

Kontrolle von Sicherheitsratsentscheidungen im Hinblick auf Menschenrechtsverletzungen

Die Debatte über die Kontrolle von Sicherheitsratsentscheidungen auf Menschenrechtsverletzungen lässt sich in zwei Fragen aufteilen: Inwieweit ist der Sicherheitsrat an Menschenrechte gebunden und wie können seine Entscheidungen kontrolliert werden?

Da die Vetomächte den Sicherheitsrat während des Kalten Krieges bis auf wenige Ausnahmen blockierten, wurden beide Fragen erst in jüngerer Zeit relevant. Nach Ende des Kalten Krieges war der Sicherheitsrat zwar aktiver. Seine Tätigkeiten richteten sich aber vor allem gegen Staaten, sodass Menschenrechte nur durch indirekte Auswirkungen seiner Handlungen verletzt werden konnten. Dies änderte sich in den 1990er Jahren vor allem durch zwei Entwicklungen. Zunächst änderte der Sicherheitsrat seine Sanktionspolitik hin zu gezielten Sanktionen gegen Individuen. Maßgeblich dafür war die Erfahrung mit allgemeinen wirtschaftlichen Sanktionen gegen den Irak Anfang der neunziger Jahre, die die Versorgungslage der Bevölkerung dramatisch verschlechterten und so zu einer humanitären Notlage beitrugen. Diese Entwicklung führte u.a. zum Sanktionsregime der Resolution 1267(1999), die eine Liste von terrorverdächtigen Personen aufstellte, deren Konten eingefroren und denen weitgehende Reisebeschränkungen auferlegt wurden. Dieses Regime wurde später erweitert und war Gegenstand mehrerer Urteile internationaler und nationaler Gerichte. Sie wurde so zu einem Katalysator für die Diskussion um die Überprüfung von Sicherheitsratsentscheidungen. Die andere Entwicklung betraf die Einsetzung internationaler Strafgerichtshöfe durch den Sicherheitsrat, die eine direkte Gewaltausübung von diesen Unterorganen des Sicherheitsrates gegenüber Individuen nötig und dadurch Menschenrechtsverletzungen wahrscheinlicher machte.

Der Frage nach der Bindung des Sicherheitsrats an Menschenrechte liegt das Problem zugrunde, dass Art. 103 UN-Charta den Verpflichtungen aus der UN-Charta Vorrang vor allen anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen einräumt. Da die Befolgung von Resolutionen des Sicherheitsrats durch Art. 25 UN-Charta geboten ist, haben auch die Pflichten aus Sicherheitsratsentscheidungen Vorrang vor menschenrechtlichen Pflichten. Dies verleitet einige Autoren zu der Annahme, dass der Sicherheitsrat keinerlei menschenrechtlichen oder anderen rechtlichen Beschränkungen unterworfen sei. Diese Position kann sich auf den Text und die Intention der Schöpfer der Charta berufen, die den Sicherheitsrat als ungebundenes politisches Organ mit großem Entscheidungsspielraum konzipierten und deswegen keine rechtliche Beschränkung seiner Macht in der Charta festhielten. Dies sollte dem Sicherheitsrat eine möglichst effektive Sicherung des internationalen Friedens ermöglichen. Diese Argumentation vernachlässigt jedoch, dass völkerrechtliche Verträge dynamisch zu interpretieren sind. Die Auslegung der Charta ist an neue Realitäten, wie die zunehmende Bedeutung von Menschenrechten und die Verrechtlichung und Konstitutionalisierung internationaler Beziehungen anzupassen.

Mehrheitlich wird deswegen eine Bindung des Sicherheitsrates an gewisse Normen befürwortet, wenn auch über die richtige Begründung und den Umfang der Bindung gestritten wird. Dabei lassen sich drei Grundpositionen ausmachen:

Die engste Ansicht sieht den Sicherheitsrat nur an *ius cogens* gebunden. Hieran bestehen kaum Zweifel, weil Staaten unter keinen Umständen gegen *ius cogens* verstoßen dürfen und deswegen auch keine Institution schaffen können, die dies darf. Allerdings ist bis auf wenige Ausnahmen – z.B. das Folterverbot – unklar, welche Menschenrechte *ius-cogens-Status* haben. Außerdem wäre diese rechtliche Grenze derart weit, dass sie wohl kaum praktische Bedeutung erlangen könnte.

Eine weitere Position nimmt mit unterschiedlichen Begründungen eine Bindung des Sicherheitsrates an sämtliche Menschenrechte an. Der überzeugendste Ansatz begründet dies mit der Bindung des Sicherheitsrats an die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen durch Art. 24(2) UN-Charta, zu denen gem. Art. 1(3) UN-Charta auch die Menschenrechte gehören. Dieser Ansatz schränkt den Sicherheitsrat aber entgegen der ursprünglichen Konzeption stark in seiner Entscheidungsfreiheit ein. Der Wortlaut der angeführten Artikel ist zudem nicht eindeutig.

