

Essay

ESSAY

Der UN-Sicherheitsrat und der Schutz der Menschenrechte

Chancen, Blockaden und Zielkonflikte

Wolfgang S. Heinz

Peter Litschke



Deutsches Institut
für Menschenrechte



Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstr. 26/27

10969 Berlin

Tel.: 030 25 93 59 - 0

Fax: 030 25 93 59 - 59

info@institut-fuer-menschenrechte.de

www.institut-fuer-menschenrechte.de

Satz:

Wertewerk - Barrierefreies Publizieren

Tübingen

Essay Nr. 13

September 2012

ISBN 978-3-942315-44-9 (PDF)

© 2012 Deutsches Institut für Menschenrechte

Alle Rechte vorbehalten



Der UN-Sicherheitsrat und der Schutz der Menschenrechte

Chancen, Blockaden und Zielkonflikte

Wolfgang S. Heinz

Peter Litschke



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Die Autoren

Dr. phil. habil. Wolfgang S. Heinz ist Politologe und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte. Er ist Mitglied des Europäischen Komitees zur Verhütung der Folter des Europarates (CPT), Mitglied des Beratenden Expertenausschusses des UN-Menschenrechtsrates und der UN Working Group on Communications.

Dipl.-Pol. Peter Litschke studierte Politikwissenschaft und Philosophie in Bremen und Paris, arbeitete in der Öffentlichkeitsarbeit von Amnesty International Deutschland und war von Februar bis Mai 2012 Praktikant am Deutschen Institut für Menschenrechte.

Deutsches Institut für Menschenrechte

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, angewandte For-

schung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Bundesministerium der Justiz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert.

Einleitung

Der UN-Sicherheitsrat ist von großer politischer Bedeutung, da er als einziges Organ der Vereinten Nationen – auf der Grundlage von Kapitel VII der UN-Charta (dem Gründungsvertrag der Vereinten Nationen) – rechtlich verbindliche Sanktionen verhängen kann. Diese exponierte Stellung des Sicherheitsrats innerhalb der Vereinten Nationen sowie seine spezielle Zusammensetzung – er besteht aus fünf ständigen und zehn alle zwei Jahre gewählten Mitgliedern – machen ihn zu einem mächtigen, aber auch zu einem von nationalen Machtinteressen abhängigen Gremium.¹

Seit den 1990er Jahren hat der Sicherheitsrat vermehrt schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen als Bedrohung des Weltfriedens bewertet und in seinen Resolutionen zur Begründung von Sanktionen bis hin zu militärischen Zwangsmaß-

nahmen herangezogen. Bei massiven Menschenrechtsverletzungen, bei denen ein Staat nicht in der Lage oder nicht willens ist, diese zu beenden, oder selbst die Menschenrechtsverletzungen verursacht, ist diese Entwicklung aus Sicht der Menschenrechte ein wichtiger Fortschritt.

Schwerwiegende und weitverbreitete Menschenrechtsverletzungen finden häufig in bewaffneten Konflikten und Kriegen, besonders bei innerstaatlichen Auseinandersetzungen, sowie in Situationen erheblicher organisierter Gewaltanwendung statt. Lange Zeit hat sich der UN-Sicherheitsrat in seiner Arbeit besonders mit zwischenstaatlichen Konflikten befasst. Mit der zunehmenden Bedeutung von innerstaatlichen Konflikten und Gewaltanwendungen treten diese Konflikttypen ins Zentrum seiner Arbeit und damit auch sein

1 Es ist nicht einfach, sich aus öffentlich zugänglichen Quellen über die laufenden Diskussionen in und um den Sicherheitsrat zu informieren, weil dies eine zeitintensive Medienbeobachtung sowie das ständige Verfolgen von UN-Webseiten erfordert und durch ein Gewirr von UN-Signaturen erschwert wird; viele Beratungen sind überdies vertraulich. Eine der besten Quellen für laufende und geplante Sitzungen ist die Nichtregierungsorganisation (NGO) Security Council Report. Siehe hierzu: <http://www.securitycouncilreport.org>. Sie arbeitet mit dem Center on International Organization der School of International and Public Affairs an der Columbia University in New York zusammen. Der Security Council Report veröffentlicht monatlich einen Bericht zur Arbeit des UN-Sicherheitsrats. In Deutschland ist die wichtigste Fachinstitution die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, siehe hierzu: www.dgvn.de (alle im Folgenden angegebenen Internetseiten wurden zuletzt am 09.07.2012 aufgerufen).

Umgang mit Situationen schwerwiegender und systematischer Menschenrechtsverletzungen.

Sowohl der UN-Sicherheitsrat als auch der UN-Menschenrechtsrat beschäftigen sich mit der Situation in Konfliktländern, gegenwärtig etwa in Israel/Palästina, im Sudan, in Libyen und in Syrien. Gleichwohl arbeiten beide UN-Organen weitgehend getrennt voneinander; es gibt keinen systematischen Informationsaustausch. Angesichts des Arabischen Frühlings hat sich diese Situation 2011 etwas verbessert.

Seit vielen Jahren wird erfolglos an einer Reform des Sicherheitsrats gearbeitet, da er seit langem nicht mehr als repräsentativ besetzt für die Staatengemeinschaft gelten kann. Allerdings gibt es auf absehbare Zeit kein anderes Organ mit dieser Aufgabenstellung und ähnlich weitreichenden Befugnissen.²

Im Mittelpunkt dieser Publikation steht die zunehmende Bedeutung der Menschenrechte in der Arbeit des Sicherheitsrats. Zu Beginn wird die institutionelle Rolle des Sicherheitsrats und die Bedeutung des Menschenrechtsschutzes umrissen, gefolgt von einer Klärung der jeweiligen Rolle von UN-Generalversammlung und Menschenrechtsrat sowie einer kurzen Skizzierung der Entscheidungsprozesse im Sicherheitsrat (Kapitel 1 bis 3). Die beschränkten Beteiligungsmöglichkeiten für die Zivilgesellschaft behandelt Kapitel 4. Darauf wird die Praxis des Rates anhand ausgewählter Resolutionen und seine Rolle angesichts des Arabischen Frühlings diskutiert (Kapitel 5, 6). Die Rolle Deutschlands ist Thema von Kapitel 7. Der Schlussteil bietet ein Fazit und einige Empfehlungen.

2 Auf die Reform des Sicherheitsrats kann im Folgenden nicht eingegangen werden, siehe hierzu Santos, Sofia (2011): Die Reform des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen und ihre Auswirkungen auf die internationale Ordnung. Baden-Baden: Nomos.

1. Der Schutz der Menschenrechte als eine Aufgabe des Sicherheitsrats

In diesem Kapitel wird zunächst die Institution Sicherheitsrat kurz vorgestellt und ein Überblick über die zunehmende Berücksichtigung von Menschenrechten durch den Sicherheitsrat gegeben. Danach werden die Doppelnatur des Sicherheitsrats als politisch und rechtlich agierendes Organ, das aus Staaten besteht, und die damit verbundenen Herausforderungen für seine künftige Arbeit zum Schutz der Menschenrechte analysiert. Abschließend wird das Konzept der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect) beleuchtet und gefragt, inwieweit es zu einer größeren Kohärenz der Entscheidungen des Sicherheitsrats führt. Die politischen Prozesse stehen im Mittelpunkt der Kapitel 2 und 3.

Der UN-Sicherheitsrat³, eines der sechs Hauptorgane der Vereinten Nationen⁴, besteht aus 15 der 193 UN-Mitgliedstaaten⁵: aus den fünf ständigen Mitgliedern (China, Frankreich, Großbritannien, Russland und USA), die bei der Verabschiedung von Resolutionen ein Vetorecht besitzen, sowie aus den zehn nicht-ständigen Mitgliedern, die für zwei Jahre gewählt werden (Art. 23 UN-Charta).⁶ Die Mitglieder der Vereinten Nationen übertragen dem Sicherheitsrat laut UN-Charta die „Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ (Art. 24 UN-Charta). Die Charta – der Gründungsvertrag der Vereinten Nationen von 1945 – verbietet die Androhung oder

3 Vgl. exemplarisch: Cronin, Bruce/Hurd, Ian (Hg.) (2008): *The UN Security Council and the Politics of International Authority*. London u.a.: Routledge; Fassbender, Bardo (Hg.) (2011): *Securing Human Rights? Achievements and Challenges of the UN Security Council*. Oxford u.a.: Oxford University Press.

4 Neben dem UN-Sicherheitsrat gibt es folgende Hauptorgane: die UN-Generalversammlung, das UN-Sekretariat, den UN-Wirtschafts- und Sozialrat, den Internationalen Gerichtshof sowie den UN-Handelsrat (der seine Arbeit allerdings eingestellt hat), vgl. Art. 7 Nr. 1 UN-Charta; weitere Informationen unter <http://www.un.org/en/mainbodies/index.shtml>.

5 Vgl. hierzu: <http://www.un.org/en/members/>. Als jüngstes Mitglied ist im Juli 2011 der Südsudan in die Vereinten Nationen aufgenommen worden.

6 Derzeit sind dies (in Klammern jeweils das Jahr, an dessen Ende die Amtszeit endet): Aserbaidschan (2013), Deutschland (2012), Guatemala (2013), Indien (2012), Kolumbien (2012), Marokko (2013), Pakistan (2013), Portugal (2012), Südafrika (2012) sowie Togo (2013); vgl. <http://www.un.org/sc/members.asp>.

Anwendung von Gewalt.⁷ Ausnahmen sind die Selbstverteidigung eines Staates bei einem bewaffneten Angriff und kollektive Sicherheitsmaßnahmen der Vereinten Nationen (Art. 2 Nr. 4, Art. 51 und Art. 42 UN-Charta). Kapitel VI der UN-Charta regelt die friedliche Beilegung von Streitigkeiten. Sollte der Sicherheitsrat feststellen, dass „eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt“ (Art. 39 UN-Charta), so kann er

nach Kapitel VII der UN-Charta nicht-militärische und militärische Zwangsmaßnahmen beschließen, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen (Art. 41 und 42 UN-Charta).⁸ Strukturell gesehen ist der Sicherheitsrat deshalb kein genuines Instrument der Menschenrechts-, sondern der Sicherheitspolitik.

7 Artikel 2 Nr. 4:

„Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt.“

8 Artikel 39:

„Der Sicherheitsrat stellt fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt; er gibt Empfehlungen ab oder beschließt, welche Maßnahmen auf Grund der Artikel 41 und 42 zu treffen sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen.“

Artikel 40:

„Um einer Verschärfung der Lage vorzubeugen, kann der Sicherheitsrat, bevor er nach Artikel 39 Empfehlungen abgibt oder Maßnahmen beschließt, die beteiligten Parteien auffordern, den von ihm für notwendig oder erwünscht erachteten vorläufigen Maßnahmen Folge zu leisten. Diese vorläufigen Maßnahmen lassen die Rechte, die Ansprüche und die Stellung der beteiligten Parteien unberührt. Wird den vorläufigen Maßnahmen nicht Folge geleistet, so trägt der Sicherheitsrat diesem Versagen gebührend Rechnung.“

Artikel 41:

„Der Sicherheitsrat kann beschließen, welche Maßnahmen – unter Ausschluß von Waffengewalt – zu ergreifen sind, um seinen Beschlüssen Wirksamkeit zu verleihen; er kann die Mitglieder der Vereinten Nationen auffordern, diese Maßnahmen durchzuführen. Sie können die vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs, der Post-, Telegraphen- und Funkverbindungen sowie sonstiger Verkehrsmöglichkeiten und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen einschließen.“

Artikel 42:

„Ist der Sicherheitsrat der Auffassung, daß die in Artikel 41 vorgesehenen Maßnahmen unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben, so kann er mit Luft-, See- oder Landstreitkräften die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen durchführen. Sie können Demonstrationen, Blockaden und sonstige Einsätze der Luft-, See- oder Landstreitkräfte von Mitgliedern der Vereinten Nationen einschließen.“ Siehe Bundesgesetzblatt 1973 II, 431; der Text ist online unter http://www.un.org/depts/german/un_charta/charta.pdf zu finden.

1.1 Friedensbedrohung oder Friedensbruch durch Menschenrechtsverletzungen

Die Einschätzung des Sicherheitsrats, wann eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens vorliegt, hat sich im Laufe der Zeit, insbesondere seit den 1990er Jahren, grundlegend gewandelt.⁹ Während früher das Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates (Art. 2 Nr. 7 UN-Charta)¹⁰ und die Verhinderung von zwischenstaatlichen Konflikten (Art. 2 Nr. 4 UN-Charta) im Vordergrund der Arbeit des Sicherheitsrats standen¹¹, hat sich dies durch die Erweiterung des Verständnisses des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit infolge der besonderen Bedeutung der Menschenrechte geändert:¹² Zum einen ist durch die Kodifizierung von Menschenrechten der Bereich der „inneren Angelegenheiten“ (domaine réservé) der

Staaten zurückgedrängt worden.¹³ Zum anderen ist nicht nur die Verhinderung von Krieg ein Ziel der Vereinten Nationen (Art. 1 Nr. 1 UN-Charta), sondern auch die Förderung der Achtung der Menschenrechte und damit der Schutz des Einzelnen (vgl. Art. 1 Nr. 3, Art. 55 (c) UN-Charta). Dies legt ein Verständnis von Weltfrieden nahe, welches nicht nur die bloße Abwesenheit von Krieg bezeichnet (negativer Frieden), sondern auch den Schutz der elementaren Menschenrechte (also Aspekte eines positiven Friedensbegriffs).

