

Menschenrechte und UN-Friedensmissionen

Warum der Sicherheitsrat gefordert ist

Michael Lysander Fremuth

»The imperative of the rule of law (...) represents our best hope for building peaceful, prosperous societies«¹

Das Friedensverständnis der UN-Charta geht über die bloße Abwesenheit von Krieg hinaus und umfasst auch rechtsstaatliche Prinzipien, darunter insbesondere den Schutz der Menschenrechte. Deren Verteidigung und Beachtung muss dementsprechend ein Kernanliegen der UN-Friedensmissionen sein. Ein Versagen der Vereinten Nationen, sei es durch unzureichenden Schutz, sei es durch das Fehlverhalten des Friedenspersonals, untergräbt die Legitimität der Friedensmissionen und der Weltorganisation selbst. Der Sicherheitsrat sollte die noch offenen Fragen und Herausforderungen in einer Grundsatzresolution angehen und diese in das Mandat einer jeden Friedensmission übernehmen.

Den Frieden auf der Welt zu wahren, war nach den Schrecken des Zweiten Weltkriegs das vorrangige Anliegen bei der Schaffung der Vereinten Nationen und fand seinen deutlichen Niederschlag in der Verfassung der Weltorganisation. Die Wahrung von Frieden und Sicherheit ist als ein wesentliches Ziel der UN insbesondere dem Sicherheitsrat anvertraut (Art. 1 Abs. 1; 24 Abs. 1 UN-Charta). Dieser verfügt über das internationale Gewaltmonopol (Art. 2 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 51 UN-Charta) und entscheidet über friedliche und militärische Maßnahmen, wenn es zu einer Bedrohung des Friedens kommt (Art. 39–42 UN-Charta). Aber schon die Präambel und der Zielkatalog des Artikels 2 UN-Charta machen deutlich, dass sich Frieden nicht in der Abwesenheit von militärischer Gewalt erschöpft, sondern der UN-Charta ein positives Friedenskonzept zugrunde liegt. Dies umfasst Gleichberechtigung, Gerechtigkeit, Menschenrechte und Entwicklung und stellt damit auf die sozialen Ursachen eines wahrhaften Friedens ab.² Auch der Sicherheitsrat ist dazu übergegangen, nicht allein militärische Auseinandersetzungen zwischen Staaten als Friedensbedrohung zu betrachten. Vielmehr hat er bereits rein innerstaatliche Menschenrechtsverletzungen als Situation im Sinne des Artikels 39 UN-Charta gewertet und sich damit Sanktionsmöglichkeiten gegen den menschenrechtswidrig agierenden Staat eröffnet.³ Dies zeugt von der Erkenntnis, dass Menschenrechte und Frieden in einem sich gegenseitig bedingenden und stabilisierenden Zusammenhang stehen. Schon daraus ergibt sich, dass Friedensmaßnahmen immer auch die Menschenrechte im Auge haben müssen.

Der Sicherheitsrat kann nach Kapitel VII die Mitgliedstaaten und Regionalorganisationen auch zum Einsatz militärischer Gewalt autorisieren (use of military force), wie er es im März 2011 im Fall Libyen getan hat. Aber schon Carl von Clausewitz hat erkannt, dass die Niederwerfung des Gegners zwar das primäre Ziel, aber nicht der eigentliche Zweck der kriegerischen Auseinandersetzung ist.⁴ Nach der friedenserzwingenden Maßnahme verlangt die Wahrung eines nachhaltigen Friedens weitere Bemühungen, die zunächst auch im Rahmen friedenssichernder Missionen unternommen werden. Jene Friedenssicherungsmissionen (peacekeeping missions), die immer noch den wesentlichen Teil der UN-Friedensmissionen⁵ ausmachen, können zwar mit einem »robusten« Mandat ausgestattet sein. Sie sind dann ermächtigt, als letztes Mittel auch militärische Gewalt zur Selbstverteidigung sowie zur Verteidigung der Zivilbevölkerung und des Mandats anzuwenden. Dennoch dienen auch diese Missionen dazu, einen – möglicherweise fragilen – Frieden zu sichern, nicht aber ihn erst zu erzwingen.⁶ Anders als bei den friedenserzwingenden Maßnahmen erfolgt die Anwendung von Gewalt hier grundsätzlich⁷ im Einvernehmen mit den Konfliktparteien. Die Zustimmung der Konfliktparteien zur Friedensmission, die Unparteilichkeit sowie die Beschränkung der Anwendung militärischer Gewalt auf die Selbstverteidigung und die Verteidigung des Mandats (einschließlich der Zivilisten) sind die entscheidenden drei Merkmale der Friedenssicherung.⁸



Dr. Michael Lysander Fremuth, geb. 1979, Akademischer Rat, habilitiert und lehrt an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln.

