

Sicherheitsrat und Menschenrechte

Der 1946 gegründete UN-Sicherheitsrat ist eines der sechs Hauptorgane der Vereinten Nationen. Er hat in erster Linie die Aufgabe, auf internationaler Ebene Frieden und Sicherheit zu gewährleisten (Art. 24 UN-Charta). Zur Durchführung dieser Aufgabe wird der Sicherheitsrat im Auftrag der Mitgliedstaaten der VN tätig und ist dabei den Prinzipien der UN-Charta unterworfen.

Die Mitgliederzahl des Sicherheitsrats ist auf 15 begrenzt. Davon sind fünf Mitglieder ständige Mitglieder (China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA). Daneben gibt es zehn nichtständige Mitglieder, die für zwei Jahre gewählt werden und nicht direkt wiedergewählt werden können (Art. 26 UN-Charta). Jedes Jahr finden Wahlen hinsichtlich der Besetzung der Posten von fünf nichtständigen Mitgliedern statt. Bei der Auswahl der nichtständigen Mitglieder wird auf eine gleichmäßige Repräsentation der verschiedenen Weltregionen geachtet.

Nach den Entwürfen der UN-Charta sollte der Sicherheitsrat als schlagkräftiges Organ der Vereinten Nationen die Allianz der Großmächte des 2. Weltkrieges fortsetzen. Deshalb wurde gerade diesen Staaten eine besondere Position als ständige Mitglieder im Sicherheitsrat eingeräumt und ein Vetorecht bei allen Sicherheitsratsentscheidungen zugebilligt. Insoweit unterscheidet sich der heutige Entscheidungsprozess im Sicherheitsrat erheblich von dem im Rat des Völkerbundes praktizierten Einstimmigkeitsprinzip. Allerdings kam es im Verlauf des Konflikts zwischen Ost und West und den damit einhergehenden Meinungsverschiedenheiten zwischen den ständigen Mitgliedern zu einer Blockade des Sicherheitsrats. Im Rahmen der "Uniting for Peace"-Resolution von 1950 hatte deshalb die **Generalversammlung (Vgl. StW)** im Fall einer Blockade des Sicherheitsrats die Kompetenz für den Erhalt des internationalen Friedens und der Sicherheit an sich gezogen. Erst mit dem Ende des Kalten Kriegs begann der Sicherheitsrat sein Potenzial zu nutzen. Allerdings hat der Grad der zwischenstaatlichen Kooperation im Zuge des Irakkriegs von 2003 und insbesondere im Hinblick auf die Situation in Syrien deutlich nachgelassen.

Um seiner Aufgabe der internationalen Friedenssicherung gerecht zu werden, verabschiedet der Sicherheitsrat Resolutionen, die sich entweder mit Ländern oder vereinzelt auch mit bestimmten Themenbereichen beschäftigen. Inwieweit Sicherheitsratsresolutionen aber allgemeine rechtliche Bindung entfalten bzw. Gewohnheitsrecht bilden können, ist umstritten. Grundsätzlich kann der Sicherheitsrat aber kein Recht schöpfen, sondern lediglich Recht durchsetzen. Zudem kann der Sicherheitsrat nicht bindende Empfehlungen aussprechen.

Von erheblicher Bedeutung in der Praxis sind Beschlüsse des Sicherheitsrats bezüglich Maßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta. Zwar gilt heute grundsätzlich das Gewaltverbot, Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta. Dem Sicherheitsrat kommt allerdings nach Kapitel VII die Kompetenz zu, nichtmilitärische oder militärische Zwangsmaßnahmen zum Schutz des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit

anzuordnen (Art. 41, 42 UN-Charta). Militärische Maßnahmen sind nur als Ultima ratio anzusehen, falls der Sicherheitsrat nichtmilitärische Maßnahmen gemäß Art. 41 UN-Charta für wirkungslos hält bzw. diese wirkungslos geblieben sind. Gemäß Art. 25, 48 UN-Charta sind die Mitglieder der Vereinten Nationen an solche Entscheidungen des Sicherheitsrats in der Regel gebunden. Diese gehen auch allen anderen Verpflichtungen hinsichtlich anderer Regime vor, Art. 103 UN-Charta.

