

Das OHCHR als Prometheus?

Prometheus beglückte die Menschen mit dem Feuer, das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) brachte ihnen die Menschenrechte. Prometheus wurde zur Strafe an einen Berg gekettet; das OHCHR völlig in den Hintergrund gedrängt. Ein Herkules für das OHCHR und die Menschenrechte ist noch nicht in Sicht.



Ivan Šimonović, geb. 1959, ist Professor an der Juristischen Fakultät der Universität Zagreb und war zuletzt Sonderberater des Generalsekretärs für die Schutzverantwortung.

Prometheus ist in der griechischen Mythologie der Titan, der sich über die Entscheidung des höchsten Gottes Zeus hinwegsetzte und den Menschen Feuer brachte.¹ Es ermöglichte ihnen Fortschritt, brachte aber auch einige Herausforderungen mit sich. Zur Strafe ließ Zeus Prometheus an einen Felsen ketten. Jeden Tag kam ein Adler, um ihn zu quälen und von seiner Leber zu fressen. Jede Nacht heilten seine Wunden, um am nächsten Tag wieder aufgerissen zu werden. Einigen Interpretationen zufolge tötete der tapfere und starke Sohn des Zeus, Herkules, der halb Gott und halb Mensch war, nach Jahren der Folter den Adler und befreite Prometheus. Zeus war nicht wütend, denn er hatte erkannt, dass seine Bestrafung von Prometheus, dem er für seine früheren Dienste viel verdankte, falsch war. Aber er wusste nicht, wie er seinen Fehler wiedergutmachen sollte.

Welche Ähnlichkeiten gibt es zwischen dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) und Prometheus? Das OHCHR half, den Menschen, ›das Feuer‹ der Menschenrechte zu bringen, und das gegen den Willen einiger mächtiger Mitgliedstaaten. Die Menschenrechte ermöglichten

den Menschen Fortschritte in verschiedenen Lebensbereichen: von den gesellschaftlichen und politischen bis hin zur Gleichstellung der Geschlechter und Entwicklung. Doch dass Menschen ihre Rechte wahrnehmen und Bestrebungen entwickeln, diese zu verwirklichen, stellt die Stabilität einiger autoritärer Regime infrage. Wenn diese nicht bereit sind, die notwendigen Reformen durchzuführen, um Menschenrechte zu gewährleisten, sondern sich stattdessen wehren und Repressionen verstärken, führt dies mitunter zu Forderungen nach einem Regimewechsel und Konflikten, wie sie beispielsweise während des sogenannten ›Arabischen Frühlings‹ zu beobachten waren.

Die beharrliche Fürsprache des OHCHR für die Menschenrechte machte einige Mitgliedstaaten wütend. Sie stellten fest, dass die Ermächtigung von Menschen zur Durchsetzung von Menschenrechten die Souveränität von Staaten und das Monopol politischer Führerinnen und Führer einschränkt. In der gegenwärtigen Situation, in der die Unterstützung für die Menschenrechte weltweit nachlässt, wurde das OHCHR als Strafe dafür, dass es sich ›zu weit aus dem Fenster gelehnt‹ hat, ins Abseits gedrängt: Sein Einfluss und seine Ressourcen schwinden.² Die Angriffe im Verwaltungs- und Haushaltsausschuss (Fünfter Ausschuss) der Generalversammlung wiederholen sich.

Nur durch die Unterstützung einiger menschenrechtsfreundlicher Staaten und der Zivilgesellschaft überlebt das OHCHR – damit es in den ›Kammern‹ des Fünften Ausschusses und anderen Gremien erneut ›gefoltert‹ werden kann. Einen Herkules gibt es in der Geschichte des OHCHR nicht, zumindest noch nicht.

¹ Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

² Dies gilt sowohl für zwischenstaatliche Gremien als auch für die UN als Organisation. Das OHCHR wird beispielsweise seltener gebeten, den Sicherheitsrat zu informieren und hat im neu geschaffenen UN-Exekutivsausschuss des UN-Generalsekretärs weniger Einfluss als in den bisherigen Gremien des Sekretariats.