¹ UN-Generalsekretär Ban Ki-moon, Remarks to General Assembly on »The Rule of Law and Global Challenges«, 11.4.2011, http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/search_full.asp?statID=1143

² Theodor Schweisfurth, Völkerrecht, 1. Auflage 2006, S. 420f. spricht von sozialem Frieden.

³ Vgl. etwa UN-Dok. S/RES/794 v. 3.12.1992 zu Somalia.

⁴ Carl von Clausewitz, Vom Kriege, 1. Auflage, Berlin 1832, 1. Teil, 1. Buch, 1. Kapitel, 2. Zweck und Mittel im Kriege.

⁵ Zu den verschiedenen Arten von Friedensmissionen vgl. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), UN-Friedensmissionen, UN Basis-Informationen Nr. 39, Berlin 2009.

⁶ So ausdrücklich der Bericht des Generalsekretärs, Implementation of the Recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations, UN Doc. A/64/573 v. 22.12.2009, Abs. 25.

⁷ Bei Berufung auf Kapitel VII kann aber notfalls auch ohne Zustimmung gehandelt werden.

⁸ Department of Peacekeeping Operations (DPKO), United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines, New York 2008, Kapitel 3: The Basic Principles of United Nations Peacekeeping, S. 31–40.

Ein menschenrechtliches Mandat ist eine der notwendigen Bedingungen für den Erfolg von Friedensmissionen.

Blauhelme und zivile Friedenskräfte schaffen die Grundbedingung für den Genuss von Menschenrechten.

Friedenssicherungsmissionen entbehren einer klaren Grundlage in der UN-Charta. Sie werden durch eine Resolution des Sicherheitsrats, gestützt auf Kapitel VI, VII und/oder VIII UN-Charta eingesetzt, unterstehen der Aufsicht des Generalsekretärs und werden maßgeblich durch die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) durchgeführt.⁹ In Ermangelung eigener Truppen sind die UN auf die Unterstützung, insbesondere die Bereitstellung von Personal (Militär, Polizei und gegebenenfalls auch zivile Kräfte) durch die Mitgliedstaaten angewiesen. Die steigende Zahl der Friedensmissionen und des eingesetzten Personals zeugt von ihrer Notwendigkeit.¹⁰ Entscheidend für ihren Erfolg sind Legitimität, Effektivität und Glaubwürdigkeit – damit eng verbunden die Anerkennung durch die Beteiligten vor Ort. Gefahr droht ihnen, wenn sie den berechtigten Erwartungen nicht entsprechen. Dies ist zum einen der Fall, wenn Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, als besonders erschreckende Erscheinungsformen von Menschenrechtsverletzungen, nicht verhindert und bekämpft werden wie etwa in Ruanda 1994 (UNAMIR I)¹¹ und Srebrenica 1995 (UNPROFOR)¹². Zum anderen geht vom Fehlverhalten von UN-Personal – in Form sexuellen Missbrauchs, der widerrechtlichen Tötung und exzessiven Gewaltanwendung, der Korruption oder der Förderung der Zwangsprostitution und des Menschenhandels – eine erhebliche Gefahr für den Erfolg von Friedensmissionen aus. Auch wenn das UN-System darauf reagiert und Maßnahmen zur Vorbeugung, wirksamen Bekämpfung und Ahndung solchen Fehlverhaltens ergriffen hat,¹³ zeugen die Vorkommnisse davon, dass im Rahmen von Friedensmissionen Menschenrechte verletzt werden können. Ein menschenrechtliches Mandat ist daher eine der notwendigen, wenn auch nicht hinreichenden Bedingungen für den Erfolg von Friedensmissionen.

Friedenssicherungsmissionen dienen dem Schutz der Menschenrechte

Zunächst dienen die Missionen schon in Anbetracht ihres eigentlichen Zweckes den Menschenrechten. Da die Menschenrechte die ersten ›Opfer‹ von bewaffneten Konflikten sind, schaffen die Blauhelme und zivilen Friedenskräfte, indem sie einen nachhaltigen Frieden fördern, die Grundbedingung für den Genuss von Menschenrechten. Bereits der Brahimi-Bericht aus dem Jahr 2000, der die UN-Friedensmissionen evaluierte, hat jedoch betont, dass die menschenrechtliche Komponente der Friedensmissionen selbst gestärkt werden müsse.¹⁴