Dementsprechend hat sich der Begriff der Friedensbedrohung in Artikel 39 UN-Charta von einem rein staatlichen Sicherheitsverständnis hin zu einem breiteren Verständnis von menschlicher Sicherheit („human security“) gewandelt: Als Friedensbedrohung werden nicht mehr nur zwischenstaatliche Konflikte, sondern auch

- 9 Für einen kurzen Überblick über die Sicherheitsratspolitik vor 1990 siehe Weschler, Joanna (2004): Human Rights. In: Malone, David (Hg.): The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century. Boulder: Rienner, S. 55–68, hier: S. 55ff. Insgesamt gab es bis 1988 14 UN-Friedensmissionen, vgl. Weinlich, Silke (2005): Prävention und Intervention. Konzeptionelle Entwicklungen in den Vereinten Nationen von der Agenda für den Frieden bis zum Bericht des High-Level Panels on Threats, Challenges and Change, TranState Working Papers No. 23. Bremen: Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“.
- 10 Art. 2 Nr. 7:
„Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund dieser Charta zu unterwerfen nicht abgeleitet werden; die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII wird durch diesen Grundsatz nicht berührt.“
- 11 Vgl. Rathgeber, Theodor (2012): New Prospects for Human Rights? The Human Rights Council between the Review Process and the Arab Spring. Genf: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 13.
- 12 Vgl. zu den folgenden Ausführungen insbesondere Krieger, Heike (2006): Der Sicherheitsrat als Hüter der Menschenrechte: Grund und Grenzen seiner Kompetenz. In: Die Friedens-Warte, Journal of International Peace and Organization, 81:1, S. 107–128 sowie Weschler, Joanna (2011): Human Rights Diplomacy of the UN Security Council. In: O’Flaherty, Michael / Kedzia, Zdzisław / Müller, Amrei / Ulrich, George (Hg.): Human Rights Diplomacy. Leiden u.a.: Nijhoff, S. 191–200.
- 13 Zur Kommentierung von Artikel 2 Nr. 7 UN-Charta siehe Nolte, Georg (2002): Article 2 (7). In: Simma, Bruno (Hg.), The Charter of the United Nations. A Commentary. Band 1. Oxford: Oxford University Press, 2. Auflage.

schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen angesehen.¹⁴ Zum ersten Mal geschah dies mit der Resolution¹⁵ 688 vom 5. April 1991 zur Lage im Irak:¹⁶ Darin „verurteilt [der Sicherheitsrat] die in vielen Teilen Iraks, insbesondere auch in allerjüngster Zeit in den kurdischen Siedlungsgebieten, stattfindende Unterdrückung der irakischen Zivilbevölkerung, deren Folgen den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in der Region bedrohen“.¹⁷ Die Resolution war bahnbrechend, da hier zum ersten Mal Menschenrechtsverletzungen innerhalb eines souveränen Staates als Bedrohung des Weltfriedens angesehen wurden; allerdings verwendet der Sicherheitsrat noch das Hilfsargument, dass diese Menschenrechtsverletzungen zu Flüchtlingsströmen führen, die die Region destabilisieren und daher den Frieden bedrohen.¹⁸ Diese Erweiterung des Friedensbegriffs war jedoch nicht unumstritten: China und Indien enthielten sich bei der Abstimmung, Kuba, Jemen und Simbabwe stimmten gegen die Resolution.

Eine Analyse der bisherigen Praxis des Sicherheitsrats ergibt, dass sein Tätigwerden nach Kapitel VII bei Menschenrechtsverletzungen davon abhängt, ob Men-

schenrechtsverletzungen sowohl in ihrer Qualität als auch in ihrer Quantität als schwere Menschenrechtsverletzungen angesehen werden.¹⁹ Die qualitative Bewertung ergibt sich aus den Kernverbrechen des Völkerstrafrechts. Schwere Menschenrechtsverletzungen liegen in der Regel bei Völkermord, Kriegsverbrechen sowie Verbrechen gegen die Menschlichkeit, also Deportation, Folter, Vergewaltigung, Mord oder Versklavungen, vor. Quantitativ müssen die Menschenrechtsverletzungen systematisch und an einer größeren Gruppe begangen worden sein, beispielsweise an einer ethnischen Gruppe oder gar der gesamten Bevölkerung beziehungsweise „im Rahmen eines ausgedehnten und systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung“ erfolgen.²⁰ So verurteilte der Sicherheitsrat 2004 in der Resolution 1556 zum Sudan die „Gewalthandlungen sowie Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht durch alle an der Krise beteiligten Parteien, insbesondere durch die Janjaweed, einschließlich unterschiedsloser Angriffe auf Zivilpersonen, Vergewaltigungen, Vertreibungen und Gewalthandlungen, insbesondere solcher mit ethnischem Hintergrund, und mit Ausdruck seiner äußersten Besorgnis über die Folgen des Konflikts in Darfur

14 Vgl. Krieger 2006, siehe Fußnote 12, S. 112.

15 Alle Resolutionen des Sicherheitsrats sind in deutscher Übersetzung auf den offiziellen UN-Internetseiten des Sicherheitsrats abrufbar: http://www.un.org/depts/german/sr/sr_res.html.

16 Vgl. Weschler 2004, siehe Fußnote 9, S. 57.

17 S/RES/688 vom 05.04.1991, Ziff. 1.

18 So der dritte Erwägungsgrund der Sicherheitsrats-Resolution 688.

19 Vgl. Krieger 2006, siehe Fußnote 12, S. 113f.

20 Verbrechen gegen die Menschlichkeit haben damit per definitionem eine quantitative Dimension. Siehe Art. 7, Abs. 1 des Statutes des Internationalen Strafgerichtshofes, Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

auf die Zivilbevölkerung, namentlich auf Frauen, Kinder, Binnenvertriebene und Flüchtlinge“.²¹

1.2 Das Dilemma: Politische und rechtliche Entscheidungsmaßstäbe

Die rechtliche Entscheidung darüber, ob eine Situation eine Bedrohung oder einen Bruch des Weltfriedens darstellt, ist abhängig vom Wissen über die Zustände vor Ort und deren Beurteilung. Der Wahrheitsgehalt von Informationen muss in nachvollziehbarer Weise bewertet werden. Die Kriterien für die Beurteilung einer Friedensbedrohung oder eines Friedensbruchs sind nicht mathematisch genau, sondern erfordern eine Gewichtung. Hinzu kommt, dass die Entscheidung über das „Ob“ einer Bedrohung oder eines Bruchs des Weltfriedens politisch auch mit der Entscheidung über nicht-militärische oder militärische Zwangsmaßnahmen verbunden ist. Hierfür ist ebenfalls eine tatsächliche und rechtliche Bewertung erforderlich, welche Maßnahmen den gewünschten Zweck, nämlich die Beendigung der Situation, wahrscheinlich erreichen werden. Auch diese Bewertung hat einen politischen Gehalt, zumal sie den Staaten in unterschiedlichem Maße Einbußen abverlangt, je nachdem, wie eng sie politisch oder wirtschaftlich mit dem friedensbrechenden Staat verbunden sind. Hierauf Rücksicht zu nehmen, ist politisch sinnvoll. Der Sicherheitsrat ist nämlich auf die Kooperation der Mitgliedstaaten ange-

wiesen, da er die Befolgung seiner Resolutionen nicht selbst durchsetzen kann.

Dies gilt in besonderem Maße, wenn der UN-Sicherheitsrat nach Kapitel VII Friedensmissionen beschließt. Da die Vereinten Nationen keine eigenen Streit- oder Polizeikräfte haben, sind sie darauf angewiesen, dass die Mitgliedstaaten diese zur Verfügung stellen.

Schließlich entscheidet auch kein Gericht oder Sachverständigengremium, sondern die im Sicherheitsrat vertretenen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen. Sie handeln mit Bezug auf nationale Interessen und auch auf internationale Erwartungen. Gleichzeitig werden die Mitglieder des Sicherheitsrats als Vertreter der internationalen Gemeinschaft wahrgenommen – ein immer wieder aufscheinender tiefer Widerspruch, denn die nationale Bewertung orientiert sich vor allem daran, wer als befreundeter und wer als gegnerischer Staat wahrgenommen wird, wer welche wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen hat, und an deren Auswirkungen auf die eigene machtpolitische Position. Zugleich gerät die Legitimität der Entscheidungen des Sicherheitsrats in Gefahr, wenn dieser als Organ wahrgenommen wird, das seine außerordentlichen Befugnisse auf machtpolitische Erwägungen stützt. Dies erklärt das Bemühen aller im Sicherheitsrat vertretenen Staaten, ihre Position rechtlich zu untermauern. Da der Sicherheitsrat die Befolgung seiner nach Kapitel VII bindenden Resolutionen nicht

21 S/RES/1556 vom 30.07.2004, Präambel, Abs. 8.

allein durchsetzen kann, bildet der Erhalt der Legitimität seiner Entscheidungen auch ein mittel- und langfristiges Eigeninteresse der im Sicherheitsrat vertretenen Staaten. Dies bietet einen Ansatzpunkt, um die Einschätzung einer Situation durch den Sicherheitsrat an klarere Kriterien anzu binden.

Sichtbar ist seit Jahren eine eher vorhandene Bereitschaft westlicher Staaten, durch nicht-militärische oder militärische Sanktionen zu intervenieren. Russland, die Volksrepublik China und viele Länder der Blockfreien Bewegung zögern hingegen, einen Konflikt als so gravierend einzuschätzen, dass die Schwelle des Artikel 39 der UN-Charta als erreicht angesehen wird und der Sicherheitsrat einschreiten muss. Auch die neuen aufstrebenden Staaten wie Indien, Brasilien und Südafrika stimmen bisher kollektiven Sicherheitsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta nur zögerlich zu.

1.3 Das Konzept der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect)

Einen Versuch, die Entscheidungen des Sicherheitsrats vorhersehbarer zu machen und auf diese Weise zu einer konsistenten Entscheidungspraxis des Sicherheitsrats zu gelangen, bildet das Konzept der „Responsibility to Protect“ (kurz: R2P)²², der Schutzverantwortung des Staates gegenüber der eigenen Bevölkerung, das seit den 1990er Jahren international diskutiert wird. Das Konzept der Schutzverantwortung wurde 2001 angestoßen durch einen Bericht der „International Commission on Intervention and State Sovereignty“²³, einer von der kanadischen Regierung eingesetzten Sachverständigenkommission. In der Resolution 60/1 hat die UN-Generalversammlung die Ergebnisse des Weltgipfels der Vereinten Nationen im Jahr 2005 verabschiedet und in den Ziffern 138 und 139 die Schutzverantwortung aufge-

22 Vgl. Weschler 2011, siehe Fußnote 12, S. 191-200.

23 Siehe dazu: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>.

nommen.²⁴ Dieses Dokument ist jedoch rechtlich unverbindlich, da die Generalversammlung – anders als der Sicherheitsrat mit Kapitel VII – keine Befugnis hat, die Mitgliedstaaten rechtlich zu binden. In der Resolution heißt es, dass zunächst jeder Staat selbst die Sicherheit seiner Bevölkerung schützen solle. Die internationale Gemeinschaft soll gegebenenfalls die Staaten ermutigen und ihnen dabei behilflich sein, diese Verantwortung wahrzunehmen und die Vereinten Nationen bei der Schaffung einer Frühwarnkapazität unterstützen. Um die Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen, hat die internationale Gemeinschaft die Pflicht, durch den Sicherheitsrat zu reagieren. Eine Verpflichtung zum Handeln nach Kapitel VII wird aber ausdrücklich nicht begründet, sondern nur die Bereitschaft erklärt, dieses Mittel zu nutzen.

Das Konzept der Schutzverantwortung wurde und wird unterschiedlich aufgenommen: Einige Staaten – vorwiegend aus dem Westen – betonen die Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft, bei schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen einzugreifen, also aus humanitären Gründen zu intervenieren. Andere Staaten, vornehmlich aus dem Globalen Süden, sehen in der Schutzverantwortung ein neokoloniales Instrument und betonen die Souveränität der Staaten. Beide Seiten sind sich aber einig, dass Zwangsmaßnahmen zum Schutz der Menschenrechte auf alle Fälle vom UN-Sicherheitsrat beschlossen werden müssen. Da es sich bei der Schutzverantwortung um ein politisches Konzept und nicht um ein rechtliches handelt, bleiben militärische Interventionen von Staaten in anderen Staaten ohne Legitimation durch eine Sicherheitsratsresolution im Grundsatz völkerrechtswidrig.

24 In der Schlusserklärung des UN-Weltgipfel 2005 (Res. 60/1) heißt es:
„Verantwortung für den Schutz der Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit
138. Jeder einzelne Staat hat die Verantwortung für den Schutz seiner Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Zu dieser Verantwortung gehört es, solche Verbrechen, einschließlich der Anstiftung dazu, mittels angemessener und notwendiger Maßnahmen zu verhüten. Wir akzeptieren diese Verantwortung und werden im Einklang damit handeln. Die internationale Gemeinschaft sollte gegebenenfalls die Staaten ermutigen und ihnen dabei behilflich sein, diese Verantwortung wahrzunehmen und die Vereinten Nationen bei der Schaffung einer Frühwarnkapazität unterstützen.
139. Die internationale Gemeinschaft hat durch die Vereinten Nationen auch die Pflicht, geeignete diplomatische, humanitäre und andere friedliche Mittel nach den Kapiteln VI und VIII der Charta einzusetzen, um beim Schutz der Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit behilflich zu sein. In diesem Zusammenhang sind wir bereit, im Einzelfall und in Zusammenarbeit mit den zuständigen Regionalorganisationen rechtzeitig und entschieden kollektive Maßnahmen über den Sicherheitsrat im Einklang mit der Charta, namentlich Kapitel VII, zu ergreifen, falls friedliche Mittel sich als unzureichend erweisen und die nationalen Behörden offenkundig dabei versagen, ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen.“ Siehe dazu www.un.org/depts/german/gv-60/band1/ar60001.pdf.