Die Entstehungsgeschichte des OHCHR

Macht dies das OHCHR zu einer Organisation, die dem Untergang geweiht ist, oder sind aktuelle Probleme nur kleine Unwegsamkeiten? Ein kurzer Blick in die Geschichte des OHCHR ist hilfreich, um seine Zukunft vorherzusagen.

In der Anfangszeit der Vereinten Nationen war nur eine kleine Abteilung in New York für die Menschenrechte zuständig, trotz ihrer herausragenden Rolle in der UN-Charta und der Bedeutung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR). Die Verlegung der Menschenrechtsaktivitäten nach Genf im Jahr 1974 war ein zweiseitiges Schwert. Da die Menschenrechte vom Zentrum für die politische Entscheidungsfindung der Vereinten Nationen am New Yorker Amtssitz räumlich getrennt waren, erhielten sie einen gewissen Spielraum. Doch ihr Potenzial, Entscheidungen der wichtigsten zwischenstaatlichen Gremien zu beeinflussen und die Menschenrechte in die Arbeit der Organisation einzubeziehen, wurde dadurch eingeschränkt.

Im Laufe der Zeit gewannen die Menschenrechte dennoch zweifellos an Bedeutung. Menschenrechtsvertragsorgane und spezielle Verfahren erforderten die Unterstützung des Sekretariats. Im Laufe der Zeit entwickelten die zuständigen Sekretariatsbediensteten des Zentrums für Menschenrechte (Centre for Human Rights – CHR) Fachwissen im Bereich der Menschenrechte. Der Schwerpunkt lag dabei auf der Normsetzung.³

Eine neue, wichtige Entwicklung war die Schaffung des Amtes des Hochkommissars für Menschenrechte, die im Jahr 1993 auf der Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien beschlossen wurde. Der große Durchbruch gelang mit dem Mandat des Hochkommissars: die Förderung und der Schutz aller Menschenrechte überall auf der Welt, ohne dass dafür ein spezifisches zwischenstaatliches Mandat erforderlich ist.⁴ Durch die Fusion mit dem CHR im Jahr 1998 wurde das OHCHR endgültig etabliert.

Nach einem zunächst schleppenden Beginn nahm die Öffentlichkeit das OHCHR insbesondere unter der Hochkommissarin Mary Robinson (1997–2002) stärker wahr und es wuchs rasant.



Das Palais Wilson in Genf: Einst als Hôtel National errichtet, wurde es im Jahr 1920 zum ersten Sitz des Völkerbunds. Seit dem Jahr 1998 befindet sich hier der Hauptsitz des OHCHR. UN PHOTO: JEAN-MARC FERRÉ

Dabei profitierte das Amt von dem für die Menschenrechte günstigen Klima und trug zu diesem bei. Der Aufbau und die Diversifizierung verschiedener Formen von regionaler Präsenz unter der Hochkommissarin Louise Arbour (2004–2008) waren ein weiterer wichtiger Schritt zu einer stärkeren Operationalisierung.⁵

Nach dem Scheitern zweier vorangegangener Versuche während der Amtszeit von Louise Arbour und Navanethem Pillay (2008–2014) mit großer Unterstützung des UN-Generalsekretärs Ban Ki-moon genehmigte der Fünfte Ausschuss schließlich die Position des in New York eingesetzten Beigeordneten Generalsekretärs für Menschenrechte.⁶ Als Ergänzung zum Amt des Hochkommissars und dessen Vertretung in Genf wurde das bisherige Verbindungsbüro in New York nun von einem dritten Menschenrechtsberater des Generalsekretärs, dem Beigeordneten Generalsekretär, geleitet und in einen wichtigen Bestandteil des Genfer OHCHR-Hauptsitzes umgewandelt. Damit wurde die durchgängige Berücksichtigung der Menschenrechte in der Arbeit der UN sowie des UN-Sekretariats und der darüber hinaus in New York ansässigen UN-Organisationen erheblich verbessert.