Dabei finden sich bereits in vielen Mandaten für Friedensmissionen menschenrechtliche Bezüge:¹⁵ So äußert etwa der Sicherheitsrat sein Bedauern über die Menschenrechtsverletzungen in Haiti und fordert

die Übergangsregierung zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte, zur Untersuchung und Strafverfolgung von Menschenrechtsverletzungen sowie der Schaffung rechtsstaatlicher Strukturen auf. Dabei soll die Stabilisierungsmission (MINUSTAH) Unterstützung leisten und zugleich mit der Hohen Kommissarin für Menschenrechte die Menschenrechtslage beobachten und Bericht erstatten.¹⁶ Auch die UN-Mission in Côte d'Ivoire (UNOCI)¹⁷ wird, ähnlich wie die UN-Mission in Liberia (UNMIL),¹⁸ aufgefordert, dazu beizutragen, die Menschenrechte zu fördern und zu schützen sowie Verletzungen zu untersuchen und Straflosigkeit zu beenden. Konkret ermöglicht etwa die Beobachtung und Unterstützung von Wahlen und Referenden, etwa in der Westsahara (MINURSO)¹⁹ und Timor-Leste (UNMIT),²⁰ das Recht auf Teilhabe am politischen Prozess. Für die im Juli 2011 beendete UN-Mission in Sudan (UN-

⁹ Näher zum Ablauf DPKO, Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations, United Nations, 2003, S. 1–7.

¹⁰ Die Zahl der eingesetzten Friedenskräfte stieg von seinem historischen Tiefpunkt im Jahr 1998 von 15 000 Personen auf 124 000 Personen im Jahr 2010. Vgl. Thorsten Benner/Philipp Rotmann, Zehn Jahre Brahimi-Bericht, Vereinte Nationen (VN), S. 115–119, hier S. 115.

¹¹ Vgl. Report of the Independent Inquiry into United Nations Actions During 1994 Rwanda Genocide, UN Doc. S/1999/1257 v. 16.12.1999, besonders S. 30–52.

¹² Vgl. den Bericht des Generalsekretärs, The Fall of Srebrenica, UN Doc. A/54/549 v. 15.11.1999, vor allem S. 102ff. hinsichtlich des Versagens aller Beteiligten.

¹³ Vgl. etwa die Übersicht zur Arbeit der ›Conduct and Discipline Unit‹ unter <http://cdu.unlb.org/>. Die Vereinten Nationen können bei Verdacht Untersuchungen einleiten und auch Disziplinarmaßnahmen gegen ziviles Personal verhängen. Für strafrechtliche Sanktionen sowie Maßnahmen gegenüber militärischen Einheiten und der Polizei bleiben allein die Mitgliedstaaten zuständig. Auch der Sicherheitsrat hat insbesondere auf die Fälle sexuellen Missbrauchs reagiert und etwa den Generalsekretär aufgefordert, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit eine Mission die Null-Toleranz-Politik der Vereinten Nationen beachtet, etwa in Bezug auf die UN-AU-Mission in Darfur UNAMID, UN-Dok. S/RES/1769 v. 31.7.2007, Abs. 6.

¹⁴ Bericht der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen, UN-Dok. A/55/305-S/2000/809 v. 21.8.2000, vgl. etwa Abs. 38–41, 47 b), 64 a) und 244.

¹⁵ Im Überblick DPKO, Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations, United Nations, New York 2003, Chapter VIII.

¹⁶ UN-Dok. S/RES/1542 v. 30.4.2004, Einleitung und Abs. 7 II. und III. und Abs. 8.

¹⁷ UN-Dok. S/RES/1528 v. 27.2.2004, Abs. 6 n).

¹⁸ UN-Dok. S/RES/1509 v. 19.9.2003, Abs. 3 l) und m).

¹⁹ UN-Dok. S/RES/690 v. 29.4.1991, Abs. 4.

²⁰ UN-Dok. S/RES/1704 v. 25.8.2006, Abs. 4 a) und b).

MIS) verlangte der Sicherheitsrat gar eine angemessene Menschenrechtspräsenz, -kapazität und -expertise innerhalb der Mission, um dem menschenrechtlichen Mandat zu entsprechen.²¹ Ebenso wird die Übergangsverwaltungsmission in Kosovo (UNMIK) auf die Förderung und den Schutz der Menschenrechte verpflichtet.²² Schließlich sichert der Schutz von Zivilisten vor Gewalt, den viele Missionen vorsehen, deren Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Dabei werden, etwa bei der Mission in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO), Menschenrechtsverteidiger ausdrücklich als schutzbedürftige Gruppe erwähnt.²³ Während die Ende Juni 2011 zur Befriedung des Konflikts um die Region Abyei an der Grenze zwischen Nord- und Südsudan eingesetzte Interims-Sicherheitstruppe der Vereinten Nationen für Abyei (UNISFA)²⁴ nur wenige menschenrechtliche Bezüge enthält (Bedauern über Menschenrechtsverletzungen, Aufforderung an den Generalsekretär, die Menschenrechtslage zu beobachten und entsprechend Bericht zu erstatten), beeindruckt das menschenrechtliche Mandat der kurz danach eingesetzten Mission der Vereinten Nationen in der Republik Südsudan (UNMISS).²⁵ Dort werden Menschenrechte nicht nur als Teil eines integrierten Gesamtansatzes und der Friedenskonsolidierung bezeichnet, der Sicherheitsrat verlangt auch, dass Experten für die Untersuchung von Menschenrechtsfragen Teil der zivilen Komponente der Mission sind. Die Mission ist zudem aufgefordert, die Menschenrechtssituation zu überwachen, zu untersuchen, zu verifizieren und darüber Bericht zu erstatten. Dabei soll sie mit dem Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte zusammenarbeiten und massive Menschenrechtsverletzungen unverzüglich an den Sicherheitsrat berichten. Ferner umfasst das robuste Mandat auch den Schutz von Zivilisten vor Gewalt. Schließlich wird den Konfliktparteien aufgegeben, Menschenrechtsverletzungen zu beenden, und Südsudan aufgefordert, die grundlegenden Menschenrechtsabkommen zu ratifizieren und umzusetzen sowie Urheber von Menschenrechtsverletzungen zu bestrafen.

