

# Die Rolle des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte (OHCHR) im UN-Menschenrechtsschutz – Entwicklungen, Probleme und Perspektiven<sup>1</sup>

*Wolfgang S. Heinz  
Zine Homburger*

Die Arbeit im UN-Menschenrechtsschutz wird in UN-Organen wie dem Menschenrechtsrat (er beruft mehr als 60 Experten(-organe) und berichtet dem 3. Hauptausschuss der UN-Generalversammlung) und durch das Hochkommissariat für Menschenrechte<sup>2</sup>, einem Teil des UN-Sekretariats, geleistet. Andere Organe und Sonderorganisationen sind ebenfalls mit Menschenrechtsfragen direkt und indirekt befasst.

Die Staaten haben den Menschenrechtsgremien und -expert/inn/en keine Möglichkeit zu Zwangsmaßnahmen – wie dem UN-Sicherheitsrat<sup>3</sup> – eingeräumt. Beschwerden von Betroffenen können auch nicht durch ein Gericht rechtsverbindlich entschieden werden wie beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.<sup>4</sup> Menschenrechtsrat und Expertengremien sprechen Empfehlungen aus. Gleichwohl können diese Einfluss auf die innenpolitische Situation im betroffenen Land haben und für den Dialog zwischen Staaten und die Medienberichterstattung sehr wichtig sein. Denn es werden kritische, belegbare Informationen vorgelegt, die nicht einfach als ungeprüfte Medienberichte oder politisch motivierte Information zurückgewiesen werden können. Und Menschenrechtsarbeit hat ja zentral mit glaubwürdiger und ernst zu nehmender Information zu tun (erinnert sei hier an die jüngste Medienberichterstattung zu den Konflikten in Israel/Palästina und in der Ukraine).

Der Menschenrechtsschutz soll nach der UN-Charta auf der Basis der Zusammenarbeit zwischen den Staaten erfolgen (Art. 1, 55 und 56 UN-Charta).<sup>5</sup> Artikel

---

<sup>1</sup> Der vorliegende Text gibt die persönliche Ansicht der Autoren wieder.

<sup>2</sup> Im Folgenden auch Hochkommissariat und OHCHR.

<sup>3</sup> Gute Informationen zu dessen Arbeit bietet die NGO Security Council Report: [www.securitycouncilreport.org](http://www.securitycouncilreport.org) (Zugang zu allen Internet Dokumenten: 30.08.2014).

<sup>4</sup> Die Ad-hoc-Strafgerichtshöfe zu Ruanda und Ex-Jugoslawien sowie der Internationale Strafgerichtshof sind ein anderes Thema (internationale Strafgerichtsbarkeit).

<sup>5</sup> UN-Charta: „Artikel 1. Die Ziele der Vereinten Nationen sind: 1. Den Weltfrieden und die internationale Sicherheit aufrechtzuerhalten und zu diesem Zweck: wirksame

2 Abs. 7 erwähnt aber auch die Staatenpflicht, sich nicht in die inneren Angelegenheiten eines anderen Mitgliedstaates einzumischen, ein Grundsatzargument, das viele Jahre zur Abwehr von Menschenrechtskritik diente. Es wurde 1993 mit der Schlusserklärung der Weltmensenrechtskonferenz in Wien weitgehend obsolet, weil es darin heißt, dass der Einsatz für Menschenrechte ein Anliegen der internationalen Gemeinschaft ist.<sup>6</sup> Gleichwohl kommt es immer wieder zu der Forderung nach Nichteinmischung, wenn sich einzelne Staaten wegen Menschenrechtsverletzungen zu stark kritisiert fühlen. Diskussionen zu Menschenrechten finden überwiegend öffentlich statt und berühren damit die politische Sensibilität vieler Staaten, die nicht als Menschenrechtsverletzer an den Pranger gestellt werden wollen. Eine wichtige Rolle bei öffentlichen Stellungnahmen und Kritik an Menschenrechtsverletzungen spielt dabei das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte.

Der Fokus dieses Beitrages liegt nicht darauf, in das System des UN-Menschenrechtsschutzes einzuführen<sup>7</sup>, sondern er liegt vielmehr auf der Arbeit des Hochkommissariats für Menschenrechte (OHCHR). Nach einer kurzen (1) Einführung in die Gründung, Aufgaben und Struktur des Hochkommissariats wird den politisch interessanten Fragen nachgegangen, (2) welche Rolle das OHCHR gegenüber dem UN-Menschenrechtsrat spielt, (3) welche Erfahrungen bei der Einrichtung von Feldmissionen in ausgewählten Ländern zu verzeichnen sind, und (4) wie sich die politische Unabhängigkeit des OHCHR bewerten lässt. Abschließend werden (5) Schlussfolgerungen präsentiert. Im Anhang werden als Hintergrundinformation einige zentrale Themen aus dem Managementplan des Hochkommissariats für die Jahre 2014–17 genannt.

---

Kollektivmaßnahmen zu ergreifen, um Bedrohungen des Friedens vorzubeugen und sie zu beseitigen und um Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken, sowie durch friedliche Mittel und in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts die Ordnung und Regelung internationaler Streitfälle oder solcher Situationen zu erzielen, die zu einem Friedensbruch führen könnten; 2. Freundschaftliche Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln, gegründet auf die Achtung des Grundsatzes der Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechtes der Völker, sowie entsprechende andere Maßnahmen zu ergreifen, um den Weltfrieden zu festigen; 3. Internationale Zusammenarbeit zu erzielen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller oder humanitärer Art zu lösen und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für jedermann ohne Unterschied von Rasse, Geschlecht, Sprache oder Religion zu fördern und zu festigen; ...“ (Hervorhebung der Vf.).

<sup>6</sup> Im Original: „Die Förderung und der Schutz aller Menschenrechte und Grundfreiheiten hat als prioritäre Zielsetzung der Vereinten Nationen im Sinne ihrer Zwecke und Grundsätze, vor allem der internationalen Zusammenarbeit, zu gelten“, zitiert nach dem Abdruck der Abschlusserklärung der Weltkonferenz über Menschenrechte 1993, Ziff. 4, in C. Tomuschat (Hrsg.), *Menschenrechte*, in: Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz, Bonn (2002), S. 86.

<sup>7</sup> Für einen kurzen Überblick siehe Heinz (2014), ausführlich: Hüfner/Sieberns/Weiß (2012), S. 19–275.

## I. Gründung, Aufgaben und Struktur des Hochkommissariats

Das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte wurde 1993 gegründet. Seine Aufgaben wurden in der Resolution 48/141 der Generalversammlung bestimmt.<sup>8</sup> Es soll u. a.

- alle Menschenrechte in allen Teilen der Welt fördern und schützen
- vorbeugende Maßnahmen gegen drohende Menschenrechtsverletzungen treffen
- in einen Dialog mit den Regierungen eintreten, um sie bei der Umsetzung zu unterstützen
- eine aktive Rolle dabei spielen, um Hindernisse bei der Verwirklichung der Menschenrechte zu beseitigen
- technische Zusammenarbeit und Beratungsdienste anbieten,
- die internationale Zusammenarbeit fördern
- entsprechende Aufgaben innerhalb des UN-Systems koordinieren.

Das OHCHR trägt die Hauptverantwortung im UN-System für Menschenrechte unter der Leitung des UN-Generalsekretärs.

Das OHCHR ist Teil des UN-Sekretariats. Es hat 1.108 Mitarbeitende (Stand Dezember 2013). Von diesen sind 50% in der Hauptverwaltung in Genf, 48% im Einsatz in den Ländern, und 2% im Büro in New York tätig.<sup>9</sup>

An seiner Spitze standen bisher sechs Hochkommissarinnen und Hochkommissare (welche gleichzeitig die Position eines Untergeneralsekretärs inne hatten), José Ayala-Lasso (Ecuador, 1994–1997), Mary Robinson (Irland, 1997–2002)<sup>10</sup>, Sergio Vieira de Mello (Brasilien, 2002–2003), Bertrand Ramcharan (amtierender Hochkommissar in der Zwischenzeit)<sup>11</sup>, Louise Arbour (Kanada, 2004–2008), Navanethem Pillay (Südafrika, 2008–2014)<sup>12</sup>. Keine/r hat die zwei möglichen Amtszeiten – insgesamt 8 Jahre – zu Ende geführt oder führen können. Ab dem 1. September 2014 ist Prinz Zeid Ra'ad Zeid Al-Husseini (Jordanien) Hochkommissar.<sup>13</sup> Stellvertretende Hochkommissarin ist Flavia Pansieri (Italien).

<sup>8</sup> UN Doc. A/RES/48/141 vom 20. Dezember 1993. Zu den ersten Jahren des OHCHR siehe *Alston* (1997).

<sup>9</sup> OHCHR, Who we are, <http://www.ohchr.org/en/aboutus/pages/whoweare.aspx>.

<sup>10</sup> Siehe *Boyle* (2006), *Robinson* (2012).

<sup>11</sup> Siehe *Ramcharan* (2008), (2010), (2011).

<sup>12</sup> Siehe *Däubler-Gmelin* (2009), *Naidoo* (2010) und *Pillay* (2013).

<sup>13</sup> Zu Kommentaren und Erwartungen an die Arbeit des neuen Hochkommissars siehe "Open Democracy": <https://www.opendemocracy.net/openglobalrights/new-high-commissioner-for-human-rights>.

Für die Leitung des OHCHR ist ein guter Kontakt mit dem UN-Generalsekretär von großer Bedeutung, sowohl um Menschenrechte zu einem Querschnittsthema für alle Arbeitsgebiete der Vereinten Nationen zu machen, als auch bei der Unterstützung besonders wichtiger Vorhaben gegenüber den Mitgliedstaaten. Eine besonders starke Unterstützung erhielt das OHCHR unter Generalsekretär Kofi Annan. Es erhielt einen Sitz in allen vier Exekutiv-Ausschüssen der Vereinten Nationen (Frieden und Sicherheit, Wirtschafts- und Sozialfragen, Entwicklung und humanitäre Fragen). Annan wirkte zum Beispiel erfolgreich auf die kubanische und pakistanische Regierung ein, damit diese ihre Ablehnung zur Gründung des UN-Menschenrechtsrats zurücknehmen (*Annan/Mousavizadeh* (2012), S. 145 ff.).

