

# ›Practice What You Preach‹

## Die UN und der Schutz von Menschenrechten in Friedensoperationen und Sanktionspolitik

Gisela Hirschmann · Monika Heupel\*

**Der Schutz der Menschenrechte gehört zu den wichtigsten Aufgaben der Vereinten Nationen. Durch die Ausweitung ihres Tätigkeitsspektrums läuft die Organisation immer mehr Gefahr, selbst Menschenrechte zu verletzen. Deshalb sind die UN zunehmend gefordert, auch ihr eigenes Handeln an Menschenrechtsstandards auszurichten. Dieser Beitrag analysiert die Maßnahmen, die von den Vereinten Nationen zum Schutz vor sexueller Ausbeutung und willkürlicher Inhaftierung in Friedensoperationen sowie zum Schutz sozialer und politischer Grundrechte in Sanktionsregimen eingerichtet wurden.**

### Einleitung

Der Schutz der Menschenrechte gehört zu den Hauptaufgaben der Vereinten Nationen. Die UN überwachen nicht nur die Einhaltung der Menschenrechte in ihren Mitgliedstaaten, sondern sind auch maßgeblich an der Formulierung und Kodifizierung neuer menschenrechtlicher Standards beteiligt.<sup>1</sup> Gleichzeitig greifen seit dem Ende des Kalten Krieges die Entscheidungen und Maßnahmen der UN immer tiefer in das Leben von Individuen ein und können damit auch deren Rechte beschneiden. Teilweise übernimmt die Organisation Funktionen, die früher ausschließlich Staaten vorbehalten waren. Dieser Zuwachs an Autorität führte dazu, dass die UN als Organisation sich verstärkt selbst an den menschenrechtlichen Standards messen lassen muss, die sie ihren Mitgliedstaaten auferlegt.

Die Auswirkungen dieser gewachsenen Autorität zeigen sich besonders im Bereich der Friedensoperationen und in der Sanktionspolitik. In beiden Bereichen kam und kommt es immer wieder zu Menschenrechtsverletzungen. Die Mandate von Friedensoperationen, die vom Sicherheitsrat verabschiedet werden, sind komplexer und umfangreicher geworden. Übergangsverwaltungen wie in Kosovo und Timor-Leste sind Extremfälle von Missionen, bei denen die UN faktisch die Funktion einer Regierung einnahmen. Fast jede UN-Friedensoperation geriet wegen Fehlverhaltens von Blauhelmen und anderem UN-Personal in die Schlagzeilen: Schmuggel<sup>2</sup>, Korruption<sup>3</sup> und die Verbreitung von Krankheiten<sup>4</sup> sind nur einige Beispiele. Für massive Kritik sorgten zahlreiche Fälle sexueller Ausbeutung durch UN-Blauhelme. UN-Sanktionen wiederum beeinträchtigen die Lebensgrundlage ganzer Bevölkerungen oder beschneiden die Rechte von Individuen. In allen Fällen klafft eine Lücke zwischen den von den UN postulierten

Menschenrechtsstandards und dem Handeln der Organisation.

Dieser Beitrag zeigt, wie, in welchem Ausmaß und warum die Vereinten Nationen auf die gestiegenen Anforderungen, ihr eigenes Handeln an Menschenrechtsstandards auszurichten, reagierten. Anhand von vier Fällen aus den Bereichen der Friedensoperationen und der Sanktionspolitik wird dargestellt, welche Verfahren zum Schutz von Menschenrechten von den UN eingerichtet wurden und welche Motivationen jeweils dahinter standen. Das Augenmerk liegt im Folgenden zum einen auf Verfahren, die das Verletzen von Menschenrechten vermeiden sollen, und zum anderen auf Verfahren, die betroffenen Personen die Möglichkeit zur Beschwerde einräumen.

### Menschenrechtsschutz in UN-Friedensoperationen

Hauptaufgabe von UN-Missionen ist es, Frieden zu sichern und die Zivilbevölkerung zu schützen. Die Mehrheit der UN-Bediensteten arbeitet unter schwersten Bedingungen, um dieses Ziel zu erfüllen. Trotzdem führte das Verhalten von Blauhelmen und anderem UN-Personal immer wieder zu »unerwünschten Nebeneffekten«.<sup>5</sup> Dieser Beitrag widmet sich dem aktiven Handeln (nicht dem passiven Unterlassen), das die Menschenrechte der Schutzbefohlenen missachtete. Zwei Arten von Menschenrechtsverletzungen werden untersucht: der Schutz vor sexueller Ausbeutung und die Rechte von Inhaftierten.

\* Der Beitrag beruht auf Ergebnissen des Forschungsprojekts der Deutschen Forschungsgemeinschaft ›Internationale Organisationen und der Schutz fundamentaler Rechte von Individuen«, das von Michael Zürn, Monika Heupel, Gisela Hirschmann und Theresa Reinold am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung durchgeführt wird.

1 Vgl. hierzu das Themenheft ›Wien+20: Menschenrechtsschutz heute‹, Vereinte Nationen (VN), 4/2013.

2 Siehe ›Peacekeeper ›Smuggled Congo Gold‹, BBC News, 13.7.2007, news.bbc.co.uk/2/hi/africa/6896881.stm

3 Transparency International UK, Corruption & Peacekeeping: Strengthening Peacekeeping and the United Nations, 10.10.2013, www.transparency.org/publications/128-dsp-pubs-corruption-pk

4 Colum Lynch, Scientists Now Say U.N. Peacekeepers Likely Culprit In Cholera Outbreak That Killed Thousands, Foreign Policy, 25.7.2013.