³ OHCHR, Who We Are – Brief History, www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/BriefHistory.aspx

⁴ UN Doc. A/RES/48/141 v. 20.12.1993.

⁵ In seinem Reformpaket aus dem Jahr 2005 berücksichtigte der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan den Ausbau des OHCHR und erhielt dafür Unterstützung. Derzeit ist das OHCHR vor Ort durch seine nationalen und regionalen eigenständigen Büros sowie durch Kooperationsvereinbarungen vertreten. Bei diesen Vereinbarungen werden Menschenrechtsbeauftragte in UN-Missionen und -Länderteams eingesetzt, die sowohl an das OHCHR als auch an Sonderbeauftragte oder Residierende Koordinatoren des Generalsekretärs Bericht erstatten, siehe OHCHR, UN Human Rights Report 2017, Genf 2017.

⁶ Diese Position bekleidete ich in den Jahren 2010 bis 2016 als erster Amtsinhaber.

Das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR)

Das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) ist die hauptverantwortliche Instanz innerhalb der Vereinten Nationen für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte. Sie wurde auf Empfehlung der Wiener Menschenrechtskonferenz im Jahr 1993 eingerichtet und durch Resolution A/RES/48/141 der Generalversammlung mandatiert.

Das OHCHR mit Sitz in Genf koordiniert die Menschenrechtsaktivitäten im UN-System und ist direkt dem Generalsekretär unterstellt. Es führt eigene Untersuchungen durch, engagiert sich in der Menschenrechtsbildung und dient den UN-Vertragsorganen und dem Menschenrechtsrat als Sekretariat.

Mit einer Reihe von Präsenzen vor Ort unterstützt es Regierungen weltweit beim Aufbau von Menschenrechtsschutzstrukturen und fördert die Ratifizierung und Umsetzung internationaler Menschenrechtsverträge.

Das OHCHR beschäftigt derzeit etwa 1300 Personen an seinem Hauptsitz in Genf, in verschiedenen Länder- und Regionalbüros, in Friedensmissionen und politischen Missionen der UN sowie in seinem Büro in New York.

Seit September 2018 ist Michelle Bachelet Hohe Kommissarin für Menschenrechte. Sie war bis zum Jahr 2018 Präsidentin von Chile (vgl. Personalien, VN, 5/2018, S. 235).

Vorgängerinnen und Vorgänger

- Zeid Ra'ad Al-Husseini (Jordanien, 2014–2018)
- Navanethem Pillay (Südafrika, 2008–2014)
- Louise Arbour (Kanada, 2004–2008)
- Bertrand Ramcharan, kommissarisch (Guyana, 2003–2004)
- Sérgio Vieira de Mello (Brasilien, 2002–2003)
- Mary Robinson (Irland, 1997–2002)
- José Ayala-Lasso (Ecuador, 1994–1997)

Das OHCHR wird zu etwa 40 Prozent aus dem regulären Budget der Vereinten Nationen sowie aus freiwilligen Beiträgen von Mitgliedstaaten, zwischenstaatlichen Organisationen, Stiftungen und Einzelpersonen finanziert. Die genehmigten regulären Haushaltsmittel für die Menschenrechte als einer der drei Grundpfeiler der Vereinten Nationen neben Frieden und Entwicklung belaufen sich auf 201,6 Millionen US-Dollar für den Zeitraum 2018–2019, was nur 3,7 Prozent des gesamten ordentlichen Haushalts der Vereinten Nationen entspricht. In diesem Jahr brachte Deutschland für das OHCHR freiwillige Beitragsleistungen in Höhe von 9 807 472 US-Dollar auf (Stand: 21.12.2018).

