

Sanktionen und Menschenrechte

Christian J. Tams



Gregor Schotten

Wirtschaftssanktionen der Vereinten Nationen im Umfeld bewaffneter Konflikte. Zur Bindung des Sicherheitsrats an individualschützende Normen

Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht, Bd. 53

Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag 2007, 394 S., 42,00 Euro

Wie kein anderes UN-Hauptorgan hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vom Ende der Blockkonfrontation profitiert. Kaum aus dem Dornröschenschlaf erwacht, machte er von seinen Befugnissen so tatkräftig Gebrauch, dass die neunziger Jahre zu Recht als ›Sanktionsdekade‹ (Cortright/Lopez) bezeichnet werden konnten. Die neue Aktivität rief gerade unter Völkerrechtlern zunächst Euphorie hervor, illustrierte sie doch die gestiegene Bedeutung der Weltorganisation. Mittlerweile erscheint der Sicherheitsrat vielen Beobachtern weniger als wachgeküsstes Dornröschchen denn als gefährlicher Geist, der aus der Flasche entwichen ist: so weit scheint sein Ermessensspielraum bei der Feststellung von Friedensbedrohungen, so breit das Spektrum der ihm eingeräumten Reaktionsformen von Einzelfallmaßnahme bis zur faktischen Weltgesetzgebung. Dies gilt insbesondere, seit deutlich geworden ist, wie stark Beschlüsse des Sicherheitsrats Rechte Einzelner betreffen können – sei es als mittelbare Folge staatsgerichteter Wirtschaftssanktionen (wie etwa im Fall Irak) oder als unmittelbare Adressaten (wie im Fall terrorverdächtiger Personen auf Listen der Sanktionsausschüsse).

Diese vereinfachend dargestellte Entwicklung bildet den Hintergrund der beiden anzuzeigenden Dissertationen. Beide untersuchen das Spannungsverhältnis von Sicherheitsratshandeln und Individualrechten: Gregor Schotten den »Individualrechtsschutz bei Sanktionen« (S. 75), Noah Birkhäuser die Frage, »inwiefern [der Sicherheitsrat] die Rechte der Individuen, gegen die er vorgeht, respektieren muss« (S. 2). Bedenkt man den gemeinsamen Ausgangspunkt und die ähnliche Zielsetzung, so überrascht, welche unterschiedliche Wege die Autoren gehen. Schotten untersucht den Individualrechtsschutz bei staatsgerichteten Wirtschaftssanktionen klassischer Prägung, wie sie der Sicherheitsrat etwa gegen Irak und Sierra Leone verhängt hat; dabei beschränkt er sich – wie im Titel angedeutet – auf Sanktionen »im Umfeld bewaffneter Konflikte« und auf existenzielle Individualrechte wie die Freiheit von Hunger oder das Recht auf Leben. Birkhäuser nimmt unmittelbar individualgerichtete Sanktionen (etwa Reisebeschränkungen oder Kontensperrungen) in den Blick, also eine Untergruppe moderner zielgerichteter Sanktionen; ihm ist zunächst daran gelegen, deren Bedeutung in jüngeren Sicherheitsratsresolutionen zu belegen, sodann deren rechtlichen Rahmen zu bestimmen. Diese unterschiedliche Ausrichtung bedingt erheblich unterschiedliche Schwerpunkte. Zwar bemühen sich Schot-

ten wie Birkhäuser um eine Klärung des Sanktionsbegriffs und stellen den rechtlichen Rahmen der Art. 39ff. UN-Charta dar. Jenseits dieser Vorklärungen jedoch trennen sich die Wege schnell.