Bisher hat sich der Sicherheitsrat selten direkt auf das Konzept der Schutzverantwortung bezogen. Erste Andeutungen finden sich in der Resolution 1556 vom 30. Juli 2004 zur Lage im Sudan. Darin erinnert der Sicherheitsrat nach Kapitel VII UN-Charta daran, „dass die Regierung Sudans die Hauptverantwortung dafür trägt, die Menschenrechte zu achten“.²⁵ In ihren Stellungnahmen zu dieser Resolution verwiesen Deutschland, Frankreich und Großbritannien auf die „subsidiäre Verantwortung der internationalen Gemeinschaft“²⁶ und stellten damit noch klarer einen Bezug zur Schutzverantwortung her. In der Resolution 1653 vom 27. Januar 2006 zur Lage in der Region der Großen Seen Afrikas unterstreicht der Sicherheitsrat, „dass die Regierungen in der Region die Hauptverantwortung für den Schutz der Bevölkerung tragen“.²⁷ Explizit erwähnt wird die Schutzverantwortung erstmals in der Sicherheitsratsresolution 1674 zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten: Der Sicherheitsrat „bekräftigt die Bestimmungen der Ziffern 138 und 139 des Ergebnisses des Weltgipfels 2005 betreffend die Verantwortung für den Schutz der Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbre-

chen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit“.²⁸ In jüngster Zeit hat der Sicherheitsrat in seinen Resolutionen 1970 und 1973 zu Libyen explizit die Verantwortung der libyschen Behörden, die Bevölkerung zu schützen, hervorgehoben.²⁹

Der Verweis auf die „Hauptverantwortung“ des jeweiligen Staates, in dem die „Situation“ vorliegt, deutet darauf hin, dass die Sicherheitsratsresolution ein Ausdruck der subsidiären Verantwortung der internationalen Gemeinschaft ist. Die Bezugnahme in einer thematischen Resolution ist wichtig, aber zunächst weniger aussagekräftig, weil gerade nicht gegen einen konkreten Staat Zwangsmaßnahmen verhängt werden. Es lässt sich aber auch argumentieren, dass mit der Bezugnahme in einer Themenresolution der Weg für die Akzeptanz des Konzeptes der Schutzverantwortung in den UN-Mitgliedstaaten gebahnt wird. Ob dies schon einen Trend darstellt, zeichnet sich noch nicht klar ab. Bislang hat das Konzept noch nicht zu einer größeren Kohärenz in den Entscheidungen des Sicherheitsrats geführt.

25 S/RES/1556 vom 30.07.2004, Präambel, Abs. 9.

26 Krieger 2006, siehe Fußnote 12, S. 111.

27 S/RES/1653 vom 27.06.2006, Ziff. 10.

28 S/RES/1674 vom 28.04.2006, Ziff. 4.

29 „unter Hinweis auf die Verantwortung der libyschen Behörden, die Bevölkerung zu schützen“, S/RES/1970 vom 26.02.2011, Präambel, Abs. 9; „erneut erklärend, dass die libyschen Behörden dafür verantwortlich sind, die libysche Bevölkerung zu schützen, und *bekräftigend*, dass die an bewaffneten Konflikten beteiligten Parteien die Hauptverantwortung dafür tragen, alle durchführbaren Schritte zu unternehmen, um den Schutz der Zivilpersonen zu gewährleisten“, S/RES/1973 vom 17.03.2011, Präambel, Abs. 4., kursiv im Original.

2. Menschenrechtsschutz durch den UN-Sicherheitsrat – Zusammenspiel mit anderen UN-Organen

Neben dem Sicherheitsrat sind die Generalversammlung und der Menschenrechtsrat die beiden UN-Organen, die ebenfalls mit Menschenrechtsfragen befasst sind. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Zusammenarbeit des Sicherheitsrats mit diesen Organen.

2.1 Sicherheitsrat und Generalversammlung

Die Generalversammlung ist die Vollversammlung der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen. Nach Artikel 11 der UN-Charta kann sie sich „mit den allgemeinen Grundsätzen der Zusammenarbeit zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit [...] befassen und in

Bezug auf diese Grundsätze Empfehlungen an die Mitglieder oder an den Sicherheitsrat oder an beide richten“. Die UN-Generalversammlung kann demnach lediglich Empfehlungen abgeben und damit keine (militärischen) Zwangsmaßnahmen beschließen.³⁰ Sie darf darüber hinaus keine Empfehlungen zu Streitigkeiten oder Situationen abgeben, wenn sich der Sicherheitsrat bereits damit befasst, es sei denn, der Sicherheitsrat ersucht die Generalversammlung ausdrücklich darum (Artikel 12 UN-Charta³¹).

Diese Einschränkung hat sich als problematisch erwiesen: Da sich der Arbeitsbereich des Sicherheitsrats durch die Verabschiedung von thematischen Resolutionen ausgeweitet hat (siehe Kapitel 5), kommt

30 Vgl. International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001): The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, S. 48, <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>.

31 Artikel 12:

„(1) Solange der Sicherheitsrat in einer Streitigkeit oder einer Situation die ihm in dieser Charta zugewiesenen Aufgaben wahrnimmt, darf die Generalversammlung zu dieser Streitigkeit oder Situation keine Empfehlung abgeben, es sei denn auf Ersuchen des Sicherheitsrats.

(2) Der Generalsekretär unterrichtet mit Zustimmung des Sicherheitsrats die Generalversammlung bei jeder Tagung über alle die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit betreffenden Angelegenheiten, die der Sicherheitsrat behandelt; desgleichen unterrichtet er unverzüglich die Generalversammlung oder, wenn diese nicht tagt, die Mitglieder der Vereinten Nationen, sobald der Sicherheitsrat die Behandlung einer solchen Angelegenheit einstellt.“

es immer häufiger zu Überschneidungen mit der Arbeit der Generalversammlung.³² Umgekehrt verabschiedet die Generalversammlung auch Resolutionen zu Ländersituationen, mit denen der Sicherheitsrat befasst ist.³³ Im Fall Syrien verabschiedete die Generalversammlung eine Resolution, in der sie den Rücktritt des syrischen Präsidenten Assad fordert, während der Sicherheitsrat blockiert war (siehe Kapitel 6). Aber ein Trend ist dies noch nicht.

Zuständig für die Menschenrechte im Arbeitsbereich der Generalversammlung ist der dritte Hauptausschuss für soziale, humanitäre und kulturelle Fragen. Der Menschenrechtsrat, ein Nebenorgan der Generalversammlung, sowie seine rund 48 Sonderverfahren überweisen an den Dritten Ausschuss Berichte über ihre Tätigkeit. Auf diese Weise kann die Generalversammlung insbesondere Informationen über die Menschenrechtslage in einzelnen Ländern erhalten. Ob und wie sie auf dieser Grundlage tätig wird, liegt in ihrem politischen Ermessen.

2.2 Sicherheitsrat und Menschenrechtsrat

Wie arbeiten UN-Sicherheitsrat und UN-Menschenrechtsrat zusammen? Der UN-Menschenrechtsrat ist das wichtigste UN-Gremium, das sich mit Menschenrechtsfragen beschäftigt. Seine Aufgabe ist es, Opfer von Menschenrechtsverletzungen zu schützen, den Schutz der Menschenrechte zu fördern, Menschenrechtskonzepte und -politiken zu entwickeln, neue Menschenrechtsstandards zu setzen, Menschenrechtsverletzungen zu verhüten, die Umsetzung von Menschenrechten zu überwachen und die Menschenrechtsperspektive in der Arbeit der Vereinten Nationen breit zu verankern (mainstreaming) sowie Menschenrechtsinitiativen weiterzuverfolgen und umzusetzen. Hierzu existieren rund 45 Sonderverfahren und weitere Nebenorgane des Menschenrechtsrats. Der UN-Menschenrechtsrat besteht seit 2006 – in diesem Jahr ersetzte er die UN-Menschenrechtskommission.³⁴ Die UN-Generalversammlung wählt die 47 Mitglieder des UN-Menschenrechtsrats nach einem Regionalschlüssel³⁵ mit absoluter Mehrheit für einen Zeitraum von drei Jahren.

Aufgrund der in der UN-Charta festgelegten Kompetenzen ist es jedoch nicht der

32 Vgl. Krieger 2006, siehe Fußnote 12, S. 122ff.

33 Vgl. Simma (2002), Fußnote 13, zu Artikel 12 UN-Charta.

34 Vgl. Weiß, Norman (2006): Der neugeschaffene Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen. In: MenschenRechtsMagazin 11 (1), S. 80–86 und Heinz, Wolfgang S. (2006): Von der UN-Menschenrechtskommission zum UN-Menschenrechtsrat. In: Die Friedenswarte 81 (1–2), S. 129–144.

35 Jeweils 13 Sitze für die Gruppen der afrikanischen und asiatischen, 8 Sitze für die Gruppe der osteuropäischen, 7 Sitze für die Gruppe der westeuropäischen und 6 Sitze für die Gruppe der lateinamerikanischen Staaten.

Menschenrechtsrat, sondern der Sicherheitsrat, der bei schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen auch mit Sanktionen intervenieren kann. Umgekehrt besteht bei Abstimmungen des Menschenrechtsrats kein Vetorecht. Ein einzelner Staat kann also nicht die Befassung des Menschenrechtsrats mit einer Ländersituation verhindern. Der Menschenrechtsrat verfügt im Gegensatz zum Sicherheitsrat insbesondere durch seine Länderbericht-erstatte/ -innen oder aufgrund von Vor-Ort-Missionen der thematischen Sonderverfahren über detaillierte und aktuelle Informationen über die Menschenrechts-

lage in einzelnen Staaten oder Regionen. Er ist daher prädestiniert, „Auge und Ohr“ des Sicherheitsrats zu sein und diesen früh auf sich abzeichnende Situationen einer Friedensbedrohung durch schwere Menschenrechtsverletzungen hinzuweisen.

Bislang gibt es keine systematische Zusammenarbeit zwischen beiden UN-Organen. Der Sicherheitsrat nutzt beispielsweise nur selten das Wissen des Menschenrechtsrats zur Menschenrechtssituation in verschiedenen Ländern. Während der Entwicklungen im Nahen Osten 2011/2012 hat die Kooperation allerdings zugenommen (vgl. Kapitel 6).

3. Entscheidungsprozesse im Sicherheitsrat

Wie werden Entscheidungen im UN-Sicherheitsrat gefällt? Artikel 48 der Geschäftsordnung des Sicherheitsrats schreibt öffentliche Sitzungen vor, sofern der Sicherheitsrat nichts anderes beschließt. Allerdings hat sich eine etwas andere Praxis etabliert; bei der Vorbereitung von Resolutionen treffen sich die Mitglieder des Sicherheitsrats zu „informellen Konsultationen“.³⁶ Dazu trifft sich die jeweilige Ratspräsidentschaft mit einzelnen Ratsmitgliedern und Gruppen von Ratsmitgliedern außerhalb des Sitzungsraums. Der nächste Schritt im Entscheidungsprozess des Sicherheitsrats sind „informelle Plenarkonsultationen“ im Konsultationsraum des Sicherheitsrats unter Vorsitz der Ratspräsidentschaft und Beteiligung aller Ratsmitglieder unter Ausschluss der Öffentlichkeit, Medien und anderer UN-Mitglieder; es wird kein Protokoll geführt. Eine weitere Art der informellen Konsultationen sind die informellen Dialoge beziehungsweise Diskussionen, die

unter Ausschluss der Öffentlichkeit abgehalten werden und bei denen sich die Ratsmitglieder mit Vertretern von UN-Mitgliedstaaten und regionalen internationalen Organisationen treffen.

In „formellen nicht-öffentlichen Sitzungen“ kommt der Sicherheitsrat zusammen, um vorab wichtige Entscheidungen, beispielsweise die Wahl des Generalsekretärs, zu fällen. Diese finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. In den formellen öffentlichen Sitzungen stimmt der Sicherheitsrat über vorher diskutierte Resolutionsentwürfe oder Statements des Sicherheitsratspräsidenten lediglich ab.

Diese intransparenten Entscheidungsprozesse des Sicherheitsrats sind und waren immer wieder Gegenstand von Kritik. Seit dem Jahr 1993 arbeitet der Sicherheitsrat an Reformen, um transparenter zu agieren. So werden seit 1994 Resolutionsentwürfe, die in den informellen Plenarkonsultatio-

36 Siehe Volger, Helmut (2010): Mehr Transparenz und mehr Beteiligung. Die informelle Reform der Arbeitsmethoden des UN-Sicherheitsrats. In: Vereinte Nationen 58 (5), S. 195-203 und Fassbender, Bardo (2011): The Role for Human Rights in the Decision-Making Process of the Security Council. In: Ders. (Hg.): *Securing Human Rights? Achievements and Challenges of the UN Security Council*. Oxford u.a.: Oxford University Press, S. 74-97.

nen erörtert werden, vorab den anderen UN-Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt.³⁷

Eine Resolution, die nach Kapitel VII der UN-Charta eine Bedrohung des Weltfriedens feststellt und gegebenenfalls nicht-militärische Sanktionen verhängt beziehungsweise militärische Maßnahmen beschließt, kann nur verabschiedet werden, wenn mindestens neun Mitglieder des Sicherheitsrats dafür stimmen; zudem darf

keines der fünf ständigen Mitglieder dagegen stimmen, eine Enthaltung führt zur Annahme der Resolution. Sehen Resolutionen nicht-militärische Sanktionen vor, so setzt der Sicherheitsrat in jedem Einzelfall Ausschüsse zu deren Überwachung ein.³⁸ Die Sanktionsausschüsse sind Nebenorgane des Sicherheitsrats und bestehen aus Vertretern aller Sicherheitsratsmitglieder. Dazu ersuchen sie unter anderem die Staaten um Informationen darüber, wie diese die Sanktionen unterstützen.

37 Vgl. Volger 2010, siehe Fußnote 36, S. 197.

38 Vgl. Carisch, Enrico / Rickard-Martin, Loraine (2011): *Global Threats and the Role of United Nations Sanctions*. FES New York, *Dialogue on Globalization, International Policy Analysis*, New York, S. 4f.