Die Beteiligung des OHCHR an der Arbeit des Sicherheitsrats kann hier als Beispiel dienen. Während das OHCHR in den Jahren 1994 bis 2010 den Sicherheitsrat nur einige wenige Male unterrichtete, geschah dies bis zum Jahr 2015 häufiger als einmal im Monat.

Gegenwind für die Menschenrechte und das OHCHR

Zur Zeit des ›Arabischen Frühlings‹ genoss das OHCHR das höchste Ansehen und erreichte seinen bislang größten Einfluss. Das entschiedene Eintreten des Hochkommissariats für die Einhaltung der Menschenrechtsnormen stand im Einklang mit den Bestrebungen junger Menschen, die für mehr Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte demonstrierten. Anfangs schien die Zeit gekommen, dass Menschenrechte überall auf der Welt, auch im Nahen Osten und in Nordafrika, die Oberhand gewinnen würden. Es schien, als ob autoritären Regimen nur die Option bliebe, sich entweder weiterzuentwickeln und Veränderungen zu akzeptieren oder unter dem Druck der Bevölkerung zurückzutreten.⁷

Diese Erwartungen wurden nicht erfüllt. Statt Reformen folgten weitere Repressionen. Junge, friedliche und demokratische Demonstrantinnen und Demonstranten wussten nicht, wie sie reagieren sollten. Kampferprobte radikale Islamistinnen und Islamisten taten es. Die verstärkte Unterdrückung ging mit Terroranschlägen einher, die Bevölkerung litt unter beidem. Im Kampf gegen den Terrorismus entschieden sich sogar einige demokratische Staaten für eine unangemessene Reaktion, darunter willkürliche Inhaftierung, Vergeltungsmaßnahmen gegen angebliche Unterstützer und Folter.

Diese Konflikte trieben Millionen Menschen in die Flucht. Fehlende Aussichten auf ein besseres Leben, verstärkt durch die negativen Auswirkungen der globalen Finanzkrise auf die Entwicklung in vielen Teilen der Welt, intensivierten die Migrationsbewegungen zusätzlich. Auch die Angst vor den sozialen und wirtschaftlichen Folgen des technologischen Wandels, die negativen Auswirkungen der Globalisierung auf die Beschäftigungssicherheit einiger sozialer Gruppen, der Druck auf Arbeitsplätze und Sozialdienste und die Angst vor der Infiltration von Terroristen unter Migrantinnen und Migranten, schürten in vielen entwickelten Staaten

⁷ Es ist bemerkenswert, dass in allen wichtigen historischen Texten zu den Menschenrechten – der Unabhängigkeitserklärung der USA (1776), der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte (1789) und der AEMR (1948) in irgendeiner Form das Recht auf Rebellion gegen Unterdrückung als letztes Mittel zum Schutz der Menschenrechte erwähnt wird.

Fremdenfeindlichkeit. Die Feindseligkeiten gegen Minderheiten, insbesondere gegen die muslimische Bevölkerung, führten zu Menschenrechtsverletzungen und Diskriminierung, die deren Radikalisierung und Rekrutierung durch Terroristen begünstigten. Der Teufelskreis hatte sich geschlossen.

Jahrelang hat sich das OHCHR entschieden gegen diese Eskalation von Menschenrechtsverletzungen gewehrt, ermutigt durch die ›Human Rights up Front‹-Initiative⁸ und starke Unterstützung durch das Exekutivbüro des Generalsekretärs. Das OHCHR verurteilte terroristische Akte durch nichtstaatliche Akteure ebenso wie Übergriffe durch staatliche Sicherheitsapparate. Es sprach sich lautstark gegen autoritäre Tendenzen und die nachlassende Achtung des Multilateralismus, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit aus – insbesondere während der Amtszeit des Hochkommissars für Menschenrechte Zeid Ra'ad Al-Hussein (2014–2018).⁹

