

UN-Reform und Menschenrechte¹

Ekkehard Strauß

Einführung

Das Thema „UN-Reform und Menschenrechte“ berührt zwei unterschiedliche Fragen, die jedoch in engem Zusammenhang, sogar in Abhängigkeit voneinander stehen. Sie sollen als Ausgangspunkt dieses Vortrags dienen:

1. Wie können Menschenrechte den Vereinten Nationen zu der notwendigen Kohärenz, Legitimation und Integration verhelfen, um im 21. Jahrhundert eine bedeutende Rolle in den internationalen Beziehungen spielen zu können?
2. Wie müssen die bestehenden Institutionen des Menschenrechtsschutzes, d.h. das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte, die Vertragsüberwachungsorgane, die Menschenrechtskommission und ihre Mechanismen, umgestaltet werden, um den geforderten Aufgaben gerecht zu werden?

Ich möchte versuchen, auf diese Fragen Antworten zu finden, indem ich zunächst den Stand der Reformbemühungen und ihren Bezug zu Menschenrechten anhand wichtiger Beispiele beschreibe und dann kurz auf die geplante Reform der Vertragsüberwachungsorgane eingehe. Die hier geäußerten Ansichten sind meine eigenen und stimmen nicht notwendig mit denen des Büros des Hochkommissars für Menschenrechte überein.

I. Allgemeiner Überblick über die UN-Reform

Lassen Sie mich zunächst allgemein auf die Hintergründe der Reform eingehen und einige konkrete Reformschritte beschreiben, die zur Beantwortung der beiden Ausgangsfragen von Bedeutung sind.

In seiner Antrittsrede als UN-Generalsekretär am 17. Dezember 1996 kündigte *Kofi Annan* als Hauptziel die Umgestaltung der Vereinten Nationen in eine schlankere und effizientere Organisation an. Die Vereinten Nationen sollten den Wünschen der Mitgliedstaaten besser gerecht werden und die Umsetzung ihrer eigenen Ziele und ihre Verantwortung realistischer einschätzen.²

Die Kerngedanken und wichtigsten Maßnahmen der bisherigen Reformbemühungen sind im Wesentlichen in drei Berichten zusammengefaßt:

¹ Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2004 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 26. Juni 2004 gehalten hat.

² United Nations, Press Release 17.12.1996: Secretary-General-Designate Outlines Goals For Term, UN-Dok. GA/9211 (www.un.org/News/Press/docs/1996/19961217.ga9211.html); Vgl. auch Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, UN-Dok. A/52/1, 3. September 1997, Nr. 3.

- *Renewing the United Nations: A Programme for Reform*. Report of the Secretary-General, UN-Dok. A/51/950 vom 14. Juli 1997;
- *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, (sog. „Brahimi-Bericht“), UN-Dok. A/55/305, S/2000/809 vom 21. August 2000;
- *Strengthening of the United Nations: An agenda for further change*. Report of the Secretary-General, UN-Dok. A/57/387 vom 9. September 2002.

Für die Rolle der Menschenrechte in der Reform ist außerdem das Abschlußdokument der Wiener Menschenrechtsweltkonferenz von 1993 von großer Bedeutung: Wiener Erklärung und Aktionsprogramm (UN-Dok. A/CONF. 157/23 vom 12. Juli 1993).

Das verkündete neue Reformvorhaben sollte auf den Bemühungen vorheriger Generalsekretäre aufbauen. In seiner Gesamtheit und seinem engen Zeitrahmen bedeutet es die grundlegendste und umfassendste Reform der Organisation seit ihrer Gründung vor mehr als 50 Jahren.

Warum ist diese Reform nötig?

