



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Der neue Menschenrechtsrat und das Hochkommissariat für
Menschenrechte der Vereinten Nationen – Entstehung,
Entwicklung und Zusammenarbeit“**

Dissertation vorgelegt von Maximilain Spohr

Erstgutachter: Prof. Dr. Dr. h.c. Rüdiger Wolfrum

Zweitgutachter: Prof. Dr. Bernd Grzeszick

Juristische Fakultät

Die Arbeit setzt sich mit dem Zusammenwirken des im Jahre 2006 neu gegründeten Menschenrechtsrat (MRR) und dem seit 1993 existierenden Hochkommissariat für Menschenrechte der Vereinten Nationen (VNHKMR) auseinander. Im Rahmen der hoch kontroversen politischen und fachlichen Debatte um die Ersetzung der ehemaligen Menschenrechtskommission (MRK) durch den neuen Rat, untersucht die Arbeit damit einen Aspekt dieser Reform, der noch kaum untersucht worden ist. Die Zusammenarbeit des zentralen intergouvernementalen Menschenrechtsorgans mit dem Hochkommissar für Menschenrechte (HKMR) und der ihm unterstellten Menschenrechtsabteilung des Sekretariats der Vereinten Nationen (VN) stellt aber Herz und Motor des internationalen Menschenrechtssystems dar. Der Einfluss der Gründung des MRR auf die Zusammenarbeit dieser beiden Organe ist damit der wichtigste Indikator für den Erfolg dieser Reform und wichtiger Erfahrungswert für die zukünftige Gestaltung und Weiterentwicklung des Menschenrechtssystems der VN.

Der **erste Teil** der Arbeit widmet sich neben der Klärung allgemeiner einführender Fragen insbesondere dem Menschenrechtssystem der VN und den damit zusammenhängenden politischen Verhältnissen.

Der **zweite Teil** untersucht sodann eingehend den Reformprozess, an dessen Ende die Gründung des MRR stand. Grundlage dieses Teils der Arbeit ist insbesondere ein Forschungsaufenthalt im Jahre 2010 in Genf, in dessen Rahmen der Verfasser unter anderem als Teil der deutschen Delegation an der Revision der Funktionen und des Status des MRR teilnehmen durfte. Diese Revision war in der Gründungsresolution für den Zeitraum nach den ersten fünf Jahren des Bestehens des neuen MRR vereinbart worden und bot damit einen idealen Zeitpunkt für die vorliegende Untersuchung.

Als Ausgangspunkt und Grundlage der Untersuchung werden Entstehung und Entwicklung der MRK in den Blick genommen. Nur so können die späteren Ergebnisse der Arbeit auch unter historischen Gesichtspunkten analysiert werden. Wie sich zeigt, waren kontroverse Fragen der Gestaltung des neuen MRR, wie beispielsweise eine Besetzung mit Menschenrechtsexperten, bereits bei Gründung der MRK sechzig Jahre zuvor sehr umstritten.

Die Arbeit analysiert sodann die ersten fünf Arbeitsjahre des MRR und nimmt dabei vor allem die Entwicklung seiner Hauptmechanismen – System der Sonderverfahren, Beratungsausschuss, Beschwerdeverfahren und die neu eingeführte Allgemeine Regelmäßige Überprüfung (ARÜ) – in den Blick. Diese Hauptmechanismen, allen voran die ARÜ, bilden die Hauptindikatoren für den Erfolg des gesamten Reformprojektes.

Die Untersuchungsergebnisse in diesem Teil stellen zwar eine institutionelle Aufwertung des zentralen politischen Menschenrechtsorgans der VN durch Gründung des MRR fest. Gleichzeitig wird aber auch auf das bereits in der MRK bestehende Problem einer übermäßigen Politisierung des Reformprozesses sowie der Arbeit des MRR hingewiesen, das nicht überwunden werden konnte.

