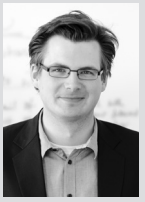
Die ›Human Rights up Front‹-Initiative der UN

Mit seiner Präventionsagenda knüpft UN-Generalsekretär António Guterres an die ›Human Rights up Front‹-Initiative seines Vorgängers an. Diese verzahnt Mechanismen zur Frühwarnung vor schweren Menschenrechtsverletzungen, stärkt die Arbeit der UN-Landesteams und hat einen Kulturwandel im UN-System angestoßen.



Gerrit Kurtz, geb. 1985, promoviert am King's College London und ist Non-Resident Fellow am Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin. Foto: GPPi

UN-Generalsekretär António Guterres hat eine übergeordnete Priorität für seine Arbeit identifiziert: die Prävention von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen.[1] Der Begriff der Prävention soll seiner Auffassung nach als Querschnittsaufgabe für die drei Säulen der Vereinten Nationen – Frieden und Sicherheit, nachhaltige Entwicklung und Menschenrechte – dienen.[2] Damit knüpft Guterres an die ›Human Rights up Front‹-Initative (HRuF-Initiative) an, die bereits ein Reformprojekt seines Vorgängers Ban Ki-moon war.[3]

Die Initiative richtet sich insbesondere nach innen an die Arbeit der UN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter sowie die Zusammenarbeit der relevanten UN-Institutionen. Die HRuF-Initiative entstand als Reaktion des Sekretariats auf das nicht angemessene Verhalten des gesamten UN-Systems während des Endes des Bürgerkriegs in Sri Lanka. Vor diesem Hintergrund sind neue Abstimmungsmechanismen im UN-Sekretariat geschaffen worden, die Menschenrechtsaufgaben von UN-Entwicklungsorganisationen vor Ort stärken und bestehende Instrumente zusammenführen, die der personellen Unterstützung von UN-Landesteams (UN Country Team – UNCT) dienen.

Bei seinem ersten Auftritt als Generalsekretär im UN-Sicherheitsrat sagte Guterres, dass weder Krieg noch Frieden unvermeidlich seien. Frieden sei »das Ergebnis schwieriger Entscheidungen, harter Arbeit und Kompromisse. Wir sollten ihn nie für selbstverständlich nehmen, sondern ihn schätzen und fördern in jedem Land, zu jeder Zeit. Prävention ist nicht bloß eine Priorität, sondern die Priorität. Wenn wir unsere Verantwortungen wahrnehmen, werden wir Leben retten, Leiden vermindern und Millionen Menschen Hoffnung geben.«[4] Die HRuF-Initiative bietet für diese Vision passende Anknüpfungspunkte.

Eine systemische Herausforderung

Die HRuF-Initiative entstand als Antwort auf das »systemische Versagen«, das ein Untersuchungsbe-

1 Dank gebührt allen Interviewpartnern sowie Sarah Brockmeier, Aurélie Domisse und Sophie Eisentraut für ihre hilfreichen Kommentare. Der finanziellen Unterstützung der Heinrich-Böll-Stiftung sowie des ›UK Economic and Social Research Council‹ sei ebenfalls herzlich gedankt.

2 Rede des UN-Generalsekretärs António Guterres in der Westminster Central Hall, London, am 10.5.2017.

3 Bislang nicht veröffentlichter Brief des UN-Generalsekretärs, ›The Vision of the Secretary-General on Prevention, 2017‹. Das Dokument wurde den Mitgliedstaaten am 3.5.2017 zugesandt.

