

**Maximilian Spohr, Der neue Menschenrechtsrat und das Hochkommissariat für Menschenrechte der Vereinten Nationen. Entstehung, Entwicklung und Zusammenarbeit, Duncker & Humblot, 2014, 252 Seiten, ISBN 978-3-428-14236-1, 74,90 €.**

Das Interesse von Politik, Medien und Fachöffentlichkeit am UN-Menschenrechtsrat hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Neben dem Sicherheitsrat hat er in einer Reihe von aktuellen Krisen eigenständig die Initiative ergriffen, allerdings in dem begrenzten Rahmen, der ihm und seiner Vorgängerin, der Menschenrechtskommission, von den Staaten seit 1946 zugestanden wurde. Als politisches Organ richten sich vielfältige, widersprüchliche Erwartungen an ihn und auch an das Hochkommissariat für Menschenrechte (HKMR).

Der Autor bietet eine anregende Monographie zur Entwicklung der Menschenrechtskommission (1946–2006) und des Menschenrechtsrates (seit 2006) und deren Verhältnis zum Zentrum für Menschenrechte und später dem HKMR. Er interessiert sich besonders dafür, wie sich die Ersetzung der Menschenrechtskommission durch den Rat auf die Zusammenarbeit mit dem HKMR ausgewirkt hat. In welchem rechtlichen Verhältnis, so fragt er, steht der Rat zum HKMR, in welcher Weise arbeiten beide zusammen, wie verändert sich die Zusammenarbeit gegenüber der Kooperation mit der Menschenrechtskommission und wie wirkt sich dies auf das gesamte Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen aus (S. 19). Im Vordergrund seiner Darstellung stehen das rechtliche Verhältnis der beiden Institutionen und die Zusammenarbeit zwischen Kommission und Rat mit dem Zentrum für Menschenrechte und später dem HKMR.

Als Schwerpunktbereiche der Zusammenarbeit zwischen beiden Institutionen werden behandelt Sekretariatsdienste, Informationsfunktion einschließlich zu Menschenrechtskrisen, Entwicklung sowie Ausrichtung des Menschenrechtssystems, Implementierungsfunktion, Zusammenarbeit mit den Sonderverfahren und weiteren Unterorganen.

Es wird ein guter Überblick zu alten Instrumenten und neuen Ansätzen des Rates gegeben, darunter das Allgemeine Periodische Überprüfungsverfahren und die Sonderverfahren. Auch wird die rechtliche Einordnung des Rates im UN-Menschenrechtssystem, das Verhältnis zwischen Rat zum Dritten sowie Fünften Hauptausschuss der Generalversammlung erörtert. Sehr kurz werden Problembereiche angesprochen wie Politisierung, Reaktionsfähigkeit auf Menschenrechtskrisen und mangelnde Fachkompetenz.

In der Arbeit wird auf eine solide, wenn auch nicht umfassende Quellenbasis, zurückgegriffen. Die Berichterstattung zu aktuellen Entwicklungen, in *Vereinte Nationen* und der *Zeitschrift für Menschenrechte* bleibt zum Beispiel weitgehend unberücksichtigt, ebenso durch den International Service for Human Rights. Dies ist bedauerlich, weil sie den Blick frei gegeben hätte auf ein breiteres Spektrum möglicher Positionen zur Beurteilung der Arbeit des Rates.

Im Schlusskapitel seiner Untersuchung hebt der Autor den besonderen Charakter des HKMR hervor, das „auch unabhängig zu den Mandaten der intergouvernementalen Menschenrechtsorgane Maßnahmen zur Implementierung der geschaffenen Rechtsnormen ergreifen konnte“ (S. 234). Zu Recht wird auf die doppelte Funktion des Hochkommissariats abgestellt, zum einen als Sekretariatsabteilung für Menschenrechte, zum anderen mit Blick auf sein Mandat auf die Möglichkeit zu selbst gewählten Themen Informationen bereitzustellen und diese dem Rat vorzulegen (dies wird als qualifizierte Informationsfunktion bezeichnet). Hier hat sich eine Art Initiativrecht (*Spohr*) entwickelt, an dem manche Staaten dann Anstoß nehmen, wenn es den eigenen außenpolitischen Vorgaben zuwider läuft. Dieser wichtige Punkt hätte detaillierter behandelt werden können mit Blick darauf, zu welchen Ländersituationen das HKMR öffentlich

kritisch Stellung bezogen hat (besonders zu Ländern, bei denen Resolutionsentwürfe in der Kommission oder dem Rat politisch nicht mehrheitsfähig waren).

Mit Blick auf die Zusammenarbeit zwischen Rat und Beratendem Ausschuss – früher hatte diese Rolle die besser ausgestattete Unterkommission inne – bedauert der Autor, dass dem Rat im Vergleich zur MRK gegenwärtig „ein geringeres Maß an unabhängiger Fachexpertise aus interner Quelle zur Verfügung steht“ (S. 238). Dies ist richtig, aber hier hätte man kurz auf den Beratungsprozess eingehen können. Unter den Staaten existierten zum Thema Unterkommission mindestens die drei Positionen – kein allgemeines Beratungsorgan einzusetzen, die Unterkommission fortzuführen oder aber ein von den Befugnissen stark eingeschränktes Organ zu schaffen – wobei sich die letzte Option als Kompromiss durchsetzte (der Ausschuss muss jeden Arbeitsauftrag vom Rat genehmigen lassen und erhält kaum fachliche Unterstützung für seine thematischen Studien).

Im Ergebnis wird der Rat als ein privilegiertes Unterorgan der Vereinten Nationen charakterisiert, das organisationsrechtlich eine besonders unabhängige Stellung genießt. Als Hauptproblem wird die Politisierung

diagnostiziert, die sich im Rat sogar noch verschlimmert hätte (ein genauerer, methodisch begründeter Vergleich zwischen MRK und MRR hierzu fehlt jedoch). Ferner sei es kaum gelungen, Staaten mit schlechten Menschenrechtsbilanzen von der Mitgliedschaft fernzuhalten. Die meisten Delegationen hätten die Ausdehnung von Arbeitspensum und -programm des neuen Rates nicht mit entsprechenden Kapazitäten für den Menschenrechtsbereich unterfüttert. Auch wird auf die chronische Unterfinanzierung des Menschenrechtsprogramms verwiesen.

Der Vorschlag, das Hochkommissariat zu einem Hauptorgan der VN zu machen, wird als problematisch angesehen, da in diesem Fall der Rat von der Generalversammlung die Funktion des intergouvernementalen Leitungsorgan übernehmen (S. 244) und ihm damit unterstellt würde.

Die Monographie ist informativ und gut zu lesen. Der Fokus des Autors liegt, wie schon erwähnt, vor allem auf institutionellen und organisationsrechtlichen Faktoren, weniger auf der politischen Dynamik, auf kontroversen Themen oder der Länderbehandlung durch den Rat, der Positionierung von Ländergruppen oder einzelner Länder.

*Wolfgang S. Heinz*