Beschlüsse im Sicherheitsrat werden gemäß Art. 27 UN-Charta mit einer Mehrheit von neun Mitgliedern gefasst. Alle Entscheidungen, die nicht Verfahrensfragen betreffen, müssen allerdings mit der Zustimmung der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats getroffen werden, d.h. diesen Staaten steht ein Vetorecht zu. Enthaltungen werden völkergewohnheitsrechtlich als Billigung der Entscheidung gesehen (Vgl. IGH, South West Africa/ Namibia, Advisory Opinion). Umstritten ist allerdings, ob das Nichterscheinen eines Mitglieds als Billigung oder fehlende Zustimmung bezüglich eines Sicherheitsratsbeschlusses zu werten ist. In diesem Zusammenhang ist die sogenannte „Politik des leeren Stuhls“ zu nennen, die von der UdSSR ab 1949 betrieben wurde.

Obwohl der Sicherheitsrat in erster Linie der Sicherheitspolitik dient und strukturell kein Instrument des Menschenrechtsschutzes ist, haben die Menschenrechte bei der Entscheidungspraxis des Sicherheitsrats seit Beginn der 1990er Jahre eine zunehmende Rolle gespielt. Wurden 1994 nur in 5% der Resolutionen auf Menschenrechte Bezug genommen, war dies im Jahr 2000 bereits in 30% und 2010 schon in 53% der Resolutionen der Fall. Hintergrund dieser Entwicklung ist der Umstand, dass der Schutz des Individuums im Völkerrecht in den vergangenen Jahrzehnten immer weiter in den Vordergrund gerückt ist.

Ob eine generelle Menschenrechtsbindung des Sicherheitsrats hinsichtlich seiner Entscheidungen besteht, ist unklar. Die Vereinten Nationen sind nicht Vertragspartei der einschlägigen Menschenrechtsverträge und eine vertragliche Bindung an Menschenrechte kommt damit nicht in Betracht. Menschenrechte werden zwar generell in der UN-Charta erwähnt (Vgl. Art 1 Ziff. 3, Art. 55 (c) UN-Charta), doch ist es allerdings Hauptaufgabe des Sicherheitsrats für die Effektivität des Systems kollektiver Sicherheit zu sorgen. Im Rahmen eines positiven Friedensbegriff, der nicht nur die Abwesenheit von Krieg, sondern auch die Förderung und den Schutz grundlegender Menschenrechte umfasst, kann aber zumindest eine gewohnheitsrechtliche Bindung des Sicherheitsrats an die Menschenrechte konstruiert werden, die als Jus cogens gelten.

Vor allem im Hinblick auf den Einsatz von UN-Truppen im Rahmen von Friedensmissionen aufgrund eines Sicherheitsratsmandats, bei denen es zu Menschenrechtsverletzungen kam (z.B. in Kambodscha und im Kongo), hat sich die Frage der Menschenrechtsbindung gestellt. Zudem ist die Menschenrechtsbindung des Sicherheitsrats auch bei gezielten Sanktionen (targeted sanctions) relevant, die ausschließlich einen abschließend bestimmten Personenkreis betreffen. In diesem Kontext stellt sich die Frage der gerichtlichen Überprüfbarkeit von Sicherheitsratsresolutionen durch regionale Menschenrechtsgerichtshöfe, wie dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und dem EuGH (**Vgl. StW Kontrolle von Sicherheitsratsentscheidungen**).

Menschenrechte haben aber auch bezüglich des Einschreitens des Sicherheitsrats nach Kapitel VII eine erhebliche Rolle gespielt. Wurde zu Beginn der neunziger Jahre die Entwicklung noch unter dem Begriff der humanitären Intervention diskutiert, verlagerte sich die Diskussion zunehmend in Richtung des Konzepts der