4 Rede des UN-Generalsekretärs während einer öffentlichen Debatte im UN-Sicherheitsrat zum Thema Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit: Konfliktprävention und nachhaltiger Frieden, 10.1.2017, www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-01-10/secretary-generals-remarks-security-council-open-debate-maintenance

richt dem UNCT in Sri Lanka und dem Sekretariat der Vereinten Nationen in Bezug auf die letzten Monate des Bürgerkriegs in den Jahren 2008 und 2009 vorgeworfen hatte.[5] Neben dem UN-Entwicklungsprogramm (United Nations Development Programme – UNDP) gehörten dem UNCT in Sri Lanka unter anderem die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der UN (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO), die Internationale Organisation für Migration (International Organization for Migration – IOM), die Weltbank und das UN-Kinderhilfswerk (United Nations Children's Fund – UNICEF) an. Die Organisationen arbeiten gemäß ihrer jeweiligen Mandate als Teil eines umfassenden Entwicklungsprogramms, das das UN-System mit der Gastregierung vereinbart. Ein Residierender Koordinator der UN (United Nations Resident Coordinator – RC) stimmt die Arbeit der im UNCT vertretenen Organisationen ab. Grundsätzlich ist die oder der RC auch gleichzeitig Leiterin oder Leiter des lokalen UNDP-Büros. In humanitären Notfällen übernimmt der RC zusätzlich die Funktion des humanitären Koordinators der vor Ort vertretenen humanitären Organisationen.

Jede einzelne dieser Organisationen beschäftigt für ihren jeweiligen Arbeitsbereich Analyse- und Programmmitarbeiterinnen und -mitarbeiter, aber die Ressourcen, die dem Büro des RC für eine umfassende politische Analyse und Diplomatie zur Verfügung stehen, sind sehr begrenzt. Innerhalb der Hauptabteilung für Politische Angelegenheiten (Department of Political Affairs – DPA) in New York gibt es zwar Ansprechpartnerinnen und -partner für jedes Einsatzland, aber vor der HRuF-Initiative wurden diese Kommunikationskanäle nicht regelmäßig genutzt.[6]

Die Kritik am Verhalten der Vereinten Nationen in der Endphase des Bürgerkriegs in Sri Lanka entzündete sich weniger an einzelnen Personen oder Organisationen, sondern richtete sich an das System als solches. Jede UN-Organisation vor Ort sah die Situation in erster Linie aus ihrer Perspektive.

Es gab keine gemeinsame Analyse der politischen Optionen und Gefahren für die Zivilbevölkerung in Sri Lanka aus dem UN-System. Zwar habe es eine »exzellente Analyse der Risiken« in Sri Lanka durch das DPA gegeben, aber »die Analyse und Schlussfolgerungen wurden als die Schlussfolgerungen des DPA angesehen. Niemand sonst fühlte sich verantwortlich, diese wahrzunehmen«, beschrieb ein UN-Mitarbeiter die Situation.[7] Politischer Druck durch die UN wäre der Schlüssel gewesen, argumentierte ein UN-Mitarbeiter in einem Interview, um die Konfliktparteien zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts zu bewegen.[8] Dazu fehlte es jedoch an den richtigen Personen vor Ort und der Abstimmung zwischen UN-Institutionen in New York. Im UN-Landesteam kannten sich zu wenige Personen im Bereich Menschenrechte und mit Verletzungen des humanitären Völkerrechts aus. Die sri-lankische Regierung hatte immer wieder UN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeitern die Arbeitserlaubnis verweigert.[9] Im Januar 2009 begannen einige UN-Bedienstete aus eigener Initiative, die zivilen Opfer der Kriegshandlungen systematisch zu zählen. Doch dafür hatten sie kein ausdrückliches Mandat. Der RC teilte zwar im März 2009 die Daten den diplomatischen Vertretungen in Colombo mit, spielte jedoch ihre Bedeutung gegenüber der Regierung und in der Öffentlichkeit herunter, als das Amt der Hohen Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) und Mitglieder der diplomatischen Vertretungen die Daten veröffentlichten.[10]

Die Kritik am Verhalten der Vereinten Nationen entzündete sich weniger an einzelnen Personen oder Organisationen, sondern richtete sich an das System als solches.

In New York konzentrierte sich der Nothilfekoordinator der Vereinten Nationen John Holmes darauf, einen humanitären Zugang herzustellen. Er durfte als einziger die Mitglieder des Sicherheitsrats in informellen Sitzungen über die Lage vor Ort unterrichten. Dies entsprach seiner Amtsbefugnis, allerdings fehlte den Mitgliedstaaten so eine ausdrücklich menschenrechtliche Perspektive.

