nach der Vorgabe aus dem Bericht des UN-Generalsekretärs ›In größerer Freiheit‹[39] einen Aktionsplan. Dieser schrieb nicht nur eine engere Kooperation mit Staaten, Zivilgesellschaft und UN-Organisationen als zukünftige Aufgabe fest, sondern stellte auch eine bessere Abstimmung mit anderen UN-Organen und eine zielorientiertere Planung und Durchführung der Programmaktivitäten in Aussicht.[40]

Mary Robinson

In Befragungen von Menschenrechtsaktivisten nehmen von bislang sechs Amtsinhabern vor allem die Hohen Kommissarinnen eine prägende Rolle ein, wobei jede für sich eigene Akzente setzte und damit an der inhaltlichen Ausfüllung des Mandats wesentlichen Anteil hatte.[41] Mary Robinson führte aktives, anwaltschaftliches Handeln und Öffentlichkeitsarbeit als Mittel zur Durchsetzung menschenrechtlicher Anliegen in das Amt ein. Im Jahr 1998 besuchte sie Tibet und verstörte dabei nicht nur die Realpolitik Chinas. Ihre Kritik nahm westliche Staaten nicht aus. Die USA empfanden ihre Bewertung der Todesstrafe ebenso als Herausforderung wie ihre deutlichen Worte während der Anti-Rassismus-Konferenz in Durban 2001 gegenüber der Siedlungs- und Besatzungspolitik der israelischen Regierung sowie das Schweigen ihrer Verbündeten. Sie konnte ihr Mandat aufgrund politischen Drucks nicht verlängern.

Louise Arbour

Louise Arbour hatte als Chefanklägerin des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien ebenfalls schon Standfestigkeit bewiesen, indem sie mit Slobodan Miloševic einen damals amtierenden Staatspräsidenten wegen Kriegsverbrechen anklagte. Als Hohe Kommissarin für Menschenrechte schrieb sie insbesondere die Gleichstellung der Geschlechter[42] sowie die Durchsetzung der Menschenrechte von Homosexuellen auf ihre Fahne. Die Anfeindungen durch Staaten der Organisation der Islamischen Zusammenarbeit (OIC) und die relativ geringe, öffentliche Ermutigung durch andere Länder ließen sie auf eine zweite Amtszeit verzichten. In ihre Amtszeit fielen ebenso Aktionspläne zur Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit und der Bekämpfung von Armut.

Navi Pillay

Navi Pillay war unter anderem Richterin am Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda und an Urteilen gegen amtierende Regierungschefs aufgrund Völkermords beteiligt. Im Vorfeld ihrer Ernennung äußerten die USA und die Menschenrechtsorganisation ›Human Rights Watch‹ Bedenken, weil ihr ein

36 Vgl. Alston, a.a.O. (Anm. 4).

37 Zur Übersicht vgl. www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/AnnualReportAppeal.aspx

38 Vgl. Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005,UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 124.

39 UN-Dok. A/59/2005 v. 21.3.2005, Abs. 145.

40 OHCHR, The OHCHR Plan of Action: Protection and Empowerment, Genf 2005, www2.ohchr.org/english/planaction.pdf

41 Interviews des Autors am 6. Juni 2013 mit Repräsentantinnen und Repräsentanten der Genfer Büros von Amnesty International, Human Rights Watch, International Service for Human Rights und Geneva for Human Rights sowie mit dem Leiter der ›Civil and Political Rights Section‹ der ›Special Procedures Division‹ im OHCHR.

42 Siehe OHCHR, The OHCHR Plan of Action, a.a.O. (Anm. 40).

zu unkritisches Verhältnis gegenüber der Politik Südafrikas zu Simbabwe unterstellt wurde. Es stellte sich jedoch rasch heraus, dass Pillay, wie ihre Vorgängerinnen, gewillt war und ist, offensiv aufzutreten und gegen schwere Menschenrechtsverletzungen vorzugehen. Sie akzentuierte bisher den Schutz und die Förderung von Menschenrechtsverteidigern. Der von ihr verantwortete Managementplan für 2012–2013 hat aber auch die Bekämpfung von Diskriminierung zum Schwerpunkt, und sie wirbt mit Nachdruck für die Einbeziehung der Menschenrechtsstandards in die internationale Debatte zur nachhaltigen Entwicklung.

Versuchte Gängelung durch den Menschenrechtsrat

Das Amtsverständnis und die dynamische Amtsführung der Hohen Kommissarinnen stoßen naturgemäß nicht überall auf positive Resonanz. Zum einen tragen einzelne Staaten in den allgemeinen Debatten oder im Rahmen des sogenannten interaktiven Dialogs im Menschenrechtsrat ihre Kritik teilweise feindselig oder gar ehrverletzend vor; etwa der Regierungsvertreter Sri Lankas in den Aussprachen über die Länderresolution zu seinem Land während der März-Tagungen der Jahre 2012 und 2013.