Niemand lässt sich gern für Menschenrechtsverletzungen kritisieren. In diesem Klima der Kritik entstanden daher unerwartete Koalitionen: Traditionell autoritäre Staaten schlossen sich den erodierenden Demokratien an, die die Menschenrechte unter zunehmend nationalistisch und populistisch agierenden Führungspersonlichkeiten einschränkten. Die Verurteilung von Menschenrechtsverletzungen an Migrantinnen und Migranten wirkte sich zudem negativ auf das Verhalten einiger traditioneller Unterstützerstaaten aus. Das OHCHR wurde ›kaltgestellt‹ und seiner Ressourcen beraubt. Wie Prometheus wurde es bestraft, isoliert und einem Aderlass unterzogen.¹⁰

Der Änderungsmanagementplan des OHCHR, der zu Zeiten der Hochkommissarin Pillay initiiert und in der Amtszeit des Hochkommissars Al-Hussein fertiggestellt wurde, fiel diesem ungünstigen

Klima zum Opfer. Ideen zur Stärkung und Dezentralisierung der Arbeit des OHCHR vor Ort wiesen zwar ein klares Potenzial für eine effizientere Nutzung der knappen Ressourcen auf.¹¹ Der Vorschlag hatte es jedoch nicht durch den Fünften Ausschuss geschafft, weil er die Menschenrechtsarbeit gestärkt hätte. In einem konsensorientierten Prozess setzte sich der Widerstand weniger Staaten durch.

Das OHCHR wird gebraucht, aber kein Herkules ist in Sicht

Noch ist kein Herkules in Sicht, der das OHCHR befreien könnte. Auch die derzeitige Hochkommissarin Michelle Bachelet übernahm bedauerlicherweise eher die Rolle des Prometheus als die des Herkules.¹² UN-Generalsekretär António Guterres hat Probleme, bereits seine eigenen Reformen in

Wie Prometheus wurde das OHCHR bestraft, isoliert und einem Aderlass unterzogen.

den UN-Gremien durchzusetzen. Menschenrechte haben darin leider keine Priorität.¹³ Auf einen Herkules zu warten, der die Probleme des OHCHR löst, ist zu kostspielig und würde zu seiner Entmachtung sowie zur Verschlechterung der Menschenrechtslage führen. Das ›angekettete‹ OHCHR mag einigen Mitgliedstaaten und UN-Einrichtungen vorübergehend gefallen haben, aber die meisten Mitgliedstaaten und UN-Akteure bedauern, das OHCHR im Stich gelassen zu haben. Seit seinem Bestehen hat es viel dazu beigetragen, die Menschenrechtsstandards, das Einbeziehen der

⁸ Die ›Human Rights up Front‹-Initiative wurde von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon ins Leben gerufen und stark durch den Stellvertretenden Generalsekretär Jan Eliasson beeinflusst. Die Initiative wurde den Mitgliedstaaten vorgestellt, ein interner Aktionsplan wurde ausgearbeitet, jedoch nicht umgesetzt. Siehe auch Gerrit Kurtz, Die ›Human Rights up Front‹-Initiative der UN, Vereinte Nationen (VN), 3/2017, S. 110–115.

⁹ Siehe dazu auch das Interview mit Zeid Ra'ad Al-Hussein in diesem Heft. Die Position des Hohen Kommissars für Menschenrechte ist wahrscheinlich die heikelste unter allen hochrangigen Positionen innerhalb der UN. Es ist nicht einfach, der Diktion ›Wir, die Völker‹ und den Mitgliedstaaten sowie in gewissem Maße auch dem Generalsekretär gegenüber Rechenschaft abzulegen. Kein einziger Hochkommissar absolvierte zwei vierjährige Amtsperioden, wie es im Jahr 1993 bei der Einrichtung des Amtes vorgesehen war. Um die notwendige Unabhängigkeit des Amtsinhabers zu gewährleisten, aber auch um Kontinuität und genügend Zeit für notwendige Reformen zu schaffen, wäre eine einmalige sechs- bis siebenjährige Amtszeit vermutlich besser. Siehe auch Suzanne Nossel, The Job of Human Rights Chief Isn't What You Think, Foreign Policy, 9.8.2018, foreignpolicy.com/2018/08/09/the-job-of-human-rights-chief-isnt-what-you-think-it-is/

¹⁰ Das OHCHR ist nicht ›angekettet‹, jedoch in seinen Aktivitäten sehr eingeschränkt: Es setzte seine Arbeit in vielen Bereichen fort, könnte und sollte sein Potenzial aber stärker nutzen.