Die Hauptverwaltung des OHCHR ist in vier Abteilungen gegliedert:

- Forschung und Recht auf Entwicklung: Dieser Bereich betreibt thematische Recherchen, Mainstreaming der Menschenrechte innerhalb des UN-Systems, Politikentwicklung etc.
- Menschenrechtsverträge: Die Abteilung unterstützt die Arbeit der 10 Vertragsorgane der Menschenrechtsübereinkommen
- Feldmissionen und technische Zusammenarbeit
- Menschenrechtsrat und Sonderverfahren: Dieser Bereich unterstützt den Menschenrechtsrat, das Allgemeine Überprüfungsverfahren (engl. Abkürzung: UPR) und die Sonderverfahren.

Das Büro in New York dient der Repräsentation bei der Hauptverwaltung der Vereinten Nationen und unterstützt die Integration von Menschenrechten in die Arbeit der dortigen Organe und Behörden. Es wird geleitet von Ivan Šimonović (Beigeordneter Generalsekretär).

Das OHCHR stellt den Staaten auch seine Hilfe durch Beratungsdienste und technische Zusammenarbeit zur Verfügung, um die Empfehlungen des Menschenrechtsrats umzusetzen.<sup>14</sup>

Es unterstützt 884 Menschenrechtsbeauftragte, die in 15 Friedensmissionen beschäftigt sind, und 18 Menschenrechtsberater/innen, die in UN-Länderteams arbeiten.

Es hat eine Präsenz in fast 60 Ländern im Rahmen von ständigen Länderbüros, Feldmissionen<sup>15</sup> und Menschenrechtskomponenten. In den Feldmissionen werden eigenständige Büros in den jeweiligen Ländern oder Regionen eingerich-

<sup>14</sup> Vgl. *OHCHR* (1996) und die Evaluierungsstudie *Flintermann/Zwamborn* (2003).

<sup>15</sup> Vgl. *O'Flaherty* (2007), *Broecker* (2013).

tet; bei UN-Friedenmissionen wird gleichzeitig an das Hochkommissariat und die Leitung der Mission berichtet.<sup>16</sup>

Die Feldmissionen werden durch Übereinkommen zwischen dem Hochkommissariat und der jeweiligen Regierung eingerichtet. Ihre Aufgaben sind, je nach Vereinbarung, unter anderem die Beobachtung von Menschenrechtsverletzungen, technische Kooperation, Unterstützung des Staates bei der Arbeit mit Menschenrechtsinstrumenten (für Beispiele, siehe unten, Abschnitt 3).

Das OHCHR selbst sieht folgende Hauptaufgaben (OHCHR 2014a, 22 ff.):

- “Monitoring”

Das OHCHR sammelt Informationen und überwacht Wahlen, Demonstrationen, Gerichtsverfahren und besucht Gefängnisse und Flüchtlingscamps. Vor allem die Erhebung von Fakten und das Sammeln von Informationen ist ein wichtiger Bereich seiner Arbeit. Verlässliche Informationen sind eine Grundvoraussetzung, um Menschenrechtsverletzungen ansprechen zu können. Hierfür bekommt es Informationen aus erster Hand von den Feldmissionen.

Es unterstützt auch Untersuchungskommissionen. 2013 waren dies die durch den Menschenrechtsrat eingerichteten Internationalen Untersuchungskommissionen zu Syrien, Libyen und Nordkorea und zwei durch die Hochkommissarin entsandte Missionen nach Mali und in die Zentralafrikanische Republik.

- “Providing technical cooperation and advisory services”

Das Hochkommissariat unterstützt Staaten im Aufbau von Kapazitäten zur Umsetzung von Menschenrechtsanforderungen. Dies ist eine Strategie, um Pflichten- und Rechtsträgern zu helfen.

- “Advocating for human rights and increasing human rights awareness”

Das Hochkommissariat wendet sich weltweit gegen Menschenrechtsverletzungen. Es identifiziert Menschenrechtsverletzungen und spricht diese öffentlich an. Ziel ist es, eine Änderung in der Politik der betreffenden Akteure zu erreichen. Hierfür wird meist der Dialog mit Staaten und anderen relevanten Akteuren genutzt.

- “Building partnerships”

---

<sup>16</sup> OHCHR (2014a), 14.

Das Hochkommissariat wirkt auf eine enge Zusammenarbeit mit globalen, regionalen, nationalen und lokalen Akteuren hin, vor allem zwischen und mit den Mitgliedstaaten, den Nationalen Menschenrechtsinstitutionen und zivilgesellschaftlichen Gruppen.

Das UN-Hochkommissariat hat 2014/15 ein Budget von 173,5 Mio. US-Dollar, rund 3% des UN-Haushaltes. Es finanziert sich zu 40% aus dem regulären UN-Budget und zu 60% aus freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten und anderer Akteure. Im Jahr 2013 machten die freiwilligen Beiträge 121,2 Mio. US-Dollar aus. Unter den ersten 16 von 77 Finanziers sind 2013 alle westlichen Länder, UNDP und die EU. Auf Platz 17 folgen die Russische Föderation, auf 18 die Vereinigten Arabischen Emirate, auf 19 Marokko und auf 20 Saudi-Arabien.<sup>17</sup>

## II. Zur Rolle des OHCHR im und gegenüber dem Menschenrechtsrat

Das OHCHR unterstützt die Mechanismen des Menschenrechtsrats durch das Bereitstellen von Informationen und Personal. Außerdem kann es durch sein Einwirken auf Mitgliedstaaten oder öffentliche Stellungnahmen auf die Themensetzung im Menschenrechtsrat einwirken. Die Folge können Resolutionen sein, die das Hochkommissariat mandatieren, dem Rat über die jeweiligen Themen zu berichten. So erhält es ein weites Mandat mit Beobachtungs- und Berichtsaufgaben. Dies wiederum stärkt seine Rolle, vom Sicherheitsrat oder der Generalversammlung eingeladen zu werden, um über bestimmte Themen zu berichten.

Die Erfolgchancen von Initiativen des OHCHR, die dazu beitragen, Menschenrechtsverletzungen in Ländern zu verringern und Täter zur Verantwortung zu ziehen, hängen in der Praxis natürlich von politischen Machtkonstellationen vor Ort und dem internationalen Kontext ab. Ziel ist es immer, Druck auf die internationale Gemeinschaft und (manchmal auch) den Sicherheitsrat auszuüben, nicht zuletzt auch über die Medien (*Nossel/Broecker (2013), 236f.*). Der Sicherheitsrat ist zwar kein Menschenrechtsorgan, befasst sich aber mit vielen Ländern, die gleichzeitig vom Menschenrechtsrat behandelt werden.<sup>18</sup> Überdies verabschiedet er seit 1999 thematische Resolutionen zum Schutz von Zivilisten, Frauen und Kindern in bewaffneten Konflikten.

---

<sup>17</sup> Alle Informationen nach: *OHCHR (2014b)*, 40–45. Im aktuellen Management Bericht wird von 44% regulärem Haushalt und 56% freiwilligen Zuwendungen gesprochen (*OHCHR (2014a)*, 14).

<sup>18</sup> Überblick bei *Forsythe (2014)*, *Heinz/Litschke (2012)*.

Manche Menschenrechtsthemen werden im Laufe der Zeit immer mehr politisch aufgeladen diskutiert und führen tendenziell zu einer Lagerbildung/Blokierung innerhalb des Menschenrechtsrats. Hier können manchmal Fachseminare/Workshops mit eingeladenen Expertinnen und Experten dabei helfen, die Kontroverse wieder stärker auf eine Sachdiskussion zurückzuführen, auch wenn auf der Hand liegt, dass bei politisch aufgeladenen Themen nicht durch Expertenmeinungen eine einfache Lösung herbeigeführt werden kann. Dennoch können diese dazu beitragen, den Rückgriff auf besonders polemische Argumente für die betreffenden Akteure deutlich schwieriger zu machen. Workshops zu eher kontroversen Themen betrafen das Recht der Völker auf Frieden (2010)<sup>19</sup>, das Verbot der Anstachelung zu nationalistischem, rassistischem, oder religiösem Hass (Art. 19 und 20 des Zivilpaktes in Bezug auf Meinungsfreiheit; 2011)<sup>20</sup> und Religionsfreiheit (2012; Stichworte auch: Islamfeindlichkeit, Diffamierung von Religionen).<sup>21</sup>

Bei der Interaktion mit den Mitgliedern des Menschenrechtsrats und deren Unterstützung mit Informationen, ist das OHCHR sehr darauf bedacht, seine Objektivität zu wahren und nicht den Anschein zu erwecken, eine bestimmte Ländergruppe bevorzugt zu konsultieren. Denn dies kann sein Ziel gefährden, eine möglichst breite politische Unterstützung für eigene Anliegen zu bekommen. Zwei US-amerikanische Autoren kritisieren beispielsweise, dass das OHCHR nicht auf die US-Regierung in den Fällen Syrien, Elfenbeinküste und Libyen zugegangen sei, um zu kooperieren, diese Ländersituationen aufzunehmen. Man habe Verständnis dafür, dass das OHCHR Abstand von den Staaten halten wolle, aber sein "arms-length approach has the practical effect of preventing her from assisting to make the Council a more effective and objective body, which affects both the Council's credibility and her own" (*Nossel/Broecker* (2013), 237, 238).

Die Reaktionen auf Kritik des OHCHR seitens der betroffenen Länder fallen natürlich auch kritisch aus. Als Hochkommissarin Pillay am 18. Juni 2012 im Menschenrechtsrat Menschenrechtsverletzungen in Kanada, Kongo und Syrien ansprach, reagierten die Staatenvertreter dieser Länder verärgert. Pillay würde ihr Mandat nicht einhalten, d. h. darüber hinausgehen, und sei dabei selektiv und nicht objektiv. Interessant war auch Kanadas Reaktion: Der spezielle Kritik-

<sup>19</sup> United Nations, Report of the Office of the High Commissioner on the outcome of the expert workshop on the right of peoples to peace, UN Doc. A/HRC/14/38 vom 17.03.2010.