4. Beteiligung der Zivilgesellschaft im Sicherheitsrat

In menschenrechtlichen Fragen hat sich bei den Vereinten Nationen eine Praxis der Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen (Non Governmental Organisations, NGOs) entwickelt. Angesichts der erheblichen Bedeutung der Zivilgesellschaft im Bereich des Menschenrechtsschutzes stellt sich die Frage nach ihrer Beteiligung an der Arbeit des Sicherheitsrats. NGOs können nämlich wichtige Informationen über die Situation in Ländern oder Regionen einspeisen, und ihre Mitwirkung führt zu größerer Transparenz und damit Legitimität von Entscheidungen.

Beim UN-Menschenrechtsrat ist der Zugang von NGOs relativ einfach; er hängt vom beratenden Status ab, der leicht erworben werden kann, aufgrund von langjähriger Mitwirkung bis hin zum vollen beratenden Status ansteigt und Beteiligungsrechte (Sitzungsteilnahme, Verteilung eigener Dokumente, Rederecht usw.) mit sich bringt. Beim Sicherheitsrat haben NGOs keine formellen Möglichkeiten einzuwirken. Es gibt jedoch zwei Möglichkeiten, informellen Zugang zu Mitgliedern des

Sicherheitsrats zu bekommen: zum einen durch Treffen nach der „Arria-Formel“, zum anderen über die so genannte „NGO-Arbeitsgruppe für den Sicherheitsrat“.

Die „Arria-Treffen“ sind nach Diego Arria benannt, der im März 1992 als Botschafter Venezuelas und Präsident des Sicherheitsrats andere Botschafter von nicht-ständigen Ratsmitgliedern zu einem Treffen mit einem Augenzeugen des Balkankonflikts, einem Priester, in die Delegiertenlounge eingeladen hatte.³⁹ Während die ständigen Mitglieder über sehr gute Informationen aus Krisenregionen verfügten, war dies bei den nicht-ständigen Mitgliedern nicht selbstverständlich. Arria suchte nach einem Weg, an Informationen aus erster Hand zu gelangen. Die Teilnehmer dieses ersten Treffens nach der „Arria-Formel“ waren überwältigt von dem, was sie hörten, und davon überzeugt, selbst über unabhängige Informationen aus Krisenregionen verfügen zu müssen. Im selben Monat lud Arria den Leiter der NGO Africa Watch ein, der über die Lage in Somalia berichtete.

39 Vgl. Weschler 2004, siehe Fußnote 9, S. 61f.

Heutzutage finden Arria-Treffen nahezu jeden Monat statt und sind Teil der informellen Konsultationen. Sie werden am Monatsanfang vom jeweiligen Ratspräsidenten angekündigt; während der Arria-Treffen finden keine anderen Konsultationen des Sicherheitsrats statt.⁴⁰ Aufgrund des vertraulichen, informellen Charakters sind weitere UN-Mitgliedstaaten neben den Ratsmitgliedern und eingeladenen NGO-Sachverständige nur auf Einladung, um die sie vorher beim Ratspräsidenten ersuchen können, zugelassen und ohne Rederecht. Die Treffen werden nicht protokolliert.⁴¹

Nichtregierungsorganisationen haben daneben die Möglichkeit, über die so genannte „NGO-Arbeitsgruppe für den Sicherheitsrat“ mit dem Sicherheitsrat in Kontakt zu kommen. Diese wurde 1995 unter Federführung des Global Policy Forum gegründet.⁴² Die Arbeitsgruppe trifft sich mit einem Mitglied des Sicherheitsrats, um aktuelle Fragen und Probleme zu erörtern. An den Treffen nimmt auch der jeweilige Ratspräsident teil. Sie haben für beide Seiten Vorteile: Die NGOs können

ihre Meinung zu Themen, mit denen sich der Sicherheitsrat befasst, einbringen; die Sicherheitsratsmitglieder profitieren von der Expertise der NGOs.⁴³ Im Februar 2012 gehörten mehr als 30 Vertreterinnen und Vertreter unterschiedlicher NGOs der Arbeitsgruppe an, darunter Amnesty International, Human Rights Watch, Ärzte ohne Grenzen, Oxfam, Security Council Report sowie Refugees International.⁴⁴

Eine weitere Möglichkeit von NGOs, Gehör beim Sicherheitsrat zu finden, ist das Verfassen von Offenen Briefen oder Berichten, die sich mit Themen des Sicherheitsrats befassen. Als Folge eines Berichts der NGO „Global Witness“ über den Verkauf von Diamanten durch die angolanischen Rebellen der UNITA⁴⁵ an De Beers⁴⁶ und andere Diamantenhändler hörte etwa der Sicherheitsrat Global Witness-Experten im Sanktionsausschuss zu Angola an und verschärfte kurz darauf seine Sanktionen. Drei Jahre später brach die UNITA zusammen, unfähig, sich weiter zu finanzieren.⁴⁷ Nach Einschätzung des UN-Forschers Volger haben „NGOs im neuen Jahrtausend einen besseren und wirkungsvolleren Zugang

40 Vgl. Paul, James A. (2003): The Arria Formel. <http://www.globalpolicy.org/security-council/tables-and-charts-on-the-security-council-0-82/40088.html>.

41 Vgl. Volger 2010, siehe Fußnote 36, S. 199.

42 Für die Geschichte der Implementierung der Arbeitsgruppe siehe Paul, James A. (2010): A Short History of the NGO Working Group. <http://www.globalpolicy.org/security-council/ngo-working-group-on-the-security-council/40407.html>.

43 Vgl. Volger, Helmut (2007): Die Reform der Vereinten Nationen. In: Ders. (Hg.): Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen. München: Oldenbourg, S. 487-572, hier: S. 560.

44 Vgl. dazu: <http://www.globalpolicy.org/ngo-working-group-on-the-security-council/40429.html>.

45 União Nacional para a Independência Total de Angola.

46 De Beers ist die weltgrößte Unternehmensgruppe, die sich mit Diamantenherstellung und -handel befasst.

47 Vgl. Paul, James A. (2004): Working with Nongovernmental Organizations. In: Malone, David M. (Hg.): The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century. Boulder: Rienner, S. 373-387.

zum Sicherheitsrat (...) als etwa zur Generalversammlung, auch wenn dieser Zugang nur informeller Natur ist".⁴⁸

Der Sicherheitsrat hat in seinen Resolutionen humanitäre internationale Organisationen aufgefordert, aktiv Informationen von Verletzungen gegen das humanitäre Völkerrecht bereitzustellen, beispielsweise in der Resolution 771 vom 13. August 1992 zur Situation im ehemaligen Jugoslawien:⁴⁹ Darin „fordert [der Sicherheitsrat] die Staaten und gegebenenfalls die internationalen humanitären Organisationen auf, in ihrem Besitz befindliche oder ihnen vorgelegte nachgewiesene Informationen im Zusammenhang mit den im Hoheitsgebiet

des ehemaligen Jugoslawien begangenen Verstößen gegen das humanitäre Recht, einschließlich schwerer Verletzungen der Genfer Abkommen, zusammenzustellen und dem Rat diese Informationen zur Verfügung zu stellen".⁵⁰ Zwar stellt diese Art der Informationsbereitstellung keinen direkten persönlichen Kontakt von NGOs zum Sicherheitsrat dar – direkt angesprochen sind nur internationale humanitäre Organisationen, die gerade keine NGOs sind. Aber sie und die Staaten können Informationen von NGOs weiterleiten, wenn sie diese geprüft haben. Dies zeigt, dass der Sicherheitsrat die Zusammenarbeit mit NGOs sucht und auch auf deren Informationen angewiesen ist.

48 Volger 2010, siehe Fußnote 36, S. 201.

49 Allgemein hierzu: Weschler 2004, siehe Fußnote 9, S. 58.

50 S/RES/771 vom 13.08.1992, Ziff. 5.

5. Menschenrechtsschutz in der Praxis des Sicherheitsrats

Wurden in Kapitel 1 die institutionellen und normativen Grundlagen des Sicherheitsrats behandelt, geht es in diesem Kapitel um die politischen Prozesse, besonders aus der jüngsten Zeit.

Die zunehmende Bedeutung der Menschenrechte für die Tätigkeit des Sicherheitsrats zeigt sich in ihrer immer stärkeren Erwähnung in Resolutionen. Wurden Menschenrechte 1994 nur in fünf Prozent der Resolutionen und sieben Prozent der Erklärungen der Präsidentschaft erwähnt, so ist der Anteil auf jeweils 30 Prozent im Jahr 2000 und 51 Prozent und 53 Prozent im Jahr 2010 angestiegen.⁵¹

Wie in Kapitel 1 skizziert, bewertet der Sicherheitsrat verstärkt schwere und systematische innerstaatliche Menschenrechtsverletzungen als Bedrohung des Weltfriedens, wenn auch häufig in kontroversen Diskussionen.⁵² Der Schutz der

Menschenrechte ist demnach ein wichtiges Mittel zur Sicherung des Friedens. Die zunehmende Praxis des Sicherheitsrats, innerstaatliche Menschenrechtverletzungen als Friedensbedrohung zu werten, wird als eine Reaktion auf den Bedeutungsverlust klassischer zwischenstaatlicher militärischer Auseinandersetzungen gedeutet. Immer wichtiger werden hingegen innerstaatliche bewaffnete Konflikte, die es notwendig machen, Sanktionen gegen menschenrechtsverletzende Staaten zu beschließen.⁵³

Gerade weil friedenssichernde Maßnahmen Bezug auf die Menschenrechte, ihre Gewährleistung und Sicherung nehmen, müssen sie im besonderen Maße das berücksichtigen, was sie zu schützen versuchen – die Menschenrechte.⁵⁴ Die Vereinten Nationen als internationale Organisation haben keine Menschenrechtsverträge ratifiziert; sie sind allerdings an die

51 Vgl. Weschler (2011), siehe Fußnote 12, S. 193.

52 Vgl. statt vieler: McClean, Emma (2011): *The Dilemma of Intervention. Human Rights and the UN Security Council*. In: Marco Odello/Sofia Cavandoli (Hg.): *Emerging Areas of Human Rights in the 21st Century*. London u.a., 2011, S. 24–44 und Weschler 2011, siehe Fußnote 12, S. 191–200.

53 Vgl. Fremuth, Michael Lysander (2011): *Menschenrechte und UN-Friedensmissionen. Warum der Sicherheitsrat gefordert ist*. In: *Vereinte Nationen* 59 (4), S. 153–158, hier: S. 153.

54 Vgl. Heinz, Wolfgang S. / Ruszkowska, Joanna (2010): *UN-Friedensoperationen und Menschenrechte*. Essay No. 10. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 3, 6ff.

völkergewohnheitsrechtlich geltenden Menschenrechte gebunden. Deren Inhalt ist aber mangels Kodifizierung nicht im Einzelnen bestimmt.

Bei UN-Friedensoperationen genießen deren Angehörige weitgehende Immunität. Es gibt zwar die Strafgewalt des Entsendestaates, aber in welchem Umfang diese gegenüber dem wegen Verfehlungen zurückgesandten Personal wirklich ausgeübt wird, ist unklar.⁵⁵ Seit den 1990er Jahren gab es eine größere Zahl von Beschwerden wegen Menschenrechtsverletzungen durch UN-Soldaten in Westafrika, dem Kongo und anderen Ländern.⁵⁶ Der UN-Sicherheitsrat hat dies unter anderem in der Resolution 1925 vom 28. Mai 2010 zur Lage in der Demokratischen Republik Kongo zum Ausdruck gebracht. In der Resolution verlangt er, „dass bei der Unterstützung der Beendigung der Militärmaßnahmen gegen bewaffnete Gruppen sowie bei der logistischen Unterstützung von regionalen Militäraktionen das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte beachtet werden [müssen]“.⁵⁷ Allerdings konnte sich der Sicherheitsrat bis jetzt nicht dazu durchringen, eine Grundsatzresolution zu verabschieden, durch die UN-Blauhelme umfassend an die Menschenrechte gebunden werden.⁵⁸ Eine solche Grundsatzreso-

lution ist aber dringend erforderlich, weil dadurch prinzipiell Missionen mit einem Mandat des Sicherheitsrats klar und nachprüfbar den Menschenrechten verpflichtet würden.

Die Resolutionen des Sicherheitsrats mit Bezug zu den Menschenrechten können in zwei Kategorien unterteilt werden: in Länderresolutionen, also Resolutionen, die sich speziell einem Staat widmen, und in thematische Resolutionen, die ein spezielles Thema zum Gegenstand haben, etwa die Situation von Kindern in bewaffneten Konflikten. Im Folgenden soll anhand einzelner Resolutionen die Bedeutung der Menschenrechte in der Politik des UN-Sicherheitsrats exemplarisch aufgezeigt werden.

5.1 Länderresolutionen

Ein bedeutender Schritt für den Rat war die Anerkennung interner Menschenrechtsprobleme als eine mögliche Bedrohung des Weltfriedens. In der bereits erwähnten Resolution 688 zum Irak vom 5. April 1991 wurde erstmals auf Menschenrechtsverletzungen als Bedrohung des Weltfriedens Bezug genommen. Am 3. Dezember 1992 nahm der Sicherheitsrat einstimmig die Resolution 794 zur Situa-

55 Rassel, Arlett (2010): Strafgerichtsbarkeit über Angehörige der Friedenstruppen in UN-geführten Missionen. Unter besonderer Berücksichtigung von Sexualstraftaten. Frankfurt/M.: Peter Lang, S. 65.

56 Vgl. zur Problematik von UN-Friedensmissionen und Menschenrechten Heinz/Ruszkowska 2010, siehe Fußnote 54 sowie Steiger, Dominik / Bäumlner, Jelena (2010): Die strafrechtliche Verantwortlichkeit deutscher Soldaten bei Auslandseinsätzen. An der Schnittstelle von Strafrecht und Völkerrecht. In: Archiv des Völkerrechts 48 (2), S. 189-225.