¹¹ OHCHR, OHCHR Management Plan 2014–2017, Working For Your Rights, Genf, www2.ohchr.org/english/OHCHRreport2014_2017/OMP_Web_version/media/pdf/0_THE_WHOLE_REPORT.pdf

¹² Ihre politische Erfahrung auf höchster nationaler Ebene als Präsidentin in Chile (2006–2010; 2014–2018) sowie die UN-Erfahrung als erste Exekutivdirektorin der UN-Organisation UN Women (2010–2013) könnten hilfreich sein, um Unterstützung für die ›Loskettung‹ des OHCHR zu mobilisieren.

¹³ Es ist erwähnenswert, dass die Reformen sich mit zwei von drei Grundpfeilern der UN befassen (Frieden und Entwicklung). Die Menschenrechte fehlen bedauerlicherweise. Siehe dazu auch den Standpunkt von Jennifer Norris in diesem Heft.

Menschenrechte und die operative Menschenrechtsarbeit voranzutreiben – und es verfügt über das Potenzial, noch mehr zu tun.

Menschenrechte und das OHCHR werden auch in der Zukunft unverzichtbar sein. Epochen mit großen wirtschaftlichen, militärischen und politischen Machtverschiebungen und demografischen Veränderungen waren schon immer besonders kritisch. Die Machtverlagerung in Richtung Osten und der demografische Wandel in Afrika haben bereits begonnen. Die Menschenrechte waren jedoch nie ein ausschließlich westliches Konzept.¹⁴ Sie sind universell und zu einer globalen Forderung insbesondere junger und gebildeter Menschen geworden, unabhängig von der Meinung ihrer jeweiligen Regierungen. Der Menschenrechtsgeist ist

Die ›Human Rights up Front‹-Initiative sollte zu einer ›Human Rights up Front‹-Politik ausgeweitet werden.

aus der Flasche und kann nicht wieder hineingezwungen werden. Die Verbreitung und Durchsetzung der Menschenrechte ist für die Vereinten Nationen eine wichtige Aufgabe. Sie weisen den Weg zu einer Verlagerung der Autorität von der nationalen auf die regionale und globale Ebene. Hier liegt der Schlüssel für eine nachhaltige Zukunft in einer zunehmend vernetzten Welt.

Wer kann ›die Ketten‹ des OHCHR ›sprengen‹?

Die Ära der Menschenrechte ist nicht vorbei. Wir haben es aufgrund der schlecht gesteuerten Globalisierung mit einer Krise zu tun. Die Schwächung des Multilateralismus, der Menschenrechte und internationalen Rechtsstaatlichkeit und das gleichzeitige Aufkommen von Nationalismus, Fremdenfeindlichkeit und Abschottung ist ein populistischer Versuch, die Probleme zu lösen. Nicht weniger, sondern mehr Multilateralismus und internationale Solidarität sind erforderlich; mehr Sensibilität für die Herausforderungen, mit denen die ›Verlierer der Globalisierung‹ konfrontiert sind, mehr Effizienz und Rechenschaftspflicht der zuständigen Gremien, unabhängig davon, ob es sich um zwischenstaatliche oder Verwaltungsgremien handelt.