5 Gerrit Kurtz, An der Verantwortung gescheitert? Die Vereinten Nationen und das Ende des Bürgerkriegs in Sri Lanka, Vereinte Nationen (VN), 2/2013, S. 69–74.

6 Telefoninterview mit einem UN-Mitarbeiter am 8.3.2017.

7 Interview mit zwei UN-Mitarbeitern am 9.4.2015 in New York.

8 Telefoninterview mit einem UN-Mitarbeiter am 1.7.2014.

9 Report of the Secretary-General's Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka, November 2012, S. 8, www.un.org/News/dh/infocus/Sri_Lanka/The_Internal_Review_Panel_report_on_Sri_Lanka.pdf

10 Report of the Secretary-General's Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka, a.a.O. (Anm. 9), S. 12.

Die Notwendigkeit der HRuF-Initiative ist offenkundig: Zuletzt retteten sich rund 30 000 Menschen in eine Schutzzone für Zivilisten in der Nähe einer UNMISS-Außenstelle in Wau, Südsudan. UN PHOTO: NEKTARIOS MARKOGIANNIS

Bei der Auswertung des Untersuchungsberichts kam das Büro des Generalsekretärs zu der Erkenntnis, dass »ein systemisches Versagen eine systemische Lösung« verlange, erläuterte Andrew Gilmour.[11]

Statt in den abgesteckten Kompetenzen ihrer jeweiligen Organisationen zu denken, sollten UN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter sich als Teil eines Ganzen fühlen.

Dies war der Ausgangspunkt der HRuF-Initiative. Im September 2013 genehmigte Ban den Aktionsplan und im Dezember desselben Jahres unterrichtete sein Stellvertreter Jan Eliasson die Generalversammlung.

Ein umfassendes Reformpaket

Die HRuF-Initiative hat drei übergreifende Ziele: Erstens soll sie einen Kulturwandel innerhalb des UN-Systems anregen, damit alle UN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter Menschenrechte als einen Teil ihrer Arbeit ansehen; zweitens sollen verbesserte Frühwarn- und Abstimmungsmechanismen sowohl in den Einsatzorten als auch in New York etabliert werden und drittens strebt sie einen offeneren Umgang mit den Mitgliedstaaten in Fragen der Menschenrechte an.[12]

Bei der HRuF-Initiative geht es nicht allein um Einzelmaßnahmen. Statt in den abgesteckten Kompetenzen ihrer jeweiligen Organisationen zu denken, sollten UN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter sich als Teil eines Ganzen fühlen. Sie sollten ermutigt werden, auf Grundlage der normativen Prinzipien der Vereinten Nationen – vor allem auf Basis der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte – zu handeln.[13]

Dieser Kulturwandel soll über einen Dreiklang von öffentlichen Bekenntnissen der UN-Leitungsebene, Trainingsmaßnahmen für alle UN-Angestellten und veränderte Auswahl- und Bewertungsprozesse von RCs erfolgen. »Aus der Perspektive der Menschen sind die Herausforderungen, vor denen sie stehen, nicht in verschiedene Mandate wie das UN-System aufgeteilt«, fasst Kyung-wha Kang, frühere Beigeordnete Generalsekretärin für humanitäre Angelegenheiten, die wichtigste Erkenntnis zusammen.[14] 13 000 UN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter haben bereits das neue Menschenrechtstraining absolviert.[15] Bei der Auswahl und regelmäßigen Bewertung von RCs wirkt mittlerweile auch das OHCHR mit. Zudem passte die UN-Entwicklungsgruppe (United Nations Development Group – UNDG) die Tätigkeitsanforderungen für RCs an und verfasste neue Richtlinien zur Menschenrechtsarbeit von RCs und UN-Landesteams.[16]

Gleichzeitig ist allen Beteiligten bewusst, dass eine Organisationskultur von der Größe und Komplexität der Vereinten Nationen nicht von heute auf morgen verändert werden kann. Die Reformen müssen sich in der Praxis bewähren und die UN-Leitungsebene muss in Krisensituationen zeigen, dass sie hinter dem Engagement ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter steht. Hingegen kann Führungsversagen auch Konsequenzen haben. So unterstützte UN-Generalsekretär Ban die Entscheidung der Leiterin der Mission der Vereinten Nationen in Südsudan (United Nations Mission in South Sudan – UNMISS) Hilde Johnson, Menschen, die in Gefahr waren, auf dem Gelände der Mission direkten physischen Schutz zu gewähren.[17] Gleichfalls