1. Die Rolle der Vereinten Nationen in einer globalisierten Welt

Es fehlt hier natürlich der Raum für eine umfassende und tiefergehende Analyse, wie sich die Anforderungen an die Vereinten Nationen seit dem Ende des Kalten Krieges und mit Beginn der Globalisierung geändert haben. Diesbezüglich muß ein Hinweis auf die wertvolle Arbeit verschiedener Kommissionen und Institute hier ausreichen.³

Ich möchte aber zumindest einen Teil der Motive zusammenfassen, die schließlich zu der Überzeugung geführt haben, daß eine umfassende Reform der Vereinten Nationen notwendig ist.

Die Vereinten Nationen stehen heute vor einer nicht zu bewältigenden Menge von Aufgaben und Mandaten aus allen Bereichen der internationalen Beziehungen. Die Forderung nach ihren Dienstleistungen ist nach dem Ende des Kalten Krieges sprunghaft angestiegen, insbesondere in den Bereichen „Peace-building“ nach innerstaatlichen Konflikten und humanitäre Hilfe.

Neue Mandate und Aufgaben wurden in den vergangenen Jahren den bereits bestehenden einfach hinzugefügt, meist mit neuen und eigenen Verwaltungs-

³ Vgl. dazu: *Klaus Hüfner/Jens Martens*, UNO-Reform zwischen Utopie und Realität. Vorschläge zum Wirtschafts- und Sozialbereich der Vereinten Nationen, 2000, v.a. Kapitel VII; vgl. auch: *Klaus Dicke*, Reform of the UN, in: Helmut Volger (Hrsg.), *A Concise Encyclopedia of the United Nations*, 2002, S. 449-455. Zur aktuellen Reformdiskussion vgl. die Vorschläge der folgenden Panels bzw. Arbeitsgruppen: a) Secretary-General's Panel of Eminent Persons on Civil Society and United Nations Relationships (Internet: www.un.org/reform/panel.htm); b) Independent Working Group on the Future of the United Nations (www.library.yale.edu/un/un1e.htm); c) United Nations High-Level Panel on Threats, Challenges and Change (www.un.org/News/Press/docs/2003/sgsm8891.doc.htm, .../2003/sga857.doc.htm und www.un-globalsecurity.org/panel.asp).

strukturen, ohne sich um die Vereinbarkeit mit bestehenden Aufgaben und Strukturen groß zu kümmern. Die Tagesordnung der Generalversammlung, obwohl inzwischen schon durch verschiedene Maßnahmen im Rahmen der Reform entschlackt, bietet nach wie vor ein eindrucksvolles Beispiel für die Fülle ähnlicher und sich überschneidender Mandate, die in den vergangenen Jahren ohne klar definiertes Ende oder Ergebnis erteilt worden sind.⁴

Aufgaben und Mandate bedeuten Erwartungen der Mitgliedstaaten an die Vereinten Nationen; etwa Berichte vorzulegen, Konferenzen zu organisieren oder Mitgliedstaaten durch bestimmte Maßnahmen konkret zu unterstützen. Diese Erwartungen haben zusammen eine Dimension erreicht, die von der Organisation nicht mehr erfüllt werden kann.

Gleichzeitig mit den unerfüllten Erwartungen stieg die Anzahl der internationalen Akteure und damit die Konkurrenz für die Vereinten Nationen, insbesondere in den Bereichen Entwicklungshilfe, humanitäre Hilfe und Menschenrechte. Regionale Organisationen, die Weltbank, internationale Nichtregierungsorganisationen und private Investoren sind heute in vielen Ländern weit bedeutendere Partner als die Vereinten Nationen, allein schon was die Menge der ihnen zur Verfügung stehenden monetären Ressourcen angeht.

Während die Einsicht in die Interdependenz internationaler Probleme immer mehr zunimmt – etwa die Beziehung zwischen Menschenrechten, Frieden, Entwicklung und Umweltschutz – wird die internationale Hilfe zunehmend diversifiziert und an Organisationen verteilt, auf deren Politik sich die Staaten einen größeren Einfluß erhoffen als innerhalb des Systems der Vereinten Nationen. Gleichzeitig werden bestimmte Länder, insbesondere in Afrika, marginalisiert, weil sie keine längerfristige und strategische Entwicklungsperspektive zu bieten vermögen und so keine Investitionen anlocken.