Gregor Schotten widmet gut zwei Drittel seiner Arbeit dem humanitären Völkerrecht und dem Menschenrechtsschutz und ihrer Einwirkung in das Recht der Vereinten Nationen. Dabei geht er jeweils in zwei Schritten vor: In einem ersten belegt er, dass Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht den Sicherheitsrat binden. Angelpunkt seiner Argumentation ist die These, dass der Sicherheitsrat bei seinem Handeln wesentliche Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen zu beachten habe. Diese These ist nicht revolutionär, wird aber interessant begründet: Anhand einer Fülle von Resolutionen und ihrer Entstehungsgeschichte legt Schotten detailliert dar, dass der Sicherheitsrat selbst sich keinesfalls für rechtlich ungebunden hält; auch zeigt er, dass die UN-Praxis die populäre Ansicht, nach der lediglich das zwingende Völkerrecht (*ius cogens*) dem Sicherheitsratshandeln rechtliche Grenzen setzt, nicht stützt. Seine Erörterung ist hilfreich, geht sie doch über die üblichen argumentativen Schnellschüsse auf der Grundlage vermeintlich logischer Ableitung – *ius cogens* als höchstes Recht, Rechtsbindung des Sicherheitsrats als angeblich zwingende Konsequenz – hinaus. Ob dies Schottens Versuch, rechtliche Grenzen aus den UN-Zielvorstellungen und -Grundsätzen abzuleiten, stützt, steht auf einem anderen Blatt. Insbesondere die These von der Selbstbindung des Sicherheitsrats müsste wohl weiter vertieft werden; unklar bleibt etwa, ob der Sicherheitsrat von seinen selbst übernommenen Verpflichtungen wieder abrücken könnte. Trotz dieser Kritik aber ist Schotten zugute zu halten, dass er sich nicht darauf beschränkt, die Rechtsbindung des Sicherheitsrats schlicht zu behaupten oder gängige Erklärungsansätze bloß zu wiederholen; dies hebt seine Arbeit von vielen anderen Erklärungsversuchen ab.

Da jedenfalls der gewohnheitsrechtliche Mindeststandard der Menschenrechte, nach seiner Ansicht aber auch die gewohnheitsrechtlich anerkannten Regeln des humanitären Völkerrechts, zu diesen Zielen rechnen, kann Schotten in einem zweiten Argumentationsschritt relativ klare rechtliche Grenzen des Sicherheitsratshandelns entwickeln. Dazu untersucht er materialreich, ob bestimmte Menschenrechte oder Regeln des humanitären Völkerrechts gewohnheitsrechtliche Geltung erlangt haben und somit zu den



Noah Birkhäuser

Sanktionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen gegen Individuen

Europäische Hochschulschriften II, Bd. 4498

Bern et al.: Peter Lang 2007
XLII+308 S.,
60,70 Euro

Zielen der Vereinten Nationen gerechnet werden können. Dies bejaht er für zentrale Rechtssätze des humanitären Völkerrechts (Verbot des Aushungerns, Verbot der Behinderung humanitärer Hilfsleistungen) wie auch des Menschenrechtsschutzes (Recht auf Leben, auf Freiheit von Hunger und auf medizinische Grundversorgung). Im Ergebnis zieht er dem Handeln des Sicherheitsrats somit durchaus Grenzen. Allerdings verzichtet er dann leider darauf, die tatsächlich erlassenen Resolutionen an den rechtlichen Vorgaben zu messen und Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung zu erörtern. Dies ist bedauerlich, denn gerade bei interpretationsbedürftigen Rechtssätzen wie etwa dem behaupteten ›Recht auf medizinische Grundversorgung‹ oder dem Kerninhalt des Rechts auf Leben können Rechtsverstöße wohl nur anhand einer konkreten Einzelfallprüfung festgestellt werden. Zudem bleibt offen, ob beziehungsweise wie die Betroffenen die detailliert begründeten rechtlichen Standards wirksam geltend machen können. Nach Ansicht Schottens sollen Resolutionen, die gegen gewohnheitsrechtliche Menschenrechte oder humanitäres Völkerrecht verstoßen, die Mitglieder der Vereinten Nationen nicht binden. Was aber geschieht, wenn die Mitglieder (sei es, weil sie Schottens These von der Rechtsbindung nicht teilen oder weil sie sich nicht für prüfungsbefugt halten) von der Möglichkeit der Umsetzungsverweigerung keinen Gebrauch machen, bleibt unklar. Die Debatten und Gerichtsverfahren der vergangenen Jahre zeigen, dass die Durchsetzung der rechtlichen Standards gegenüber dem Sicherheitsrat beziehungsweise den umsetzenden Staaten das eigentliche Problem im Rahmen des Individualrechtsschutzes bei Sanktionen darstellt. Dieses Problem behandelt Schotten nicht. Ob der Sicherheitsrat seiner ›Bindung an individualschützende Normen‹ gerecht geworden ist, bleibt daher offen, die Anwendung der rechtlichen Maßstäbe anderen überlassen. Diese Maßstäbe in dogmatisch sauberer und detaillierter Argumentation entwickelt zu haben, ist aber kein geringes Verdienst.