11 Interview mit dem Beigeordneten Generalsekretär für Menschenrechte Andrew Gilmour am 1.3.2017 in New York.
12 United Nations, Human Rights up Front: A Summary for Staff, 2016, www.un.org/News/dh/pdf/english/2016/Human-Rights-up-Front.pdf
13 Vgl. Andrew Gilmour, The Future of Human Rights: A View from the United Nations, Ethics & International Affairs, 28. Jg., 2/2014, S. 239–250.
14 Das UN-Video ist abrufbar unter: www.youtube.com/watch?v=vaImI7u-EL4
15 Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), United Nations Human Rights Appeal 2017, Februar 2017, S. 27.
16 UN Development Group (UNDG), Guidance Note on Human Rights for Resident Coordinators and UN Country Teams, New York 2015.
17 Gerrit Kurtz, With Courage and Coherence. The Human Rights up Front Initiative of the United Nations, Global Public Policy Institute, Berlin 2015, S. 23–26.

bat Ban im Jahr 2015 den Leiter der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic – MINUSCA) Babacar Gaye um seinen Rücktritt, nachdem Berichte über sexuelle Übergriffe von französischen und UN-Friedenssoldaten aufkamen.

Frühwarnung und Abstimmungsmechanismen

Ein Hindernis für die effektive Frühwarnung im UN-System ist die Skepsis vieler Mitgliedstaaten. Sie wollen nicht auf Risikolisten landen oder gar auf die Tagesordnung des Sicherheitsrats geraten, der Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta beschließen kann. Da insbesondere UN-Organisationen im Bereich der Entwicklungspolitik eng mit den Gastregierungen zusammenarbeiten müssen, sind die Organisationen vorsichtig gegenüber der Beobachtung der Menschenrechtslage und anderen Risikofaktoren für bewaffnete Konflikte eingestellt.

Die Antwort der HRuF-Initiative auf diese Herausforderung ist Universalität: Die Frühwarnmechanismen beziehen sich grundsätzlich auf alle Mitgliedstaaten, insbesondere jene, die noch nicht auf der Tagesordnung des Sicherheitsrats stehen. Dazu führten die Vereinten Nationen regelmäßige Überprüfungsmechanismen (regional quarterly reviews) ein. Unter dem gemeinsamen Vorsitz der Regionaldirektoren von DPA und UNDP bringen diese Mechanismen alle relevanten UN-Institutionen in New York zusammen, um über die Situation in einem Staat und die Maßnahmen des UN-Systems als Ganzes zu sprechen. Dabei berücksichtigen sie Informationen aus dem gesamten UN-System und konsultieren den RC. Die Überprüfungsmechanismen finden in sechs regionalen Formaten statt. Wenn die Teilnehmer der Überprüfungsmechanismen dies für nötig erachten, können sie Herausforderungen auch an die politische Leitungsebene der Vereinten Nationen weiterleiten, um eine Entscheidung des gesamten UN-Systems zu erreichen.

Laut Aussage von Beteiligten geht der Wert dieser Überprüfungsmechanismen über die konkreten Ergebnisse hinaus. Die offene Diskussion ermöglicht überhaupt erst die Bildung eines umfassenden Lagebilds, das von den Einsichten und Netzwerken der verschiedenen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit, humanitären Hilfe, Menschenrechtsarbeit und der politischen Analyse profitiert. So nehmen UNDP-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter menschenrechtliche Themen eher in den Blick und prüfen, wie beispielsweise bestimmte Gesetze die Arbeit nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) einschränken und welche Hebel sie besitzen, um sich bei Regierungen für eine Rücknahme derartiger Gesetze einzusetzen.[18]