5 Chiyuki Aoi/Cedric de Coning/Ramesh Thakur (Eds.), Unintended Consequences of Peacekeeping Operations, Tokyo 2007.



Foto: Peter Himsel



**Gisela Hirschmann**, Dipl. Pol., geb. 1985, und **Dr. Monika Heupel**, geb. 1975, sind Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung in der Abteilung Global Governance.

## Schutz vor sexueller Ausbeutung

Hunderte Fälle von sexuellen Übergriffen im Jahr 2004 in der Demokratischen Republik Kongo läuteten einen Wandel in der UN-Friedenssicherungskultur ein.

Die Gefahr sexueller Ausbeutung ist in Konfliktgebieten besonders groß.<sup>6</sup> In den neunziger Jahren wurden Fälle sexueller Ausbeutung im Kontext von Friedensoperationen allerdings noch nicht als ein Problem betrachtet, das die Glaubwürdigkeit von UN-Operationen beeinträchtigen könnte. Anschuldigungen gegen Blauhelme und anderes UN-Personal wurden vom UN-Sekretariat entweder unter den Teppich geholt oder als in Friedensoperationen ›natürliche‹ Begleiterscheinung zur Kenntnis genommen.<sup>7</sup> Nur in Extremfällen wurden die Täter aus der jeweiligen Mission entlassen, ohne jedoch weitere Konsequenzen fürchten zu müssen. Im UN-Sekretariat hingegen wurde die Gefahr eines Ansehensverlusts bereits in Ansätzen erkannt: Der Generalsekretär versuchte im Jahr 1998 mit dem Verhaltenskodex ›We Are United Nations Peacekeepers‹<sup>8</sup> allgemeine Verhaltensregeln aufzustellen, ohne jedoch konkret auf sexuelle Ausbeutung einzugehen. Erst nach Bekanntwerden von Vorwürfen gegen humanitäre Helfer in Westafrika im Jahr 2002 und gegen die Mission in der Demokratischen Republik Kongo im Jahr 2004 hat die Organisation vergleichsweise anspruchsvolle Verfahren entwickelt, die sexuelle Ausbeutung durch UN-Mitarbeiter verhindern und betroffenen Personen Beschwerdeverfahren ermöglichen sollen. Dies erfolgte in enger Zusammenarbeit mit humanitären nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), die in ähnlichem Ausmaß mit dem Problem zu kämpfen hatten.

Sämtliche Vorschläge, die dem UN-Sekretariat gegenüber den truppenstellenden Staaten größere investigative Befugnisse einräumen würden, scheiterten am Widerstand der Mitgliedstaaten.

Eine gemeinsame Studie des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) und der britischen NGO ›Save the Children UK‹ aus dem Jahr 2002 machte auf das Problem sexueller Ausbeutung durch humanitäre Helfer aufmerksam.<sup>9</sup> Zur besseren Koordinierung schlossen sich im März 2002 verschiedene Akteure in einem Netzwerk zusammen, das als ›Task Force on Protection from Sexual Exploitation and Abuse‹ den Austausch zwischen UN-Organisationen und NGOs institutionalisierte.<sup>10</sup> Auf dieser Grundlage veröffentlichte im Jahr 2003 der Generalsekretär ein Bulletin zur Verhinderung von sexueller Ausbeutung, das erstmals Verhaltensvorschriften für UN-Bedienstete verbindlich fest schrieb.<sup>11</sup> Zusätzlich wurden neue, verpflichtende Schulungseinheiten für UN-Personal eingeführt. Dass diese Vorkehrungen nicht ausreichen, wurde klar, als im Jahr 2004 hunderte Fälle von sexuellen Übergriffen von UN-Personal in der Demokratischen Republik Kongo bekannt wurden. Dieser Skandal wurde zum Wendepunkt, der einen Wandel in der UN-Friedenssicherungskultur einläutete.

Im Juli 2004 wurde eine Expertengruppe unter Leitung von Prinz Zeid Ra'ad Zeid Al-Husseini, des Beraters des Generalsekretärs in Fragen der sexuellen Ausbeutung und des sexuellen Missbrauchs durch Friedenssicherungspersonal der Vereinten Nationen,

damit beauftragt, Reformvorschläge zu erarbeiten. Die Ergebnisse dieser Ermittlungen wurden den Mitgliedstaaten im März 2005 als ›Zeid-Bericht‹ vorgelegt.<sup>12</sup> Im Verlauf der Verhandlungen über die Umsetzung der Empfehlungen wurde jedoch deutlich, dass dem reformwilligen Sekretariat großer Widerstand von Seiten der Mitgliedstaaten, insbesondere der truppenstellenden Staaten, gegenüberstand. Prinz Zeid verfügte zwar über genügend Rückhalt im UN-Sekretariat, insbesondere durch den Untergeneralsekretär für Friedenssicherungseinsätze Jean-Marie Guéhenno. Doch nur ein Teil seiner Empfehlungen wurde von den Mitgliedstaaten umgesetzt.<sup>13</sup> Sämtliche Vorschläge, die dem UN-Sekretariat gegenüber den truppenstellenden Staaten größere investigative Befugnisse einräumen würden, scheiterten am Widerstand der Mitgliedstaaten. Vorgeschlagen worden war unter anderem, eine Ombudsperson, eine unabhängige Kommission oder extraterritoriale Gerichtsbarkeiten am Ort einer Friedensoperation im Rahmen einer neuen Vereinbarung (Memorandum of Understanding) einzurichten. So liegt es weiterhin ausschließlich in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, welche strafrechtlichen Konsequenzen die Täter zu befürchten haben.