Ungeachtet dieser erfreulichen Entwicklung ist es wichtig, die Achtung der Menschenrechte nicht nur als Zielvorgabe, sondern zugleich als beschränkende Prüfmarke der Friedensmission selbst in das Mandat aufzunehmen. So hat der Sicherheitsrat für die MONUSCO nicht nur die Unterstützung der Regierung beim Schutz und bei der Förderung der Menschenrechte vorgegeben,²⁶ er verlangt auch, 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.²⁷ Darin kommt zum Ausdruck, dass die Friedenssicherungsmissionen nicht nur Menschenrechte fördern sollen, sondern selbst

daran gebunden sind. Allerdings hat sich der Sicherheitsrat nicht dazu durchringen können, die Blauhelme in einer Resolution umfassend und allgemein an die Menschenrechte zu binden, sie auf deren Wahrung und Schutz zu verpflichten und die Frage, welche Menschenrechte anwendbar sind, zu klären. Eine solche Grundsatzresolution, wie sie etwa für Frauen im Bereich Frieden und Sicherheit,²⁸ den Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten²⁹ sowie den Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten³⁰ besteht, und auf die in späteren Mandatierungen verwiesen werden könnte, wäre imstande, das Verhältnis der Blauhelme zu den Menschenrechten zu konkretisieren und die bestehenden, nun darzustellenden Unklarheiten zu beseitigen.

Friedenssicherungsmissionen müssen ihrerseits die Menschenrechte achten

Zunächst ist die Menschenrechtsbindung sowohl der Vereinten Nationen als auch der truppen- und personalstellenden Staaten im Rahmen von Friedensmissionen umstritten. Unklar ist außerdem, wie die Verantwortlichkeit zwischen den UN und den Mitgliedstaaten aufgeteilt wird und ob Beschlüsse des Sicherheitsrats Vorrang vor menschenrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten haben.

Zur Bindung der Vereinten Nationen an die Menschenrechte

Hinsichtlich der Bindung der UN ist zunächst auf die Charta zu verweisen, die sich zu den Menschenrechten bekennt (etwa Art. 1 Abs. 3; Art. 55 c). Auch stellt die Organisation, etwa mit der Hohen Kommissarin für Menschenrechte, dem Menschenrechtsrat und den vertraglichen Menschenrechtsausschüssen, Organe und Verfahren zum Menschenrechtsschutz bereit. Nicht zuletzt wurden die großen Menschenrechtsdokumente entweder als Erklärung von der Generalversammlung verabschiedet (insbesondere die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte) oder als Vertrag angenommen und den Mitgliedstaaten zur Ratifizierung vorgelegt (etwa der Zivilpakt und der Sozialpakt). Jedoch sind die Vereinten Nationen nicht Partei dieser Verträge. Zwar ließe sich erwägen, in

Die Achtung der Menschenrechte sollte nicht nur als Zielvorgabe, sondern zugleich als beschränkende Prüfmarke der Friedensmission selbst in das Mandat aufgenommen werden.

Der Sicherheitsrat hat sich nicht dazu durchringen können, die Blauhelme in einer Resolution umfassend und allgemein an die Menschenrechte zu binden.

21 UN-Dok. S/RES/1590 v. 24.3.2005, Abs. 4 a) (ix).

22 UN-Dok. S/RES/1244 v. 10.6.1999, Abs. 7ff.

23 UN-Dok. S/RES/1925 v. 28.5.2010, Abs. 12 a).

24 UN-Dok. S/RES/1990 v. 27.6.2011, Abs. 2 und 3.

25 UN-Dok. S/RES/1996 v. 8.7.2011.

26 UN-Dok. S/RES/1925 v. 28.5.2010, Abs. 12 c).

27 UN-Dok. S/RES/1925 v. 28.5.2010, Abs. 12 h) und k).

28 UN-Dok. S/RES/1325 v. 30.10.2000.

29 Jüngst aktualisiert: UN-Dok. S/RES/1998 v. 12.7.2011.

30 UN-Dok. S/RES/1674 v. 28.4.2006.

der maßgeblichen Beteiligung der Generalversammlung eine Selbstbindung zu erkennen. Eine solche Selbstbindung für die UN insgesamt und insbesondere den Sicherheitsrat dürfte mit der privilegierten Rolle des Sicherheitsrats gegenüber der Generalversammlung nach der UN-Charta aber nur schwer zu vereinbaren sein.