Grundsätzlich soll es vergleichbare Absprachen auch direkt vor Ort in Staaten, in denen die UN arbeiten, geben. Diese befinden sich jedoch noch in der Erprobungsphase. In einem Staat, in dem das UN-Landesteam seit Mai 2016 solche präventiven Treffen durchführt, hat der Gedankenaustausch zu einem größeren Vertrauen zwischen den beteiligten UN-Organisationen vor Ort geführt. Durch die persönlichen Besprechungen können auch sensible Beobachtungen geteilt und berücksichtigt werden, die sonst in keinem Bericht auftauchen würden.[19]

Die Frühwarnmechanismen der HRuF-Initiative beziehen sich grundsätzlich auf alle Mitgliedstaaten.

Umgang mit UN-Mitgliedstaaten

Die Frühwarnmechanismen, die die Vereinten Nationen als Teil der HRuF-Initiative eingerichtet haben, gelten nur UN-intern. Mitgliedstaaten oder zivilgesellschaftliche Organisationen sind an diesen Mechanismen nicht beteiligt. Wenn die UN allerdings gegenüber Gastregierungen geschlossener auftreten, dann kann die Effektivität von Konfliktprävention insgesamt erhöht werden. UN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter erklärten beispielsweise, dass sich die UN im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen in Nigeria im Jahr 2015 kohärenter und effektiver verhalten hätten als bei früheren Gelegenheiten.[20] Den genauen Beitrag der UN-Maßnahmen zu spezifizieren, die zum friedlichen Ausgang der Wahlen beigetragen haben, ist jedoch sehr schwierig.[21]

18 Telefoninterview mit einem UN-Mitarbeiter am 19.4.2017.

19 Telefoninterview mit einer UN-Mitarbeiterin am 8.5.2017. Die Mitarbeiterin bat darum, den Staat nicht öffentlich zu nennen, da sich die Abstimmung noch in der Probephase befindet.

20 Interview mit zwei UN-Mitarbeitern am 9.4.2015 in New York.

21 Vgl. Nkwachukwu Orji, Preventive Action and Conflict Mitigation in Nigeria's 2015 Elections, Democratization, 24. Jg., 4/2016, S. 707–723.

Der Schwung, den die HRuF-Initiative in den Umgang des Sekretariats mit den UN-Mitgliedstaaten brachte, lässt sich auch daran ablesen, dass die informellen Lagebesprechungen des DPA deutlich zugenommen haben. Im Jahr 2015 fanden doppelt so viele statt wie noch im Jahr zuvor. Das DPA nutzt dazu den Tagesordnungspunkt ›any other business‹, um den Sicherheitsratsmitgliedern aktuelle Hintergründe auch zu Staaten zu vermitteln, die nicht auf der formellen Tagesordnung des Rates stehen.[22]

Auch nach der Einführung der HRuF-Initiative wurden die Vereinten Nationen von Skandalen erschüttert.

Seit September 2016 gibt es ein neues Format, in dem das Sekretariat die Mitglieder des Sicherheitsrats in informellen Treffen über politische und menschenrechtliche Hintergründe zu einer bestimmten Situation unterrichtet. Diese ›Situational Awareness Briefings‹ wurden auf Vorschlag Neuseelands eingeführt und finden seitdem monatlich statt. Allerdings haben sich diese Unterrichtungen des Sekretariats bis Januar 2017 nur mit Situationen befasst, die auch auf der Tagesordnung des Sicherheitsrats stehen.[23]

Probleme und Herausforderungen

Angesichts der großen Ambitionen der Initiative ist es nicht verwunderlich, dass sich die kulturellen Veränderungen noch nicht vollständig durchgesetzt haben. Organisationen in den drei Säulen des UN-Systems haben sehr unterschiedliche Herangehensweisen an Menschenrechtsverletzungen. Dies gilt zum Beispiel für die Frage, wann öffentlicher Druck mehr erreicht als stille Diplomatie. Das OHCHR mit einem Mandat, über Menschenrechtsverletzungen zu berichten, beantwortet diese Frage in der Regel anders als etwa das Welternährungsprogramm (World Food Programme – WFP), das von humanitärem Zugang abhängig ist.[24] Ähnlich verhält es sich mit der Rolle der Gastregierung. Entwicklungsorganisationen wie das UNDP sind auch auf die Zusammenarbeit mit autoritären Regierungen angewiesen, deren Umgang mit zivilgesellschaftlichen Organisationen das OHCHR öffentlich rügt.

