

Der Schutz der Menschenrechte gegen Beschlüsse des Sicherheitsrats

Möglichkeiten und Grenzen

*Theodor Schilling**

I. Einleitung

Untersucht werden soll die komplexe Frage, ob es denjenigen Mitgliedern des Sicherheitsrats, die Vertragsstaaten der (Europäischen) Menschenrechtskonvention (EMRK) oder des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IP) sind (zustimmende Vertragsstaaten), durch diese Verträge verboten ist, Sicherheitsratsbeschlüssen unter Kap. VII der Charta der Vereinten Nationen (VNC) zuzustimmen, die es Einsatzkräften dieser Vertragsstaaten oder anderer Staaten zumindest ihrem Wortlaut nach erlauben, in dem vom Sicherheitsratsbeschluss betroffenen Gebiet (Einsatzgebiet) Menschenrechtspositionen zu verletzen. Soweit diese Frage bejaht werden kann, ist weiter zu prüfen, ob dieses Verbot in Verfahren vor den Vertragsorganen – Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) und Menschenrechtsausschuss (MRA) – geltend gemacht werden kann. Der Frage kommt einige praktische Bedeutung zu, da von den fünf ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats drei – Frankreich, Russland, das Vereinigte Königreich – Vertragsstaaten der EMRK sind, während vier – die genannten drei und die USA – den IP ratifiziert haben. Von diesen haben allerdings nur zwei – Frankreich und Russland – auch das (1.) Fakultativprotokoll zum IP (FP1) ratifiziert und sich damit dem Individualbeschwerdeverfahren unter dem IP unterworfen; das ist für die prozedurale Seite der Fragestellung von Belang. Auch von den nicht-ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats ist eine – naturgemäß wechselnde – Anzahl Vertragsstaat des einen oder anderen oder auch beider Menschenrechtsverträge.

Anlass für die Fragestellung sind mehrere Resolutionen des Sicherheitsrats. An erster Stelle zu nennen ist die Antiterrorismus-Resolution 1373 (2001)¹, die die Staaten u.a. zu erheblichen Beschränkungen der Freizügigkeit verpflichtet. Weitere Resolutionen sehen Blankoermächtigungen für Einsatzkräfte in bestimmten Einsatzgebieten vor. So hat der Sicherheitsrat in der Res. 1386 (2001)² die Einrichtung der International Security Assistance Force (ISAF) genehmigt, die die Interimsverwaltung in Afghanistan dadurch unterstützen soll, dass sie die Sicherheit in Kabul

* Dr. *jur. utr.*, LL.M. (Edin.), apl. Professor an der Humboldt-Universität zu Berlin, Jurist im Sprachendienst des Gerichtshofes der EG. Der Beitrag gibt die Auffassung des Verfassers wieder.

¹ Vom 28.9.2001, Abs. 2 g. Resolutionen des Sicherheitsrats sind verfügbar unter <http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions.html>.

² Vom 20.12.2001, Abs. 1.

gewährleistet. In derselben Resolution hat der Sicherheitsrat unter Kap. VII der VNC zugleich diejenigen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, die an der ISAF teilnehmen, ermächtigt, alle zur Erfüllung ihres Auftrags erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.³ Ganz entsprechend ermächtigen die Res. 1511 (2003)⁴ “eine multinationale Truppe unter gemeinsamer Führung, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Stabilität im Irak beizutragen”, und die Res. 1529 (2004)⁵ die Mitgliedstaaten, die an der Multinational Interim Force in Haiti teilnehmen, die zur Erfüllung ihres Auftrags erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Diese Blankoermächtigungen von Einsatzkräften, die im Grunde im Einsatzgebiet (auch) die Aufgaben einer Polizeitruppe erfüllen, sind unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten überaus fragwürdig; sie decken Eingriffe in alle möglichen Menschenrechtspositionen von der Unversehrtheit der Wohnung bis zur körperlichen Integrität (Folterverbot) ab.⁶ Als innerstaatliche Regelungen von Polizeibefugnissen wären sie eklatant ungenügend; da sie den Anforderungen namentlich des EGMR an die “Qualität” eines Gesetzes,⁷ insbesondere die Folgenrecherbarkeit, nicht genügen, wären sie keine zulässige Einschränkung von Menschenrechten.