Die Vorstellung, dass gerade die Vereinten Nationen als einzig umfassende Weltorganisation nicht an Menschenrechte gebunden sein könnten, erscheint unerträglich.

Andererseits erscheint die Vorstellung, dass gerade die Vereinten Nationen als einzig umfassende Weltorganisation nicht an Menschenrechte gebunden sein könnten, erscheint unerträglich. Andererseits erscheint die Vorstellung, dass gerade die Vereinten Nationen als einzig umfassende Weltorganisation nicht an Menschenrechte gebunden sein könnten, erscheint unerträglich. Andererseits erscheint die Vorstellung, dass gerade die Vereinten Nationen als einzig umfassende Weltorganisation nicht an Menschenrechte gebunden sein könnten, erscheint unerträglich.

Eine Grundsatzresolution könnte Abhilfe schaffen, indem sie etwa konkrete Menschenrechte benennt.

Ungeachtet der gewohnheitsrechtlichen Bindung wäre eine Selbstverpflichtung des Sicherheitsrats im Wege der oben erwähnten Grundsatzresolution wünschenswert. So ist nicht immer klar, ob und in welchem Umfang ein Menschenrecht gewohnheitsrechtlich anerkannt ist. Hier könnte eine Grundsatzresolution Abhilfe schaffen, indem sie etwa konkrete Menschenrechte benennt oder auf die (ansonsten nicht selbstständig rechtsverbindliche) Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sowie die beiden Menschenrechtspakte verweist. Zudem ginge von ihr ein starkes Signal an das UN-Personal und die sonstigen Beteiligten aus. Gerade im Hinblick auf die Vorwürfe des Fehlverhaltens von Angehörigen der Friedenstruppen wäre eine solche Verpflichtung wichtig und würde andere Maßnahmen, wie etwa das ›Selbstverständnis‹ der Blauhelme³² ergänzen. Außerdem könnte eine menschenrechtliche Grundsatzresolution die Stationierungsvereinbarungen zwischen den Vereinten Nationen und dem Staat, in dem die Friedens-

mission eingerichtet werden soll (status-of-forces agreement – SOFA), inhaltlich vorzeichnen. Gleiches gilt für die Einsatzregeln (rules of engagement – RoE), die jeder beteiligte Staat für sein entsandtes Personal aufstellt und durchsetzt.³³ In den SOFAs wird regelmäßig vereinbart,³⁴ dass das Recht des Einsatzlands zu beachten ist, also auch die dort verbindlichen Menschenrechtsstandards, sofern der Auftrag dem nicht entgegensteht. Zugleich finden sich in ihnen Immunitätsregelungen, wobei die Vereinten Nationen und die personalstellenden Staaten verpflichtet werden, Fehlverhalten (also auch die Verletzung von Menschenrechten) zu sanktionieren. Wenn diese SOFAs nun das Menschenrechtsmandat des Sicherheitsrats aufnehmen würden, etwa unter der ›Statusbeschreibung‹ nicht nur auf das humanitäre Völkerrecht,³⁵ sondern auch auf die Menschenrechte verpflichten, und dabei klare Regelungen für den Fall eines Verstoßes treffen, könnte diese selbstständige Menschenrechtsbindung die Legitimität und das Ansehen der Friedenssicherungsmissionen weiter erhöhen. Schließlich könnte eine Grundsatzresolution Lösungsansätze für die umstrittene Menschenrechtsbindung der truppen- und personalstellenden Mitgliedstaaten anbieten, die nun zu diskutieren ist.

Zur Bindung der beteiligten Mitgliedstaaten an die Menschenrechte

Hinsichtlich der an den Missionen beteiligten Mitgliedstaaten ist nämlich unklar, ob und inwieweit diese an Menschenrechte gebunden sind. Diese Frage müsste – jedenfalls aus praktischer Sicht – nicht vertieft werden, wenn der Sicherheitsrat Menschenrechte nicht nur zum legitimierenden, sondern auch zum limitierenden Faktor des Mandats (etwa über einen Verweis auf die Grundsatzresolution) machte. Da die beteiligten Akteure nur im Rahmen des Mandats ermächtigt sind, wäre ihre im Übrigen bestehende Menschenrechtsbindung von nachrangigem Interesse. Das

³¹ So auch Wolfgang S. Heinz/Joanna Ruzskowska, UN-Friedensoperationen und Menschenrechte, Deutsches Institut für Menschenrechte, Essay Nr. 10, November 2010, S. 12.