<sup>20</sup> Vgl. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/Index.aspx>.

<sup>21</sup> World experts meet to discuss Freedom of Expression and Advocacy of Religious Hatred, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/WorldexpertsdiscussFreedomExpression.aspx>. Zur Diskussion im UN-Menschenrechtsrat zur Diffamierung von Religionen siehe *Kayaoglu* (2014), 74 ff.

punkt, Einschränkung der Demonstrationsfreiheit für Studenten in Quebec, erlaube es nicht, Kanada „in eine Reihe“ mit Syrien und dem Kongo zu stellen.<sup>22</sup>

Der Verweis auf andere, sehr viel ernstere Ländersituationen wird von Regierungen häufig dazu benutzt, die Kritik am eigenen Land abzulehnen, mindestens aber dem OHCHR Selektivität vorzuwerfen. Hier wird indirekt behauptet, wenn man verschiedene Länder wegen Menschenrechtsverletzungen in einer Rede anspricht, würde eine Einstufung, ein Ranking, vorgenommen werden. Freilich gibt es bei den Vereinten Nationen kein Ranking bei Menschenrechtsverletzungen und damit auch keine Notwendigkeit, die Kritik an einem Land durch einen allgemeinen Vergleichsstandard rechtfertigen müssen (das ist häufiger ein Thema in westlichen Regierungs- und Medienkreisen). Entscheidend ist, ob mutmaßlich eine Menschenrechtsverletzung vorliegt oder nicht.

In ihrer letzten Rede vor dem Menschenrechtsrat am 10. Juni 2014<sup>23</sup> sprach Pillay u. a. über die Situation in Syrien, die Todesstrafe in den USA und dem Iran sowie über die Tendenz in einigen westeuropäischen Staaten zu einem zunehmendem politischen Diskurs mit rassistischem, immigrationsfeindlichen und gegenüber Religionen intoleranten Tenor.

Manche Regierungen versuchen ungebührlichen Einfluss auf das OHCHR zu nehmen und seine Autonomie in Frage zu stellen. Sie haben in der Vergangenheit versucht, ein solches Unterordnungsverhältnis zu konstruieren, sind damit aber bisher nicht erfolgreich gewesen.<sup>24</sup> Das Hochkommissariat wurde vor dem Menschenrechtsrat gegründet, ist Teil des UN-Sekretariats und muss nicht Aufträge oder Instruktionen des Menschenrechtsrats akzeptieren (ausführlich *Spohr* (2014), S 128 ff.).

Einige Länder, darunter Kuba, versuchen Kritik am OHCHR über die Zusammensetzung der Mitarbeitenden zu üben. Es geht um die Frage, ob ein zu hoher

---

<sup>22</sup> Vgl. den instruktiven Bericht zu dieser Sitzung von der NGO International Service for Human Rights: <http://www.ishr.ch/news/states-defensive-against-high-commissioners-criticism>.

<sup>23</sup> <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/HRC26.aspx>.

<sup>24</sup> *International Service for Human Rights*, States attempt to undermine High Commissioner's Independence, 27.09.2010; <http://www.ishr.ch/news/states-attempt-undermine-high-commissioners-independence>; *Rathgeber* 2013, 105.



Anteil aus westlichen Ländern kommt.<sup>25</sup> Das Hochkommissariat wird regelmäßig aufgefordert, über die Zusammensetzung seines Personals zu informieren. Die Zahlen für 2006 und 2011 sind:<sup>26</sup>

	2006	2011
Afrika	11,1%	16,0%
Asien	11,9%	16,7%
Osteuropa	3,3%	7,5%
Lateinamerika und Karibik	9,6%	12,5%
Westliche und andere Ländergruppen	64,1%	47,3%

In seiner Arbeit zeigt das OHCHR immer häufiger den Willen, nicht auf eine Mandatierung des Menschenrechtsrats zu warten. Dabei baut es durch seine Stellungnahmen und Berichte Druck auf die Mitglieder des Menschenrechtsrats auf, auf Krisen schneller zu reagieren (*Nossel/Broecker (2013), 238 f.*).

Kaye ist zuzustimmen, wenn er folgende zentrale Aufgaben des OHCHR hervorhebt (*Kaye (2013), 254 ff.*). Es sollte

- Konfliktsituationen einschließlich der Menschenrechtslage bewerten und definieren
- den richtigen rechtlichen Rahmen bestimmen und dafür öffentlich eintreten
- mögliche Rechtsverletzungen und die hierfür Verantwortlichen identifizieren
- die Entwicklungen im größeren Zusammenhang von Geschichte, Recht und Politik einordnen
- die betroffene Regierung kritisieren und sie von einem Dialog mit den Vereinten Nationen überzeugen
- Empfehlungen zur weiteren Entwicklung an die Hauptakteure geben, einschließlich an private Gewalt anwendende Akteure – diese kommen offiziell im Menschenrechtsschutz kaum vor; anders ist dies im humanitären Völkerrecht (Begriff der Konfliktparteien) und
- mit diesen Themen in den Medien und der öffentlichen Diskussion pro-aktiv auftreten.

<sup>25</sup> UNGA, Composition of the staff of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Resolution des UN-Menschenrechtsrats, eingebracht von Belarus, Bolivien, Djibouti, China, Ecuador, El Salvador, Kuba, Malediven, Staat Palästina, Russische Föderation, Venezuela, Sri Lanka, UN Doc. A/HRC/22/L.17 vom 15.03.2013.

<sup>26</sup> UNGA, Composition of the staff of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, UN Doc. A/HRC/19/24, S. 4, vom 26.01.2012.

### III. Zu Erfolgchancen von Feldmissionen in eher schwierigen Ländern: China, Russische Föderation, Afghanistan, Sudan und Kolumbien

Das OHCHR bemüht sich, eine Präsenz auch in schwierigen Ländern aufzubauen. Zwar gibt es hierzu nur sehr begrenzte wissenschaftliche Literatur, aber einige Beispiele sollen kurz nachvollzogen werden.

#### **China**

Hochkommissarin Mary Robinson gelang es, einen Dialog über Menschenrechte mit China aufzubauen. Dies erreichte sie nach *Kleine-Ahlbrandt* (2013) durch einen Balanceakt zwischen der Kritik an der Menschenrechtslage in China und dem Angebot technischer Zusammenarbeit. Im Dialog waren häufige Besuche der Hochkommissarin und Treffen mit ranghohen Politikerinnen und Politikern wichtig (Robinson selbst berichtet hierzu: *Robinson* 2012, 219–227). Aktivitäten betrafen das Umerziehungs-/Arbeitslagersystem, Justiz, Polizei, Gefängnisverwaltung, Richter und Rechtsanwälte, Menschenrechtsbildung, akademische Einrichtungen und Behindertenrechte. Auch wurde ein Dialog etabliert, um China zur Ratifikation des Zivil- und Sozialpaktes zu bewegen.<sup>27</sup> Beim Sozialpakt war dies erfolgreich. Der Zivilpakt wurde zwar unterschrieben, aber bis heute nicht ratifiziert.

Im Rahmen der Kooperationsprojekte kam es zu Workshops und Seminaren. In welchem Umfang diese zu einer Weiterentwicklung des nationalen Rechts und der Praxis beitragen konnten, ist unklar.

Entscheidend für Fortschritte in der technischen Zusammenarbeit waren das Engagement der Hochkommissarin und der politische Wille der chinesischen Regierung. Während Robinson immer wieder nach China reiste, um die Umsetzung der Projekte zu fördern, kamen ihre Nachfolgerinnen seltener nach China und hatten größere Probleme mit der Umsetzung der Projekte. Auf der anderen Seite ging der politische Wille der Regierung mit der Zeit zurück (ebd, 280 f.).

Zudem schwächte die fehlende ständige Präsenz des OHCHR in Form eines Büros in Beijing die Kooperation. Die chinesische Regierung lehnte die Einrichtung eines solchen Büros ab, da es sonst den Anschein hätte, als erfolge eine Beobachtung der Menschenrechtslage in China. Es ging ihr schließlich nur um eine technische Zusammenarbeit. Unterschiedliche, klarer: teilweise entgegengesetzte, Ziele und Prioritäten auf beiden Seiten behinderten weiterreichende Fortschritte.

<sup>27</sup> *Kleine-Ahlbrandt* (2013), 271 ff. Auf diese Autorin stützen wir uns in diesem Abschnitt. Zur Rolle Chinas im Menschenrechtsrat siehe *Sceats/Shawn* (2012), S. 10 ff. und *Kinzelbach* (2013).

Als einen weiteren Hinderungsgrund für eine Kooperation nennt *Kleine-Ahlbrandt* die langsame, komplizierte Bürokratie sowohl auf Seiten der Vereinten Nationen als auch auf der chinesischen Seite. Knappe finanzielle Mittel beschränkten den Erfolg des OHCHR. Mit mehr administrativer und finanzieller Unterstützung hätte es bedeutendere und längere Projekte durchführen können (man muss wohl anmerken, vorausgesetzt es hätte sich der politische Wille bei der chinesischen Regierung hierfür mobilisieren lassen). Als Hauptfaktor für den geringen Erfolg des Programms nennt sie die restriktive Atmosphäre. Als 2005 mit der Vorbereitung der Olympischen Spiele 2008 begonnen wurde, verschärfte die Regierung die staatliche Kontrolle, Menschenrechtsverletzungen nahmen zu und die Haltung Chinas gegenüber der internationalen Gemeinschaft wurde defensiver. 2007 beendete China das Programm.

### **Russische Föderation**

Auch in der Russischen Föderation war die Kooperation zwischen der Regierung und dem OHCHR nach *Moskalenko, Goldman und Fitzpatrick* (2013) durch ein Spannungsverhältnis zwischen Kritikfunktion und technischer Zusammenarbeit gekennzeichnet.