57 Fremuth 2011, siehe Fußnote 53, S. 155; vgl. S/RES/1925 vom 28. Mai 2010, Ziff. 12h, k.

58 Vgl. Fremuth 2011, siehe Fußnote 53, S. 155.

tion in Somalia an, die innerstaatliche Menschenrechtsverletzungen sowie Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht als einen Grund für kollektive Sicherheitsmaßnahmen nach Kapitel VII ansieht. Ihr Ziel war es, „ein sicheres Umfeld für die humanitären Hilfsmaßnahmen in Somalia zu schaffen“.⁵⁹

Am 20. Mai 1991 wurde zum ersten Mal eine menschenrechtliche Komponente innerhalb einer UN-Friedensmission verankert (Resolution 693 zur Situation in El Salvador). Zu den Aufgaben dieser Mission, ONUSAL⁶⁰, gehörte unter anderem die Beobachtung der Menschenrechtssituation in El Salvador, die Untersuchung von spezifischen Fällen von mutmaßlichen Menschenrechtsverletzungen sowie das Abgeben von Empfehlungen zur Beendigung der Menschenrechtsverletzungen.⁶¹ Diese Resolution wurde einstimmig angenommen, wohl auch deshalb, weil sie nicht ausdrücklich auf Kapitel VII Bezug nahm, sondern auf einen Friedensvertrag zwischen den Bürgerkriegsparteien. Die Resolutionen zu Irak und El Salvador können als bahnbrechend für eine neue Politik des Sicherheitsrats gelten. Es folgten zahlreiche weitere Resolutionen, die den Schutz der Menschenrechte als Aufgabe von UN-Friedensmissionen vorsahen, zum Beispiel die

1992 beschlossene UNTAC⁶²-Mission 1992 in Kambodscha.⁶³

Bis heute hat der Sicherheitsrat in einer Vielzahl von Resolutionen auf die Menschenrechte Bezug genommen.⁶⁴ Dadurch, dass er einen Zusammenhang zwischen Menschenrechtsverletzungen und der Bedrohung des Weltfriedens herstellte, etablierte er einen Standard hinter den er nicht mehr zurückfallen kann. Die konkrete Anwendung auf ein Land kann jedoch aufgrund von Beurteilungsunterschieden zwischen den Mitgliedern des Rates strittig sein.

5.2 Thematische Resolutionen

Der Sicherheitsrat hat seit Ende der 1990er Jahre nicht nur zu Ländern Resolutionen verabschiedet, sondern auch zu Themen. Thematische Resolutionen waren bis dahin vor allem von der UN-Generalversammlung verabschiedet worden. Am 17. Juli 2000 verabschiedete der Sicherheitsrat die Resolution 1308, in der er seine Besorgnis über die Ausbreitung von HIV/Aids kundtat.⁶⁵ Weitere Resolutionen⁶⁶ betreffen den Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten⁶⁷, von Kindern in bewaffneten Kon-

59 S/RES/794 vom 03.12.1992, Ziff. 10.

60 United Nations Observer Mission in El Salvador

61 Vgl. Bericht des Generalsekretärs S/22494, 16.04.1991, Ziff. 8., auf den S/RES/693 vom 20.05.1991, Ziff. 1f., Bezug nimmt.

62 United Nations Transitional Authority in Cambodia.

63 Vgl. Bericht des Generalsekretärs S/23613, 19.02.1992.

64 Für eine Auswahl von Resolutionen mit explizitem Menschenrechtsbezug siehe Anhang.

65 Vgl. Krieger 2006, siehe Fußnote 12, S. 123, Anmerkung 82.

66 Für eine Übersicht über die thematischen Resolutionen des Sicherheitsrats siehe Anhang.

67 S/RES/1265, 1296, 1674, 1894.

flikten⁶⁸, den Schutz von Frauen in bewaffneten Konflikten und eine verstärkte Rolle von Frauen in Friedensprozessen⁶⁹, den Schutz von Journalisten in bewaffneten Konflikten⁷⁰ und den Schutz von Schulen und Krankenhäusern in bewaffneten Konflikten⁷¹. Der Sicherheitsrat greift auch den Schutz von Zivilpersonen in Länderresolutionen auf, beispielsweise in der oben bereits erwähnten Resolution 1925 zur Situation in der Demokratischen Republik Kongo, die zur Friedensmission MONUSCO⁷² führte. Dort wird die Zivilbevölkerung, unter besonderer Benennung von Menschenrechtsverteidigern, als schutzbedürftige Gruppe angeführt. Der Sicherheitsrat beschloss, dass die Mission „den wirksamen Schutz von Zivilpersonen, einschließlich des humanitären Personals und der Menschenrechtsverteidiger“, gewährleisten soll.⁷³

In den thematischen Resolutionen formuliert der Sicherheitsrat wesentliche Forderungen an die Staaten und insgesamt an Konfliktparteien, humanitäres Völkerrecht und die Menschenrechte einzuhalten. Durch die Wiederholung und Weiterentwicklung dieser Standards trägt er zur besseren Vorhersehbarkeit und Kohärenz seines Handelns bei.

Der stärkere Bezug des Sicherheitsrats auf die Menschenrechte ist mit Blick auf die Ziele der Vereinten Nationen und die wachsende Bedeutung des Menschenrechtsschutzes begrüßenswert. Der Sicherheitsrat gerät in die Kritik, wenn er nur unzureichend in der Lage ist, Menschenrechtsverletzungen Einhalt zu gebieten oder den nötigen gemeinsamen politischen Willen erst gar nicht aufbringt und dadurch selektiv reagiert. Über Einsätze entscheiden – und dies kommt in vielen Medienberichten zur UN-Politik in Konfliktländern nicht klar zum Ausdruck – nicht „die Vereinten Nationen“, sondern Staatenvertreter /-innen im Sicherheitsrat. Sie treffen die Entscheidungen für oder gegen eine Intervention, und weitere Staaten entscheiden, ob sie militärisches und ziviles Personal und Einsatzmaterial zur Verfügung stellen. Die Legitimität und damit die Akzeptanz und Wirksamkeit des UN-Systems der kollektiven Sicherheit hängt aber davon ab, ob die im Sicherheitsrat vertretenen Staaten ihrer Verantwortung gegenüber der internationalen Gemeinschaft gerecht werden.

Im Folgenden soll insbesondere an den Beispielen Myanmar/Birma und Simbabwe gezeigt werden, wie die Handlungsfähig-

68 S/RES/1261, 1314, 1379, 1460, 1539, 1612, 1882.

69 S/RES/1325, 1820, 1888, 1889. Vgl. Arloth, Jana/Seidensticker, Frauke Lisa (2011): Frauen als Akteurinnen in Friedensprozessen. Begleitstudie zum Werkstattgespräch „Frauen und bewaffnete Konflikte“ anlässlich des 10. Jahrestages der UN-Resolution 1325. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

70 S/RES/1738.

71 S/RES/1998.

72 United Nations Organization Stabilization Mission in the DR Congo.

73 S/RES/1925 vom 28.05.2012, Ziff 6, 11, 12.

keit des Sicherheitsrats aufgrund der Interessen seiner Mitglieder und auch der Veto-Befugnisse der ständigen fünf Mitglieder eingeschränkt ist.

5.3 Wann ist der Sicherheitsrat nicht tätig geworden?

Die Untätigkeit des Sicherheitsrats in Situationen schwerer Menschenrechtsverletzungen in einem Staat kann mehrere Ursachen haben, etwa die Einlegung eines Vetos oder eine Veto-Androhung. Weiter haben manche Länderkrisen aus verschiedensten Gründen den Rat sehr spät oder gar nicht erreicht, etwa der Sudankonflikt oder die Gewaltkonflikte in Kolumbien. Darüber hinaus wird der Sicherheitsrat bei Ländersituationen, die er aufgenommen hat, für sein unentschlossenes Eingreifen kritisiert. Der zum Teil als unzureichend, zum Teil als zu weitgehend angesehene Umgang des Sicherheitsrats mit den Entwicklungen im Arabischen Frühling wird gesondert betrachtet (Kapitel 6).

Untätigkeit wegen einer Veto-Einlegung

Bis Ende 2010 hat es insgesamt 258 Vetos im Sicherheitsrat gegeben, davon circa vier

Fünftel allein von der UdSSR/Russland und den USA, während China bis dato lediglich sechs Vetos abgegeben hat.⁷⁴ In der Zeit von 1991 bis 2010 wurden insgesamt 22 Resolutionsentwürfe abgelehnt. Die meisten Vetos haben die USA eingelegt (14), vornehmlich zu Resolutionen in der Palästina-Frage; Frankreich und Großbritannien gaben in dieser Zeit keine Vetos ab, China legte in dieser Zeit vier Vetos ein und Russland sechs. Auffällig ist, dass – bis auf zwei Resolutionen – immer nur ein Staat ein Veto eingelegt hat.

In den letzten Jahren kam es zum ersten Mal zu gemeinsamen Vetos von China und Russland. Dies kann – neben dem überproportionalen Anstieg der chinesischen Vetos im Vergleich zur Zeit vor 1991 – als Ausdruck eines neuen chinesischen Selbstbewusstseins in der Außenpolitik interpretiert werden, weil man sich nicht länger hinter dem Veto eines anderen Staates versteckt. Zum ersten gemeinsamen russisch-chinesischen Veto kam es im Jahre 2007. Die USA hatten am 12. Januar 2007 einen Resolutionsentwurf zur Lage in Myanmar eingebracht.⁷⁵ China war der Meinung, dass die Lage in Myanmar eine innere Angelegenheit sei, die national gelöst werden sollte.⁷⁶ Russland und China begrün-

74 Für eine Übersicht der Vetos von 1991 bis 2010 vgl. Höne, Katharina (2011): Die Vetos im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 1991–2010. In: Vereinte Nationen 59 (2), S. 72–77.

75 Vgl. Höne 2011, siehe Fußnote 74, S. 77. Die Washington Post kommentierte damals: „China led opposition to the U.S. initiative, highlighting its emergence as an increasingly assertive diplomatic force at the United Nations. Last year, it played a central role in the selection of South Korean Ban Ki Moon as the United Nations' first Asian secretary general in more than 35 years.“ („Russia, China Veto Resolution On Burma Security Council Action Blocks U.S. Human Rights Effort“, 13. Januar 2007. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/01/12/AR2007011201115.html>).

76 Vgl. Security Council Report, Update Report No. 1, Myanmar, 01.06.2006. http://www.securitycouncilreport.org/site/c.glKWLeMTIsG/b.1722297/k.BC39/Update_Report_No_1BRMyanmarBR1_June_2006.htm.

deten ihr Veto jeweils damit, dass die Situation den Weltfrieden nicht gefährde und der Resolutionsentwurf eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten Myanmars sei.⁷⁷ Beide Staaten setzen die Eingriffsschwelle offensichtlich sehr viel höher als die westlichen Staaten, weil sie die Bedeutung nationaler Souveränität anders gewichten.

Anderthalb Jahr später gab es erneut ein gemeinsames Veto von Russland und China. Am 11. Juli 2008 brachten zwölf Ratsmitglieder, darunter Frankreich, Großbritannien und die USA, einen Resolutionsentwurf zur Situation in Simbabwe ein. Im Entwurf wird auf Grundlage von Kapitel VII der UN-Charta festgestellt, dass die Lage in Simbabwe eine Bedrohung für den Weltfrieden darstelle. Der Entwurf sah ein striktes Waffenembargo vor, Reisebeschränkungen für den Präsidenten Simbabwes, Robert Mugabe, und das Einfrieren von Auslandskonten. Neun Mitglieder des Sicherheitsrats stimmten für den Resolutionsentwurf, Indonesien enthielt sich, fünf Mitglieder stimmten gegen ihn, darunter China und Russland. Russland begründete sein Veto damit, dass sich der Resolutionsentwurf zu Unrecht auf Kapitel VII der UN-Charta beziehe und sich in die inneren Angelegenheiten Simbabwes einmische.⁷⁸ China rechtfertigte sein Veto damit, dass die Resolutionsmaßnahmen den Konflikt

in Simbabwe verschlimmern würden.⁷⁹

Untätigkeit wegen einer Veto-Drohung

In zahlreichen Fällen von innerstaatlichen Konflikten mit schweren Menschenrechtsverletzungen hat der Sicherheitsrat aber nicht eingegriffen: in Kolumbien vor 2003, in Nepal, Sri Lanka und Aceh/Indonesien⁸⁰ oder jahrzehntelange in den Bürgerkrieg im Sudan. Die Behandlung von Ländersituationen folgt keinen objektiven rechtlichen oder politischen Kriterien, sondern ist Ergebnis der jeweiligen politischen Interessen und möglicher Koalitionen innerhalb des UN-Sicherheitsrats. Eine besondere Rolle spielen dabei die fünf ständigen Mitglieder, die mit ihrem Veto-Recht Resolutionen verhindern können. Dies gilt nach wie vor, auch wenn in den letzten Jahren der Einfluss weiterer UN-Mitgliedstaaten, der UN-Generalversammlung, der Medien und zivilgesellschaftlicher Organisationen zugenommen hat.

Ein besonderes Beispiel für das Nichteingreifen des Sicherheitsrats ist der Fall Kosovo im Jahre 1999. In seiner Resolution 1199 vom 23. September 1998 stellte der Sicherheitsrat zwar fest, dass die „Verschlechterung der Situation im Kosovo (Bundesrepublik Jugoslawien) eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit in der Region darstellt“⁸¹, unternahm aber nichts,

77 Vgl. Höne 2011, siehe Fußnote 74, S. 77.

78 Ebda.

79 Vgl. „Keine Sanktionen gegen Simbabwe“. In: Süddeutsche Zeitung Online, 12.07.2008. www.sueddeutsche.de/politik/un-sicherheitsrat-keine-sanktionen-gegen-simbabwe-1.199145.