Ein erneuter Skandal im Jahr 2006, der die Mission in Liberia betraf, zeigte, dass die UN es hier mit einem weitverbreiteten und dauerhaften Problem zu tun hatten.<sup>14</sup> Mit der Einrichtung der Einheit für

<sup>6</sup> Als sexuelle Ausbeutung definiert dieser Beitrag unter anderem Handlungen wie sexueller Missbrauch und Nötigung Schwacher und Minderjähriger, Menschenhandel, Zwang zur Prostitution durch materielle Not oder Machtverhältnisse sowie Vergewaltigung.

<sup>7</sup> ›Boys will be boys‹ – dieser Ausspruch des damaligen Untergeneralsekretärs Yasushi Akashi in Reaktion auf Vorwürfe gegen UN-Blauhelme in Kambodscha 1994 wurde zum Sinnbild für die damalige Haltung der UN; siehe Sandra Whitworth, *Men, Militarism, and UN Peacekeeping: A Gendered Analysis*, Boulder 2004, S. 71.

<sup>8</sup> Siehe: [www.un.org/en/peacekeeping/documents/un\\_in.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/un_in.pdf)

<sup>9</sup> Siehe: [www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/sexual\\_violence\\_and\\_exploitation\\_1.pdf](http://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/sexual_violence_and_exploitation_1.pdf)

<sup>10</sup> Die Einrichtung von ›Focal Points‹ zum Schutz vor sexueller Ausbeutung durch Personal internationaler Organisationen und NGOs war eine bedeutende Errungenschaft der Task Force im Nachgang der ›High-level Conference on Eliminating Sexual Exploitation and Abuse‹ von 2006, siehe: [www.pseatactaskforce.org/](http://www.pseatactaskforce.org/)

<sup>11</sup> UN Doc. ST/SGB/2003/13 v. 9.10.2003.

<sup>12</sup> UN Doc. A/59/710 v. 24.3.2005.

<sup>13</sup> Zum Reformpaket siehe UN Doc. A/59/19/Rev.1, 2005. Vielversprechend erschien die Entwicklung einer Draft Convention on Criminal Accountability in der Generalversammlung. Doch die Verhandlungen darüber stecken seit Jahren in einer Sackgasse.

<sup>14</sup> Siehe den Bericht von Save the Children UK: *From Camp to Community, Liberia Study on Exploitation of Children*, [www.essex.ac.uk/armedcon/story\\_id/000381.pdf](http://www.essex.ac.uk/armedcon/story_id/000381.pdf)

Verhaltens- und Disziplinfragen (Conduct and Discipline Unit) in der neuen Hauptabteilung Unterstützung der Feldeinsätze (DFS) im UN-Sekretariat sowie ›Conduct and Discipline Teams‹ später in einzelnen Missionen wurden deshalb wichtige Strukturen geschaffen, die zum einen präventiv tätig sind, zum anderen Beschwerden von betroffenen Personen entgegennehmen.<sup>15</sup> Im Jahr 2008 wurde von der Generalversammlung erstmals eine Strategie zur Unterstützung von Opfern von sexueller Ausbeutung verabschiedet.<sup>16</sup> Trotz dieser weitreichenden Reformen stehen allerdings Verfahren, die Opfern eine (quasi-)juristische Klagemöglichkeit mit der Möglichkeit einer Entschädigung einräumen würden, weiterhin aus. Bis heute wehren sich die UN erfolgreich gegen Forderungen nach Entschädigung für Opfer.

Spannend in dieser Hinsicht wird die weitere Entwicklung in Bezug auf die Vorwürfe, UN-Blauhelme hätten nach dem Erdbeben im Jahr 2010 in Haiti die Cholera eingeschleppt. Nach Fällen von sexuellem Missbrauch durch Angehörige der Friedensoperation MINUSTAH, die im Jahr 2008 an die Öffentlichkeit gerieten, ist es nun das Recht auf Gesundheit, das möglicherweise verletzt wurde. Über 8000 Haitianer sind an der Cholera bereits gestorben.<sup>17</sup> Trotz starker Indizien streiten die UN ihre Verantwortung ab und verweigern Kompensationszahlungen mit dem Verweis auf Immunitätsregeln.<sup>18</sup> Dies veranlasste Angehörige von Betroffenen, Klage vor einem New Yorker Gericht gegen die UN einzureichen.<sup>19</sup> Es bleibt abzuwarten, ob das Gericht – entgegen früherer Rechtsprechungen anderer nationaler Gerichte – sich für zuständig erklärt und die Klage annimmt. Sollte es tatsächlich zu einer Verurteilung der UN kommen, hätte dies weitreichende Effekte auf die Einrichtung weiterer Menschenrechtsschutzverfahren in Friedensoperationen.