Wollen die Vereinten Nationen ihre in der Charta erteilten Aufgaben auch in der Zukunft erfüllen, müssen sie die Universalität ihrer Mitgliedschaft und ihr breites Mandat nutzen, um internationalen Problemen umfassend und ihrer Interdependenz entsprechend zu begegnen.

Im Unterschied zu anderen Akteuren steht den Vereinten Nationen dazu ein besonderes Mittel zur Verfügung: Die vielen multilateralen Verpflichtungen und Vereinbarungen, die das Verhalten von Staaten für fast alle Lebensbereiche bestimmen sollen und in den vergangenen 50 Jahren im Rahmen der Vereinten Nationen eingegangen worden sind. Diese normative Grundlage bietet eine einzigartige Legitimation zum Handeln.

⁴ In diesem Zusammenhang sei auf den Vorschlag des Generalsekretärs für die Einführung sog. „Sunset“-Bestimmungen in neue Mandate der UN-Organe verwiesen, s. Press Release UN-Dok. GA/9405 vom 6. Mai 1998 (www.un.org/News/Press/docs/1998/19980506.GA9405.html).

2. Grundgedanke der Reform

Es ist das erklärte Ziel der Reform, den Abstand zwischen Anspruch und Wirklichkeit innerhalb der Organisation zu verringern. Die neue Struktur der Vereinten Nationen soll einen einheitlichen Zweck und kohärente Bemühungen aller Teile der Organisation unterstützen und damit die Vereinten Nationen flexibel und effektiver gestalten.⁵

Dafür soll sich die Organisation auf die Bereiche konzentrieren, die sie im Rahmen internationaler Beziehungen übernehmen muß oder für die sie wegen ihrer universellen Legitimation besonders qualifiziert ist. Im Übrigen soll sie mit regionalen Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und anderen Partnern zusammenarbeiten.

Die Verwirklichung universaler Menschenrechte ist ein wichtiges Kriterium und grundlegende Legitimation für eine positive Handlungsentscheidung der Vereinten Nationen.

Zentrale Aufgabe der Vereinten Nationen bleibt die Aufrechterhaltung internationaler Sicherheit und Ordnung und die Konfliktprävention. Der komplexe Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung, Demokratie, Abrüstung und Frieden kann nur durch die Vereinten Nationen operationalisiert werden, wenn eine Zusammenarbeit aller Organisationen und Programme auf der Länder- („Field“) und Sitzebene („Headquarters“) gelingt.

3. Bisherige Reformschritte

Es kann und soll hier kein vollständiger Überblick über den Stand der Reform gegeben werden. Diesbezüglich kann auf den o.g. Bericht des Generalsekretärs vom September 2002 verwiesen werden.⁶ Für die Beantwortung der Ausgangsfragen ist es jedoch nötig, einige der bisherigen Reformschritte kurz darzustellen.

Zunächst wurden sämtliche Organisationen und Programme der Vereinten Nationen in vier sog. Sektoren eingeteilt: Frieden und Sicherheit, wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten, humanitäre Angelegenheiten und Entwicklung. Jeder Sektor wird von einem Exekutivkomitee geleitet. Menschenrechte werden als „Querschnittsaufgabe“ aufgefaßt und sind in allen vier Komitees vertreten.

Eine „Senior Management Group“ wurde als Kabinett des Generalsekretärs berufen. Es besteht aus den Leitern der Organisationen und Programme, ein-

⁵ Siehe *Renewing the United Nations: a programme for reform*, UN-Dok. A/RES/52/12 vom 14. November 1997 (www.un.org/reform/ares5212.htm).