Die Lösung für die aktuelle Krise liegt in der Ausweitung, nicht in der Einschränkung der Menschenrechte. Die Abkehr vom Multilateralismus wird die Globalisierung nicht aus der Welt schaffen. Der Kampf gegen den Terrorismus wird nicht durch Folter, Tötung oder Vergeltungsmaßnahmen gegen seine Anhängerinnen und Anhänger gewonnen, sondern durch die Beseitigung von Diskriminierung, die Bekämpfung von Korruption, die Einführung von Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte für alle – unabhängig von ethnischer Zugehörigkeit, Geschlecht oder Religion. Statt der Symptome sollten die Ursachen bekämpft werden. Migrationsbewegungen werden nicht durch Stacheldraht, Polizeigewalt und Mauern unter Kontrolle gebracht, sondern durch die Verbesserung der Menschenrechtssituation und der Entwicklungsperspektiven vor Ort. Eine autoritäre Führung wird die Bevölkerung nicht vor den negativen Folgen der Globalisierung bewahren: Dies kann nur durch eine bessere Steuerung erreicht werden.

Das OHCHR spielt bei der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte eine zentrale Rolle. Es unterstützt menschenrechtliche Sonderverfahren und unabhängige Sachverständige sowie die Mitgliedstaaten. Das Hochkommissariat sorgt für die Berücksichtigung der Menschenrechte in der Arbeit des gesamten UN-Systems und hat durch seine operativen Aktivitäten praktischen Einfluss im realen Leben, indem es Regierungen, nationale Menschenrechtsinstitutionen und die Zivilgesellschaft unterstützt. Anstatt die Menschenrechte in den Hintergrund zu drängen, sollten sie nicht nur in Programmen, sondern auch in der Realität im Vordergrund stehen. Die ›Human Rights up Front‹-Initiative sollte wiederbelebt und zu einer ›Human Rights up Front‹-Politik ausgeweitet werden. Guterres erklärte die Konfliktprävention zur ›Chefsache‹. Die Achtung der Menschenrechte steht im Mittelpunkt einer wirksamen Prävention. In den Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) kommt deutlich zum Ausdruck, dass Ungleichheiten und Diskriminierung Hindernisse für den Entwicklungsprozess sind. Die Menschenrechte stehen im Zentrum der Vereinten Nationen, ihrer Charta und ihres Auftrags: Das OHCHR koordiniert nur die Bemühungen des UN-Systems, die Menschenrechte zu wahren und unterstützt die Aktivitäten der Zivilgesellschaft und der Mitgliedstaaten. Es muss und kann mehr tun, aber es braucht mehr Ressourcen und Unterstützung.

Während dieser Zeit der Rückschritte im Menschenrechtsbereich machten sich einige Akteure des

¹⁴ Siehe dazu auch den Beitrag von Simon Schulze in diesem Heft.

UN-Systemen bei skeptischen Mitgliedstaaten beliebt, indem sie sich von den Menschenrechten und dem OHCHR distanzieren. Das ist beschämend und ein Verrat nicht nur an der AEMR, sondern auch an der UN-Charta. Das gesamte UN-System muss nicht mit einer Stimme sprechen, aber die einzelnen UN-Akteure müssen harmonisch miteinander kommunizieren. Eine solche Harmonie gibt es nicht ohne Respekt für die gemeinsamen Werte: die Menschenrechte. Das OHCHR wiederum sollte alle ›narzisstischen Tendenzen‹ eines Lebens im ›Elfenbeinturm‹ am Genfer See unterbinden: Es ist nur so viel wert wie es zur konkreten Verbesserung der Menschenrechte vor Ort beiträgt. Und das bedeutet, die oft widersprüchlichen Forderungen und Erwartungen der Opfer, der Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger, der verschiedenen UN-Einrichtungen, der zwischenstaatlichen Gremien und der UN-Mitgliedstaaten erfolgreich zu einem gemeinsamen Handeln zusammenzubringen.