### Schutz der Rechte Inhaftierter

Das Thema Haftpraktiken in UN-Friedensoperationen ist ein weitgehend unbeachtetes Phänomen. Auch die UN meiden eine öffentliche Diskussion, obwohl immer mehr Friedensoperationen seit dem Jahr 1992 Individuen festsetzen oder inhaftieren.<sup>20</sup> In Artikel 9 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte sind die grundlegenden Rechte von Gefängnisinsassen festgeschrieben, zum Beispiel das Recht auf unverzügliche Haftprüfung vor Gericht und auf Entschädigung für unrechtmäßige Inhaftnahme. Bereits im Jahr 1994 wurde der Mission in Somalia vorgeworfen, einige dieser Rechte zu missachten.<sup>21</sup> Auch die Übergangsverwaltung in Kosovo (UNMIK) wurde kritisiert, grundlegende Freiheitsrechte, insbesondere das Recht auf unverzügliche Haftprüfung vor Gericht, zu verletzen.<sup>22</sup>

Für den Umgang mit Häftlingen im Rahmen von Friedensoperationen haben die UN inzwischen Verfahren entwickelt, die Personen vor willkürlichen

Verhaftungen schützen sollen. Bisher dienen diese Verfahren ausschließlich der Prävention, ohne Beschwerdemöglichkeiten für Betroffene. Für UN-Mitarbeiter mit Polizeifunktionen gilt seit dem Jahr 1994 ein Handbuch für Richtlinien in der Strafrechtspflege (Bluebook on Criminal Justice Standards), das auf internationale Standards verweist und im Jahr 1996 auch Eingang in entsprechende Schulungshandbücher gefunden hat. Allerdings haben in Friedensoperationen weit mehr Mitarbeiter als nur Polizisten Umgang mit Häftlingen. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz wies daher wiederholt das UN-Sekretariat auf seine völkerrechtliche Verantwortung hin und hielt mehrere Workshops ab, um mit den UN gemeinsam humanitäre Standards für Friedensoperationen zu entwickeln. Daraus entstand im Jahr 1999 das Bulletin des Generalsekretärs ›Einhaltung des humanitären Völkerrechts durch Truppen der Vereinten Nationen‹.<sup>23</sup> Dieses verpflichtete UN-Streitkräfte erstmals dazu, die Genfer Konventionen und das Völkergewohnheitsrecht einzuhalten. Obwohl dies einen Wendepunkt in der Haltung der UN hinsichtlich ihrer völkerrechtlichen Verantwortung darstellte, blieb dieses Bulletin für lange Zeit das einzige UN-Dokument in Bezug auf humanitäre Standards. Erst im Jahr 2009 gaben die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) und das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) eine neue Fassung des Bluebooks (UN Criminal Justice Standards for UN Police) mit spezialisiertem Schulungsmaterial sowie Direktiven für einzelne Friedensoperationen heraus. Darin wurden die menschenrechtlichen Stan-

Bis heute wehren sich die UN erfolgreich gegen Forderungen nach Entschädigung für Opfer.

Für den Umgang mit Häftlingen im Rahmen von Friedensoperationen haben die UN Verfahren entwickelt, die Personen vor willkürlichen Verhaftungen schützen sollen.

<sup>15</sup> Siehe die Webseite der ›Conduct and Discipline Unit‹: [cdu.unlb.org](http://cdu.unlb.org)

<sup>16</sup> UN-Dok. A/RES/62/214 v. 7.3.2008. Diese Strategie basierte auf einem Vorschlag des UN-Generalsekretärs, der seinerseits auf Vorlagen der oben genannten Task Force beruhte, siehe UN Doc. A/60/877 v. 5.7.2006.

<sup>17</sup> Siehe Lynch, a.a.O. (Anm. 4).

<sup>18</sup> Siehe Interview mit Patricia O'Brien, der UN-Untergeneralsekretärin für Rechtsangelegenheiten, die auf das Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen verweist, VN, 3/2013, S. 117–119, hier S. 118.

<sup>19</sup> Rick Gladstone, Rights Advocates Suing U.N. Over the Spread of Cholera in Haiti, New York Times, 8.10.2013.

<sup>20</sup> Bruce ›Ossie‹ Oswald, Detention by United Nations Peacekeepers: Searching for Definition and Categorisation, Journal of International Peacekeeping, 15. Jg., 1–2/2011, S. 119–151.

<sup>21</sup> Amnesty International, Report 1994 – Somalia, 1.1.1994, [www.refworld.org/docid/3ae6a9f748.html](http://www.refworld.org/docid/3ae6a9f748.html)

<sup>22</sup> Amnesty International, The Apparent Lack of Accountability of International Peace-keeping Forces in Kosovo and Bosnia-Herzegovina, 7.4.2004, AI Index: EUR 05/002/2004.

<sup>23</sup> UN-Dok. ST/SGB/1999/13 v. 6.8.1999, Deutsch: [www.un.org/Depts/german/g5\\_sonst/sgb99-13.pdf](http://www.un.org/Depts/german/g5_sonst/sgb99-13.pdf)

Beim Schutz von  
Häftlingen wurden  
die bewährten  
Verfahren der  
Kosovo-Mission  
nicht auf an-  
dere Missionen  
übertragen.