⁶ Vgl. auch Report of the Secretary-General on Human Resources Management Reform, UN-Dok. A/55/253 vom 1. August 2000; Safety and Security of United Nations Personnel. Report of the Secretary-General, UN-Dok. A/55/494 vom 18. Oktober 2000; Results-Based Budgeting, UN-Dok. A/RES/231 vom 23. Dezember 2000; Road map towards the implementation of the UN Millennium Declaration, UN-Dok. A/56/326 vom 6. September 2002.

schließlich des Hochkommissars für Menschenrechte. Die Gruppe berät regelmäßig über die Arbeit der Vereinten Nationen.

Das Büro des Hochkommissars und das Menschenrechtszentrum wurden 1998 reorganisiert und unter der Leitung des Hochkommissars zusammengefaßt.

Durch die Exekutivkomitees und die Senior Management Group werden Menschenrechte Schritt für Schritt in alle operativen Bereiche der Vereinten Nationen integriert.

Wie diese Integration in der Praxis funktioniert, soll im Folgenden an einigen Beispielen näher erklärt werden.

4. Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit

Seit 1997 sind alle Organisationen und Programme der Vereinten Nationen aufgefordert, auf der Ebene der Mitgliedstaaten systematisch zusammenzuarbeiten. Sog. "United Nations Country Teams" (UNCTs) sind derzeit in 148 Ländern vertreten. Diese Teams sollen in gemeinsamen Büros arbeiten und unter der einheitlichen Leitung des sog. "Resident Coordinator" (RC) stehen. Auf der Grundlage eines "Common Country Assessment" (CCA) sollen sie einen gemeinsamen Handlungsrahmen erarbeiten, den sog. "United Nations Development Action Framework" (UNDAF), der alle Projekte und Aktivitäten integrieren soll.

Seit 2003 haben sich die verschiedenen Programme und Organisationen auf gemeinsame Richtlinien geeinigt, Menschenrechte als Ausgangspunkt für den Inhalt beider Dokumente zu verdeutlichen.⁷ Dies bedeutet etwa, daß die Verpflichtungen aus wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechten zum Ausgangspunkt für Entwicklungsprozesse herangezogen werden, in Projekten anhand von Menschenrechten Berechtigte und Verpflichtete identifiziert werden und auf verletzte Gruppen, wie etwa Minderheiten oder Flüchtlinge, besonders geachtet wird.

Das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte führt Schulungen für UNCTs durch und berät in konkreten Fragen bei der Erstellung der CCA- und UNDAF-Dokumente und der Formulierung von Projekten. Soweit eine Vertretung des Büros des Hochkommissars im betreffenden Land besteht, ist sie Mitglied des UNCT.⁸

Seit der internationalen Konferenz von Monterrey 2002 über die Finanzierung von Entwicklung arbeiten die Vereinten Nationen enger mit den Bretton-

⁷ Siehe Report, Second Interagency Workshop on Implementing a Human Rights-based Approach in the Context of UN Reform, Stamford, USA, 5-7 May 2003.

⁸ Siehe OHCHR, Human Rights in Action. Promoting and Protecting Rights Around the World (2003).

Woods-Institutionen⁹ zusammen. So soll etwa die Erarbeitung eines sog. „Poverty Reduction Strategy Papers“ (PRSP) durch den betreffenden Mitgliedstaat in Prozeß und Analyse auf Menschenrechte Bezug nehmen. Die Erstellung dieses Papiers ist Voraussetzung für eine finanzielle Forderung durch IMF und Weltbank.