Um die Unterstützung der Entwicklungsländer zu verbessern, wird das OHCHR mehr in den Aufbau von Kapazitäten und technischer Hilfe im Bereich der Menschenrechte investieren müssen. Das bedeutet, den Regierungen über seine eigenen Vertretungen vor Ort und über die UN-Länderteams (United Nations Country Team – UNCT) zu helfen, ihre Menschenrechtsverpflichtungen zu erfüllen und die Empfehlungen der Menschenrechtsvertragsorgane und der Sonderberichterstatterinnen und -erstatte sowie das Verfahren der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR) umzusetzen. In den meisten Staaten gibt es Chancen zur Verbesserung der Menschenrechtslage: Die Nutzung dieser Chancen trägt oft nicht nur dazu bei, die Situation in den jeweiligen Gebieten zu verbessern, sondern hilft auch den Regierungen, sich selbstbewusster und sicherer zu fühlen.

Die Überwachung und Berichterstattung im Bereich der Menschenrechte sowie die Ermittlung von Fakten und die Einrichtung von Untersuchungskommissionen sollten fortgesetzt werden. Verurteilungen und Schuldzuweisungen sind nur dann ein Weg, wenn stille Diplomatie auf Dauer nicht funktioniert. Nur wenn eine realistische Möglichkeit besteht, dass das OHCHR Menschenrechtsverletzungen öffentlich macht, wird man ihm in Gesprächen unter vier Augen zuvor zuhören. Dabei ist es wichtig, den betroffenen Regierungen die Möglichkeit zu geben, Fakten zu überprüfen und ihre Ansichten im Voraus vorzutragen. Mangelnde

Transparenz und unerfüllte Erwartungen sind in der Praxis weitaus häufiger Ursachen für einen Vertrauensverlust als Kritik oder die Ausübung von Druck.¹⁵

Obwohl die Menschenrechte in den Hintergrund gedrängt wurden, werden sie von der überwiegenden Mehrheit der Staaten und von einem noch größeren Teil ihrer Bevölkerung befürwortet. Doch in kritischen Situationen erhalten sie nicht genügend Unterstützung. Dies ermöglicht es einer negativ eingestellten Minderheit von Staaten, notwendige Reformen des OHCHR seit Jahren im Fünften Ausschuss zu blockieren und Menschenrechtsstellen in Feldmissionen zu streichen. Es war der berühmte deutsche Rechtsphilosoph Rudolf von Jhering, der sagte, dass nicht die Ungerechtigkeit die Schuld trägt, sondern die Gerechtigkeit, die die Ungerechtigkeit obsiegen lässt. Mit anderen Worten: Nicht nur seine Gegnerinnen und Gegner sind verantwortlich dafür, dass das OHCHR und die Menschenrechte in den Hintergrund gedrängt werden, auch die Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger, die es zulassen. Der 70. Jahrestag der AEMR ist eine Gelegenheit, das OHCHR durch eine Gemeinschaftsaktion von unterstützungswilligen Staaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu befreien, damit es seine wichtige Aufgabe erfüllen kann: das Feuer der Menschenrechte weiterhin lodern zu lassen.

Aus dem Englischen von Angela Großmann

English Abstract

Ivan Šimonović

OHCHR as Prometheus? pp. 260–265

The myth of Prometheus has many similarities with the current challenges facing the UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). Prometheus brought fire to help humans and OHCHR brought them the fire of human rights. Both made some powerful players very angry. Prometheus was chained to a mountain and OHCHR sidelined and starved of resources. There is neither time, nor hope, to wait for a Hercules like figure to set OHCHR free: it must be joint effort of friendly states and civil society. The 70th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) is an opportunity to mobilize support for the OHCHR.

Keywords: Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR), human rights, Navanethem Pillay, Zeid Ra'ad Al-Husseini

¹⁵ Siehe Liam Mahoney/Roger Nash, *Influence on the Ground, Understanding and Strengthening the Protection Impact of United Nations Human Rights Field Presences, Fieldview Solutions, Brewster 2012, S. 49.*