Schutzverantwortung (Responsibility to Protect). Diesem Konzept liegt ein verändertes Souveränitätsverständnis zugrunde, das nicht nur das Abwehrrecht gegenüber Eingriffen anderer Staaten in die inneren Angelegenheiten umfasst, sondern auch eine Verantwortung des Staates enthält, seine Bürger vor schweren Menschenrechtsverletzungen zu schützen. Kommt ein Staat dieser Verpflichtung nicht nach, soll die internationale Staatengemeinschaft einschreiten. Unter anderem diente die Einführung des Konzepts der Schutzverantwortung dazu, die Entscheidungspraxis des Sicherheitsrats bzgl. der Intervention bei gravierenden Menschenrechtsverletzungen transparenter und vorhersehbarer zu machen. Obwohl im Jahr 2011 die Intervention der Nato in Libyen auf das Konzept der Schutzverantwortung gestützt (Res. 1973) wurde, ist der völkerrechtliche Status des Konzept und die genaue Ausgestaltung einer solchen Intervention weiterhin umstritten (**Vgl. StW Schutzverantwortung**).

Seit Jahren wird eine Reform des Sicherheitsrats diskutiert. In erster Linie stehen das Vetorecht und die Anzahl der ständigen Mitglieder im Vordergrund der Reformdebatte. Bereits im Jahr 1966 wurde die Anzahl der nichtständigen Mitglieder von ursprünglich 6 auf 10 erhöht. Seit Anfang der neunziger Jahre wird vor allem die Erhöhung der Zahl der ständigen Mitglieder diskutiert, weil die Kräfteverhältnisse im Sicherheitsrat nicht mehr die aktuelle Machtkonstellation in der internationalen Staatengemeinschaft widerspiegeln. Insbesondere die zum jetzigen Zeitpunkt im Kreis der ständigen Mitglieder nicht repräsentierten bzw. unterrepräsentierten Weltregionen, wie Asien, Afrika und Lateinamerika, sollen dabei zum Zuge kommen. Aber auch Deutschland strebt einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat an. Ziel der Reform ist es den Entscheidungen des Sicherheitsrats durch dessen Umgestaltung ein höheres Maß an Legitimität zu verleihen. Eine solche Reform kann allerdings nur mit einer zweidrittel Mehrheit aller Mitgliedstaaten beschlossen werden (Vgl. Art 108 UN-Charta) und auch der Widerstand der fünf ständigen Mitglieder steht dem Erfolg der Reform im Weg. Bis zum heutigen Tag ist die Diskussion um die Umgestaltung des Sicherheitsrats ohne Ergebnis geblieben.

Literaturhinweise:

Diggelmann, Oliver, Targeted Sanctions und Menschenrechte. Reflexionen zu einem ungeklärten Verhältnis, in: Schweizer Zeitschrift für internationales und europäisches Recht 2009, S. 301- 335.

Fassbender, Bardo, The Role for Human Rights in the Decision-Making Process of the Security Council, in: ders (Hrsg.), Securing Human Rights?, Achievements and Challenges of the UN Security Council, 2011, S. 74-97.

Heinz, Wolfgang S./Litschke, Peter, Der UN- Sicherheitsrat und der Schutz der Menschenrechte- Chancen, Blockade und Zielkonflikte, 2012.

Hilpold, Peter, Von der humanitären Intervention zur Schutzverantwortung, in: ders (Hrsg.), Die Schutzverantwortung (R2P): ein Paradimenwechsel in der Entwicklung des internationalen Rechts?, 2013, S. 1-34.

Krieger, Heike, Der Sicherheitsrat als Hüter der Menschenrechte: Grund und Grenzen seiner Kompetenz, in: Die Friedens-Warte, Journal of International Peace and Organization 2006, S. 107-128.

Santos, Sofia, Die Reform des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen und ihre Auswirkungen auf die internationale Ordnung, 2011.

Schmahl, Stefanie, Effektiver Rechtsschutz gegen „targeted sanctions“ des UN-Sicherheitsrats?, *EuR* 2006, S. 566-576.

Weiß, Norman, Menschenrechtsschutz, in: Helmut Volger (Hrsg.), *Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen*, 2007, S. 163-187.

Weschler, Joanna, Human Rights Diplomacy of the UN Security Council, in: O'Flaherty, Michael / Kedzia, Zdzisław / Müller, Amrei / Ulrich, George (Hrsg.), *Human Rights Diplomacy*, 2011, S. 191-200.

Woods, Sir Michael, United Nations, Security Council, in: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Stand: Juli 2007), online abrufbar unter: mpepil.com.