Der **dritte Teil** der Arbeit befasst sich mit Entstehung und Entwicklung des VNHKMR. Grundlage dieses Abschnitts der Arbeit bildet eine – soweit ersichtlich noch nicht vorliegende – umfassende Untersuchung der historischen Entwicklung dieser einzigartigen VN-Behörde. Dieser wissenschaftliche Ansatz ist für ein tieferes Verständnis des hochkomplexen Institutionsgefüges des VNHKMR zwingend notwendig. So wurde nämlich die bei Gründung des VNHKMR bereits bestehende Menschenrechtsabteilung des VN-Sekretariats (Zentrum für Menschenrechte) 1997 mit dem neuen Amt des Hochkommissars

fusioniert. Auch diese Fusion hat aber bis heute nicht dazu geführt, dass die ehemalige Sekretariatsabteilung und das neue VNHKMR produktiv zusammenarbeiten. Das VNHKMR zerfällt damit in einen Arbeitsbereich, der auf dem eigenständigen Mandat des HKMR beruht und einen, der eng mit den politischen Menschenrechtsorganen wie dem MRR zusammenarbeitet. Viele der hierzu gewonnenen Erkenntnisse konnten mangels einschlägiger Veröffentlichungen nur durch am VNHKMR geführte Interviews im Rahmen des Forschungsaufenthaltes des Verfassers in Genf gewonnen werden.

Trotzdem wird in diesem Teil der Arbeit deutlich, welche besondere Rolle vor allem der HKMR im Gefüge des internationalen Menschenrechtssystems einnimmt. Zwar zeigt die Untersuchung, dass der HKMR, entgegen weitergehender Resolutionsentwürfe, letztlich doch dem Generalsekretär unterstellt und vornehmlich zu einem Koordinator des Menschenrechtssystems ausgestaltet wurde. Sein Mandat aus der Gründungsresolution A/RES/48/141 verleiht dem VNHKMR jedoch als erster VN-Behörde des internationalen Menschenrechtssystems die Kompetenz auf eigene Initiative – ohne vorheriges Mandat der Mitgliedstaaten – zu jedem Menschenrechtsthema auf der Welt Maßnahmen zu ergreifen.

Der Verfasser hebt insbesondere zwei wichtige aktuelle Entwicklungen hinsichtlich des VNHKMR hervor. Zum einen die zunehmende Ausdehnung der Kompetenzen des stellvertretenden HKMR, auf den immer mehr der verwaltungstechnischen Aufgaben des HKMR, die seine politische Funktion behindern, übertragen werden. Zum anderen die Verdopplung des chronisch zu niedrigen Etats des VNHKMR in den ersten fünf Jahren nach Gründung des MRR, der gleichzeitig den Gesamtetat des Menschenrechtsprogramms der VN darstellt. Die zusätzlichen Haushaltsmittel wurden jedoch fast ausschließlich in den Arbeitsbereich des VNHKMR investiert, der auf dem eigenständigen Mandat des HKMR beruht.

Hieran anknüpfend setzt sich der **vierte Teil** der Arbeit mit dem rechtlichen Verhältnis des neuen MRR und des VNHKMR auseinander. Auch hier richtet sich der Blick zunächst auf das ehemalige Verhältnis zwischen Menschenrechtsabteilung des Sekretariats bzw. VNHKMR und MRK. Neben einer allgemeinen Analyse wird dabei im Speziellen untersucht, ob das VNHKMR dem MRR rechtlich untergeordnet ist. Hintergrund hierzu ist der bereits vor Gründung des MRR existierende Streit um die Unabhängigkeit des VNHKMR gegenüber dem jeweiligen intergouvernementalen Organ des Menschenrechtssystems der VN. Diese Debatte wurde mit der Gründung des institutionell gegenüber der MRK aufgewerteten MRR weiter angeheizt. Die Kernfrage in diesem Zusammenhang lautet: Ist der MRR juristisch als intergouvernementales Leitungsgremium des VNHKMR einzuordnen? Die damit verbundenen Rechte der Einflussnahme auf die Haushaltsplanung und strategischen Ausrichtung der Arbeit des VNHKMR würden dieses dem MRR de facto unterstellen.

Die Ergebnisse der Arbeit in diesem Teil zeigen aber, dass keinesfalls ein Subordinationsverhältnis zwischen den beiden zentralen Organen des VN-Menschenrechtssystems besteht. An dieser Stelle wird einmal mehr der kontroverse politische Hintergrund von Arbeit und Weiterentwicklung des internationalen Menschenrechtssystems deutlich.