³² Vgl. dazu das von der Gruppe Ausbildung des DPKO herausgegebene sogenannte Selbstverständnis der Blauhelme, http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/un_in.pdf

³³ Peter Rowe betont, dass es vor allem auf Vorbeugung ankommt und hier das einzelstaatliche Disziplinarrecht eine herausragende Rolle spielt, Siehe Peter Rowe, United Nations Peacekeepers and Human Rights Violations: The Role of Military Discipline, Harvard International Law Journal, 2010, S. 69–81.

³⁴ Vgl. das Muster-SOFA des Generalsekretärs, UN Doc. A/45/594, Annex.

³⁵ Vgl. dazu etwa das SOFA bezüglich der UNMIS, 28.12.2005, Abs. 6, <http://unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/Documents/General/sofa.pdf>

menschenrechtliche Mandat wäre der kleinste gemeinsame Nenner, der zugleich einen gewissen Gleichklang zwischen allen an Friedensmissionen Beteiligten bewirken würde. Ohne eine solche Verpflichtung der Mitgliedstaaten über das Mandat des Sicherheitsrats bestehen erhebliche und bedenkliche Unsicherheiten. Diese betreffen zum einen die Frage, ob die Mitgliedstaaten im Rahmen von Friedensmissionen außerhalb ihres Staatsgebiets überhaupt an die Menschenrechtsverträge gebunden sind. Zum anderen könnte man in den Resolutionen des Sicherheitsrats vorrangiges Recht erkennen, das zur Effektivitätssicherung die an sich bestehende Menschenrechtsbindung der Mitgliedstaaten verdrängt.

Von den grundlegenden Menschenrechtsverträgen sind der Zivilpakt auf internationaler und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) auf regionaler Ebene von besonderer Bedeutung. Die meisten Staaten, insbesondere die größten Truppensteller wie Pakistan, Bangladesch und Indien,³⁶ sind Vertragsstaaten jedenfalls des Zivilpakts. Die darin enthaltenen Menschenrechte, das Recht auf Leben, das Recht auf Freiheit oder Rechte wie Meinungs- und Religionsfreiheit, können auch im Rahmen von Friedenssicherungsmissionen relevant werden. Etwa bei der Tötung oder Gefangennahme einer Person sowie der Beschränkung religiöser Handlungen. Die Frage stellt sich, ob beschränkende Maßnahmen im Rahmen des Mandats an den Menschenrechten zu messen sind, ob also eine besondere Rechtfertigung von den Verantwortlichen zu verlangen ist. Viele Staaten sind der Auffassung, dass die Anwendbarkeit der Menschenrechtsverträge auf ihr Territorium und gleichgestellte Räume begrenzt sei. Tatsächlich besagt Artikel 2 Absatz 1 Zivilpakt, dass die Rechte »den in seinem Gebiet befindlichen *und* seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen« garantiert werden. Diese Formulierung unterstützt scheinbar die territoriale Begrenzung, die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) auch für die EMRK annimmt,³⁷ obwohl diese weniger restriktiv formuliert ist. Dieser Interpretation haben aber insbesondere der Internationale Gerichtshof³⁸ und der UN-Menschenrechtsausschuss³⁹ überzeugend widersprochen. Der Wortlaut des Zivilpakts (»Gebiet [...] *und* seiner Herrschaftsgewalt«) kann auch alternativ ausgelegt werden, so dass die Anwendung von Hoheitsgewalt unabhängig von ihrem territorialen Bezug die Anwendbarkeit der Menschenrechtsverpflichtungen eröffnet. Verträge sind auch im Lichte ihres Sinnes und Zweckes auszulegen. Menschenrechtsverträge sind in besonderem Maße »living instruments«, die mit der gesellschaftlichen Entwicklung Schritt halten und auf neue Herausforderungen Antworten geben müssen. Traditionell war Hoheitsgewalt auf das Staatsgebiet beschränkt, mittlerweile begegnet sie uns aber nicht nur auf überstaatlicher Ebene, sondern auch zunehmend außerhalb des Staats-

gebiets. Der wesentlichen Funktion der Menschenrechte, die Begrenzung von Hoheitsgewalt und die Abwehr von Willkür, entspricht es, darauf abzustellen woher und nicht wo Hoheitsgewalt wirkt. Damit bestünde grundsätzlich eine Bindung der Mitgliedstaaten, mit der Folge, dass die entsprechenden Vertragsorgane (etwa der UN-Menschenrechtsausschuss und der EGMR) zuständig wären und sich die Staaten rechtfertigen müssten. Anderes würde nur gelten, wenn Resolutionen des Sicherheitsrats zu einer Freistellung von menschenrechtsvertraglichen Pflichten führen würden. Dies ließe sich mit dem Primat der Charta-Verpflichtungen begründen. Nach Artikel 25 sind die Beschlüsse des Sicherheitsrats verbindlich, und nach Artikel 103 können gegen die Verpflichtungen aus der Charta keine anderen (Vertrags-)Pflichten eingewandt werden. Wenn mithin der Sicherheitsrat zur Ergreifung aller »erforderlichen Maßnahmen« ermächtigt, könnte dies auch Maßnahmen rechtfertigen, die zwar nicht mit vertraglich verbürgten Menschenrechten vereinbar, wohl aber zur Erreichung des Mandats erforderlich sind. Aus der Pflicht gegenüber den Vereinten Nationen folgte damit eine Entpflichtung in menschenrechtlicher Hinsicht – ein Konflikt, der etwa bei der Frage des Rechtsschutzes gegen Antiterrormaßnahmen aufgetreten ist.⁴⁰