Grund für die Komplexität der Fragestellung ist, dass ein Schutz von Menschenrechtspositionen gegen den Sicherheitsrat selbst nicht in Betracht kommt. Dabei kann die materielle Rechtslage, also die Frage der Bindung des Sicherheitsrats an Menschenrechte, dahinstehen; einen prozeduralen Schutz gegen Beschlüsse des Sicherheitsrats kennt das Völkerrecht jedenfalls nicht.⁸ Weder der Sicherheitsrat noch die Vereinten Nationen, deren Organ er ist, kann (können) vor irgendeinem internationalen Organ zur Rechenschaft gezogen werden.⁹ Wirksamer Schutz von Menschenrechtspositionen gegen einen Beschluss des Sicherheitsrats oder gegen dessen Durchführung ist also, wenn überhaupt, dann nur gegen die einzelnen zu-

³ *Ibid.*, Abs. 3. Diese Ermächtigung wurde durch die Res. 1510 (2003) vom 13.10.2003, Abs. 3, für weitere zwölf Monate verlängert. Ähnlich etwa Res. 1244 (1999) vom 10.6.1999 (Kosovo), Abs. 7.

⁴ Vom 16.10.2003, Abs. 13.

⁵ Vom 29.2.2004, Abs. 6.

⁶ Human Rights Watch, “Enduring Freedom”, Abuses by U.S. Forces in Afghanistan, Human Rights Watch Vol. 16, No. 3 (c), 49, kommt u.a. zu dem Schluss, dass “*Persons detained by U.S. forces in Afghanistan are held without regard to the requirements of ... human rights law*”. Folterungen durch US-Streitkräfte in Gefängnissen im Irak sind inzwischen Gegenstand US-amerikanischer Militärgerichtsverfahren, sollen aber nach Presseberichten auf zentralen Weisungen beruhen. Ähnliche Vorwürfe werden gegen die Streitkräfte des Vereinigten Königreichs erhoben.

⁷ Vgl. etwa EGMR, *Amuur/Frankreich*, appl. no. 19776/92, Urteil vom 25.6.1996, Rep. 1996-III, § 50.

⁸ Damit soll nicht zu der Frage Stellung genommen werden, ob eine gerichtliche Inzidentkontrolle von Sicherheitsratsbeschlüssen möglich ist; vgl. dazu namentlich V. G o w l l a n d - D e b b a s, *The Relationship between the International Court of Justice and the Security Council in the Light of the Lockerbie Case*, AJIL 88 (1994), 643.

⁹ Die Menschenrechtskommission des ECOSOC hat es ausdrücklich abgelehnt, Fragen zu beurteilen, die in die Zuständigkeit anderer Stellen der Vereinten Nationen fallen; vgl. Decision 1995/107 vom 3.3.1995, Report on the Fifty-First Session, 291.

stimmenden Vertragsstaaten wegen deren Abstimmungsverhaltens, gegebenenfalls auch wegen ihrer Durchführung des Beschlusses möglich.

Demgemäß ist zunächst zu prüfen, inwieweit die zustimmenden Vertragsstaaten bei ihrem Abstimmungsverhalten im Sicherheitsrat an Menschenrechtsverträge gebunden sind. Anschließend ist zu untersuchen, in welchen Fällen ein bestimmtes Abstimmungsverhalten einen Verstoß gegen einen Menschenrechtsvertrag darstellen kann. Abschließend ist auf die verfahrensrechtlichen Möglichkeiten der Geltendmachung eines solchen Verstoßes einzugehen.

II. Die Bindung der zustimmenden Vertragsstaaten an Menschenrechtsverträge bei ihrem Abstimmungsverhalten im Sicherheitsrat

Ein Schutz von Menschenrechtspositionen gegen einen Sicherheitsratsbeschluss in Form des Schutzes gegen zustimmende Vertragsstaaten ist offenkundig nur möglich, wenn diese auch bei ihrem Abstimmungsverhalten im Sicherheitsrat an die Menschenrechtsverträge gebunden sind. Diese Voraussetzung lässt sich zum einen aus der Sicht der Menschenrechtsverträge, zum anderen aus derjenigen der VNC betrachten und demgemäß in die zwei Unterfragen auflösen, ob die Abstimmung als Ausübung von Hoheitsgewalt im Sinne der Menschenrechtsverträge anzusehen ist, was nach Art. 1 EMRK, 2 I IP die Bindung von deren Vertragsstaaten erst begründet, und ob die VNC einer Bindung der Sicherheitsratsmitglieder an die Menschenrechtsverträge bei der Abstimmung im Sicherheitsrat entgegensteht. Gegebenenfalls ist noch der Umfang dieser Bindung zu erörtern.