In Kooperation mit der Weltbank hat das Büro des UN-Hochkommissars für Menschenrechte Richtlinien erarbeitet, die einen breiten nationalen Partizipationsprozeß, klare Bezüge zu internationalen Menschenrechtsverpflichtungen und einen effektiven nationalen Überwachungsprozeß vorsehen.¹⁰

Alle Organisationen und Programme der Vereinten Nationen, die im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind, sind in der „United Nations Development Group“ (UNDG) zusammengefaßt worden, um ihre Kooperation und Effizienz zu fördern, während ihre unterschiedlichen Qualitäten und Kompetenzen erhalten bleiben sollen.¹¹

5. Menschenrechte im Bereich „peace-keeping“

Wichtiger Auslöser für die Reformbemühungen der Vereinten Nationen im Bereich „Peace-keeping“ war das Versagen der Organisation, in Ruanda 1993 und Srebrenica 1994 einen Genozid zu verhindern. Der jetzige Generalsekretär Kofi Annan war als damaliger Untergeneralsekretär für friedenserhaltende Maßnahmen in diese Ereignisse involviert.

Die sog. „Brahimi-Kommission“ unterbreitete im „Brahimi-Bericht“ eine Reihe von Vorschlägen, die Friedenseinsätze erfolgreicher machen sollen.¹² Im Kern verlangt die Kommission strikte Kongruenz zwischen dem Mandat und den zu erwartenden Aufgaben.

Da die Mehrzahl der Einsätze auch in Zukunft innerstaatliche Konflikte betreffen wird, verlangt die Kommission eine stärkere Ausgestaltung der „Peace-building“-Kompetenz zukünftiger Friedensmissionen.

Menschenrechte sollen bereits im Vorauskommando einer neuen Mission eine feste Rolle spielen und dringende Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit, des Justizsystems und der Gesetzeslage identifizieren, weil gerade diese Bereiche in den ersten Tagen einer Mission eine entscheidende Rolle spielen kön-

⁹ Die Bretton-Woods-Institutionen, benannt nach ihrem Gründungsort Bretton Woods in den USA, umfassen die UN-Sonderorganisationen Weltbankgruppe und Internationaler Währungsfonds.

¹⁰ Siehe zum Zusammenhang zwischen Menschenrechtsschutz und Entwicklungszusammenarbeit ausführlich: Sakiko Fukuda-Parr/A.K. Shiva Kumar (Hrsg.), *Readings in Human Development*, New York 2003.

¹¹ *Statement of Purpose, United Nations Development Group (UNDG) and the Executive Committee of the UNDG*, Mai 2002.

¹² *United Nations, Report of the Panel on United Nations Peace Operations, Brahimi-Report, UN-Dok. A/55/305 – S/2000/809.*

nen, um die Vereinbarungen gerade innerstaatlicher Kontrahenten bis zur vollständigen Stationierung einer Mission zu erhalten.

Um ihre Legitimation zu stärken, enthält das Mandat aller Friedensmission seit 2000 auch das Recht zum physischen Schutz von Zivilisten, denen unmittelbare Gewalt droht.¹³ Menschenrechtsabteilungen sind inzwischen fester Bestandteil jeder neuen Friedensmission.

Auf der Grundlage eines „Memorandum of Understanding“ mit der Abteilung für friedenerhaltende Einsätze wählt das Büro des Hochkommissars Kandidaten für Friedenseinsätze aus, entsendet Mitarbeiter zu Vorauskommandos und zum Aufbau von Menschenrechtsabteilungen und arbeitet an verschiedenen Instrumenten zum Einsatz in Post-conflict-Situationen, wie etwa einer Modell-Strafprozeßordnung, Kriterien für die Einrichtung einer Wahrheitskommission, Einsatzrichtlinien für internationale Polizeikräfte und Schulungsmaterial für Mitarbeiter der Vereinten Nationen und ihrer Partnerorganisationen. Außerdem versucht das Büro, eine Kapazität für kurzfristige Einsätze zu schaffen, etwa zur Untersuchung von angeblichen Massakern oder Massengräbern.

6. Kooperation der Vereinten Nationen mit der Privatwirtschaft

Seit ungefähr 1995 kommen ca. 80 % der Finanzzuwendungen an Entwicklungsländer von privaten Investoren und nur noch ca. 20 % von staatlichen und institutionellen Gebern. Damit wird die Entwicklungszusammenarbeit maßgeblich von der Privatwirtschaft geprägt und es stellt sich die Frage nach der Qualität dieser Zusammenarbeit.