Dieses Vorrangverständnis überzeugt indes nicht. Zum einen ist der Sicherheitsrat selbst an völkerge-
wohnheitsrechtliche Menschenrechte gebunden. Es erscheint zweifelhaft, dass er sich oder die Staaten aufgrund seiner Kompetenzen zur Friedenswahrung von der Beachtung der Menschenrechte, deren Förderung ebenfalls ein Ziel der UN-Charta ist, entbinden können soll. Damit ist freilich nicht gesagt, dass nicht das Ziel der Friedenswahrung eine Einschränkung der Menschenrechte rechtfertigen kann, allein sie bleiben Maßstab und stellen sicher, dass überhaupt eine Abwägung stattfindet und unverhältnis-

Die meisten Staaten, insbesondere die größten Truppensteller wie Pakistan, Bangladesch und Indien, sind Vertragsstaaten des Zivilpakts.

Das Ziel der Friedenswahrung kann eine Einschränkung der Menschenrechte rechtfertigen.

³⁶ Die Anzahl der Soldaten, Polizisten und zivilen Kräfte sind 10 675 (Pakistan), 10 671 (Bangladesch) und 8504 (Indien), vgl. DPKO, Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations, 30.6.2011.

³⁷ EGMR, *Bankovic* (52207/99) v. 12.12.2001, Abs. 61, 71, 80ff.; *Medvedev* (3394/03) v. 29.3.2010, Abs. 64.

³⁸ IGH, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, S. 226, Abs. 25 und 49; *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, S. 136, Abs. 107ff.; *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgment, I.C.J. Reports 2005, S. 168, Abs. 216.

³⁹ Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 31, Abs. 10.

⁴⁰ Zu den Sanktionslisten gegen Terroristen vgl. Michael Lysander Fremuth, *Private im Fadenkreuz des Sicherheitsrats. Zu der Terrorliste des UN-Sicherheitsrats, weißen Rittern und verpassten Chancen*, VN, 3/2009, S. 111–116.

Im Rahmen der Friedenssicherungsmissionen sind sowohl die UN als auch die beteiligten Staaten den Menschenrechten verpflichtet.

mäßige Maßnahmen sowie Willkür ausscheiden. Schließlich sind Menschenrechte zwingenden Charakters jeder Disposition entzogen. Daraus folgt, dass etwa Folter auch unter Berufung auf Resolutionen des Sicherheitsrats niemals zu rechtfertigen ist. Demgegenüber könnte man für ein ›Mehr‹ an vertraglichen für den Sicherheitsrat nicht verbindlichen Menschenrechten eine Verdrängung aufgrund des Vorrangs der Charta-Verpflichtungen annehmen. Eine solche Verdrängungsabsicht kann jedoch nicht einfach unterstellt werden, zumal der Sicherheitsrat immer wieder die Bedeutung der Menschenrechte gerade auch für den Frieden betont. Bedenkt man, dass die Förderung der Menschenrechte zugleich Ziel und Auftrag der Vereinten Nationen ist, wird man jedenfalls eine ausdrückliche Abweichungsermächtigung des Sicherheitsrats verlangen müssen.⁴¹ Eine Grundsatzresolution könnte auch insoweit Klarheit schaffen. Sofern man demgegenüber und in Ermangelung einer klarstellenden Grundsatzresolution einen Vorrang der Sicherheitsratsbeschlüsse auch vor menschenrechtlichen Vertragsbestimmungen annehmen sollte, müsste jeweils im Einzelfall geprüft werden, ob der gewohnheitsrechtliche Menschenrechtsschutz eine Abweichung vom vertragsrechtlichen Menschenrechtsstandard erlaubt und dies zur Erreichung des Mandats erforderlich ist. Da die Bestimmung häufig den beteiligten Staaten obläge, lässt sich die Gefahr einer willkürlichen und womöglich missbräuchlichen Berufung auf die Befreiung nicht ganz von der Hand weisen.

Der Sicherheitsrat ist aufgefordert, das menschenrechtliche Mandat für die Friedensmissionen zu stärken.