Anders als in China gelang es dem OHCHR, ein kleines Büro einzurichten. Es kann praktisch fast nur in der Menschenrechtsbildung tätig werden und keine Einzelfälle oder Fälle wie Massenverhaftungen bei Demonstrationen beobachten und untersuchen.<sup>28</sup>

Der Umgang mit Einzelfällen durch das OHCHR in Russland ist nach *Moskalenko et al.* sehr problematisch. Die Betroffenen erhielten keine Mitteilung über den Eingang ihrer Beschwerden und würden nicht über die Ergebnisse der vertraulichen Konsultationen mit der russischen Regierung informiert. Hier sollte das OHCHR seine Arbeitsweise überdenken, sich seiner begrenzten Ressourcen bewusst werden und Einzelfälle an andere UN-Organe weiterleiten. Andernfalls müsste es für mehr Transparenz in seiner Arbeitsweise sorgen.

Auch wird vorgeschlagen, über ein stärkeres Mandat für das Büro zu verhandeln, so dass es zu einem stabilen Partner für die Zivilgesellschaft in Russland werden kann. Wenn dies nicht möglich sei, sollte es darauf hinarbeiten, das existierende Mandat kreativer auszulegen, um so die Arbeit von Menschenrechtsverteidiger/inn/en besser unterstützen zu können.

---

<sup>28</sup> *Moskalenko/Goldman/Fitzpatrick* (2013), 340. Auf diesen Beitrag stützen wir uns in diesem Abschnitt. Siehe auch: <http://www.ohchr.org/en/Countries/ENACARegion/Pages/RUSummary2010.aspx>.

Die russische Regierung hat den Zivilpakt einschließlich des 1. Zusatzprotokolls (Individualbeschwerdeverfahren) ratifiziert, jedoch viele Empfehlungen nicht umgesetzt. *Moskalenko et al.* schlagen vor, einen Monitoringmechanismus einzurichten, um die Implementierung der Entscheidungen von UN-Vertragsorganen zu überwachen.

## **Afghanistan und Sudan**

Eine der größten Herausforderungen für die Arbeit des OHCHR in Afghanistan und dem Sudan waren nach *Samar*, der früheren UN-Sonderberichterstatteerin zu Sudan, die geringen finanziellen Ressourcen. Daher fanden die Feldmissionen in diesen Ländern meist im Rahmen von UN-Friedensmissionen und Unterstützungsoperationen statt. Somit fehlte es ihnen an Unabhängigkeit. Hinzu kam die mangelnde Kooperation und Koordination mit anderen UN-Organen, so dass es manchmal zu einer Doppelung von Aktivitäten kam (*Samar* (2013), 326 f.)

Nach *Samar* sollte sich die Arbeit des OHCHR mehr auf die Unterstützung von NGOs und nationale Menschenrechtsinstitutionen (National Human Rights Institutions, NHRIs) konzentrieren, damit diese ihr Mandat zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte besser erfüllen können. Wichtig dafür sei es, dass das OHCHR NGOs, NHRIs und Menschenrechtsverteidiger/inn/en nicht als Konkurrenten sieht, sondern deren Arbeit unterstützt. Es sollte Regierungen unter Druck setzen und Lobbying betreiben, um eine menschenrechtskonforme Politik zu erreichen. Hierfür wäre es wichtig, dass die Hochkommissarin öfter in den Sudan und nach Afghanistan reist, um sich mit hochrangigen Politikerinnen und Politikern zu treffen (Ebd., 328 f.).

## **Kolumbien**

Nachdem eine – von NGOs bevorzugte – Stelle einer Sonderberichterstattung in der UN-Menschenrechtskommission kaum durchsetzbar war, kam es 1996 zur Einrichtung eines OHCHR-Büros (*Huhle* 1998, 213). Das Mandat dieser Feldmission umfasst u. a., Informationen zu Menschenrechtsverletzungen zusammenzustellen und einen jährlichen Bericht zur Menschenrechtslage zu veröffentlichen.

Zum Teil dank der Arbeit des OHCHR hat die kolumbianische Regierung politische und gesetzgeberische Maßnahmen ergriffen, um gegen Menschenrechtsverletzungen vorzugehen (*Rodriguez-Rescia* (2013), 386 f.). Das OHCHR leistete auch eine gute Öffentlichkeitsarbeit und machte der Zivilgesellschaft seine Materialien zugänglich. Das Büro war bei der Regierung nicht unumstrit-

ten, besonders unter Präsident Juan Manuel Santos, der 2013 seine Schließung ankündigte, zu der es aber dann nicht kam.<sup>29</sup>

Nach *Rodriguez-Rescia* sollte das OHCHR in Kolumbien weiterhin technische Unterstützung für die Regierung leisten und bei der Entwicklung einer Menschenrechtspolitik und eines sozialen Dialogs mitwirken. Ein Friedensprozess hat zwischen der Regierung und der größten Guerillagruppe FARC<sup>30</sup> begonnen, aber schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen durch Regierung, Guerillagruppen und Paramilitärs halten an.

#### IV. Zur Frage der politischen Unabhängigkeit des OHCHR

Es gibt keine allgemein akzeptierte Methode, wie sich die Unabhängigkeit des OHCHR bewerten oder sogar auf einer Skala gewichten ließe. *Spoehr* verweist zu Recht darauf, dass es sein Mandat von der Generalversammlung erhalten hat (nicht vom Menschenrechtsrat) und dass diese ihm außerordentlich umfassende Kompetenzen verliehen hat. Auch wurde ihm kein Leitungsgremium, wie etwa beim UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge, in Form eines Exekutivausschusses zur Seite gestellt.<sup>31</sup> Seine weit reichenden Aufgaben mit Blick auf die strategische Ausrichtung und Haushaltsplanung durch das Hochkommissariat selbst verleihen ihm gegenüber den Mitgliedstaaten organisationsrechtlich eine besonders unabhängige Stellung (*Spoehr* (2014), 240f.)

Unserer Auffassung nach könnten wichtige Elemente einer Bewertung sein, (1) öffentliche Stellungnahmen zu möglichst vielen Mitgliedstaaten (193) abzugeben, (2) sich auch zu Ländern und Themen zu äußern, zu denen sich keine Mehrheit im Rat aufgrund politischer Interessenlagen finden lässt, und (3) zu untersuchen, ob und wie das OHCHR zu einflussreichen Staaten wie den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats Stellung bezieht, wenn dort Menschenrechtsprobleme sichtbar werden.

Zum ersten Kriterium ist festzustellen, dass das OHCHR nicht unbedingt jedes Mitglied der Vereinten Nationen einmal in einem bestimmten Zeitraum anspricht: die Hochkommissarin oder ihre Stellvertreterin gaben zwischen Juni und Dezember 2013 46, zwischen Januar bis Juni 2014 53 Stellungnahmen her-

---

<sup>29</sup> *Inter Press Service*, Santos Says Colombia Doesn't Need U.N. Human Rights Office, 18.07.2013, <http://www.ipsnews.net/2013/07/santos-says-colombia-doesnt-need-u-n-human-rights-office/>.

<sup>30</sup> Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens (span. Abkürzung).

<sup>31</sup> Mit gegenwärtig 94 Staaten als Mitgliedern; <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c89.html>.

aus. Dabei wurde eine große Zahl von Ländern behandelt<sup>32</sup> und die Themen sind breit gefächert. In beiden Bereichen lässt sich keine Einseitigkeit mit Blick auf bestimmte Kategorien der Menschenrechte bei völliger Vernachlässigung anderer Kategorien oder von Ländern feststellen.

Zum zweiten Kriterium lässt sich festhalten, dass die Hochkommissarin wiederholt auch zu Situationen in Ländern Stellung bezogen hat, zu denen sich keine Mehrheit im Menschenrechtsrat für eine Resolution oder die Einsetzung von Sonderberichterstattenden finden ließ, darunter zum Iran, zu Kuba, zu einer Reihe von arabischen Ländern, und zu einigen ständige Mitgliedern des Sicherheitsrats.

Zum dritten Kriterium, Reaktion von ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats, lässt sich zusammenfassen, dass eine öffentliche Kritik des OHCHR zu einer deutlichen Abwehr, mit Unterschieden in der Schärfe der Antwort, führte.

Von Seiten des OHCHR ist die Situation nicht einfach. Aus der Amtszeit von Hochkommissarin Louise Arbour gibt es einen Hinweis auf die Schwierigkeiten der Gleichbehandlung von Ländern. Sie verwies in einem Interview darauf, dass der Umgang mit einflussreichen Ländern wie der Russischen Föderation und der Volksrepublik China schwierig sei und sie gegenüber diesen Ländern eher mit persönlicher Ansprache als mit öffentlicher Kritik gearbeitet hätte.<sup>33</sup>

Dies verweist einmal mehr auf das schwierige politische Umfeld, in dem das OHCHR gegenüber den Staaten strategisch zu handeln versucht. Kriterien wie tendenzielle Gleichbehandlung bei vergleichbaren Menschenrechtsproblemen, Erwartungen effektiv handeln zu können und reale Chancen auf Einfluss sind abzuwägen.

Dass Information und Bewertung des OHCHR und besonders der Hochkommissarin in der öffentlichen Diskussion auch zu Kritik führt, ist nicht erstaunlich, ebenso wenig, dass betroffene Regierungen sie in Frage stellen. Es ist jedoch bemerkenswert, dass selbst ständige Mitglieder des Sicherheitsrats erkennbar polemisch oder zumindest uninteressiert auf Kritik durch die Hochkommissarin reagieren, obwohl sie selbst an anderen Ländern durchaus öffentlich Kritik an Menschenrechtsverletzungen äußern. Im Folgenden seien einige Beispiele genannt.

---

<sup>32</sup> Recherche der Vf. im OHCHR System, HC's press releases: <http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/HighCommissioner.aspx>.