Der **fünfte Teil** widmet sich schließlich aufbauend auf den Ergebnissen der vorausgehenden Abschnitte der Zusammenarbeit von MRR und VNHKMR. Zwar hat das Reformprojekt MRR und die damit verbundene kontroverse Debatte großes Interesse ausgelöst. Die zahlreichen daraus resultierenden wissenschaftlichen Beiträge und mittlerweile auch Monographien ignorieren diesen entscheidenden Aspekt jedoch meist.

Wie zuvor wird auch in Teil 5 zunächst das Zusammenwirken der Vorgängerorgane analysiert. Zudem wird die Entwicklung von MRK und MRR erneut anhand ihrer Hauptmechanismen nachvollzogen.

Die Zusammenarbeit zwischen der MRK und den zuständigen Stellen des Sekretariats war zunächst von den klassischen Unterstützungsdiensten geprägt. Angesichts der Besetzung der MRK durch Staatenvertreter, die alle drei bis vier Jahre Arbeitsort und –feld wechselten, bildete das Sekretariat auch in diesem Bereich das organisatorische und fachliche Fundament und Gedächtnis des Kollegialorgans MRK. Es entwickelte sich hieraus zunächst eine intensive fachliche Zusammenarbeit, die die Grundlage des hoch erfolgreichen Arbeitsbereiches der Normsetzung begründete. Wichtigstes Produkt dieser Kooperation bleibt weiterhin die im Jahre 1948 geschaffene Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.

Die Untersuchung zeigt sodann, wie mit Überwindung der „no-power doctrine“ in der MRK zunehmend die Implementierung der geschaffenen internationalen Menschenrechtsnormen in den Fokus der Zusammenarbeit von MRK und VN-Menschenrechtsabteilung rückte. Prägend für die Zusammenarbeit in dieser Phase war die Entwicklung des Systems der Sonderverfahren.

Die Gründung des VNHKMR im Jahre 1993 bedeutete, dass dem zentralen politischen Kollegialorgan des Menschenrechtssystems von nun an nicht mehr nur eine bloße Abteilung des Sekretariats gegenüber stand, sondern ein besonderes Amt, das auf Grundlage seines eigenen Mandates Maßnahmen zur Implementierung der geschaffenen Menschenrechtsnormen ergreifen konnte. Auf dieser Grundlage beschreibt der Verfasser die Entwicklung einer dynamischen Kooperation zwischen der MRK und dem HKMR, die, ähnlich dem Zusammenwirken von Generalsekretär (GS) und Generalversammlung (GV) für die gesamte Organisation, Herz und Motor des Menschenrechtssystems der VN bildete.

Mit Gründung des neuen MRR steht dem VNHKMR nun nicht mehr nur eine einfache Fachkommission des Wirtschafts- und Sozialrates, sondern ein Nebenorgan der GV gegenüber, das durch eine erhebliche Ausweitung von Arbeitsprogramm und –pensum zu einem quasi-stehenden Organ ausgeformt wurde. Damit verbunden war vor allem ein enormer Anstieg der Arbeitsbelastung der zuständigen Abteilungen des VNHKMR. Diese Abteilungen können aber nicht in vergleichbar intensiver Art und Weise mit dem MRR zusammenarbeiten, wie dies noch auf der jährlichen Tagung der MRK möglich war. Diese Verwässerung der für das Menschenrechtssystem der VN so wichtigen Zusammenarbeit führt der Verfasser insbesondere darauf zurück, dass es mit der Gründung des MRR zu keiner entsprechenden Erhöhung der Kapazitäten des VNHKMR kam. Die zwischen 2005 und 2010 realisierte Verdopplung des ordentlichen Etats des VNHKMR konnte diesen zusätzlichen Bedarf an Haushaltsmitteln angesichts eines bereits zuvor deutlich zu niedrigen Etats und der großen Zusatzbelastung durch das neue ARÜ-Verfahren nicht decken. Zudem wurden diese zusätzlichen Haushaltsmittel fast ausschließlich in den auf dem eigenen Mandat des VNHKMR beruhenden Arbeitsbereich investiert und nicht den für den MRR zuständigen Abteilungen zur Verfügung gestellt.