Anderen dient der Rat als Mittel, um die Aktivitäten des OHCHR *qua* Institution ans Gängelband zu legen. Wenngleich das Amt vom Menschenrechtsrat formal unabhängig ist, erfordert seine Einbettung in die Struktur der Vereinten Nationen – und damit *eo ipso* des Menschenrechtsrats – die ständige Kommunikation mit Regierungen. Innerhalb der Aufgabenstellung des Rates eröffnet so die Rolle des OHCHR in Form von Berichten, unabhängigen Untersuchungen und Stellungnahmen zu Menschenrechtsverletzungen die Möglichkeit der Steuerung.[43]

Über Vorgaben für methodisches Arbeiten und Konsultationspflichten mit betroffenen Regierungen wird versucht, auf den Inhalt der Berichte, die grundsätzlich die Perspektive der Opfer widerspiegeln, Einfluss zu nehmen. Länder wie Algerien, China, Kuba oder Russland denken immer wieder laut darüber nach, dem Amt einen Maulkorb in Form eines Verhaltenskodexes anzulegen.[44]

Eine dritte Vorgehensweise bedient sich der Aufträge an das OHCHR per Resolution, um eine indirekte Form von weisungsgebundenem Mandat zu kreieren.[45] Louise Arbour und Navi Pillay haben mit der systematischen öffentlichen Vorstellung ihrer Aktions- und Strategiepläne im Rat das Anliegen der politischen Debatte über die Ausrichtung des OHCHR zwar bedient und so die offene Konfrontation vermeiden können. Gleichzeitig mussten und müssen sie dafür jedoch zusätzliche Ressourcen aufwenden und diese weiter verknappen. Inzwischen mehren sich Stimmen (von Staaten wie Norwegen, Mexiko, die Schweiz, Uruguay und auch Deutschland), die auf die Unabhängigkeit des OHCHR vom Menschenrechtsrat verweisen. Notwendig wäre allerdings, den Worten Taten folgen zu lassen und für eine breitere und nachhaltigere Finanzierung im Rahmen des ordentlichen Haushalts zu sorgen.

Resümee

Das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte hat sich über die 20 Jahre seiner Existenz durch die normative Handlungsführung und entsprechende Praxis zu einem von der Öffentlichkeit wahrgenommenen, wirkmächtigen Interessenvertreter der Opfer von Menschenrechtsverletzungen entwickelt. Das OHCHR verkörpert durch seine Ausstrahlung in den (völker-)rechtlichen wie in den politischen Bereich exemplarisch die Rolle des Korrektivs zur staatlichen Auffassung von Realität und löckt deutlich wider den Stachel. Die Bedeutung dieser Rolle wird durch die Auseinandersetzungen um die Entwicklung einer Global-Governance-Struktur auf der Grundlage von völkerrechtlich verbindlichen Grundrechten bei gleichzeitig fortdauernden Konfliktsituationen sowie angesichts der massiven weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrisen oder Umweltgefahren weiter zunehmen.

Das OHCHR hat durch seinen Entwicklungsprozess verdeutlicht, dass es personell und methodisch in der Lage war und ist, neue Herausforderungen zu erkennen und zu bearbeiten. Gegenwärtig scheint es allerdings so, dass dem Amt noch nicht einmal die Mittel zur Verfügung stehen, um die klassischen Ziele aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der Wiener Erklärung und des Aktionsprogramms zu erfüllen. Hierfür wäre ein weitaus stärkeres finanzielles Engagement der UN-Mitgliedstaaten vonnöten. Ausgehend von der ursprünglichen Vorstellung, eine wirklich unabhängige Institution für Menschenrechte zu schaffen, und angesichts der aktuellen Budgetverteilung wäre dafür eine gesicherte Finanzierung in Höhe von neun bis zehn Prozent des ordentlichen UN-Haushalts nötig. Dies mag gegenwärtig illusorisch erscheinen, aber auch hier muss man die Klagen der Regierungen über knappe Kassen nicht als die einzig mögliche Darstellung der Realität und der Prioritätensetzung hinnehmen.

Das OHCHR hat durch seinen Entwicklungsprozess verdeutlicht, dass es personell und methodisch in der Lage war und ist, neue Herausforderungen zu erkennen und zu bearbeiten.

Einigen Staaten dient der Menschenrechtsrat als Mittel, um die Aktivitäten des OHCHR *qua* Institution ans Gängelband zu legen.

43 Vgl. Forsythe, a.a.O. (Anm. 11), S. 180f.

44 So die mündliche Stellungnahme eines kubanische Delegierten auf der 22. Tagung des Menschenrechtsrats (September 2012).

45 Exemplarisch kann die Resolution zur personellen Zusammensetzung des Amtes herangezogen werden, vgl. Anm. 35.