<sup>33</sup> Lynch, Colum, U.N. Human Rights Chief to Leave Post, Washington Post, 3.03.2008: "Arbour acknowledged that she has taken a more diplomatic approach to promoting human rights in places such as China and Russia, saying she has chosen a strategy of private engagement "that is likely to yield some positive results" over one that "would make me and a lot of others feel good." She said that as a U.N. official she is constrained by the reality of the organization's power centers, including China, Russia and the Group of 77, a bloc of more than 130 developing countries. In that context, she said, "naming and shaming is a loser's game."

## China

2012 forderte die Hochkommissarin die chinesische Regierung dazu auf, tief verwurzelte Frustrationen in Tibet Ernst zu nehmen, die in verzweifelten Protestformen, darunter auch Selbstmorden, ihren Ausdruck gefunden hätten. Sie sei sehr besorgt über anhaltende Beschwerden zur Anwendung von Gewalt gegen Tibeter/innen, die fundamentale Menschenrechte wie Meinungs-, Versammlungs- und Religionsfreiheit wahrzunehmen versuchten. Sie verwies auch auf Fälle von Verschwundenen, Inhaftierung, unverhältnismäßigem Einsatz von Gewalt gegenüber friedlichen Demonstranten und auf die Einschränkung kultureller Rechte der Tibeter.<sup>34</sup> Das chinesische Außenministerium erklärte, es würde diese Stellungnahme der Hochkommissarin strikt ablehnen. Die Bevölkerung Tibets genosse Wirtschaftswachstum und soziale Stabilität, und ihre religiösen, politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte seien garantiert. Die Regierung hoffe, dass die Hochkommissarin eine objektive, faire und neutrale Haltung einnehmen und aufhören würde, öffentliche Erklärungen abzugeben, mit denen sie sich in die inneren Angelegenheiten Chinas einmische. Die Regierung lehne es ab, dass sich Regierungen, Organisationen oder Menschen in die inneren Angelegenheiten des Landes einmischten.<sup>35</sup>

Im Juni 2014 empfahl Pillay der chinesischen Regierung, die Wahrheit über die Niederschlagung der Demonstrationen für Demokratie 1989 auf dem Tiananmenplatz öffentlich zu machen. Sie setzte sich auch für die Freilassung von Dutzenden von Demonstranten im Vorfeld des 25. Jahrestages der Ereignisse ein.<sup>36</sup> Auch hier war die chinesische Reaktion eher scharf. Der Sprecher des Außenministeriums, Hong Lei, warf Pillay eine „schwere Einmischung in innere Angelegenheiten“ Chinas vor. Die Stellungnahme widerspreche ihrem Mandat als UN-Menschenrechtskommissarin. Eine Untersuchung des Militäreinsatzes lehnte er ab: „Chinas Regierung hat schon lange seine Schlüsse über die politischen Unruhen Ende der 80er Jahre gezogen.“<sup>37</sup>

<sup>34</sup> Pillay: China must urgently address deep-rooted frustrations with human rights in Tibetan areas, 2.11.2012; <http://www.ohchr.org/RU/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12729&LangID=E>.

<sup>35</sup> China slams UN Tibet comments, 5.11.2012, [http://english.gov.cn/2012-11/05/content\\_2258275.htm](http://english.gov.cn/2012-11/05/content_2258275.htm).

<sup>36</sup> UN rights Chief urges China tell truth on Tiananmen, Reuters, 3.06.2014; <http://mobile.reuters.com/article/unitedNations/idUSKBN0EE20E20140603>.

<sup>37</sup> Zitiert nach: China verhindert Gedenken an Massaker, Mittelbayerische Zeitung, 4.06.2014; <http://www.mittelbayerische.de/nachrichten/politik/artikel/china-verhindert-gedenken-an-massaker/1073368/china-verhindert-gedenken-an-massaker.html>.

## **Frankreich**

In ihrer Eröffnungsrede auf der 15. Sitzung des UN-Menschenrechtsrats 2010 drückte Hochkommissarin Pillay ihre Sorge über die französische Roma-Politik aus. Die Schließung von Roma-Camps in Frankreich und die Abschiebungen nach Bulgarien und Rumänien würde die Stigmatisierung der Roma und die extreme Armut, in der sie lebten, verschlimmern. Daher forderte sie europäische Staaten und insbesondere Frankreich auf, Gesetze zu erlassen, die ihre Marginalisierung beendeten.<sup>38</sup>

Der Staatsminister für Europa, Pierre Lellouche, tat die Kritik als unfair ab. Er persönlich sei „es überdrüssig und habe es satt“, wenn er diese Argumente höre. Pillay solle die Sache genau betrachten und aufhören, dasjenige Land zu verurteilen, das die EU um Hilfe zu diesem Thema ersucht hätte.<sup>39</sup>

## **Russische Föderation**

Ein Bericht des Hochkommissariats über die Menschenrechtslage in der Ukraine von 2014 kritisierte, dass die Gesetzgebung Russlands im Widerspruch zur UN-Resolution A/68/262 auf der Krim angewandt würde. Insbesondere die Minderheitenrechte seien eingeschränkt. Aufgrund des russischen Gesetzes zur Auslandsfinanzierung von Nichtregierungsorganisationen würde auch die Arbeit von NGOs beschränkt werden.<sup>40</sup>

Der russische Außenminister erwiderte auf den Bericht, dieser dämonisiere pro-russische Separatisten, die schlimmsten Menschenrechtsverletzungen beginge aber die Übergangsregierung in Kiew. Der Bericht würde überdies an der Unabhängigkeit und Objektivität des OHCHR zweifeln lassen.<sup>41</sup>

Zu einem anderen Bericht des OHCHR von 2014 zur Lage in den von den Rebellen gehaltenen Gebieten der Ukraine erklärte das russische Außenministerium, dieser sei voreingenommen und politisiert.<sup>42</sup>

<sup>38</sup> *OHCHR*, Human Rights Council 15th session, Opening Statement by Ms. Navanethem Pillay, United Nations high Commissioner for Human Rights, Geneva, 13.09.2010, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10319&LangID=e>.

<sup>39</sup> "I am personally sick and tired of this kind of argument", zitiert nach: French minister hits back at "unfair" Roma criticism, BBC, 13.09.2010, <http://www.bbc.com.uk/news/world-europe-11288162>.

<sup>40</sup> *OHCHR*, UN report documents "alarming" deterioration in human rights in eastern Ukraine, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14606&LangID=E>.

<sup>41</sup> Reuters, Russia lambasts U.N. report on rights in Ukraine, <http://www.reuters.com/article/2014/05/16/us-ukraine-crisis-rights-russia-idUSBREA4F07P20140516>.

<sup>42</sup> "The report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) on the human rights situation in Ukraine 'has one-sided, politicized and biased



Ähnliche Probleme zeigten sich im Umgang mit Sonderberichterstattenden des Menschenrechtsrats. Am 11. Juli 2013 brachten die Sonderberichterstattenden Frank La Rue (Sonderberichterstatte für das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung), Maina Kiai (Sonderberichterstatte für Versammlungsfreiheit) und Margaret Sekaggya (Sonderberichterstatte für die Lage von Menschenrechtsverteidigern) in einem gemeinsamen Brief an die Vertretung der Russischen Föderation ihre Sorge über das neue Gesetz zu NGOs mit ausländischer Finanzierung zum Ausdruck, in dem Nichtregierungsorganisationen als „Auslandsagenten“ bezeichnet werden.<sup>43</sup>

In der schriftlichen Antwort der Vertretung der Russischen Föderation zeigt sich diese empört, dass ein solcher Brief ohne eine Antwort Russlands abzuwarten, veröffentlicht wurde. Er sei unbedeutend, da die Informationen, auf deren Basis der Brief verfasst wurde, unbestätigt seien. Außerdem fielen Gesetzesänderungen in die Souveränität des Staates und somit sei ein solcher Brief als externe Einmischung zu werten. Damit hätten die Sonderberichterstattenden ihr Mandat überschritten.<sup>44</sup>

## USA

2009 kritisierte die Hochkommissarin Arbour die USA wegen ihrer Praktiken im Rahmen des „Krieg[es] gegen den Terrorismus“.<sup>45</sup> US-Botschafter Bolton äußerte sich daraufhin verärgert. Als internationale Beamtin stehe ihr eine solche Kritik nicht zu, zumal sich ihre Kritik nur auf Informationen aus Zeitungsartikeln stützen würde. Damit stellte der Botschafter die Möglichkeit in Frage, als Hochkommissar/in Regierungen wegen Menschenrechtsverletzungen zu kritisieren. Arbour wurde von Generalsekretär Annan unterstützt.<sup>46</sup>

---

character and give no picture of the real situation in that country,' Russian Foreign Ministry Spokesman Alexander Lukashevich said on Tuesday. This report 'ignores a whole range of flagrant violations of human rights by the self-proclaimed authorities, such as abductions, tortures, extrajudicial killings, encroachment upon the court system's independence, crackdown on the mass media and civil society,' he said. 'In general, it looks like the report was fabricated to fit prearranged conclusions to arrived at which there was no need to visit Ukraine,' Lukashevich said." (<http://en.itar-tass.com/russia/728125>, Zugang: 08.08.2014).

<sup>43</sup> [https://spdb.ohchr.org/hrdb/22nd/public\\_-\\_OL\\_Russian\\_Fed\\_11.07.12\\_\(5.2012\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/22nd/public_-_OL_Russian_Fed_11.07.12_(5.2012).pdf).

<sup>44</sup> [https://spdb.ohchr.org/hrdb/21st/Russie\\_23.07.12\\_\(5.2012\)\\_Tran.pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/21st/Russie_23.07.12_(5.2012)_Tran.pdf).

<sup>45</sup> OHCHR, Human Rights Day – Statement by UN High Commissioner for Human Rights Louise Arbour, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=2117&LangID=E>.