Selbst wenn man die Anwendbarkeit der Menschenrechtsverträge bejaht, könnte das Verhalten des Friedenspersonals den UN zugerechnet werden, so dass eine nationale oder regionale Gerichtsbarkeit ausschiede. Entsprechend hat der EGMR eine Beschwerde zurückgewiesen, die sich gegen NATO-Staaten wegen des Verhaltens ihrer Truppen in Kosovo gerichtet hatte.⁴² Nach Auffassung des EGMR war das kritisierte Verhalten sowohl im Rahmen der KFOR (eine später gerichtlich aufgehobene Inhaftierung) als auch der UNMIK (ein zum Tode eines Jungen führendes Versäumnis der Minenräumung) den Vereinten Nationen zuzurechnen.⁴³ Der Gerichtshof begnügte sich damit, dass dem Sicherheitsrat die endgültige Entscheidungsgewalt und Kontrolle zukomme. Über Akte der UN habe er jedoch keine Gerichtsbarkeit. Dies würde mit dem Vorrang der Charta und der Verantwortung des Sicherheitsrats für den Weltfrieden als Kernaufgabe der UN kollidieren.

Dieses Urteil hat viel (berechtigte) Kritik erfahren.⁴⁴ Schon die Annahme, dass der Menschenrechtsschutz der Effektivität der Friedensmissionen abträglich sein könne, überrascht, ist doch die Förderung der Menschenrechte ein Ziel der Vereinten Nationen, das es mit dem Ziel der Friedenssicherung in Einklang zu bringen gilt. Auch die Zurechnung des Verhaltens (allein) an die UN ruft Zweifel hervor, ins-

besondere im Hinblick auf die KFOR, die, anders als die UNMIK, keine UN-Friedenssicherungsmission ist. Hier behalten die truppenstellenden Staaten die endgültige Befehlsgewalt im Einzelfall, so dass die Entscheidungsbefugnis des Sicherheitsrats und der von ihm autorisierten Helfer (Generalsekretär und seine Sonderbeauftragten) eher schwach ausgeprägt ist. Dies spricht, wenn überhaupt, für eine geteilte Verantwortlichkeit, soll hier aber nicht vertieft werden. Auch wenn der EGMR seine Zuständigkeit und die Anwendbarkeit der EMRK für das Verhalten von Truppen Großbritanniens im Irak (anders als im Fall Kosovo) bejaht hat, da hier eine Zurechnung an die Vereinten Nationen mangels Kontrolle nicht in Betracht komme,⁴⁵ hat er die Anwendbarkeit der Konvention im Rahmen von Friedensmissionen unter der Kontrolle der Vereinten Nationen doch weitgehend zurückgedrängt. Umso wichtiger ist daher ein klares und umfassendes menschenrechtliches Bekenntnis des Sicherheitsrats.

Fazit

Im Rahmen der Friedenssicherungsmissionen sind sowohl die UN als auch die beteiligten Staaten den Menschenrechten verpflichtet. Es sind nicht zuletzt die Menschenrechte, deren Achtung, Förderung und Schutz sowohl den Staaten als auch den Vereinten Nationen Legitimität verleihen und deren Beachtung für einen wahren und nachhaltigen Frieden unverzichtbar ist. Der Sicherheitsrat ist aufgefordert, das menschenrechtliche Mandat für die Friedensmissionen zu stärken und etwa mittels einer Grundsatzresolution noch bestehende Unklarheiten zugunsten eines selbstständigen, umfassenden und effektiven Menschenrechtsschutzes zu beseitigen. Dies könnte ein Stern am ›New Horizon‹ im Rahmen der Entwicklung eines tragfähigen Zukunftskonzepts für die UN-Friedenssicherung sein.⁴⁶

⁴¹ So nun auch der EGMR, *Al-Jedda v. United Kingdom* (27021/08) v. 7.7.2011, Abs. 102f., der zudem von einer Vermutung ausgeht, wonach der Sicherheitsrat keine menschenrechtlichen Verpflichtungen verdrängen wolle.

⁴² EGMR, *Behrami und Saramati* (71412/01 und 78166/01) v. 2.5.2007, Abs. 128ff. und 151.

⁴³ Näher zur Aufteilung der Verantwortung und zur Unterscheidung zwischen operativer Kontrolle (UN) und der Befehls- und Kommandogewalt (Entsendestaaten) Heinz/Ruszkowska, a.a.O. (Anm. 31), S. 13ff.

⁴⁴ Vgl. etwa Aurel Sari, *Jurisdiction and International Responsibility in Peace Support Operations: The Behrami and Saramati Cases*, *Human Rights Law Review*, 8. Jg., 1/2008, S. 151–170.

⁴⁵ EGMR, *Al-Jedda*, a.a.O. (Anm. 41), Abs. 80ff.

⁴⁶ Zum ›New Horizon‹-Prozess vgl. DPKO und DFS, *A New Partnership Agenda, Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*, New York, Juli 2009.