Die Bindung an sämtliche Menschenrechte wird zum Teil modifiziert, wenn der Sicherheitsrat eine Feststellung gem. Art. 39 UN-Charta getroffen hat. Es wird argumentiert, dass die Feststellung einer Friedensbedrohung der Erklärung eines Notstandes gleichkomme. In Analogie zu den Notstandsklauseln der Menschenrechtspakte wäre der Sicherheitsrat in diesem Fall nur noch an die derogationsfesten Menschenrechte gebunden. Während diese Position dem Sicherheitsrat zwar einen weiteren Gestaltungsspielraum zubilligt, bestehen Zweifel, ob eine Analogie zum Notstand tragfähig ist. Dieser setzt eine Gefahr voraus, der mit menschenrechtskonformen Mitteln nicht beizukommen ist. Die Feststellung nach Art. 39 UN-Charta ist aber gerade in der Praxis des Sicherheitsrates nicht auf derart gravierende Situationen beschränkt. Vielen Friedensbedrohungen kann durchaus unter Achtung der Menschenrechte effektiv begegnet werden.

Somit bleibt umstritten, welchen Beschränkungen der Sicherheitsrat unterworfen ist. Dass er jedoch ohne rechtliche Grenzen agieren kann, lässt sich im Hinblick darauf, dass sich die UN der Förderung der Menschenrechte und des Völkerrechts verschrieben haben, kaum noch vertreten.

Damit stellt sich die Frage, wie Entscheidungen des Sicherheitsrates auf die Einhaltung ihrer Grenzen überprüft werden können. Ein eigenes Verfahren zur Überprüfung von Akten von UN-Organen existiert nicht. Dies wird zum Teil zum Anlass genommen, um eine Überprüfbarkeit von Sicherheitsratsentscheidungen durch Gerichte abzulehnen. Die dafür angeführten Argumente ähneln denjenigen, die gegen die Annahme rechtlicher Grenzen von Sicherheitsratsentscheidungen vorgebracht werden: Eine Überprüfbarkeit von Sicherheitsratsentscheidungen sei von den Schöpfern der Charta abgelehnt worden. Außerdem würde eine gerichtliche Überprüfung die Effektivität des Sicherheitsrates einschränken. Aus den oben genannten Gründen überzeugt dies nicht. Auch dass kein eigenes Verfahren zur Überprüfung von Sicherheitsratsentscheidungen existiert, sagt nichts über die Möglichkeit der inzidenten Kontrolle aus. In der Praxis überprüfen viele internationale und nationale Gerichte Sicherheitsratsentscheidungen und haben verschiedene Techniken entwickelt, um die dabei häufig auftretenden Normenkonflikte zu lösen.

Zu den Gerichten, die eine uneingeschränkte Überprüfung von Sicherheitsratsentscheidungen vornehmen, gehören der Internationale Gerichtshof

(IGH), einige internationale Strafgerichte, der Europäische Gerichtshof (EuGH), sowie einige nationale Gerichte. Eine besondere Rolle spielt in dieser Hinsicht der IGH als primäres Gericht der UN. Im kontradiktorischen Verfahren entschied der IGH die Frage nach der Überprüfbarkeit von Sicherheitsratsentscheidungen bisher nicht. Zwar wurde die Frage im Lockerbie-Fall relevant. Im einstweiligen Rechtsschutz verweigerte der IGH allerdings die Überprüfung einer Resolution des Sicherheitsrates unter Verweis auf die Vorläufigkeit des Verfahrens. Zu einem Hauptverfahren kam es nicht mehr, weil sich die Streitparteien außergerichtlich einigten. Im Gutachten-Verfahren war der IGH bereits mehrfach mit der Frage der Überprüfbarkeit konfrontiert. Während er im Gutachten über gewisse Ausgaben der Vereinten Nationen von 1962 noch zurückhaltend agierte, überprüfte er im Namibia-Gutachten 1971 gleich zwei Resolutionen auf ihre formelle und materielle Rechtmäßigkeit, letzteres im Hinblick auf die Grenzen der Art. 24, 25 UN-Charta. Im Kosovo-Gutachten 2010 bestätigte der IGH diese Kompetenz. Der IGH ist also durchaus bereit, Sicherheitsratsentscheidungen zu überprüfen. Allerdings schließen die Verfahrensregeln des IGH die allgemeingültige Annullierung einer solchen Entscheidung aus. Im kontradiktorischen Verfahren kann der IGH Sicherheitsratsentscheidungen nur inzident mit Wirkung für die Verfahrensbeteiligten überprüfen. Das Gutachten-Verfahren ermöglicht hingegen eine direkte Überprüfung, führt aber nicht zu einer verbindlichen Entscheidung.