Noah Birkhäusers Arbeit ist spezifischer auf das Recht der Vereinten Nationen ausgerichtet. Ihm geht es in seinem Hauptteil zunächst um die Sanktionspraxis des Sicherheitsrats. Dazu wertet er Resolutionen in insgesamt 17 Konflikten – von Rhodesien über Afghanistan bis zu Côte d'Ivoire – aus. Die Darstellung ist klar strukturiert und belegt Birkhäusers eingangs geäußerte These, heute sei es »ständige Praxis von Staaten und Internationalen Organisationen, auch gegen Individuen ... mittels völkerrechtlicher Sanktionen vorzugehen« (S. 42). Allerdings gerät sie mit fast 150 Seiten sehr breit. Eine stärkere Zuspitzung auf individualgerichtete Sanktionen hätte die Lesbarkeit erhöht; andererseits bietet Birkhäusers umfassende Darstellung einen guten Überblick über die Entwicklung der Sanktionspraxis. Im zweiten Hauptteil wird diese sodann einer rechtlichen Würdigung

unterzogen. Dabei kommt Birkhäuser in vielen Punkten zu denselben Ergebnissen wie Schotten: Wie dieser hält er den Sicherheitsrat für rechtlich gebunden; wie dieser zeigt er den Konflikt zwischen Sicherheitsratsresolutionen und individuellen Menschenrechten auf und billigt den UN-Mitgliedstaaten (jedenfalls bei offensichtlich rechtswidrigen Sanktionen) ein Recht zu, die Umsetzung bindender Resolutionen zu verweigern. Birkhäusers Argumentation zu diesen Punkten fällt jedoch zumeist knapper aus als bei Schotten. Die Bindung an zwingendes Völkerrecht etwa wird kaum mehr als behauptet, abgestützt wesentlich durch die Suggestivfrage, ob denn der Sicherheitsrat – wäre er nicht gebunden – einen Völkermord anordnen dürfe (S. 230). Und auch dass der Sicherheitsrat grundlegende Regeln des humanitären Völkerrechts zu beachten habe, wird nicht wirklich begründet – alles andere wäre nach Ansicht Birkhäusers »[p]olitisch und rechtlich ... kaum vertretbar« (S. 246). Hier fällt seine Arbeit im Vergleich zu Schottens ab. Dafür nimmt Birkhäuser zu einer Reihe weiterer Probleme Stellung. Besonders hervor stechen etwa die gelungenen Ausführungen zu den Möglichkeiten der Durchsetzung individualschützender Normen gegenüber dem Sicherheitsrat: Einer direkten Kontrolle von Resolutionen – sei es durch den Internationalen Gerichtshof oder nationale Gerichte – steht Birkhäuser mit guten Argumenten skeptisch gegenüber. Erfolgversprechender erscheint ihm ein gerichtliches Vorgehen gegen Umsetzungsakte; hier sieht er insbesondere den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als grundsätzlich kontrollbefugt an und bezieht auch die bedeutsamen Urteile des Europäischen Gerichts erster Instanz in den Fällen Yussuf und Kadi in seine Analyse ein. Insgesamt erreicht seine Untersuchung nicht immer Schottens Tiefe. Sie deckt aber ein deutlich weiteres Argumentationsfeld ab und vermittelt einen guten Überblick über die vielfältigen rechtlichen Probleme individualgerichteter Sanktionen.

Trotz ihres sehr ähnlich formulierten Erkenntnisinteresses haben Schotten und Birkhäuser ganz unterschiedliche Arbeiten vorgelegt, von denen jede ihre eigenen Vorzüge hat. Schotten geht gründlicher vor und belegt die Existenz einzelner rechtlicher Grenzen des Sicherheitsratshandelns mustergültig. Birkhäuser arbeitet die heutige Bedeutung individualgerichteter Sanktionen deutlich heraus und spricht nahezu alle auftretenden Rechtsprobleme an. Beide Arbeiten ergänzen sich daher gut. Ihnen gemeinsam ist das Bestreben, das Handeln des Sicherheitsrats rechtlich zu erfassen und einzuhegen. Dieses Ziel ist ein hehres und begrüßenswert, denn seiner Hauptverantwortung für den Weltfrieden wird der Sicherheitsrat auf Dauer nur gerecht werden, wenn er sich nicht über das Recht stellt. Dies zu fordern, heißt nicht, den Geist wieder in die Flasche zu verbannen, sondern nur, sein Wirken in leidlich geordnete Bahnen zu lenken.