Menschenrechtsberatung des Sicherheitsrats?

Wolfgang S. Heinz

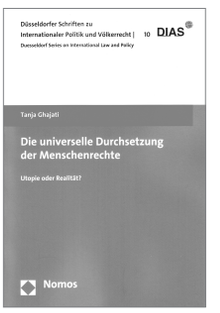
Tanja Ghajati behandelt im ersten Teil ihrer im Jahr 2009 eingereichten Dissertation das Durchsetzungspotenzial der Menschenrechte und entwickelt im zweiten Teil die Idee zur Errichtung eines Beratungsausschusses für den Sicherheitsrat. Im ersten Teil werden zunächst die nicht-militärischen Maßnahmen verschiedener UN-Gremien und daran anschließend die militärischen Sanktionen zur Durchsetzung der Menschenrechte durch den Sicherheitsrat untersucht. Teil 1 bietet einen eher konventionellen Überblick zu den UN-Menschenrechtsinstrumenten.

Interessanter und innovativ ist der zweite Teil. Ausgehend von der Sonderstellung des Sicherheitsrats, dem weder ein politisches noch ein justizielles Gremium mit effektiven Kontrollbefugnissen gegenübersteht, untersucht die Autorin zunächst die Kompetenzen des Internationalen Gerichtshofs zur Kontrolle von Sicherheitsratsresolutionen und verweist zu Recht auf das Problem der Justitiabilität politischer Entscheidungen: »Zahlreiche internationale Streitigkeiten (eignen sich) aufgrund ihrer Natur nicht zu einer rein juristischen Beilegung (…)«, andererseits dürfen aber politische Organe auch nicht in einem rechtsfreien Raum agieren (S. 254).

Ghajati schlägt dann die Einrichtung eines Beratungsausschusses als Nebenorgan des Sicherheitsrats vor. Dieser Ausschuss hätte die Aufgabe, den maßgeblichen Artikel 39 UN-Charta auszulegen und den Sicherheitsrat diesbezüglich zu beraten (S. 282ff.) (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 aufgrund der Artikel 41 und 42 zu treffen sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen.). Die Autorin geht von einem Szenario aus, bei dem der Beratungsausschuss Kenntnis von Menschenrechtsverletzungen in bestimmten Staaten erlangt. Er klärt dann, ob weitergehende Untersuchungen erforderlich wären, wenn (a) die erforderliche Information nicht ausreicht, um zu beurteilen, ob die Situation eine Gefahrensituation im Sinne von Artikel 39 ist oder wenn es (b) an Informationen zu Ausmaß und Intensität der stattfindenden Menschenrechtsverletzungen fehlt. Der Ausschuss soll dann prüfen, ob sich anhand dieses Sachverhalts eine Ermächtigung zu einer militärischen Intervention rechtfertigen lässt. Zudem wäre eine Prognose für den voraussichtlichen Verlauf des Konflikts abzugeben – unter Einbeziehung sämtlicher Handlungsalternativen. Dem Rat sei ferner kurzfristig ein Bericht vorzulegen, in dem sämtliche Ergebnisse enthalten sind und Handlungsvorschläge so konkret gefasst werden, dass sie vom Sicherheitsrat ohne weiteres umgesetzt werden können. Zusätzlich wird ein gutachterliches Verfahren empfohlen.

Dieser innovative Vorschlag führt zu einigen Nachfragen, die hier nur angerissen werden können. Artikel 39 UN-Charta bezieht sich nicht nur auf das Vorliegen von Menschenrechtsverletzungen, sondern vor allem auf eine Bedrohung oder Bruch des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Für die Anwendung des Artikels 39 hat der Sicherheitsrat bisher keine Kriterien vorgelegt (das bedeutet, auch andere als menschenrechtliche Aspekte sind zu bewerten und zu gewichten). Auch der Menschenrechtsrat hat zu den Themen Sicherheit, Sicherheitsrat, Sanktionen aller Art oder Menschenrechtsansatz keine Richtlinien oder ähnliches erarbeitet. Es ist unklar, auf welcher Grundlage ein Expertenausschuss bewerten soll, wann und in welchem Umfang militärische Sanktionen gerechtfertigt wären. Die Kompetenzen des vorgeschlagenen Ausschusses beträfen eminent politische Bewertungsfragen. Bisher waren weder der Rat noch einzelne Mitglieder bereit, hierzu UN-interne oder externe Beratungsgremien hinzuzuziehen. Wie die Autorin zu Recht feststellt, sind die Beziehungen zwischen dem Sicherheitsrat und dem für Menschenrechtsbelange zuständigen UN-Gremium, dem Menschenrechtsrat, nicht geregelt (S. 300).

Angesichts der seit Jahren blockierten Reform des Sicherheitsrats liegt es nahe, auf Ansatzpunkte für eine Einhegung der Machtausübung durch den Sicherheitsrat zu dringen. Verschiedene Ansätze wurden bereits vorgeschlagen, zum Beispiel eine stärkere Stellung der Generalversammlung oder des Internationalen Gerichtshofs oder auch ein freiwilliger Verzicht der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, im Fall der Anwendung der Schutzverantwortung ein Veto einzulegen. Jedoch ist der Sicherheitsrat weder institutionell, zum Beispiel durch eine Resolution zur Selbstverpflichtung, gebunden, noch sind einzelne Mitglieder solchen Vorschlägen gefolgt (Beispiel: doppeltes Veto Chinas und Russlands zu den Resolutionsentwürfen zu Syrien). Offensichtlich müssen diese Fragen weiter diskutiert werden. Der Vorschlag der Autorin ist sicher einer von mehreren interessanten Ansätzen, um – mit dem notwendigen langen Atem – die Arbeit des Sicherheitsrats menschenrechtsorientierter und demokratischer zu gestalten.



Tanja Ghajati

Die universelle Durchsetzung der Menschenrechte. Utopie oder Realität?

Düsseldorfer Schriften zu Internationaler Politik und Völkerrecht, Band 10

Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft 2012
346 S., 64,00 Euro