80 Vgl. Krieger 2006, siehe Fußnote 12, S. 117f.

81 S/RES/1199 vom 23.09.1998, Präambel, Abs. 14.

um diese Situation zu verbessern. Russland, der traditionelle Verbündete Serbiens, verhinderte eine Resolution, indem es andeutete, es würde ein Veto einlegen. Daraufhin entschied sich die NATO 1999 ohne Ermächtigung durch den Sicherheitsrat für eine Bombardierung Serbiens mit der Begründung, schwere Rechtsverletzungen wie Massenvertreibungen, Vergewaltigungen und organisierte Verfolgung müssten abgewendet werden.⁸²

Unzureichendes Tätigwerden des Sicherheitsrats

Nicht nur für dieses Nichteingreifen wurde der UN-Sicherheitsrat immer wieder kritisiert, sondern auch für durchgeführte Interventionen. Der UN-Sicherheitsrat war insbesondere bei zwei Einsätzen nicht in der Lage, die Zivilbevölkerung zu schützen: 1994 in Ruanda sowie 1995 in Bosnien. In beiden Fällen konnten die UN-Missionen einen Genozid nicht verhindern.

Am 5. Oktober 1993 verabschiedete der Sicherheitsrat die Resolution 872, die eine friedenserhaltende Beobachtermission für Ruanda (UNAMIR⁸³) nach Kapitel VI der UN-Charta einsetzte und die Durchsetzung des Arusha-Abkommens⁸⁴ gewährleisten

sollte. Während der Anwesenheit von UN-Blauhelmsoldaten, die Gewalt nur als Mittel der Selbstverteidigung anwenden durften, fand der Völkermord statt: Nach Schätzungen wurden von April bis Juni 1994 rund 800.000 Menschen, vorwiegend Tutsi, getötet. Der Sicherheitsrat⁸⁵ sowie die Staatengemeinschaft weigerten sich lange, das Wort Genozid zu verwenden, da sie damit politisch zum Eingreifen gezwungen gewesen wären und wohl kein Staat bereit war, seine Soldaten „für Ruanda“ sterben zu lassen. Erst am 22. Juni 1994 verabschiedete der Sicherheitsrat die Resolution 929, in der die „humanitäre Krise“ als Bedrohung des Weltfriedens angesehen und die friedenserhaltende Mission UNAMIR zu einer friedenssichernden Mission nach Kapitel VII der UN-Charta erweitert wurde. Sie zielte auf die Sicherheit und den Schutz von bedrohten Binnenflüchtlingen, Flüchtlingen sowie Zivilistinnen und Zivilisten ab. Da war es allerdings schon zu spät. Mit der Resolution 955 vom 8. November 1994 etablierte der Sicherheitsrat den Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda, einen ad-hoc Strafgerichtshof zur juristischen Aufklärung und Aufarbeitung des Völkermords.⁸⁶

82 Vgl. Weschler 2004, siehe Fußnote 9, S. 67, siehe auch: www.nato.int/kosovo/history.htm.

83 United Nations Assistance Mission for Rwanda

84 Dabei handelt es sich um ein Friedensabkommen zwischen den ruandischen Bürgerkriegsparteien vom 4. August 1993.

85 Für einen interessanten Blick hinter die Kulissen der nicht-öffentlichen Sitzungen des Sicherheitsrats zu Ruanda siehe Melvern, Linda R. (2004): *The Security Council. Behind the Scenes in the Rwanda Genocide*. In: Jones, Adam (Hg.): *Genocide, War Crimes and the West. History and Complicity*. London: Zed Books, S. 260-263.

86 Siehe dazu: Internetauftritt des Ruanda-Tribunals: <http://www.unictcr.org/>.

Das zweite Versagen des Sicherheitsrats mit fatalen Konsequenzen ereignete sich 1995 in Bosnien: Während des Bosnienkriegs war die UNPROFOR-Mission⁸⁷ nicht in der Lage, das Massaker von Srebrenica, das später vom Internationalen Gerichtshof, dem Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen (Art. 92 UN-Charta), als Völkermord eingestuft wurde, zu verhindern. Der Sicherheitsrat hatte Sicherheitszonen eingerichtet, um die Zivilbevölkerung vor den Angriffen der serbischen Kräfte zu schützen, allerdings waren die Blauhelme nicht angemessen militärisch ausgestattet und die Entscheidungswege bei den Vereinten Nationen zu kompliziert.⁸⁸ Niederländische Blauhelme konnten das Massaker an circa 8000 Menschen,

die meisten davon Männer, nicht verhindern.

Abschließend sollen einige wesentliche Gründe gegen ein Eingreifen zusammengefasst werden: Viele Staaten berufen sich auf das Chartaverbot der Einmischung in die inneren Angelegenheit der Staaten (UN-Charta, Art. 2 Nr. 7). Die genauen Grenzen zwischen einer problematischen Ländersituation und einer Situation, die eine Bedrohung des Weltfriedens darstellen, sind indessen nicht klar. Es fehlen konsensfähige Kriterien – oder zumindest Vorverständnisse – zur „Eingriffsschwelle“; auch werden häufig Informationen aus dem Konfliktland unterschiedlich bewertet.

87 United Nations Protection Force

88 Vgl. Weschler 2004, siehe Fußnote 9, S. 60f. Für einen Überblick siehe: Human Rights Watch, October 1995 Volume 7, No. 13: The Fall of Srebrenica and the Failure of UN Peacekeeping, Bosnia and Herzegovina, <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/bosnia1095web.pdf>. Vgl. auch International Court of Justice (2007): Case concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment of 26. February 2007, www.icj-cij.org/docket/files/91/13685.pdf.

6. Die Rolle des UN-Sicherheitsrats im Arabischen Frühling

Der Arabische Frühling hatte in zweierlei Hinsicht eine menschenrechtliche Dimension: Zum einen waren die Forderungen der demonstrierenden Bevölkerung menschenrechtliche – Würde, Freiheit, wirtschaftliche und soziale Rechte –, zum anderen wurden die Protestbewegungen in einigen Staaten mit Gewalt niedergeschlagen. Während der UN-Menschenrechtsrat die Entwicklungen des Arabischen Frühlings von Beginn an genau beobachtete⁸⁹, spielte die Situation in Tunesien, Ägypten, Bahrain und Jemen im UN-Sicherheitsrat zunächst kaum eine Rolle.⁹⁰ Dies änderte sich am 26. Februar 2011 mit der auf Kapitel VII gestützten

Resolution 1970, in der unter anderem ein Waffenembargo gegen Libyen verhängt wurde: Russland stimmte der Resolution zu, obwohl der finanzielle Verlust für die russische Rüstungsindustrie nach Angaben des russischen Rüstungsexporteurs Rosoboronexport bis zu 4 Milliarden US-Dollar betrug.⁹¹ Die Resolution nimmt auf den Schutz von Zivilisten Bezug.⁹² Der UN-Menschenrechtsrat ersuchte gleichzeitig die UN-Generalversammlung, Libyens Mitgliedschaft im Menschenrechtsrat aufgrund von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen zu suspendieren, und diese kam dem Antrag auf ihrer nächsten Sitzung nach.⁹³

89 Vgl. Rathgeber 2012, siehe Fußnote 11, S. 9ff. Während der regulären Sitzungen des Menschenrechtsrats im März, Juni und September 2011 berichtete die Hochkommissarin für Menschenrechte, Navanethem Pillay, über die Lage in den Ländern des Arabischen Frühlings. Zudem hielt der Menschenrechtsrat 2011 eine Sondersitzung zu Libyen und drei Sondersitzungen zu Syrien ab. Diese intensive Beschäftigung mit der Menschenrechtssituation in arabischen Ländern beendete die jahrzehntelange Nichtbeachtung: Im Unterschied zur Situation in Israel und Palästina, die seit Ende der 1960er Jahre beobachtet wird, stand die Menschenrechtssituation in den arabischen Ländern nie auf der Tagesordnung.

90 Vgl. Klein, Margarete (2012): Russland und der arabische Frühling. Außen- und innenpolitische Herausforderungen. SWP-Aktuell 4, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, S. 1.

91 Vgl. Klein 2012, siehe Fußnote 90, S. 2.

92 Vgl. Gowan, Richard (2011): The Security Council's Credibility Problem. New York: FES, Security Council in Focus, Perspective, S. 2.

93 Siehe dazu: dpa/dapd (2011): „Westerwelle begrüßt Ausschluss Libyens“. In: Handelsblatt Online, 02.03.2011. <http://www.handelsblatt.com/politik/international/un-menschenrechtsrat-westerwelle-begruesst-ausschluss-libyens-/3899142.html>.

Am 17. März 2011 verabschiedete der UN-Sicherheitsrat, weiterhin gestützt auf Kapitel VII, die Resolution 1973, in der eine Flugverbotszone verhängt und die Mitglieder ermächtigt wurden, bis auf den Einsatz von Besatzungstruppen alle notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung zu ergreifen. Die Resolution wurde auch von der Arabischen Liga unterstützt, was weithin als Grund dafür angesehen wurde, dass kein Veto eingelegt wurde.⁹⁴ Neben Russland enthielten sich auch Brasilien, China, Indien und, für seine Verbündeten überraschend, auch Deutschland⁹⁵ (zur deutschen Rolle, siehe Kapitel 7). Kein Staat votierte gegen die Resolution. Mehrere Regierungen von Ländern des Globalen Südens warfen den NATO-Staaten später vor, die humanitäre Intervention in Libyen für einen Regimewechsel benutzt zu haben, der als Ziel nicht in der Resolution enthalten war.⁹⁶ Bei Frankreich etwa wird vermutet, dass es daran interessiert war, mit der Ausschaltung Gaddafis einen Konkurrenten im westafrikanischen Raum und somit in seiner postkolonialen Einflussphäre auszuschalten.⁹⁷ Zudem ist die

durch Resolution 1973 erteilte Ermächtigung zur Gewaltanwendung im Hinblick auf das Ziel so unscharf⁹⁸, dass bis auf den Einsatz von Besatzungstruppen quasi alles erlaubt war. Befürworter eines massiven Vorgehens verwiesen darauf, dass eine Lösung des Konfliktes und ein Schutz der Zivilbevölkerung mit einer Regierung Gaddafi (nach ihren Äußerungen zum Umgang mit der Opposition) nicht ernsthaft zu erwarten gewesen waren. In ihrem Verständnis war auch das Ziel des Regierungswechsels von der Resolution gedeckt, weil der effektive Schutz der Zivilbevölkerung gegen eine genozidwillige Regierung nicht erreicht werden kann. Die unterschiedliche Beurteilung der Libyen-Krise und das Vorgehen des Westens führten zu erheblichen Konflikten zwischen afrikanischen Regierungen und im Verhältnis zwischen dem Westen und Afrika.⁹⁹ Und sie prägte die Diskussion im Sicherheitsrat zu einem möglichen Einsatz in Syrien, nachdem ab März 2011 die Demonstrationen und Proteste dort zugenommen hatten und die Regierung mit militärischer Gewalt dagegen vorging.

94 Vgl. Klein 2012, siehe Fußnote 90, S. 2.

95 Vgl. Gowan 2011, siehe Fußnote 92, S. 2 sowie Carisch/Rickard-Martin 2011, siehe Fußnote 38, S. 3.

96 Vgl. Gowan 2011, siehe Fußnote 92, S. 1 sowie Klein 2012, siehe Fußnote 89.

97 Vgl. Krieger, Helmut (2011): Der ‚humanitäre‘ Regimewechsel in Libyen. In: Wiener Institut für internationalen Dialog und Zusammenarbeit, Newsletter Nr. 17. <http://www.widc.org/?id=1492>.

98 „ermächtigt die Mitgliedstaaten, die eine Notifizierung an den Generalsekretär gerichtet haben und die einzelstaatlich oder über regionale Organisationen oder Abmachungen und in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretär tätig werden, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, ... um von Angriffen bedrohte Zivilpersonen und von der Zivilbevölkerung bewohnte Gebiete in der Libysch-Arabischen Dschamahirija, einschließlich Bengasis, zu schützen“ (S/RES/1973 vom 17.03.2011, Ziff. 4).

99 Vgl. Tull, Denis M. / Lacher, Wolfram (2012): Die Folgen des Libyen-Konflikts für Afrika. Gräben zwischen der AU und dem Westen, Destabilisierung der Sahelzone. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Im Oktober 2011 scheiterte ein Resolutionsentwurf zur Lage in Syrien im Sicherheitsrat.¹⁰⁰ China und Russland legten ihr Veto ein, Indien, Brasilien, der Libanon und Südafrika enthielten sich¹⁰¹, die übrigen neun Sicherheitsratsmitglieder stimmten für die Resolution, darunter Deutschland. Neben den schon erwähnten gemeinsamen Vetos Chinas und Russlands zu Myanmar/Birma und Simbabwe war dieses Doppelveto die dritte gemeinsame Ablehnung einer Sicherheitsratsresolution durch diese beiden ständigen Mitglieder seit Bestehen des Sicherheitsrats.¹⁰² Als Motiv für die Haltung Russlands wird vermutet, dass es ein ähnliches Szenario wie in Libyen bei seinem Verbündeten Syrien verhindern wollte.¹⁰³ Ein weiteres gemeinsames chinesisch-russisches Veto folgte nur vier Monate später: Am 3. Februar 2012 scheiterte ein von Marokko eingebrachter Resolutionsentwurf (ohne Bezug auf Kapitel VII) erneut am Widerstand Russlands und Chinas, und dies, obwohl der Text im Vorfeld auf russischen Druck abgeschwächt worden war und keine Sanktionen enthielt. Dieses Mal stimmten alle übrigen 13 Sicherheitsratsmitglieder für die Resolution, auch Deutschland. Klein vermutet wirt-

schaftliche, militärische und geopolitische Gründe, warum Russland sein Veto gegen die Resolution einlegte.¹⁰⁴ Am 16. Februar 2012 stimmte die UN-Generalversammlung über die Verabschiedung einer Resolution ab, in der unter anderem der Rücktritt des syrischen Präsidenten Baschar al-Assad gefordert wird. 137 Staaten votierten für die Resolution, China und Russland stimmten, wie auch schon bei den Sicherheitsratsresolutionen, neben zehn weiteren Staaten, unter anderem Nordkorea und Venezuela, dagegen.¹⁰⁵ Im Gegensatz zum Abstimmungsverfahren beim UN-Sicherheitsrat gibt es bei der Verabschiedung von Resolutionen durch die UN-Generalversammlung kein Vetorecht, sodass die Resolution trotz Gegenstimmen verabschiedet werden konnte. Der Fall Syrien macht deutlich, wie schnell der Sicherheitsrat wieder, wie zu Zeiten des Ost-West-Konflikts, durch das Vetorecht der ständigen Mitglieder handlungsunfähig werden kann. Zugleich wird erkennbar, dass die Generalversammlung bereit ist, bei Untätigkeit des Sicherheitsrats an dessen Stelle zu treten. Auch wenn sie keine bindenden Beschlüsse fassen kann, kann sie Druck auf den Sicherheitsrat ausüben.