Auch im Bereich der Steuerung und Ausrichtung des Menschenrechtssystems kommt die Untersuchung zu dem Ergebnis, dass die Zusammenarbeit von MRR und VNHKMR quantitativ aber nicht qualitativ ausgeweitet wurde. So legt der HKMR im Rahmen des interaktiven Dialogs, der auch zwischen MRR und VNHKMR das zentrale Kommunikationsmedium bildet, auf den zusätzlichen Tagungen des MRR nur Updates zu seinem Jahresbericht vor. Zudem versuchen einige Staaten immer wieder die aufgewertete Stellung des MRR dazu zu nutzen, die Unabhängigkeit des VNHKMR zu Gunsten des MRR zurück zu drängen.

Eine negative Entwicklung stellt der Verfasser insbesondere hinsichtlich des Systems der Sonderverfahren fest und verweist vor allem auf den neuen Verhaltenskodex (code of conduct) für Mandatsträger. Diesen müssen die zuständigen Stellen des VNHKMR fortan gegenüber den Mandatsträgern durchsetzen.

Kritisch sieht der Verfasser auch die Zusammenarbeit des VNHKMR mit dem neuen ARÜ-Verfahren, wurde das Verfahren doch als ein rein „zwischenstaatliches“ Verfahren ausgestaltet. VNHKMR und HKMR dürfen ausschließlich organisatorisch am ARÜ-Verfahren teilnehmen und keine eigenen Ansichten und Einschätzungen zu den Menschenrechtsbilanzen der überprüften Mitgliedstaaten abgeben.

Wichtigste Erkenntnis des Verfassers hinsichtlich der Kooperation von MRR und VNHKMR im Bereich der technischen Zusammenarbeit und Feldoperationen ist die deutliche Abgrenzung dieses auf dem eigenen Mandat des VNHKMR beruhenden Arbeitsbereiches von der Einflussnahme des MRR. Insbesondere finden die Ergebnisse der Arbeit des stark ausgeweiteten weltweiten Netzes an Länderbüros des VNHKMR kaum Eingang in die Arbeit des MRR.

Abschließend kommt der Verfasser zu einem kritischen Fazit. So hat die institutionelle Aufwertung des MRR zu einem quasi-stehenden Organ zu einem gegenüber der MRK enorm gesteigerten Arbeitspensum und -programm geführt. Diese Steigerung des Arbeitspensums des politischen Menschenrechtsorgans der VN hat aber nur zu einer quantitativen und nicht im gleichen Maße zu einer qualitativen Ausdehnung des VN-Menschenrechtsprogramms geführt. Dies zeigen die Ergebnisse der Untersuchung über die Kooperation mit dem VNHKMR.

Gleichzeitig hat diese Aufwertung des intergouvernementalen Menschenrechtsorgans der VN zu einer gesteigerten Einflussnahme auf die Unabhängigkeit des VNHKMR geführt, die damit teilweise den internationalen Menschenrechtskonsens der Wiener Weltmensenrechtskonferenz des Jahres 1993 in Frage stellt. Die stetigen Angriffe auf die Unabhängigkeit des VNHKMR haben dabei bereits zu Abgrenzungsreaktionen geführt, die einer besseren Kooperation zwischen VNHKMR und MRR deutlich im Weg stehen. In diesem Zusammenhang warnt der Verfasser auch vor einer zukünftigen Aufwertung des MRR zu einem Hauptorgan der VN, entsprechend den ursprünglichen Reformideen Kofi Annans.

Als Hauptgrund dieser Schieflage des internationalen Menschenrechtssystems identifiziert der Verfasser schließlich vor allem auch seine weiterhin bestehende chronische Unterfinanzierung. So weist er darauf hin, dass die Mitgliedstaaten der VN dem Menschenrechtsprogramm – einer der „drei Säulen der VN“ – immer noch weniger als drei Prozent am Gesamtetat der Organisation zugestehen.