Der EuGH stellte in den Kadi-Entscheidungen klar, dass er keine Sicherheitsratsentscheidung an sich überprüfen könne, wohl aber ihren europäischen Umsetzungsakt. Dieser Umsetzungsakt wird am gesamten Europarecht überprüft und gegebenenfalls annulliert. Art. 103 UN-Charta spielt für den EuGH keine Rolle, da es nur um die Überprüfung eines EU-Rechtsaktes am Europarecht geht. Versuche des Gerichts der Europäischen Union und der Generalanwälte, eine Art europäische Solange-Rechtsprechung zu etablieren, nach der das Gericht eine Überprüfung von Sicherheitsratsentscheidungen unterlassen würde, sobald auf UN-Ebene ein gleichwertiger Schutz für die Betroffenen existiert, übernahm der EuGH bisher nicht.

Das Jugoslawien- und das Ruanda-Tribunal überprüften in den Fällen *Tadic* bzw. *Kanyabashi* jeweils die Wirksamkeit der Resolution, die ihnen ihre Zuständigkeit verlieh. Auf nationaler Ebene prüften der schweizerische Bundesgerichtshof und das Landgericht den Haag Umsetzungsakte von Resolutionen.

Größere richterliche Zurückhaltung übt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) aus, der ebenfalls nur den nationalen Umsetzungsakt einer Resolution überprüft. Er vermutete in *Al-Jedda* und *Nada*, dass der Sicherheitsrat keine menschenrechtswidrige Resolution erlassen will, solange er nicht explizit das Gegenteil erklärt. Daraus folgt, dass die Entscheidungen des Sicherheitsrates menschenrechtskonform ausgelegt werden müssen und dass Staaten verpflichtet sind, Spielräume bei der Umsetzung menschenrechtskonform zu nutzen. Soweit möglich vermeidet der EGMR also echte Normkonflikte durch Auslegung. Wie mit einem unvermeidbaren Normkonflikt umzugehen ist, wurde bisher nicht geklärt. Im Fall *Al-Dulimi* hielt eine Kammer des EGMR zwar einen Normkonflikt für gegeben und wendete eine Art Solange-Rechtsprechung aus der *Bosphorus*-Entscheidung an. Sie entschied, dass die UN den von Sanktionen Betroffenen keinen ausreichenden Rechtsschutz gewähre und der EGMR deswegen befugt sei, den Umsetzungsakt für rechtswidrig zu erklären. Die Große Kammer hob das Urteil jedoch auf, weil sie einen echten Normkonflikt – wenig überzeugend – verneinte und befand, dass die Schweiz stattdessen ihre Pflicht zur menschenrechtskonformen Umsetzung verletzt habe.

Dies zeigt, dass die Rechtsprechung des EGMR von großer Zurückhaltung geprägt ist.

Wenige Gerichte verweigern die Überprüfung von Sicherheitsratsentscheidungen. Das Libanon-Tribunal billigte diese Kompetenz im Fall *Ayyash* allein dem IGH zu. Der Supreme Court der Vereinigten Staaten hielt die Überprüfung für eine politische Frage, deren Beantwortung der Exekutive obliegt. Die Anwendung der *Political-question-Doktrin* beruht allerdings auf der innerstaatlichen Gewaltenteilung, sodass das Urteil nichts über die völkerrechtliche Zulässigkeit der Überprüfung von Sicherheitsratsentscheidungen aussagt.

In der Praxis der Gerichte ist damit nicht so sehr umstritten, ob eine Überprüfung von Sicherheitsratsentscheidungen möglich ist, sondern vielmehr nach welchem Maßstab sie zu erfolgen hat. Dieses Problem stellt sich bei sämtlichen Konflikten zwischen verschiedenen Normebenen und ist bisher nicht eindeutig gelöst.

Literaturhinweise:

von Arnould, Andreas, Der Weg zu einem „Solange 1½“: Die Umsetzung der gezielten UN-Sanktionen durch die EU nach Einrichtung der UN-Ombudsstelle – europäische oder globale rule of law?, in: *Europarecht* 48 (2013), S. 236-246.

Oosthuizen, Gabriël, Playing the Devil's Advocate: The United Nations Security Council is Unbound by Law, *Leiden Journal of International Law* 12 (1999), 549-563.

Michaelsen, Christopher, Human Rights as Limits for the Security Council: A Matter of Substantive Law or Defining the Application of Proportionality?, *Journal of Conflict and Security Law* 19 (2014), 451-469.

Richter, Dagmar, Judicial Review of Security Council Decisions – A Modern Vision of the Administration of Justice?, *Polish Yearbook of International Law* 32 (2012), 271-279.

Alvarez, Jose, Judging the Security Council, *American Journal of International Law* 90 (1996), 1-39.