Mit seiner „Global Compact“-Initiative forderte der Generalsekretär 1997 Unternehmen auf, die Vorteile der Globalisierung auch dafür zu nutzen, die Werte der Vereinten Nationen hinsichtlich Menschenrechten, Arbeitsbedingungen und Umweltschutz zu unterstützen. Das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte hat verschiedene Instrumente entwickelt, um Unternehmen bei diesem Vorhaben zu unterstützen.¹⁴

7. Millennium Development Goals

Ich habe die Bereiche Entwicklung, „Peace-keeping“ und private Unternehmen ausgewählt, um zu verdeutlichen, welche wichtige Rolle Menschenrechte für die Substanz der Reform spielen und welche Herausforderungen in der Folge an das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte gestellt werden. Verbunden mit diesen substantiellen Fragen sind natürlich die Bereiche Finanzmittelbeschaffung, Budget und Personalmanagement, die ich wegen ihres technischen Charakters hier bewußt nicht vertiefen möchte. Es ist aber geboten, hier

¹³ Siehe etwa UN-Dok. S/RES/1528 (2004) vom 27. Februar 2004, Nr. 6. (e).

¹⁴ Siehe Study on Policies for development in a globalizing world: What can the human rights approach contribute, UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/2004/18 vom 7. Juni 2004.

zumindest auf die großen Anstrengungen und Erfolge in diesen Bereichen hinzuweisen.¹⁵

Lassen Sie mich als letztes Beispiel die “Millennium Development Goals” erwähnen, deren Vereinbarung im September 2000 für die Schaffung eines gemeinsamen Handlungsrahmens für das gesamte System der Vereinten Nationen von entscheidender Bedeutung waren. Sie fassen Ziele und Verpflichtungen früherer Weltkonferenzen und Gipfeltreffen zusammen und definieren klare Entwicklungsziele bis 2015.

Ihr deutlicher Bezug zu Menschenrechten und ihr Zusammenhang mit der sog. “Millennium Declaration” in bezug auf alle vier Aufgabenbereiche der Vereinten Nationen schafft genau die normative Legitimation, die vom Generalsekretär 1997 als entscheidender Vorteil der Vereinten Nationen gegenüber anderen internationalen Akteuren herausgestellt wurde.¹⁶

Zu Beginn seiner zweiten Amtszeit hat *Kofi Annan* die Millenniumsziele zur überragenden Priorität des Sekretariats der Vereinten Nationen erklärt. Seit 2002 werden jährliche Berichte über die Verwirklichung der Ziele verfaßt.¹⁷

8. Zwischenergebnis

Aus dem bisher Gesagten kann als Zwischenergebnis festgehalten werden, daß Menschenrechte in alle Arbeitsbereiche der Vereinten Nationen integriert werden sollen.

Die genannten Beispiele lassen erkennen, daß diese Aufgabe erhebliche Anforderungen an das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte stellt. Im Rahmen der sog. „Action 2“ des zweiten Reformberichts des Generalsekretärs muß sich das Büro in die Arbeitsweise und Methodik anderer Organisationen einfügen. Operative Selbständigkeit und unabhängiges Handeln sind weniger gefragt als strategische Partnerschaften und das Nutzen von Gelegenheiten, Bezüge zu Menschenrechten und ihrer Implementierung in der meist rein technisch ausgerichteten Arbeit anderer Organisationen und Programme zu identifizieren.

Es wird noch einiger personeller und struktureller Anpassungen bedürfen, bevor das Büro die hohen Erwartungen an seine Dienste innerhalb des Systems der Vereinten Nationen erfüllen kann.

¹⁵ Siehe Fn. 6.