Bis Mitte der  
neunziger Jahre  
verfügte der Sicher-  
heitsrat nicht über  
Verfahren, die  
hätten gewährleis-  
ten können, dass  
UN-Sanktionen die  
sozialen Grundrech-  
te nicht verletzen.

dards für Inhaftnahmen genauer ausgeführt. Außerdem entwickelte das DPKO zusammen mit dem Bereich Rechtsangelegenheiten im Jahr 2010 die ›Interim Standard Operating Procedures (SOP) on Detention in UN Peace Operations‹, die allerdings bisher nicht veröffentlicht wurden und derzeit überarbeitet werden.

Im Vergleich zu den organisationsweiten Schutzverfahren sind die Reformen, die im Rahmen der UNMIK entwickelt wurden, umfassender. Dort wurden, aufbauend auf Vorschlägen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und des Europarats, im Jahr 2000 eine Ombudsperson und im Jahr 2006 ein Beratergremium, das ›Human Rights Advisory Panel‹, eingerichtet.<sup>24</sup> Die Ombudsperson wurde zur Anlaufstelle für Beschwerden von Inhaftierten oder anderen Personen, deren Rechte durch die UN-Verwaltung verletzt worden waren. Im Februar 2006 wurde die Ombudsperson in eine rein nationale Institution umgewandelt und verlor damit ihre Zuständigkeit hinsichtlich Beschwerden gegen die UN-Verwaltung. Deshalb drängte insbesondere der Europarat darauf, ein ›Human Rights Advisory Panel‹ einzurichten, um Individuen weiterhin Beschwerden in Bezug auf mögliche Menschenrechtsverletzungen durch die UN-Verwaltung zu ermöglichen. Auch wenn die beiden Institutionen ausschließlich Empfehlungen an die UN-Verwaltung abgeben konnten, gehen diese Schutzverfahren weit darüber hinaus, was in New York oder in anderen Operationen an Verfahren zum Schutz der Rechte Inhaftierter eingerichtet wurde.<sup>25</sup> Offensichtlich war der Druck, der von externen Akteuren auf die UN ausgeübt wurde, nicht stark genug, um substantielle Reformen zu erreichen oder die UN dazu zu veranlassen, die in der Kosovo-Mission bewährten Schutzverfahren auf andere Missionen zu übertragen. Auch eine multilaterale Initiative unter dänischer Führung, der Kopenhagen-Prozess zur Entwicklung von Standards für den Umgang mit Häftlingen in Friedensoperationen, führte zu keinen konkreten oder gar bindenden Regelungen. Stattdessen besteht in diesem Bereich weiterhin eine Diskrepanz zwischen dem Anspruch der UN, den Menschenrechtsschutz von Häftlingen global voranzutreiben, und den Schutzmaßnahmen, die im Bereich der Friedensoperationen bestehen.

## Menschenrechtsschutz in der UN-Sanktionspolitik

### Schutz sozialer Grundrechte

Seit Ende des Ost-West-Konflikts verhängte der Sicherheitsrat zahlreiche Sanktionsregime, unter anderem um Bürgerkriege zu befrieden, schwere Menschenrechtsverletzungen zu bestrafen und Terrornetzwerke zu schwächen. Er erließ sowohl umfassende

Sanktionen, die den gesamten Handel mit einem Land untersagten, als auch zielgerichtete Sanktionen wie Verbote für den Handel mit ausgewählten Gütern, Waffenembargos, Reiseverbote sowie finanzielle und diplomatische Sanktionen.<sup>26</sup> Bis Mitte der neunziger Jahre verfügte der Sicherheitsrat nicht über Verfahren, die verlässlich hätten gewährleisten können, dass UN-Sanktionen die sozialen Grundrechte<sup>27</sup> betroffener Menschen nicht verletzen. Es gab lediglich Verfahrensvorschriften für einzelne Sanktionsregime, die jedoch keinen ausreichenden Rechtsschutz garantierten: Der Sicherheitsrat erließ bereits zielgerichtete Sanktionen, um den Schaden für die Zivilbevölkerung möglichst gering zu halten, richtete aber zum Beispiel gegen Irak auch umfassende Handelsembargos ein. Außerdem gewährte der Sicherheitsrat in einigen Fällen noch sehr unausgereifte humanitäre Ausnahmen.<sup>28</sup> Und einige wenige Sanktionsregime enthielten vage Vorgaben für die Prüfung der humanitären Folgen.<sup>29</sup>

Vor allem die Sanktionen gegen Irak im Nachgang zu Iraks Angriff auf Kuwait 1991 beeinträchtigten die Gesundheits- und Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung massiv. Harsche Kritik wurde laut. Die UN-Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) beispielsweise veröffentlichte einen Bericht, wonach in der ersten Hälfte der neunziger Jahre eine halbe Million Kinder unter fünf Jahren an den Folgen der Sanktionen gestorben seien.<sup>30</sup> Ein Arbeitspapier eines Mitglieds der damaligen UN-Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte verglich zudem die Sanktionen

<sup>24</sup> UNMIK, On the Establishment of the Ombudsperson Institution in Kosovo, UN Doc. UNMIK/REG/2000/38 v. 30.6.2000; Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on Human Rights in Kosovo: Possible Establishment of a Review Mechanism, Opinion no. 280/2004, CDL-AD (2004)033, 11.10.2004.