100 Vgl. Klein 2012, siehe Fußnote 90, S. 5.

101 Vgl. Gowan 2011, siehe Fußnote 92, S. 3.

102 Vgl. Rathgeber 2012, siehe Fußnote 11, S. 15.

103 Ebd.

104 Vgl. Klein 2012, siehe Fußnote 90, S. 4. Es hatte Syrien Schulden aus der Sowjetzeit in Höhe von 13,4 Milliarden US-Dollar gestrichen; im Gegenzug hatten russische Firmen lukrative Verträge erhalten. Zum anderen befindet sich in der syrischen Hafenstadt Tartus die „einzige noch aus sowjetischer Zeit verbliebene Marinebasis Russlands außerhalb des postsowjetischen Raums“, die derzeit modernisiert wird. Entscheidend für Klein ist allerdings der Umstand, dass Damaskus – neben Teheran – Moskau politisch am nächsten stehe.

105 Zeit Online (2011): „UN verurteilen Damaskus mit großer Mehrheit“. In: Zeit Online, 16.02.2011, www.zeit.de/politik/ausland/2012-02/syrien-resolution-russland.

Denn es besteht auch die Möglichkeit, dass einzelne Mitgliedstaaten einseitiges Handeln mit Verweis auf die Generalversammlung politisch rechtfertigen.

Seit Ende März 2012 gab es wieder etwas Hoffnung auf ein gemeinsames Vorgehen im Sicherheitsrat. Der Sicherheitsrat verabschiedete am 21. März einstimmig eine „Präsidentielle Erklärung“ – ein schwächeres Instrument als eine Resolution – zu Syrien. Sie unterstützte den „Sechs-Punkte-Plan“ des Sonderbeauftragten der UN und der Arabischen Liga, Kofi Annan, zur Bewältigung der Krise. Der Plan sah die Zusammenarbeit beim politischen Prozess, einen Waffenstillstand, den Zugang für humanitäre Organisationen, die Freilassung politischer Gefangener, Bewegungsfreiheit für Journalisten sowie Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit in Syri-

en vor. Annan hatte seine Vorstellungen der syrischen Führung bei einem Besuch in Damaskus am 10. März unterbreitet und Konsultationen in Moskau und Peking geführt. Die syrische Führung stimmte dem Plan zu und UN-Militärbeobachter wurden entsandt.¹⁰⁶ Annan ist zurückgetreten und die Kämpfe gehen weiter.

Für die Arbeit des Rates stellt sich die Frage, ob eine Präsidentielle Erklärung eine Vorstufe zu einer Resolution werden kann. Im Zentrum der politischen Verhandlungen steht weiter die Einbindung der vetoberechtigten Staaten. Eine kritische Schwelle ist offenkundig die Verhängung von Sanktionen und der gleichzeitige Wunsch, die Kooperation der syrischen Regierung sicherzustellen, um weitere Angriffe auf die Zivilbevölkerung zu verhindern.

106 Siehe dazu: Webseite des Auswärtigen Amtes, „Internationaler Druck auf Syrien erhöht“, www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle_Artikel/Syrien/120321_Syrien-Erklaerung-text.html.

7. Die Rolle Deutschlands im UN-Sicherheitsrat

Abschließend soll kurz die Rolle Deutschlands umrissen werden, weil Deutschland während seiner Zeit als Mitglied im Sicherheitsrat menschenrechtlichen Themen einen hohen Stellenwert eingeräumt hat. So hat Deutschland den Vorsitz des „Al-Qaida-Sanktionsausschusses“ und der Arbeitsgruppe zu Kindern in bewaffneten Konflikten inne. Weitere, mittelbar menschenrechtlich relevante Schwerpunkte Deutschlands sind die Nichtweitergabe von Massenvernichtungswaffen sowie Umwelt und Klimawandel.¹⁰⁷

Deutschland konnte seit seiner Wahl zum nicht-ständigen Mitglied im Januar 2011, und besonders während es turnusgemäß im Juli 2011 für einen Monat den Vorsitz im UN-Sicherheitsrat innehatte, positive Akzente setzen. Die einstimmige Verabschiedung der Resolution 1998 über den Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten ging auf eine Initiative Deutschlands zurück. Unter anderem werden in der Resolution, die sowohl staatliche wie

nicht-staatliche Akteure einbezieht, Angriffe auf Krankenhäuser und Schulen geächtet.

Für seine Verbündeten überraschend und enttäuschend hat sich Deutschland bei der Resolution 1973 zu Libyen, gemeinsam mit China, Russland, Indien und Brasilien, enthalten. Deutschlands Ständiger Vertreter bei den Vereinten Nationen in New York, Peter Wittig, erklärte in seiner Bewertung des Abstimmungsverhaltens, dass Deutschland die verschiedenen militärischen Optionen geprüft habe und zu dem Schluss gekommen sei, dass diese große Risiken enthielten. Zum einen bestünde die Gefahr, dass in großem Umfang Menschen ihr Leben verlieren könnten. Zum anderen könnte sich der Konflikt auf die Region ausweiten. Da man nicht sicher sein könne, dass eine militärische Intervention in Libyen bei geringen „Verlusten“ kurzfristig Resultate hervorbringe, enthalte sich Deutschland bei der Resolution 1973 und werde keine Streitkräfte zur Verfügung

¹⁰⁷ Siehe dazu: www.new-york-un.diplo.de/Vertretung/newyorkvn/en/05/germany-in-the-security-council-2011-2012.html.

stellen. Stattdessen wolle man auf die Verschärfung von Sanktionen setzen, die ebenfalls in der Resolution 1973 enthalten sind.¹⁰⁸

Ähnlich argumentierte Bundesaußenminister Westerwelle in einer Regierungserklärung zu Libyen am 18. März 2011.¹⁰⁹ Da man nur einem Teil der Resolution, nämlich der Verschärfung der Sanktionen, nicht aber den militärischen Maßnahmen zustimme, habe sich Deutschland enthalten. Bei einem militärischen Einsatz gebe es auch immer zivile Opfer, so dass man abwägen müsse, was schwerer wiege. Gleichzeitig argumentierte er, dass Deutschland nicht überall auf der Welt in der Lage sei, Unterdrückung zu beseitigen, und es sich mit 7.000 Soldaten der Bundeswehr an Auslandseinsätzen beteilige.

In der an die Regierungserklärung anschließenden Debatte¹¹⁰ warf Rolf Mützenich, der außenpolitische Sprecher der SPD-Fraktion, Außenminister Westerwelle vor, lediglich aus innenpolitischen Motiven gehandelt zu haben, und betonte, dass man zwar nicht überall eingreifen könne, dass dies aber nicht bedeute, nirgends einzugreifen. Renate Künast, die Fraktionsvorsitzende der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, verwies auf die Schutzverantwortung und begrüßte die

Entscheidung des Sicherheitsrats vor dem Hintergrund, dass Gaddafi auf sein eigenes Volk schießen ließe.

Auf einer grundsätzlichen Ebene stellten sich bei der Entscheidung über die Libyen-Resolution mindestens zwei Fragen: Würde erstens die weitere Verschärfung von Sanktionen das Gaddafi-Regime rechtzeitig zum Einlenken bewegen? Was wären zweitens die Folgen einer militärischen Intervention für die Zivilbevölkerung im Vergleich zu den mutmaßlichen Folgen ohne eine Intervention? Insbesondere die zweite Frage muss ein entscheidendes Kriterium bei der Entsendung von Streitkräften sein. Es bleibt bei derartigen Prognoseentscheidungen eine Unsicherheit bestehen, die auch durch eine stärkere Verrechtlichung nicht beseitigt werden kann und für die die beteiligten Regierungen die politische Verantwortung tragen.

Anders als im Fall Libyen positionierte sich Deutschland im Fall Syrien: Bei den Resolutionen zu Syrien im Oktober 2011 sowie im Februar 2012 stimmte Deutschland für die Resolution, die – aufgrund der erwähnten ablehnenden Haltung Russlands und China – jedoch keine Sanktionen vorsah. Hier ging es nicht wie bei Sicherheitsrats-Resolution 1973 zu Libyen um die Legitimierung eines militärischen Eingreifens.¹¹¹

108 Siehe dazu: www.new-york-un.diplo.de/Vertretung/newyorkvkn/en/__pr/speeches-statements/2011/2011_0317_20Explanation_20of_20vote_20-_20Libya.html?archive=2984642.

109 Siehe dazu: www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2011/2011-03-18-westerwelle-libyen.html.

110 Deutscher Bundestag (2011): Plenarprotokoll 17/97, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/17/17097.pdf>.

111 Vgl. Rathgeber 2012, siehe Fußnote 11, S. 19f.

8. Fazit und Empfehlungen

Der UN-Sicherheitsrat sieht seit den 1990er Jahren innerstaatliche Menschenrechtsverletzungen vermehrt als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit an und kann auf dieser Grundlage auch Sanktionen und militärische Interventionen beschließen, wenn der politische Wille mobilisiert werden kann. Auf den Sicherheitsrat richtet sich international die Hoffnung, er würde und müsste bei Menschenrechtsverletzungen als Instanz der internationalen Gemeinschaft handeln. Diese Hoffnung steht allerdings in einem Spannungsverhältnis zur Institution des Sicherheitsrats: Der Sicherheitsrat ist kein Gericht oder akademisches Sachverständigengremium, sondern besteht aus Staaten, die nationale Interessen vertreten. Hier zeigen sich, wie in den letzten Kapiteln deutlich wurde, zahlreiche Probleme, Blockaden, aber auch Erwartungen und Chancen.

Die Wahrnehmung politischer Konflikte, ihrer Ursachen und wahrscheinlichen Verläufe hängt stark von der nationalen politischen Optik und auch von machtpolitischen Strategien ab. Darüber hinaus ist der

Sicherheitsrat nicht nur am Menschenrechtsschutz orientiert, sondern konzentriert sich vor allem auf die Unterstützung und Vermittlung der Lösung von Gewaltkonflikten, die Herstellung eines Waffenstillstands und eines Friedensabkommens, die mögliche Einsetzung von UN-Friedensoperationen und die Hilfe beim Wiederaufbau, vor allem durch UN-Agenturen und die Kommission für Friedenskonsolidierung. Der Sicherheitsrat wird häufig kritisiert, weil er auf Länderkrisen zu spät, zu begrenzt oder auch überhaupt nicht reagiert hat. Daher muss es ein Hauptziel sein, ihn besonders bei schweren Menschenrechtsverletzungen, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschheit deutlich früher, stärker und systematischer als bisher in die Pflicht zu nehmen.

Wie könnte dies geschehen? Dringend erforderlich ist eine engere, systematische Zusammenarbeit zwischen UN-Sicherheitsrat und UN-Menschenrechtsrat. Dabei sollten zum einen die Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen, zum anderen Maßnahmen bei schweren Menschenrechtsverletzungen im Mittelpunkt ste-

hen.¹¹² Der Menschenrechtsrat ist das Fachorgan der Vereinten Nationen, das die Menschenrechtssituation weltweit beobachtet und dessen Ergebnisse zur Beurteilung einer Lage genutzt werden sollten. Derzeit gibt es rund 45 Sonderberichterstatter /-innen des Menschenrechtsrats zu Themen und Ländern. Der UN-Sicherheitsrat sollte sich die Expertise des Menschenrechtsrats stärker zu Eigen machen. Zudem sollte der Schutz der Menschenrechte neben sicherheits- und friedenspolitischen Überlegungen ein Hauptgrund für das Eingreifen des Sicherheitsrats sein. Bei Zwangsmaßnahmen sollten humanitäre Gründe nicht vorgeschoben werden, um nationale Interessen durchzusetzen. Bei der Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen ist darauf zu achten, dass die Beschlusslage nicht überdehnt wird, wie dies im Fall Libyen einiger Regierungen des Globalen Südens geschehen ist (vgl. Kapitel 6).