¹⁶ Zu den Millenniums-Zielen und ihren Indikatoren: http://unstats.un.org/unsd/mi/mi_goals.asp.

¹⁷ Siehe Implementation of the United Nations Millennium Declaration. Report of the Secretary-General, UN-Dok. A/59/282 vom 27. August 2004.

II. Treaty-body Reform

In der zweiten Ausgangsfrage wurde auch die mögliche Reform der Menschenrechtsmechanismen angesprochen. Ich möchte mich hier aus Zeitgründen auf die Vertragsüberwachungsorgane, die sog. „Treaty-bodies“, beschränken.

In seinem zweiten Reformbericht hat der Generalsekretär die Vertragsüberwachungsorgane aufgefordert, die Berichtspflichten der Staaten zu vereinheitlichen und die Vorlage eines einzigen, umfassenden Staatenberichtes für alle menschenrechtlichen Verpflichtungen des betreffenden Staates zu erlauben.

Umfassende Konsultationen mit Mitgliedstaaten und Experten der Vertragsüberwachungsorgane ergaben jedoch, daß ein einheitlicher Staatenbericht nicht gewünscht wurde. Vielmehr sollte das sog. „Core document“ ausgeweitet werden und neben allgemeinen Informationen über Land und Leute auch Angaben zu solchen substantiellen Rechten machen, die den verschiedenen Menschenrechtsverträgen gemeinsam sind. Auf diese Weise soll die Unabhängigkeit und Flexibilität der Vertragsüberwachungsorgane erhalten bleiben und gleichzeitig die Belastung der Staaten durch die Berichtspflichten verringert werden. Nach den neuen Richtlinien würde ein Staat alle fünf Jahre ein erweitertes „Core document“ erstellen. Dazu kämen innerhalb des fünfjährigen Berichtszyklus, in dem der Staat an alle Überwachungsorgane nach den verschiedenen Verträgen berichten müßte, bis zu sechs spezielle Berichte, die das „Core document“ im Hinblick auf bestimmte Vertragsrechte ergänzen.

Die neuen Richtlinien über das „Core document“ wurden dem Inter-Committee Meeting/ Meeting of Chairpersons, das am gestrigen Freitag zu Ende ging, zur Beratung vorgelegt.¹⁸ Sie bedürfen der Annahme durch alle Vertragsüberwachungsorgane.

Entscheidend für das Gelingen der Reform wird die Kooperation zwischen den Vertragsüberwachungsorganen sein, damit die Länge des Berichtszyklus nicht über fünf Jahre hinausgeht. Außerdem müßten die Arbeitsmethoden weiter angepaßt werden, um eine Vereinheitlichung der vertragspezifischen Ergänzungen zu ermöglichen.

III. Ergebnis

Ich hoffe, daß es mir möglich war, in diesem begrenzten Rahmen einige Antworten auf die beiden Ausgangsfragen zu geben, ohne mit zu vielen Details zu belasten.

Ich hoffe weiterhin, daß deutlich geworden ist, welche hohen Anforderungen diese Reform an die Vereinten Nationen und ihre Mitarbeiter stellt und wie wenig Zeit für die Umsetzung zur Verfügung steht. Den meisten Mitarbeitern

¹⁸ Siehe Guidelines on an expanded core document and treaty-specific targeted reports and harmonized guidelines on reporting under the international human rights treaties, UN-Dok. HRI/MC/2004/3 vom 9. Juni 2004.

der Vereinten Nationen scheint klar zu sein, daß nur, wenn es gelingt, die Vorteile einer universalen Organisation operationell zu nutzen, das Interesse von Geldgebern und die Legitimation gegenüber Staaten adäquat zu den Aufgaben gesteigert werden kann.

Für das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte geht es um nicht weniger als die Frage, welche Rolle ihm in Zukunft über die bloße Sekretariatsfunktion für Menschenrechtsmechanismen noch zukommen wird.