Auch nach der Einführung der HRuF-Initiative wurden die Vereinten Nationen von Skandalen erschüttert. Dies zeigte sich am Umgang der UN mit Hinweisen über französische Soldaten, die der vom Sicherheitsrat mandatierten Operation ›Sangaris‹ in der Zentralafrikanischen Republik angehörten und Kinder missbrauchten. Anstatt die Hinweise ernst zu nehmen, suspendierten die Vereinten Nationen den OHCHR-Mitarbeiter Anders Kompass, der Beweismaterial an die französischen Behörden weitergegeben hatte. In ganz ähnlicher Sprache wie der Untersuchungsbericht zu Sri Lanka im Jahr 2012 sprach ein unabhängiger Untersuchungsbericht im Dezember 2015 von »grobem institutionellen Versagen.«[25]

Darüber hinaus sind die Entscheidungen der Abstimmungsmechanismen nicht immer leicht in greifbare Ergebnisse zu verwandeln. Zum Beispiel ist der Bedarf an zusätzlichem Fachpersonal (Peace and Development Advisor – PDA), das UNDP und DPA den UN-Landesteams auf Wunsch zur Verfügung stellen, stärker gewachsen als die finanziellen Mittel. Derzeit sind 39 Personen im Einsatz. Um den Bedarf von elf weiteren Personen zu finanzieren, benötigt das Programm ab dem Jahr 2018 jedoch rund vier Millionen US-Dollar.[26]

Die Entsendung von UN-Beraterinnen und -Beratern für Menschenrechte gestaltet sich ebenfalls schwierig. Die Aufgaben dieser Personen bestehen darin, den RC und das UN-Landesteam in der Umsetzung eines menschenrechtsbasierten Entwicklungsansatzes zu unterstützen. Allerdings kann die Entsendung von Menschenrechtsberatern bis zu 24 Monate dauern. In der Zwischenzeit kann jedoch der RC bereits gewechselt haben und die neue Person im Amt nicht mehr den gleichen Bedarf für eine zusätzliche menschenrechtliche Unterstützung sehen.[27]

22 Security Council Report, In Hindsight: Making Effective Use of ›Any Other Business‹, 1.4.2016, www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2016-04/in_hindsight_making_effective_use_of_any_other_business_1.php

23 Security Council Report: Can the Security Council Prevent Conflict?, 9.2.2017, S. 12.

24 Julia Steets/Andrea Binder/András Derzsi-Horváth/Susanna Krüger/Lotte Ruppert, Drivers and Inhibitors of Change in the Humanitarian System, Global Public Policy Institute, April 2016, S. 44–61.

25 Marie Deschamps/Hassan B. Jallow/Yasmin Sooka, Taking Action on Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers. Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic, 17.12. 2015, S. v.

26 Kommunikation mit UN-Mitarbeitern am 26.4.2017. Derzeit werden die Personalstellen von der Europäischen Union, Deutschland, Norwegen, Schweden, der Schweiz und Großbritannien getragen.

27 Monika Zabel/Elizabeth Gibbons, Evaluation of the Support Provided by OHCHR Human Rights Advisors (HRAs), Final Report, Office of the High Commissioner for Human Rights, Februar 2016.

Ein neuer Enthusiasmus für Prävention

Nach seinem Amtsantritt hat UN-Generalsekretär António Guterres seinen rhetorischen Einsatz für mehr Prävention in erste konkrete Maßnahmen umgesetzt. So ordnete er die Frühwarn- und Entscheidungsmechanismen im UN-Sekretariat neu. Seit März 2017 gibt es eine stärker integrierte Präventionsarchitektur und die Überprüfungsmechanismen werden nun monatlich statt vierteljährlich durchgeführt (regional monthly reviews). Damit schließen sie an die ebenfalls monatlichen Treffen des Ausschusses mit der stellvertretenden politischen Leitung der betreffenden UN-Institutionen an, der Prävention als einen festen Tagesordnungspunkt hat. Der Ausschuss kann Entscheidungen schließlich an den Exekutivausschuss weiterleiten, der die engsten Berater des Generalsekretärs versammelt und sich einmal in der Woche unter Vorsitz von Guterres trifft.