<sup>25</sup> Siehe Thomas Winkler, The Copenhagen Process: A Necessity, *Nordic Journal of International Law*, Jg. 78, 4/2009, S. 489–498; Amnesty International, Copenhagen ›Principles‹ on Military Detainees Undermine Human Rights, 22.10.2012, AI Index: IOR 50/003/2012.

<sup>26</sup> Für einen Überblick über alle UN-Sanktionsregime siehe [www.un.org/sc/committees/index.shtml](http://www.un.org/sc/committees/index.shtml)

<sup>27</sup> Soziale Grundrechte umfassen gemeinhin das Recht auf angemessenen Lebensstandard, Nahrung, Gesundheit und ein Mindestmaß an sozialer Sicherheit (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Art. 25 Abs. 1 sowie Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Art. 9, 11 und 12).

<sup>28</sup> Zum Beispiel UN-Dok. S/RES/757 v. 30.5.1992 zum Jugoslawien-Sanktionsregime.

<sup>29</sup> Zum Beispiel UN-Dok. S/RES/666 v. 13.9.1990 zum Irak-Sanktionsregime.

<sup>30</sup> Sarah Zaidi/Mary C. Smith Fawzi, Health of Baghdad's Children, *The Lancet*, Bd. 346, 8988/1995, S. 1485.

gegen Irak mit einem Völkermord.<sup>31</sup> Zugleich erarbeiteten andere Akteure Handlungsempfehlungen, wie der Schutz von sozialen Grundrechten sichergestellt werden kann. Besonders prominent waren die Reformdiskussionsrunden, die in den Jahren 1998 bis 2002 in Stockholm, Bonn und Berlin sowie Interlaken von den Regierungen Schwedens, Deutschlands und der Schweiz gemeinsam mit wissenschaftlichen Einrichtungen organisiert wurden.<sup>32</sup> Schließlich richtete der Sicherheitsrat eine eigene Arbeitsgruppe ein, die ›Informal Working Group of the Security Council on General Issues of Sanctions‹, die in Zusammenarbeit mit externen Expertinnen und Experten Leitlinien entwickeln sollte.

Vor dem Hintergrund der starken öffentlichen Kritik besserte der Sicherheitsrat seine Schutzverfahren seit Mitte der neunziger Jahre deutlich auf. Er gab sich allgemeine Leitlinien, in denen er sich dazu bekannte, die negativen humanitären Konsequenzen seiner Sanktionsregime minimieren zu wollen und auf humanitäre Ausnahmen und die Prüfung humanitärer Auswirkungen verwies.<sup>33</sup> Außerdem verschärfte der Sicherheitsrat die Vorgaben für individuelle Sanktionsregime: Seit Mitte der neunziger Jahre verhängte er nur noch zielgerichtete Sanktionen, erlaubte immer umfassendere humanitäre Ausnahmen<sup>34</sup> und nahm Vorgaben zur Beurteilung der humanitären Auswirkungen in immer mehr Sanktionsregime auf.<sup>35</sup> Eine besonders prominente Maßnahme war das Öl-für-Lebensmittelprogramm, mit dem der Sicherheitsrat 1995 Irak erlaubte, Öl zu verkaufen und im Gegenzug Nahrungsmittel, Medizin und andere humanitäre Güter zu kaufen.<sup>36</sup> Das Programm geriet zu Recht wegen Korruption und Betrug in die Kritik, hat aber dennoch dabei geholfen, die schlimmsten humanitären Verwerfungen der Sanktionen abzufedern.<sup>37</sup>

Gleichwohl besteht weiterhin Reformbedarf. Nach wie vor können geschädigte Individuen keine Beschwerden einreichen und die allgemeinen Leitlinien sind nicht bindend. Der Sicherheitsrat kann jederzeit hinter die erreichte Praxis zurückgehen. Und tatsächlich zeichnen sich in den letzten Jahren Rückschritte ab. Das Sanktionsregime gegen Libyen (2011) setzte sich aus einer Vielzahl gezielter Sanktionen zusammen, die ein vergleichsweise umfassendes Sanktionsregime bildeten<sup>38</sup> und durchaus negative humanitäre Auswirkungen hatten. Dennoch sind die sozialen Grundrechte von Individuen, die von UN-Sanktionen betroffen sind, heute besser geschützt als zu Beginn der neunziger Jahre.