<sup>46</sup> Annan Defends U.N. Official Who Chided U.S., New York Times, 9.12.2005; [http://www.nytimes.com/2005/12/09/international/09nations.html?pagewanted=print&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2005/12/09/international/09nations.html?pagewanted=print&_r=0). Human Rights Watch, Response to Criticism of the U.N. High Commissioner for Human

In ihrer Eröffnungsrede zur 23. Sitzung des UN-Menschenrechtsrats kritisierte Hochkommissarin Pillay, dass das Gefängnis Guantanamo fortbesteht. Dies sei ein Beispiel des Krieges gegen den Terror, der das Völkerrecht verletze.<sup>47</sup> Der Pressesprecher des US-Verteidigungsministeriums entgegnete daraufhin, die Gefangenen würden, dem international anerkannten humanitären Völkerrecht entsprechend, in Guantanamo festgehalten und gemäß der US-amerikanischen Grundwerte behandelt werden. Aussagen, die das Gegenteil behaupteten, entbehrten jeder Glaubwürdigkeit.<sup>48</sup>

## V. Schlussfolgerungen und Ausblick

Gegenüber dem Menschenrechtsrat hat das Hochkommissariat eine Doppelrolle. Zum einen ist es Dienstleister und zum anderen kommentiert die Hochkommissarin eigenständig Menschenrechtsverletzungen, kritisiert Staaten und fordert sie auf, praktische Maßnahmen zu ergreifen. Natürlich kommt es hier zu Spannungen zwischen Hochkommissariat und Staaten in verschiedenen Kontexten.

Der institutionelle Zuschnitt des OHCHR erscheint nach wie vor als eine sinnvolle Konstruktion, auch wenn die Staatendominanz im Menschenrechtsrat immer wieder zu Kritik an Entscheidungen in der Auswahl und Bewertung von Themen und Ländern führt. Indessen beruht das System der Vereinten Nationen darauf, dass bei der Bewertung und Entscheidung von Maßnahmen die Staaten entscheiden und nicht die Experten(-gremien).

Die zunehmend aktive Rolle des Hochkommissariats zu vielen Themen und Ländern ist sehr zu begrüßen, auch wenn diese manchmal zu skeptischen bis ablehnenden Reaktion der betreffenden Länder führen. Das OHCHR steht unter kritischer Beobachtung nicht weniger Länder, die einer öffentlichen Kritik des OHCHR vorsichtig, kritisch bis ablehnend gegenüberstehen und dessen Informa-

---

Rights, <http://www.hrw.org/news/2005/12/14/response-criticism-un-high-commissioner-human-rights>.

<sup>47</sup> *OHCHR*, Opening statement by UN High Commissioner for Human Rights Navi Pillay at the 23rd session of the Human Rights Council, Geneva, 27 May 2013 <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13358&LangID=E>; OHCHR, Pillay says Guantanamo detention regime is a “clear breach of international law” and should be closed, <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13212&LangID=E>.

<sup>48</sup> “We continue to hold detainees under the internationally recognized Law of War and in keeping with the best of our core values, safeguarding and humanely treating all who are in our care and custody, there. Assertions that present some alternate narrative simply do not withstand intellectual rigor” (U.N. rights chief calls for closure of Guantanamo prison, Reuters, 5.04.2013; <http://www.reuters.com/article/2013/04/05/us-usa-guantanamo-un-idUSBRE9340IU20130405>).

tionen und Bewertung als einseitig kritisieren, öffentliche Kritik manchmal sogar als Mandatsüberschreitung bezeichnen. Ein wichtiger Nebeneffekt bei öffentlicher OHCHR-Kritik und Zurückweisung kann darin bestehen, dass der betroffene Staat seine Kooperation, auch vor Ort, reduziert oder einstellt. Dies schadet dann wiederum direkt der Arbeit des OHCHR.

Eine Gewichtung der öffentlichen Stellungnahmen des OHCHR wird notwendigerweise in verschiedenen Teilen der Welt unterschiedlich ausfallen, je nachdem welche Krisensituationen als besonders dramatisch angesehen werden, bei welcher Situation man sich eine realistische Chance auf Einfluss ausrechnet und welche Fachkenntnisse zu Ländern und Themen bestehen oder kurzfristig mobilisiert werden können. Frau Pillay hat sich in den letzten Jahren sehr um eine Gleichbehandlung von Ländern mit ernsthaften Menschenrechtsproblemen bemüht und auch die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats nicht ausgenommen. Wie man im Einzelfall die Erfolgsaussichten durch öffentliche Ansprache und Kritik im Vergleich zu diplomatischen Konsultationen beurteilt, ist von außen sehr schwer abschließend zu beurteilen, vor allem auch weil Informationen über nicht-öffentliche und vertrauliche Kontakte und Dialoge zwischen OHCHR und Regierungen und Entscheidungsprozesse in den Zielländern für die Forschung kaum zugänglich sind.

Trotz der öffentlichen Kritik des OHCHR an Menschenrechtsverletzungen in bestimmten Staaten bestehen derzeit dauerhafte Einladungen ("standing invitations") von 108 Regierungen an das Hochkommissariat und die Sondermechanismen, Länderbesuche vorzunehmen. Dies kann auch dem Bedeutungszugewinn des Hochkommissariats sowie seiner meist gelungenen Balance zwischen öffentlicher Kritik und Kooperation mit den Staaten zugeschrieben werden.

Die Unabhängigkeit des OHCHR wird eher indirekt als direkt von einigen Staaten infrage gestellt, indem zum Beispiel die Zusammensetzung der Mitarbeitenden kritisch thematisiert wird (Resolutionen von Kuba und anderen Staaten) und die Auffassung vertreten wird, dass ihm Mandate nur vom Menschenrechtsrat übertragen werden könnten, obwohl es ein breites unabhängiges Mandat von der UN-Generalversammlung erhalten hat. Gerade diese Unabhängigkeit von der Mandatierung durch ein Organ der Mitgliedstaaten ist grundlegend für die Rolle des Hochkommissariats, unabhängig von staatlicher Einflussnahme, Menschenrechtsverletzungen öffentlich kritisieren zu können.

Ein weiterer wichtiger Trend ist der Auf- und Ausbau von Feldmissionen und die Präsenz des OHCHR in den verschiedenen Ländern. Denn diese versetzen das Hochkommissariat in die Lage, eigenständig Informationen sammeln und bewerten zu können, und nicht nur durch Reisetätigkeit oder durch Dritte. Im Zentrum der Menschenrechtsarbeit steht bekanntlich die Sammlung und Auswertung von Informationen, besonders in schwierigen Ländern; umso wichtiger

ist die Möglichkeit, die Beobachtung vor Ort zu stärken. Unverkennbar bemühen sich eine Reihe von Organisationen bei aktuellen Konflikten genau um eine solche zeitnahe Präsenz (vor kurzem neben den Vereinten Nationen zum Beispiel die OSZE in der Ukraine).

Die Erfolgchancen hängen dabei entscheidend vom politischen Willen der Regierung des Landes ab, in dem die Feldmission im Einsatz ist. In einigen Fällen trugen, wie erwähnt, bürokratische Verfahren und geringe finanzielle Ressourcen zu begrenzten Erfolgen von Feldmissionen bei.

Der Reformbedarf beim Menschenrechtsrat wurde 2011 (Review Prozess) und 2013/14 bei den Vertragsorganen diskutiert. Die erste Überprüfung des Rates verlief inhaltlich sehr begrenzt und oberflächlich, wobei offensichtlich die Sorge um eine kontroverse Diskussion wie im Vorfeld der Gründung des Rates maßgeblich war.<sup>49</sup> Die Diskussion zu den Vertragsorganen führte zu einigen Vorschlägen, aber nicht zu strukturellen Reformen.<sup>50</sup> Das OHCHR war maßgeblich an den Diskussionen beteiligt, musste aber auch auf seine Rolle achten, nicht einseitig als Unterstützer für bestimmte Positionen von einzelnen Staaten oder Staatengruppen angesehen zu werden.

Mit Blick auf die letzten Entwicklungen im arabischen Raum hat seine Rolle in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung zugenommen. Mit der Berichterstattung der internationalen Untersuchungskommissionen zu Libyen und Syrien wurden Situationen schwerer Menschenrechtsverletzungen prominent angesprochen, und zwar im direkten Kontakt mit dem UN-Sicherheitsrat (*high politics*). Dies war bis vor fünf Jahren noch sehr unwahrscheinlich. Damit gewann die Menschenrechtsdimension erheblich an politischem Gewicht, während sie traditionell eher eine Randgröße in der sicherheitspolitischen Diskussion darstellte. Hierzu gehört die zunehmende Bedeutung des OHCHR durch seine stärkere Einbeziehung durch den Sicherheitsrat.

## **Ausblick**

Der neue Hochkommissar Prinz Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein übernimmt im September 2014 sein Amt in einer außergewöhnlich schwierigen Situation. Die politische Lage in der Region, aus der er kommt, ist in großen Teilen durch gnadenlose Machtkämpfe charakterisiert, bei denen die Beachtung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte zum Teil kaum noch eine Rolle spielt (Syrien, Irak). Gleichzeitig kam es im Rahmen des arabischen Frühlings zu einer wichtigen neuen Entwicklung im Menschenrechtsrat, dem Rückgang von regionalem

<sup>49</sup> UN Doc. A/HRC/16/21 vom 12. April 2011.

<sup>50</sup> UN Doc. A/68/268 vom 9. April 2014.

Blockdenken und daran orientierten Abstimmungen. Es ist aber unsicher, wie lange dies anhält. Indessen ist auch ein entscheidender Gegentrend erkennbar, eine Renationalisierung politischer Argumentation und Positionierung. Eine Reihe von Regierungen pochen zunehmend darauf, dass Kommentare und Kritik zur Menschenrechtssituation im eigenen nationalen Kontext zu entscheiden sind. Internationale Kritik wird als fragwürdig und als Missachtung der nationalen Souveränität angesehen. Aufgrund der Unsicherheiten von Globalisierung, internationalen und regionalen Machtverschiebungen trifft eine solche Argumentation durchaus auf Unterstützung in den Medien und Eliten nicht weniger Länder. Daraus wird deutlich, dass im Menschenrechtsschutz mehr daran gearbeitet werden muss, dass international vereinbarte Menschenrechte nicht einfach ein – eher lästiger – Export einer bestimmten Rechtskultur oder eines bestimmten Gesellschaftstyps, sondern völkerrechtliche Verpflichtungen sind und daher von allen Staaten ernst genommen und umgesetzt werden müssen. Dies erfordert unter anderem, sich auf eine Entideologisierung von Menschenrechtsarbeit zu konzentrieren (als politisch werden sie ohnehin weiter angesehen werden ...) und immer wieder auf ihre praktische Bedeutung – Hilfe für den Einzelnen und Gruppen, Forderung nach berechenbarem, kontrollierten staatlichen Verhalten – abzustellen.