Der UN-Generalsekretär hat zudem angekündigt, die Mediations- und Konfliktlösungsfähigkeiten der Vereinten Nationen deutlich zu verbessern.[28] Gleichzeitig hat er ein internes Team beauftragt, Vorschläge für die Umstrukturierung des Sekretariats im Bereich der Friedenssicherung vorzulegen.[29] Damit könnte eine Schwerpunktverlagerung der UN-Arbeit von teuren Friedensmissionen zu mehr präventiver Diplomatie einhergehen.[30]

Fazit und die Rolle Deutschlands

Haben all diese Mechanismen und Maßnahmen nun dazu geführt, dass weniger schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen verübt werden? Angesichts der überaus komplexen Zusammenhänge, langen Wirkungsketten sowie der Vielzahl von beteiligten Akteuren, lässt sich diese Frage nicht eindeutig beantworten. Internationale Organisationen haben immer einen begrenzten Einfluss auf innerstaatliche Konflikte und die UN können regionale Rivalitäten und geopolitische Interessen nur einbinden, aber nicht verhindern. Unsicherheit liegt in der Natur von Prävention. Viel hängt von einer umfassenden und flexiblen Situationsanalyse, der Qualifikation und dem Mut von Führungskräften vor Ort sowie der Bereitschaft der Konfliktparteien ab, ihren Streit friedlich auszutragen. Gleichwohl haben die Vereinten Nationen ihre Fähigkeit, schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen frühzeitig zu verhindern, definitiv verbessert.

Mitgliedstaaten wie Deutschland, die die Rolle der UN im Bereich Prävention stärken wollen, sollten sicherstellen, dass die HRuF-Initiative und die Präventionsagenda von Generalsekretär Guterres ein Erfolg werden. Dazu können sie die Finanzierung für PDAs sicherstellen, sich in den Aufsichtsräten der UN-Entwicklungsorganisationen für Prävention und Menschenrechte einsetzen, und sich vor Ort regelmäßig und intensiv mit den RCs zu politischen und menschenrechtlichen Themen absprechen. Deutschland, das sich gerade für einen nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat für die Jahre 2019/2020 bewirbt, sollte hierbei eine führende Rolle übernehmen. Im Sicherheitsrat sollte es sich für mehr Besuche des Rates in einer präventiven Funktion einsetzen, ähnlich dem von Großbritannien organisierten Besuch in der Tschadseeregion im März 2017. Glaubwürdig wird Deutschland auch dadurch, dass es die Forderung nach mehr Prävention in seiner eigenen Außen- und Entwicklungspolitik ernst nimmt und sich gerade dort für die Prinzipien der Weltorganisation einsetzt, wo diese bedroht sind.

Die UN haben ihre Fähigkeit, schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen frühzeitig zu verhindern, definitiv verbessert.

English Abstract

Gerrit Kurtz
The UN's ›Human Rights up Front‹ initiative pp. 110–115

UN Secretary-General António Guterres' conflict prevention agenda builds upon the achievements of the ›Human Rights up Front‹ initiative launched by his predecessor. The initiative has created a more integrated early-warning system, strengthened the preventive work of UN Country Teams, and initiated a cultural change within the UN system. However, creating confidence between the different pillars of the UN system remains a challenge. Step by step, the new early-warning mechanisms at headquarter and country level will contribute to a more holistic understanding of the risks of grave human rights abuses, allowing a more coherent UN response.

28 Rede von UN-Generalsekretär António Guterres, a.a.O. (Anm. 2).
29 Bislang nicht veröffentlichter Brief des UN-Generalsekretärs an die Mitgliedstaaten, a.a.O. (Anm. 3).
30 Richard Gowan, Bordering on Crisis: Europe, Africa, and a new Approach to Crisis Management, European Council on Foreign Relations, 28.4.2017.