### Schutz des Rechts auf ein faires Verfahren

Das Bemühen des UN-Sicherheitsrats, Sanktionen zielgerichteter zu gestalten, hatte zwar einen besseren Schutz sozialer Grundrechte der Betroffenen zur Folge, führte aber vermehrt zu Verletzungen des Rechts auf ein faires Verfahren. Als der Sicherheits-

rat im Jahr 1997 erstmals im Rahmen seines Sanktionsregimes gegen eine angolische Rebellengruppe<sup>39</sup> eine Liste mit Personen veröffentlichte, die mit zielgerichteten Sanktionen belegt waren, gab es keine Vorgaben dazu, wie die Staaten die Listungsvorschläge begründen mussten. Genauso wenig hatten gelistete Personen ein Recht darauf zu erfahren, was gegen sie vorlag, geschweige denn, Einspruch einzulegen. Waren zunächst nur wenige Personen im Rahmen von Ländersanktionsregimen betroffen, verschärfte sich die Problematik nach den Terroranschlägen in den USA vom 11. September 2001, als der Sicherheitsrat in großer Eile zahlreiche vermeintliche Terroristen und ihre Helfer mit Sanktionen belegte.<sup>40</sup>

Vor allem Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) sorgten dafür, dass der Sicherheitsrat Verfahren zum Schutz des Rechts auf ein ordentliches Verfahren einrichtete und schrittweise verbesserte. Insbesondere gelistete Terrorverdächtige, aber auch Parteien, die im Rahmen von Ländersanktionsregimen gelistet waren, strengten Verfahren vor dem EuGH an, um die Aufhebung der Sanktionen zu erwirken. 2008 beschloss der EuGH im Fall Kadi/Al Barakaat gegen Rat der EU und Europäische Kommission erstmals in letzter Instanz die Aufhebung der

Nach wie vor können geschädigte Individuen keine Beschwerden einreichen und die allgemeinen Leitlinien sind nicht bindend.

<sup>31</sup> The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights: Working Paper Prepared by Mr. Marc Bossuyt, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/33 v. 21.6.2000, Abs. 71.

<sup>32</sup> Vgl. zum Beispiel Michael Brzoska, Smart Sanctions: The Next Steps. The Debate on Arms Embargoes and Travel Sanctions within the ›Bonn–Berlin Process‹, Baden-Baden 2001.

<sup>33</sup> Informal Working Group of the Security Council on General Issues of Sanctions, Chairman's Proposed Outcome, Non-paper/Rev 10 v. 26.9.2002, www.un.org/Docs/sc/committees/sanctions/Prop\_out\_10.pdf

<sup>34</sup> Zum Beispiel UN-Dok. S/RES/1556 v. 30.7.2004 zum Sudan-Sanktionsregime.

<sup>35</sup> Zum Beispiel UN-Dok. S/RES/1478 v. 6.5.2003 zum Liberia-Sanktionsregime.

<sup>36</sup> UN-Dok. S/RES/986 v. 14.4.1995.

<sup>37</sup> Erika de Wet, Human Rights Limitations to Economic Enforcement Measures under Article 41 of the United Nations Charter and the Iraqi Sanctions Regime, Leiden Journal of International Law, 14. Jg., 2/2001, S. 277–300, hier S. 278.

<sup>38</sup> Siehe UN-Dok. S/RES/1970 v. 26.2.2011 und UN-Dok. S/RES/1973 v. 17.3.2011.

<sup>39</sup> UN-Dok. S/RES/1127 v. 28.8.1997.

<sup>40</sup> Zum Thema Sanktionen gegen Terrorismusverdächtige siehe: Christian Schaller, Die Richtigen treffen. Die Vereinten Nationen und die Probleme zielgerichteter Sanktionen, VN, 4/2005, S. 132–138; Michael L. Fremuth, Private im Fadenkreuz des Sicherheitsrats. Zu der Terrorliste des UN-Sicherheitsrats, weißen Rittern und verpassten Chancen, VN, 3/2009, S. 111–116; Manfred Mimler, Terrorismusbekämpfung bei den Vereinten Nationen. Der Al-Qaida-Sanktionsausschuss unter deutschem Vorsitz 2011/2012, VN, 3/2013, S. 120–125.

Derzeit bestehen in der UN-Sanktionspolitik vergleichsweise verlässliche Mechanismen zum Schutz des Rechts auf ein faires Gerichtsverfahren.

Sanktionen gegen einen Kläger, weil dessen Rechte auf Informationszugang, ein faires Anhörungsverfahren und wirksamen Rechtsbehelf verletzt worden waren.<sup>41</sup> In Folgeurteilen hob der EuGH weitere Sanktionen auf und verschärfte mit den Urteilen jeweils die Anforderungen, denen die Verfahren des UN-Sicherheitsrats und des Rates der EU als umsetzende Instanzen gerecht werden sollten.

Die Urteile des EuGH stießen wichtige Verfahrensreformen im UN-Sicherheitsrat an. Der Sicherheitsrat erleichterte gelisteten Terrorverdächtigen den Zugang zu Informationen<sup>42</sup> und autorisierte eine Ombudsperson, Beschwerden gelisteter Terrorverdächtiger entgegenzunehmen und Empfehlungen hinsichtlich der Aufhebung von Sanktionen an den Sicherheitsrat auszusprechen.<sup>43</sup> Viele Reformen beschränkten sich dabei nicht nur auf das Sanktionsregime gegen Terrorismusverdächtige, sondern wurden auch in Ländersanktionsregimen verankert.<sup>44</sup> Zudem erließ der Sicherheitsrat für alle Sanktionsregime gültige Leitlinien, in denen die Bedeutung fairer und verständlicher Verfahren hervorgehoben wurde.<sup>45</sup>

Derzeit bestehen in der UN-Sanktionspolitik vergleichsweise verlässliche Mechanismen zum Schutz des Rechts auf ein faires Gerichtsverfahren. Gleichwohl bestehen noch Defizite, denn das Gros der allgemeinen Leitlinien ist unverbindlich, im Rahmen von Länderregimen gelistete Parteien genießen weniger Rechte als gelistete Terrorismusverdächtige, und die Entscheidung über die Aufhebung von Sanktionen obliegt nach wie vor dem UN-Sicherheitsrat und nicht einem Gericht. Das jüngste Urteil im Fall Kadi vom Juli 2013, das weitere Verfahrensreformen anmahnt,<sup>46</sup> lässt jedoch erwarten, dass weitere Reformen folgen werden.