1. Die Abstimmung im Sicherheitsrat als Ausübung von Hoheitsgewalt

Nach Art. 1 EMRK sichern die Vertragsstaaten allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen (*“everyone within their jurisdiction”*) die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu; Art. 2 I IP enthält eine entsprechende Regelung. Der Annahme, dass die Abstimmung im Sicherheitsrat Ausübung von Hoheitsgewalt ist, könnte entgegenstehen, dass der Sicherheitsrat autonom entscheidet, also kein Organ der Vertragsstaaten ist. So hat die Europäische Kommission für Menschenrechte (EKMR) im Fall *Hess* die Beschwerde gegen das Vereinigte Königreich wegen der fortdauernden Haft von Rudolf Hess im alliierten Viermächtegefängnis in Spandau mit der Begründung für unzulässig erklärt, das Vereinigte Königreich sei dort nur als Teilhaber einer gemeinsamen Verantwortlichkeit tätig geworden, die es mit den anderen drei Mächten teile; diese Teilhabe sei keine Ausübung von Hoheitsgewalt i.S. des Art. 1 EMRK.¹⁰ Diese Auffassung der EKMR, bei der es sich nur um ein *obiter dictum* handelt,¹¹ übersieht jedoch, dass über die eigene Ent-

scheidung des Vertragsstaats darüber, wie er im Rahmen der autonomen Stelle abstimmen will, zu entscheiden war, nicht über den Beschluss dieser Stelle als solcher.

Demgemäß hat der EGMR im Fall *Matthews*, ohne den Begriff der Hoheitsgewalt weiter zu definieren und damit einzuschränken, entschieden, dass Art. 1 EMRK nicht nach der Art der fraglichen Maßnahme unterscheide und keinen Teil der "Hoheitsgewalt" eines Vertragsstaats von der Überprüfung anhand der EMRK ausnehme.¹² Mit dieser Begründung hat er das Abstimmungsverhalten des Vereinigten Königreichs im Rahmen der im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten der EU als Ausübung von Hoheitsgewalt angesehen. Er hat das Vereinigte Königreich damit für eine Maßnahme der – sicherlich autonomen – Europäischen Union verantwortlich gemacht, die den Einwohnern von Gibraltar das Wahlrecht zum Europäischen Parlament aberkannte.¹³ Diese Begründung ist ohne weiteres auf die Abstimmung im Sicherheitsrat zu übertragen; grundsätzlich ist damit auch diese als Ausübung von Hoheitsgewalt im Sinne des Art. 1 EMRK und des Art. 2 I IP anzusehen.¹⁴

2. Die VNC und die Bindung der zustimmenden Vertragsstaaten an Menschenrechtsverträge

Die VNC steht einer Verantwortlichkeit der zustimmenden Vertragsstaaten für ihr Abstimmungsverhalten im Sicherheitsrat nicht entgegen. Zwar geht die VNC den Menschenrechtsverträgen für Staaten, die beiden Verträgen angehören, vor; das ergibt sich aus Art. 103 VNC in Verbindung mit dem Umstand, dass die Menschenrechtsverträge jünger sind als die VNC und somit jedenfalls in der Ratifikation der Charta durch die Vertragsstaaten der (späteren) Menschenrechtsverträge kein Verstoß gegen die letzteren liegen kann.¹⁵ Dieses Vorrangverhältnis ist jedoch nur von Belang, wenn eine Verpflichtung der zustimmenden Vertragsstaaten aus der VNC einer Verpflichtung aus den Menschenrechtsverträgen widerspricht.