## Literatur

*Alston, Philip* (1997): Not Fish nor Fowl: The Quest to Define the Role of the UN High Commissioner on Human Rights: *European Journal of International Law*, 8. Jg., Nr. 2, S. 321–335.

*Annan, Kofi/Nader Mousavizadeh* (2012): *Interventions. A Life in War and Peace*, London.

*Boyle, Kevin (Hrsg.)* (2006): *A voice for human rights. Mary Robinson*. Philadelphia, Pa.

*Broecker, Christen L.* (2013): Protection through presence: The Office of the High Commissioner for Human Rights in the field, in: Gaer, Felice D./Broecker, Christen L. (Hrsg.): *The United Nations High Commissioner for Human Rights. Conscience for the World*. Leiden/Boston, S. 157–174.

*Däubler-Gmelin, Herta* (2010): Navathanarem „Navi“ Pillay – eine bemerkenswerte Frau! Die neue UN-Hochkommissarin für Menschenrechte. In: Bielefeld, Heiner u. a. (Hrsg.): *Jahrbuch Menschenrechte*, Wien, S. 237–247.

*Flintermann, Cees/Marcel Zwamborn* (2003): *From Development of Human Rights to Managing Human Rights Development. Global Review of the OHCHR Technical Cooperation Programme. Synthesis report*, SIM Human Rights Institute, Leiden (<http://www.ohchr.org/Documents/Countries/global-reviewsynthesis.pdf>).

*Forsythe David P.* (2014): The UN Security Council and Human Rights: Promising Developments, Persistent Problems: In: *Journal of Human Rights*, Bd. 13, S. 121–145.

*Gaer, Felice D./Broecker, Christen L. (Hrsg.)* (2013): *The United Nations High Commissioner for Human Rights. Conscience for the World*. Leiden, Boston.

*Heinz, Wolfgang S.* (2014): Ein Überblick zum UN-Menschenrechtsschutz und seinen Bezügen zum humanitären Völkerrecht in: *Humanitäres Völkerrecht-Informationsschriften*, Nr. 3, S. 113–120.

*Heinz, Wolfgang S./Peter Litschke (2012): Der UN-Sicherheitsrat und der Schutz der Menschenrechte. Chancen, Blockaden und Zielkonflikte, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.*

*Hüfner, Klaus/Anne Sieberns/Norman Weiß (2012): Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun? Menschenrechtsverfahren in der Praxis, Berlin: DGVN, S. 19–275.*

*Huhle, Rainer (1998): Das Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte in Kolumbien, in: Baum, Gerhart Rudolf/Eibe Riedel/Michael Schaefer (Hrsg.), Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen, Baden-Baden, S. 211–220.*

*Kayaoglu, Turan (2014): Giving an Inch Only to Lose a Mile: Muslim States, Liberalism, and Human Rights in the United Nations. In: Human Rights Quarterly, Bd. 36, S. 61–89.*

*Kaye, David (2013): Human Rights Prosecutors? The High Commissioner for Human Rights, International Justice and the Example of Syria, in: Gaer, Felice D./Broecker, Christen L. (Hrsg.), The United Nations High Commissioner for Human Rights, Leiden/Boston, S. 246–265.*

*Kinzelbach, Katrin (2013): Chinas Menschenrechtspolitik in den UN. Beijings Normauslegung erfordert deutliche Antworten, auch von Deutschland. In: Vereinte Nationen, Nr. 2, S. 57–62.*

*Kleine-Ahlbrandt, Stephanie T. (2013): The High Commissioner, OHCHR, and China 1998–2005: Challenges and Achievements, in: Gaer, Felice D./Broecker, Christen L. (Hrsg.), The United Nations High Commissioner for Human Rights, Leiden/Boston, S. 269–293.*

*O’Flaherty, Michael (Hrsg.) (2007): The Human Rights Field Operation. Law, theory and practice, Aldershot, Hampshire u. a.*

*Moskalenko, K./Goldman, M./Fitzpatrick, C.A. (2013): The High Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, in: Gaer, Felice D./Broecker, Christen L. (Hrsg.), The United Nations High Commissioner for Human Rights, Leiden/Boston, S. 331–349.*

*Naidoo, Sigan* (2010): Navanethem Pillay. A Short Biography, in: Eboe-Osuji, Chile (Hrsg.), *Essays in International Law and Policy in Honour of Navanethem Pillay*, S. 31–36.

*Nossel, Suzanne/Broecker, Christen L.* (2013): The UN Human Rights Council, in: Gaer, Felice D./Broecker, (Hrsg.), *The United Nations High Commissioner for Human Rights*, Leiden/Boston, S. 222–244.

*OHCHR (1996)*: Advisory Services and Technical Cooperation in the Field of Human Rights. Fact Sheet No. 3 (Rev.1) (<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet3Rev.1en.pdf>).

*OHCHR (2014a)*: OHCHR Management Plan 2014–2017. Working for your rights, Genf ([http://www2.ohchr.org/english/OHCHRreport2014\\_2017/OMP\\_Web\\_version/media/pdf/0\\_THE\\_WHOLE\\_REPORT.pdf](http://www2.ohchr.org/english/OHCHRreport2014_2017/OMP_Web_version/media/pdf/0_THE_WHOLE_REPORT.pdf)).

*OHCHR (2014b)*: Human Rights Appeal 2014, Genf 2014, S. 40–45 (<http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/UNHumanRightsAppeal2014.pdf>).

*Pillay, Navi* (2013): Address by the High Commissioner at the Jacob Blaustein Institute for the advancement of Human Rights, in: Gaer, Felice D./Broecker, Christen L. (Hrsg.): *The United Nations High Commissioner for Human Rights. Conscience for the World*. Leiden/Boston, S. 63–72.

*Ramcharan, Bertrand G.* (2008): *Contemporary Human Rights Ideas*, London.

*Ramcharan, Bertrand G.* (2010): *Preventive Human Rights Strategies*, London.

*Ramcharan, Bertrand G.* (2011): *The UN Human Rights Council*, London.

*Rathgeber, Theodor* (2013): Wider den Stachel lücken. Das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte nach 20 Jahren. In: Vereinte Nationen, Nr. 4, S. 99–106.

*Robinson, Mary* (2012): *Everybody Matters: A Memoir*, London.



*Rodriguez-Rescia, Victor* (2013): The Impact of the High Commissioner on Human Rights Protection in Colombia, in: Gaer, Felice D./Broecker, Christen L. (Hrsg.), The United Nations High Commissioner for Human Rights, Leiden/Boston, S. 369–389.

*Samar, Sima* (2013): The Role of the High Commissioner for Human Rights in Protecting and Promoting Human Rights in Afghanistan and Sudan, in: Gaer, Felice D./Broecker, Christen L. (Hrsg.), The United Nations High Commissioner for Human Rights, Leiden/Boston, S. 311–331.

*Spohr, Maximilian* (2014): Der neue Menschenrechtsrat und das Hochkommissariat für Menschenrechte, Berlin: Duncker & Humblot.

*Sceats, Sonya/Shawn Breslin* (2012): China and the International Human Rights System, London: Chatham House ([http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/International%20Law/r1012\\_sceatsbreslin.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/International%20Law/r1012_sceatsbreslin.pdf)).

Auf alle in diesem Beitrag zitierten Internetquellen wurde letztmalig am 15. September 2014 zugegriffen.

## UN-Dokumente

- GA Charta der Vereinten Nationen 1945
- GA High Commissioner for the Promotion and Protection of Human Rights, UN Doc. 48/141 vom 20. Dezember 1993
- GA In larger freedom. Towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General, UN Doc. A/59/2005 vom 21. März 2005
- GA Human Rights Council, UN Doc. 60/251 vom 15. März 2006
- GA Expert seminar on the links between articles 19 and 20 of the International Covenant on Civil and Political Rights: "Freedom of expression and advocacy of religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence" (Geneva, 2–3 October 2008), UN Doc. A/HRC/10/31/add.3 vom 16.01.2009
- GA Report of the Office of the High Commissioner on the outcome of the expert workshop on the right of peoples to peace; UN Doc A/HRC/14/38 vom 17.03.2010
- GA Composition of the staff of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights; UN Doc. A/HRC/19/24 vom 26.01.2012
- GA Strengthening and enhancing the effective functioning of the human rights treaty body system, UN Doc. A/68/268 vom 9. April 2014
- GA Territorial integrity of Ukraine, UN Doc. A/68/262 vom 27.03.2014
- HRC Review of the work and functioning of the Human Rights Council, UN Doc. A/HRC/16/21 vom 12. April 2011
- HRC Composition of the staff of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights; UN Doc. A/HRC/22/L. 17 vom 15.03.2013

## **Anhang: Der OHCHR Management Plan 2014–17**

Betrachtet man die Arbeitsschwerpunkte im Querschnitt, lassen sich als zentrale Aufgaben des Hochkommissariats festhalten, zeitnah relevante Informationen zur Verfügung zu stellen, die Arbeit der Menschenrechtsorgane, Experten und Expertinnen zu unterstützen und öffentlich bekannt zu machen, über gute Praktiken zu berichten und besonders diejenigen Menschen und Gruppen zu unterstützen, die vor Ort Opfer von Verletzungen werden, die die Menschenrechte verteidigen und häufig selbst unter Repressionen staatlicher Einrichtungen oder auch von Dritten zu leiden haben.

### ***Arbeitsschwerpunkte (einige zentrale Punkte)***<sup>51</sup>

#### **1. Stärkung der internationalen Menschenrechtsmechanismen**

Hauptziel des OHCHR in diesem Bereich ist es, den Zugang zu den internationalen Menschenrechtsmechanismen zu stärken sowie deren Wahrnehmung in der Öffentlichkeit zu erhöhen. Außerdem sollen Kohärenz und Synergie zwischen den Mechanismen verbessert werden.