## Schlussfolgerungen

Die Vereinten Nationen haben im Bereich der Friedensoperationen und in der Sanktionspolitik Verfahren zum Menschenrechtsschutz entwickelt, die Menschenrechtsverletzungen verhindern sollen und geschädigten Individuen die Möglichkeit geben, Beschwerde einzulegen. Doch es ist ein Bumerang-Effekt zu beobachten: Die UN können sich nicht mehr darauf beschränken, Staaten, Konzerne und NGOs dazu zu drängen, Menschenrechte einzuhalten, sondern müssen sich an denselben Menschenrechtsstandards messen lassen, um den Erwartungen ihres Umfelds gerecht zu werden.

Dies ist jedoch keine gleichförmige Entwicklung. Vielmehr steckten hinter den Reformprozessen unterschiedliche Triebkräfte. In den Fällen aus dem Bereich Friedenssicherung lassen sich die Reformen auf die Anstrengungen gleichgesinnter Akteure (Staaten und NGOs) zurückführen, die Menschenrechtsverletzungen skandalisierten und Handlungsempfehlungen entwickelten. Die gleiche Dynamik führte auch

zur Einrichtung von Verfahren zum Schutz der sozialen Grundrechte in der Sanktionspolitik. Die Einrichtung von Mechanismen zum Schutz der Rechte auf ein faires Verfahren in der Sanktionspolitik hingegen wurde durch den EuGH vorangetrieben. Darüber hinaus sind Unterschiede in der Qualität der Schutzverfahren festzustellen. Für den Schutz vor sexueller Ausbeutung in Friedensoperationen und des Rechts auf ein faires Verfahren in der Sanktionspolitik richteten die UN Präventions- und Beschwerdeverfahren ein. Zum Schutz der Rechte von Inhaftierten wurden zwar sowohl Präventions- als auch Beschwerdeverfahren geschaffen, die Beschwerdeverfahren allerdings nur für die Kosovo-Mission. Und die Vorkehrungen zum Schutz der sozialen Grundrechte in der Sanktionspolitik beschränken sich auf Präventionsverfahren.

Insgesamt ist trotz der Qualitätsunterschiede eine beachtliche Entwicklung festzustellen, die sich parallel zur Ausweitung der Autorität der UN in den untersuchten Bereichen vollzogen hat. Freilich bestehen nach wie vor Lücken im Rechtsschutz: Die meisten allgemeinen Richtlinien sind nicht bindend, und nicht alle Vorgaben werden verlässlich umgesetzt. Dennoch können die Reformen als Ausdruck eines Verrechtlichungsschubs interpretiert werden, der nun auch die Vereinten Nationen selbst erreicht hat. Die untersuchten Fälle sind keine Sonderfälle, da sich die UN auch in anderen Bereichen an die Menschenrechte binden. Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen hat sich beispielsweise einen Verhaltenskodex auferlegt und nimmt Beschwerden von Flüchtlingen bezüglich der Anerkennung ihres Flüchtlingsstatus und den damit verbundenen Rechten an.<sup>47</sup> Auch das UN-Entwicklungsprogramm bindet sich an Verhaltensregeln und ermöglicht Beschwerden über eine Hotline. Die untersuchten Fälle sind mithin Teil eines Trends, wonach sich die UN zunehmend ihrer Verantwortung für den Schutz der Menschenrechte bewusst werden. ›Bringing Human Rights Back Home‹ – der Slogan der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993 ist immer noch aktuell: die Glaubwürdigkeit der UN, ihrer Friedensoperationen und ihrer Sanktionspolitik hängt davon ab, wie die Organisation den Menschenrechtsschutz auch auf ihre eigenen Tätigkeiten überträgt.

<sup>41</sup> EuGH, Urteil v. 3.9.2008, Rs. C-402/05 und C-415 P.

<sup>42</sup> Zum Beispiel UN-Dok. S/RES/1735 v. 22.12.2006.

<sup>43</sup> UN-Dok. S/RES/1989 v. 17.6.2011.

<sup>44</sup> Zum Beispiel UN-Dok. S/RES/1844 v. 20.11.2008 zum Somalia-Sanktionsregime.

<sup>45</sup> UN-Dok. S/2006/997 v. 22.12.2006.

<sup>46</sup> EuGH, Urteil v. 18.7.2013, Rs. C-584/10 P u.a.

<sup>47</sup> UNHCR, Procedural Standards for Refugee Determination under UNHCR's Mandate, 20.11.2003, [www.refworld.org/docid/42d66dd84.html](http://www.refworld.org/docid/42d66dd84.html)

Insgesamt ist trotz der Qualitätsunterschiede eine beachtliche Entwicklung festzustellen, die sich parallel zur Ausweitung der Autorität der UN in den untersuchten Bereichen vollzogen hat.