Dies lässt sich nur erreichen, wenn stärker ein gemeinsames Verständnis der UN-Mitgliedstaaten über die Rolle und Verantwortung des Sicherheitsrats und der dort vertretenen Staaten entwickelt wird. Das Konzept der Schutzverantwortung („responsibility to protect“) und das Eingreifen der internationalen Gemeinschaft bei bestimmten schweren Rechtsverletzungen, wenn die betroffene Regierung hierzu nicht in der Lage oder willens ist, wird in den Vereinten Nationen seit einigen Jahren intensiv diskutiert und vor allem von Ländern des Südens kritisiert. Egal, ob man

nun prioritär dieses Konzept weiterverfolgt oder sich stärker auf den Begriff des Schutzes von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten konzentriert, zu dem der Sicherheitsrat eine Reihe von Resolutionen verabschiedet hat: Wichtig ist, dass bei allen politischen Unterschieden ein gemeinsames Verständnis entwickelt wird, ab welchem Punkt eine Ländersituation eine Bedrohung des Weltfriedens darstellt und damit der Sicherheitsrat eingreifen sollte (Schwelle 1). Der Sicherheitsrat kann mit einem breiten Spektrum an Maßnahmen reagieren wie fact finding mission, Maßnahmen friedlicher Streitbeilegung bis hin zu Zwangsmaßnahmen und in extremen Fällen militärischen Maßnahmen. Wichtig wäre es auch zu klären, bei welchen Völkerrechtsverletzungen ein Eingreifen als zwingend erforderlich angesehen werden sollte (Schwelle 2). Allerdings kann bei dieser zweiten Kategorie von Fällen nicht außer Acht gelassen werden, ob überhaupt Maßnahmen verfügbar sind, die Erfolg versprechen. Andernfalls setzt der Sicherheitsrat mit der Formulierung dieser beiden Kategorien seine Glaubwürdigkeit aufs Spiel, weil er etwas verspricht, beispielsweise militärisches Eingreifen, das er nicht halten kann.

Für die zukünftige Arbeit des Sicherheitsrats ist der politische Prozess bei der Beurteilung und Entscheidung über Maßnahmen bei Länderkrisen von großer Bedeutung. Zwar bewertet der Sicherheitsrat seit den 1990er Jahren schneller eine überwiegend innerstaatliche Krisensituation auch

112 Vgl. Rathgeber 2012, siehe Fußnote 11, S. 19f.

als Bedrohung des Weltfriedens, jedoch sind Russland, China und auch eine Reihe von Ländern des Südens bisher eher zurückhaltend mit einer solchen Einschätzung.

Aufgrund welcher Kriterien kommt der Sicherheitsrat zu einer solchen Einschätzung? Die echte oder vermeintliche Kooperationsbereitschaft der Regierung des beobachteten Landes scheint eine Rolle zu spielen, die Position der zuständigen Regionalorganisation (bisher vor allem der Afrikanischen Union und der Arabischen Liga) und die Schwere und das Ausmaß mutmaßlicher Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts. Hinzu kommt mit der Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs das Bestehen eines weiteren Druckmittels, nämlich die Drohung, Regierungsverantwortliche für solche Verletzungen zur Rechenschaft zu ziehen (vgl. den Fall Präsident Bashir/Sudan), die sich auf Chancen von Konfliktbeilegung und Regimewechsel unmittelbar auswirken kann. Dies kann aber auch zu Zielkonflikten zwischen der gewünschten baldigen Vereinbarung über einen Waffenstillstand und der Ermittlung und Bestrafung von Menschenrechtsverletzungen führen. Schließlich ist es eine wichtige Frage, ob (grundsätzliche) Reformen von Regierung und Politik mit oder ohne die alte Elite vollzogen werden sollten, wenn man etwa an die Familie Gaddafi in Libyen, an Assad in Syrien im Vergleich zu den Regimewechseln in Tunesien und Ägypten denkt.

Bei der Beurteilung und Entscheidung über Maßnahmen bei Länderkrisen muss auch die Verantwortung der Mitglieder des Sicherheitsrats thematisiert werden. Staaten, die der Regierung des Krisenstaates politisch nahestehen, müssen in der politischen und öffentlichen Debatte sehr genau erklären, welche Gründe gegen ein Eingreifen sprechen. Der bloße Verweis auf die inneren Angelegenheiten des betroffenen Staates darf nicht genügen. Dabei kann und sollte deutlich gemacht werden, dass die Autorität von Sicherheitsratsresolutionen, die Befolgungsbereitschaft anderer Staaten, und damit die künftige Wirksamkeit des Systems der kollektiven Sicherheit nach Kapitel VII, davon abhängen, dass die Mitglieder des Sicherheitsrats eine Verantwortung gegenüber der internationalen Gemeinschaft haben; dies gilt vor allem für die mit dem Veto-Recht ausgestatteten Staaten. An dieser Diskussion können und sollten sich Zivilgesellschaft und Wissenschaft weltweit intensiv beteiligen.

Zudem muss die Rollenteilung zwischen UN-Sicherheitsrat und UN-Generalversammlung bei der Diskussion, Beurteilung und Reaktion zu Länderkonflikten geklärt und weiterentwickelt werden – auch angesichts einer kurzfristig unwahrscheinlichen Revision der UN-Charta im Rahmen einer Reform des Sicherheitsrats. Die Generalversammlung konnte 2011 eine Resolution zu Syrien verabschieden, die in einer ähnlichen Fassung vorher im Sicherheitsrat am erwähnten Doppelveto gescheitert war.¹¹³

113 S/RES/ 66/253, mit 137:12:17 Stimmen (Zustimmung: Gegenstimmen: Enthaltungen).

Im Unterschied zum Menschenrechtsrat sind die Generalversammlung und besonders der Sicherheitsrat schwierig im Zugang für Zivilgesellschaft, obwohl diese vielfach relevante und dringende Informationen und auch Strategieüberlegungen einzubringen haben. Hier wäre eine Überprüfung der Beteiligungsmöglichkeiten sinnvoll, um mittelfristig den Zugang zu verbessern.

Bei den vom Sicherheitsrat verhängten Sanktionen muss strikt darauf geachtet werden, dass sie menschenrechtskonform ausfallen. Zu erinnern ist an glaubwürdige Berichte über Menschenrechtsverletzungen von UN-Einsatzkräften. In jedem Fall sollte es einen Zugang zu Beschwerdemöglichkeiten für Betroffene geben. Die Einführung einer Ombudsstelle für Personen und Institutionen, die ohne jedes rechtsstaatliche Verfahren auf Terrorismlisten gesetzt wurden, ist ein Beispiel hierfür.¹¹⁴

Die Situation im Konfliktland sollte durch unabhängige Menschenrechtsbeobachter /-innen, beispielsweise die UN-Sonderverfahren oder Delegationen, die die Situation vor Ort erkunden (fact-finding), bewertet werden. Auch während der Durchführung von UN-legitimierten Operationen

muss beobachtet und darüber berichtet werden, ob sie menschenrechtlichen und humanitär-völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten entsprechen. Ist dies nicht der Fall, sollten nicht nur einzelne Staaten, sondern auch die Vereinten Nationen Beschuldigungen zeitnah, umfassend und objektiv untersuchen und gegebenenfalls sanktionieren.¹¹⁵

Die deutsche Politik hat wichtige Impulse im Bereich von Schutzmaßnahmen in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten gegeben (vgl. Kapitel 7). Deutschland könnte in ausgewählten Fällen verstärkt als aktiver Vermittler zwischen dem Westen und dem Globalen Süden und auch im Verhältnis zu den Regionalorganisationen auftreten. Damit könnte erreicht werden, dass unterschiedliche und gegensätzliche Perspektiven hinreichend früh geklärt werden und damit die Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrats gestärkt wird. Ohne einen aktiven Dialog und den Abbau von Spannungen zwischen Ländern des Westens und des Südens werden sich zukünftige Länderkrisen kaum zeitnah und Erfolg versprechend entschärfen lassen. Die Diskussion über „Interventionen“ der Vereinten Nationen und des Westens spielt hier eine zentrale Rolle.

114 Vgl. Kocher, Victor (2010): Terrorlisten – die schwarzen Löcher des Völkerrechts. Wien: ProMedia und Weinzierl, Ruth (2010): Terrorlisten und Auslandseinsätze. Verantwortung und Rechtsschutz zwischen UN, Europarat, EU und nationaler Ebene. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

115 Zur Frage von Opfern in der libyschen Zivilbevölkerung durch NATO-Luftangriffe siehe International Herald Tribune (2012): „NATO's Duty. A transparent inquiry on civilian casualties in Libya, with NATO's cooperation is needed to prevent future tragedies“. In: International Herald Tribune, 31.03./1.04.2012.

9. Anhang

Ausgewählte Länderresolutionen mit explizitem Menschenrechtsbezug:

Resolutionsnummer	Land/Region	Datum	Menschenrechtsbezug
688	Irak	05.04.1991	Erste Resolution, die einen Zusammenhang zwischen innerstaatlichen Menschenrechtsverletzungen und der Bedrohung des Weltfriedens herstellt
690	Westsahara	29.04.1991	Durch Wahlbeobachtung und –unterstützung soll das Recht auf politische Partizipation durchgesetzt werden.
693	El Salvador	20.05.1991	Erstmalige Einrichtung einer Menschenrechtsabteilung in einer UN-Mission
745	Kambodscha	28.02.1992	Menschenrechte sind Teil des Mandats
771	Ehem. Jugoslawien	13.08.1992	Der Sicherheitsrat fordert NGOs auf, ihn zu informieren.
794	Somalia	03.12.1992	Innerstaatliche Menschenrechtsverletzungen als Bedrohung des Weltfriedens
841	Haiti	16.06.1993	Verweis auf die durch den Konflikt entstandenen Flüchtlingsströme
873	Haiti	13.10.1993	Verweis auf Beeinträchtigung der Autorität der UN
1132	Sierra Leone	08.10.1997	Verweis auf Vereitelung eines nationalen Demokratisierungsprozesses

Resolutionsnummer	Land/Region	Datum	Menschenrechtsbezug
1199	Kosovo	23.09.1998	Zwar Feststellung der Friedensbedrohung, aber kein Eingreifen des Sicherheitsrats
1244	Kosovo	10.06.1999	Verpflichtung der Übergangsregierung auf den Schutz und die Förderung der Menschenrechte
1267	Afghanistan	15.10.1999	Verweis auf den Zusammenbruch der Staatsgewalt
1333	Afghanistan	19.12.2000	Nur ein minimaler menschenrechtlicher Ansatz
1464	Côte d'Ivoire	04.02.2003	Verurteilung der Menschenrechtsverstöße und Aufforderung, Menschenrechtsverletzungen zu verhindern
1478	Liberia	06.05.2003	Verweis auf die durch den Konflikt entstandenen Flüchtlingsströme
1479	Côte d'Ivoire	13.05.2003	Betonung der Menschenrechtskomponente der Mission
1484	DR Kongo	30.05.2003	Aufforderung zur Einhaltung der Menschenrechte
1509	Liberia	19.09.2003	Förderung und Schutz der Menschenrechte, Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen, Beendigung der Straflosigkeit
1528	Côte d'Ivoire	27.02.2004	Förderung und Schutz der Menschenrechte, Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen, Beendigung der Straflosigkeit
1529	Haiti	29.02.2004	Verweis auf die durch den Konflikt entstandenen Flüchtlingsströme
1542	Haiti	30.04.2004	Verweis auf schwache Staatsgewalt

Resolutionsnummer	Land/Region	Datum	Menschenrechtsbezug
1556	Sudan	30.07.2004	Verweis auf den Schutz der Zivilbevölkerung Verurteilung der begangenen Menschenrechtsverletzungen
1590	Sudan	24.03.2005	Innerhalb der Mission wird eine angemessene Menschenrechtspräsenz, -kapazität und -expertise eingerichtet
1653	Region der Großen Seen	27.01.2006	Verweis auf den Schutz der Zivilbevölkerung Verweis auf die durch die Konflikte entstandenen Flüchtlingsströme
1704	Timor-Leste	25.08.2006	Durch Wahlbeobachtung und -unterstützung soll das Recht auf politische Partizipation durchgesetzt werden
1925	DR Kongo	28.05.2010	Beachtung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte bei militärischen Maßnahmen, Zivilisten sowie Menschenrechtsverteidiger werden als besonders schutzbedürftige Gruppe erwähnt
1970	Libyen	26.02.2011	Verweis auf den Schutz der Zivilbevölkerung
1973	Libyen	17.03.2011	Verweis auf den Schutz der Zivilbevölkerung
1996	Südsudan	08.07.2011	Menschenrechte werden als Teil eines integrierten Gesamtansatzes und der Friedenskonsolidierung erwähnt, Experten für Menschenrechtsfragen sind Teil der zivilen Komponente der Mission

Thematische Resolutionen:

(inoffizieller) Titel der Resolution	Resolutionsnummer	Verabschiedete am
Resolution zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten	1261	25. August 1999
Resolution zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten	1265	17. September 1999
Resolution zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten	1296	19. April 2000
Resolution über die Ausbreitung von HIV/Aids	1308	17. Juli 2000
Resolution zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten	1314	11. August 2000
Resolution zur Gewalt gegen und Diskriminierung von Frauen in Kriegs- und Friedenszeiten	1325	31. Oktober 2000
Resolution zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten	1379	20. November 2001
Resolution zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten	1460	30. Januar 2003
Resolution zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten	1539	22. April 2004
Resolution zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten	1612	26. Juli 2005
Resolution zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten (mit zur responsibility to protect)	1674	28. April 2006
Resolution zum Schutz von Journalisten in bewaffneten Konflikten	1738	23. Dezember 2006
Resolution zu sexueller Gewalt gegen Zivilpersonen	1820	19. Juni 2008

(inoffizieller) Titel der Resolution	Resolutionsnummer	Verabschiede am
Resolution zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten	1882	4. August 2009
Resolution zum Schutz von Zivilpersonen, insbesondere Frauen und Kindern, vor sexueller Gewalt in bewaffneten Konflikten	1888	30. September 2009
Resolution zu einer verstärkten Rolle von Frauen in Friedensprozessen	1889	5. Oktober 2009
Resolution zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten	1894	11. November 2009
Resolution zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten	1998	12. Juli 2011

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstr. 26/27

10969 Berlin

Tel.: 030 25 93 59 - 0

Fax: 030 25 93 59 - 59

info@institut-fuer-menschenrechte.de