Ein Widerspruch zwischen den Verpflichtungen aus den Menschenrechtsverträgen und denjenigen aus der VNC könnte vorliegen, wenn eine Bindung der zustimmenden Vertragsstaaten an die Menschenrechtsverträge bei der Abstimmung im Sicherheitsrat diesen bei der Erfüllung seiner Aufgaben behindern würde,¹⁶

¹⁰ EKMR, *Ilse Hess/Vereinigtes Königreich*, appl. no. 6231/73, Entscheidung vom 28.5.1975, Decisions and Reports 2, 72, 74.

¹¹ Vgl. Text bei Anm. 24 f.

¹² EGMR, *Matthews/Vereinigtes Königreich*, appl. no. 24833/94, Urteil vom 18.2.1999, Rep. 1999-I, 251, § 29, bestätigt in EGMR, *Prince Hans Adam II of Liechtenstein/Deutschland*, appl. no. 42527/98, Urteil vom 12.7.2001, § 46.

¹³ EGMR, *Matthews* (Anm. 12), §§ 33 f.

¹⁴ Vgl. auch Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 8 (12.12.1997), Nr. 8: "it should also be recalled that every Permanent Member of the Security Council has signed the Covenant".

¹⁵ Auf das umgekehrte zeitliche Verhältnis zwischen EMRK und EGV hat EGMR, *Matthews* (Anm. 12), § 32, einigen Wert gelegt. Und vgl. EKMR, *Hess* (Anm. 10), 74.

wenn also die Pflicht der zustimmenden Vertragsstaaten, die Menschenrechtsverträge zu beachten, eine Entscheidungsfindung im Sicherheitsrat unangemessen erschweren würde. Dass eine solche Pflicht die Entscheidungsfindung nicht erleichtert, liegt auf der Hand. Jedoch geht diese Erschwernis nicht über das hinaus, was sich daraus ergibt, dass die Mitglieder des Sicherheitsrats bei der Abstimmung in diesem offenkundig nationale Interessen verfolgen. Das ist ihnen in der VNC nicht verwehrt; die Einrichtung des sog. Vetos der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats belegt vielmehr, dass die VNC den nationalen Interessen der Mitglieder des Sicherheitsrats Bedeutung beimisst.¹⁷ Das ist im Übrigen auch völlig legitim, da es sich beim Sicherheitsrat um ein politisches Organ handelt.¹⁸ Die Verfolgung nationaler Interessen kann also nicht als unzulässige Behinderung der Aufgaben des Sicherheitsrats gewertet werden. Dann aber gibt es keinen Grund, die zustimmenden Vertragsstaaten nicht auch als zur Beachtung derjenigen Menschenrechte verpflichtet anzusehen, zu deren Beachtung sie sich vertraglich verpflichtet haben und die damit ihre nationalen Interessen prägen (müssen), zumal die Achtung vor den Menschenrechten nach Art. 1 Abs. 3 VNC zu den Zielen der Vereinten Nationen gehört und diese Ziele Leitlinien für die Beschlussfassung des Sicherheitsrats auch unter Kap. VII sind.

Ein Widerspruch zwischen den Verpflichtungen aus den Menschenrechtsverträgen und denjenigen aus der VNC könnte weiter vorliegen, wenn die Mitglieder des Sicherheitsrats als solche durch die VNC auch ohne entsprechenden Sicherheitsratsbeschluss zur Wahrung und Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit verpflichtet wären, selbst wenn die Beachtung dieser Verpflichtung die Verletzung sonstiger völkerrechtlicher Pflichten, darunter derjenigen aus den Menschenrechtsverträgen, bedeuten würde.¹⁹ Jedoch lässt sich eine solche Verpflichtung, also eine Bindung der Mitglieder des Sicherheitsrats an eine rein materiell verstandene Friedenssicherungspflicht, vor einem entsprechenden Beschluss des Sicherheitsrats schon deshalb nicht annehmen, weil den Sicherheitsrat selbst gerade keine solche Pflicht trifft: Nach Art. 39 VNC stellt der Sicherheitsrat fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens vorliegt. Wenn dies auch eine rechtlich gebundene Entscheidung ist,²⁰ dann doch nur in dem Sinne, dass der Sicher-

¹⁶ So im Kontext der EG U. Everling, Überlegungen zur Struktur der Europäischen Union und zum neuen Europaartikel des Grundgesetzes, DVBl. 108 (1993), 936, 946 f.; contra: Th. Schilling, Zur Bindung der Bundesregierung an das Grundgesetz bei der Mitwirkung an der Rechtsetzung im Rate der EG. Die Mitwirkung als Gesetzgebung im Sinne des Grundgesetzes, DVBl. 112 (1997), 458, 462 f.