Hierfür ist das OHCHR in einer privilegierten Position, Herausforderungen zu identifizieren und Lösungen anzubieten. Es veröffentlicht die Empfehlungen der Menschenrechtmechanismen zu den Staaten und hilft bei der Implementierung.

Es will seine Arbeit in diesem Bereich voranbringen durch das Eintreten für weitere Ratifikationen und die Rücknahme von Vorbehalten in internationalen Übereinkommen, durch öffentliche Stellungnahmen, bilaterale Treffen, technische Kooperation mit Regierungen und NGOs. Der Zugang zu den Menschenrechtsmechanismen soll für nationale Menschenrechtsinstitutionen (NHRIs) und NGOs verbessert werden. Dies soll u. a. durch die Veröffentlichung von Informationen auf der Webseite des OHCHR geschehen, die Organisation von Workshops und die Entwicklung von Trainingsmaterialien.

Die Mitwirkung der Mitgliedstaaten in der Arbeit der Menschenrechtsmechanismen soll durch die Etablierung von nationalen Koordinierungsstellen, Kooperation mit NHRIs und Bereitstellung von Informationen für Staaten gestärkt werden. Des Weiteren soll die Umsetzung neuer, durch die Menschenrechtsmechanismen entwickelter Standards auf mitgliedstaatlicher Ebene unterstützt werden. Es soll zu mehr Kooperation mit regionalen Menschenrechtssystemen kommen, um die Kohärenz von internationalen und regionalen Menschenrechtsnormen zu gewährleisten.

<sup>51</sup> OHCHR 2014A, 31–95, zusammengefasst durch die Vf.

## **2. Förderung von Gleichheit und Nichtdiskriminierung**

Das OHCHR unterstützt die Arbeit der Sonderberichterstattenden, Organe des Menschenrechtsrats und Working Groups zu Nichtdiskriminierung und Gleichheit vor dem Gesetz. Es bietet ein globales Forum, um Informationen und Standpunkte hierzu auszutauschen, und unterstützt Staaten, um ihre internationalen Verpflichtungen zu erfüllen (durch Reformen, die Implementierung von Antidiskriminierungsgesetzen etc.)

In den nächsten Jahren will das OHCHR die Anwendung von Nichtdiskriminierungs- und Gleichheitsstandards durch Richter- und Anwaltschaft stärken. Hierfür unterstützt es Fortbildungsaktivitäten, organisiert Seminare und entwickelt ein Handbuch zu Nichtdiskriminierungsstandards. Die Kooperation mit den Staaten und der Zivilgesellschaft soll gestärkt werden, um ein Bewusstsein für die Verabschiedung von Antidiskriminierungsgesetzen zu schaffen. Es wird nationale Aktionspläne gegen Rassendiskriminierung und für Minderheitenschutz unterstützen und technische Hilfe bei der Umsetzung von Reformen bereitstellen. Des Weiteren soll die Vertretung von marginalisierten und diskriminierten Gruppen in staatlichen Institutionen verbessert werden. Dafür will das OHCHR nationale Akteure unterstützen, Daten zu sammeln, um die Gründe für Unter- oder Nichtrepräsentation solcher Gruppen zu analysieren. Es wird außerdem technische Unterstützung für NGOs und NHRIs bereitstellen, um diese bei der Entwicklung von Nichtdiskriminierungsmechanismen zu unterstützen.

## **3. Bekämpfung von Straffreiheit und Stärkung von Verantwortlichkeit und Rechtsstaatlichkeit**

Die Schwerpunkte des OHCHR liegen hier auf Menschenrechten in der Rechtspflege, Folter, Todesstrafe und Freiheitsentzug, auf Terrorismusbekämpfung und Menschenrechten, rechtlichem und gerichtlichem Schutz von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten.

Das OHCHR wirkt bei der Entwicklung und Implementierung von Menschenrechtsnormen mit, unterstützt Mitgliedstaaten und NGOs in ihrer Arbeit, um Straflosigkeit zu bekämpfen. Die Mitgliedstaaten werden insbesondere dabei unterstützt, Folter zu bekämpfen und menschenrechtskonforme Strategien zur Bekämpfung des Terrorismus zu implementieren.

Im Bereich der Terrorismusbekämpfung will das OHCHR weiterhin durch Beobachtung und Berichterstattung auf die Einhaltung der Menschenrechte achten und auf Verletzungen aufmerksam machen. Außerdem sollen Mechanismen der Rechenschaftslegung für Menschenrechtsverletzungen geschaffen wer-

den. Es setzt sich für die Schaffung eines solchen Mechanismus bei Nachkonflikt-Gesellschaften ein (Übergangsjustiz, Wahrheitsprozesse).

Des Weiteren appelliert das OHCHR an die Mitgliedstaaten, das Zusatzprotokoll zum Sozialpakt zu ratifizieren und dem Statut des Internationalen Strafgerichtshofes beizutreten bzw. die Kooperation mit diesem Gerichtshof auszuweiten.

#### **4. Die Integration von Menschenrechten in Wirtschaft und Entwicklung**

Das OHCHR legt den Schwerpunkt auf das Recht auf Entwicklung, die Post-2015-Entwicklungsagenda, das Recht auf Wasser und Sanitärversorgung, Land und Wohnen. Auch die Themen Wirtschaft und Menschenrechte, Politik und Budgetprozesse und soziale und kulturelle Rechte werden genannt.

Es verweist auf sein aktives Engagement bei globalen Konferenzen und der Agenda der Generalversammlung. Außerdem hat es technische Unterstützung bei der Integration von Menschenrechten in Entwicklung, Armutsbekämpfung und Wirtschaftsstrategien geleistet.

Zukünftig wird das OHCHR die Implementierung von nationalen Gesetzen, die Schutz vor Vertreibung bieten, fördern und unterstützen. Außerdem will es technische Unterstützung für die Anerkennung von Landrechten, insbesondere von Frauen und indigenen Völkern, leisten.

Bezüglich Mechanismen zur Rechenschaftslegung sollen NGOs dabei unterstützt werden, die Einhaltung von Menschenrechten bei Wirtschaftsaktivitäten zu beobachten. Außerdem wird das OHCHR Regelungen zur rechtlichen Verantwortlichkeit von Wirtschaftsunternehmen und dem Finanzsektor für Menschenrechtsverletzungen fördern.

Des Weiteren soll ein Dialog über Entwicklungsprojekte und Zugang zu natürlichen Ressourcen begonnen werden, die eine Menschenrechtsdimension haben. Schließlich wird sich das OHCHR mit den Mitgliedstaaten und NGOs für eine Einbeziehung von Menschenrechten in die Post-2015-Agenda einsetzen.

#### **5. Ausweitung des demokratischen Raums**

Die Schwerpunkte der Arbeit des OHCHR liegen hier im Bereich der Meinungs-, Medien- und Versammlungsfreiheit (einschließlich des Verbots zur Aufstachelung von Hass), dem Schutz von Journalistinnen und Journalisten, Menschenrechtsverteidiger/inn/en (insbesondere Frauen) und der Menschenrechtsbildung (insbesondere Jugend).

Das OHCHR unterstützt internationale Menschenrechtsmechanismen, Vertragsorgane und Sonderverfahren des Menschenrechtsrats. Es hat in diesem Bereich an Glaubwürdigkeit gewonnen, da es die Verletzungen solcher Freiheiten direkt anspricht.

Es will zukünftig Analysen für relevante Standards und zur Rechtsprechung in diesem Bereich bereitstellen, um so die Arbeit von Gesetzgebung und NGOs zu unterstützen. Außerdem sollen Gesetzgebungsprozesse und deren Konformität mit den Menschenrechten beobachtet und darüber berichtet werden. Programme zur Menschenrechtsbildung, vor allem für die Jugend, sollen etabliert und gestärkt werden. Das OHCHR will ferner Monitoringmechanismen unterstützen, die die Umsetzung von Menschenrechtsbeschwerden beobachten. Schließlich will es die Partizipation von Rechtsträger/inn/en in Entscheidungsprozessen beobachten und hierzu berichten. Zivilgesellschaftliche Gruppen sollen vor Repressalien geschützt werden.

## **6. Frühwarnung und der Menschenrechtsschutz in Konfliktsituationen, Gewalt und Unsicherheit**

Das OHCHR fokussiert seine Arbeit in diesem Bereich auf internationale und nicht-internationale Konflikte sowie auf humanitäre Krisen, die durch Menschen oder Umweltkatastrophen verursacht werden. Weitere Schwerpunkte sind soziale, wirtschaftliche und politische Gewalt, Gewalt durch organisierte Kriminalität sowie sexuelle und genderbasierte Gewalt.

Die Stärke des OHCHR liegt in seinem Beitrag zur Frühwarnung in der kritischen Analyse, Berichterstattung, um die Themen in die öffentliche Wahrnehmung zu bringen. Dies soll für Akteure und Entscheidungsträger/inn/en aktuelle Daten und mögliche Frühwarnanalysen von Menschenrechtsverletzungen bereitstellen, um die Menschenrechtsdimension angemessen zu berücksichtigen.

Das OHCHR will weiter mit den Mitgliedstaaten interagieren, insbesondere mit Mitgliedern des Sicherheitsrats, damit menschenrechtliche Themen in den Mandaten von Friedensmissionen beachtet werden.

Auch soll ein Fokus auf die Arbeit von Staaten gelegt werden, in denen es kaum adäquate Antworten auf Menschenrechtsverletzungen gibt. Hier will sich das OHCHR darum bemühen zu helfen, Spannungen und potentielle Gewalt einzudämmen, die im Rahmen von Protesten und Aktionen zur Verteidigung von Rechten auftreten können. Es bietet technische Unterstützung und Rat an, um einen rechtlichen Rahmen mitzugestalten, der der Bekämpfung des Menschenhandels und dem Zugang zur Justiz dienen soll.