¹⁷ Demgemäß bezeichnen B. Simma/St. Brunner/H.-P. Kaul, in: B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 2. Aufl. 2002, Art. 27 Rdn. 123, die Vorstellung von einem Missbrauch des Vetorechts als *“from a legal point of view ... flawed and untenable”*.

¹⁸ Vgl. z.B. *ibid.*, Rdn. 152, sowie I. Johnstone, *Security Council Deliberations: The Power of the Better Argument*, EJIL 14 (2003), 437, passim, der *ibid.*, 480, von *“perceptions of national interest ... which are essential to the effective functioning of the Council”* spricht.

¹⁹ Eine solche Verpflichtung spricht G.H. Oosthuizen, *Playing the Devil's Advocate: the United Nations Security Council is Unbound by Law*, *Leiden Journal of International Law* 12 (1999), 549, Fn. 54, an.

heitsrat die Feststellung nicht treffen darf, wenn objektiv keine Friedensbedrohung vorliegt, nicht aber in dem Sinne, dass er sie treffen müsste, wenn objektiv eine Friedensbedrohung vorliegt.²¹

3. Der Umfang der Bindung der zustimmenden Vertragsstaaten an Menschenrechtsverträge

Da eine Bindung der zustimmenden Vertragsstaaten an die Menschenrechtsverträge bei ihrem Abstimmungsverhalten im Sicherheitsrat somit im Grundsatz zu bejahen ist, bleibt zu prüfen, ob das generell oder nur in den Fällen gilt, in denen dieses Verhalten sich im Ergebnis auf den Beschluss des Sicherheitsrats auswirkt. Da die Verpflichtung der Vertragsstaaten aus den Menschenrechtsverträgen eine Ergebnispflicht ist oder ihr doch gleichkommt,²² können sie nur dann verpflichtet sein, in einer bestimmten Weise abzustimmen, wenn sie dadurch einen zugesicherten Menschenrechten abträglichen Beschluss verhindern können.²³ Das ist dann der Fall, wenn die Stimmabgabe einem Veto gegen den Beschluss gleichkommt, wie es sich nach Art. 27 III VNC bei negativer Stimmabgabe der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats verhält, oder wenn eine andere Stimmabgabe die für einen Beschluss erforderliche Mehrheit schaffen würde. Kann ein Mitglied einen den Menschenrechten abträglichen Beschluss nicht verhindern, was nur bei nicht-ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats in Betracht kommt, so entfällt damit die Pflicht zu einer bestimmten Stimmabgabe.

Dieses Ergebnis steht im Einklang mit der Rechtsprechung. Im Fall *Hess* hatte die Beschwerdeführerin vom Vertragsstaat die Herbeiführung eines Beschlusses der Viermächte-Verwaltung verlangt, der nur einstimmig hätte gefasst werden können. Die EKMR kam zu dem Ergebnis, dass das Vereinigte Königreich nur als Teilhaber der Viermächte-Verantwortung gehandelt habe,²⁴ und hat die Beschwerde deshalb für unzulässig erklärt. Sie hat aber nicht entschieden, dass die Beschwerde auch unzulässig gewesen wäre, wenn der Vertragsstaat die Verwaltung entgegen dem Willen der anderen drei Mächte daran gehindert hätte, die materiellen Bestimmungen der EMRK zu beachten.²⁵ Die Entscheidung der EKMR entspricht also

²⁰ Vgl. z.B. Th. Schilling, Die "neue Weltordnung" und die Souveränität der Mitglieder der Vereinten Nationen, AVR 33 (1995), 67, 78 ff., m.w.N.; J.A. Frowein/N. Krisch, in: Simma (Anm. 17), Art. 39 Rdn. 5.

²¹ Vgl. auch V. Gowlland-Debbas, The Functions of the United Nations Security Council in the International Legal System, in: M. Byers (Hrsg.), The Role of Law in International Politics, 2001, 277, 288.

²² Vgl. z.B. Th. Schilling, Internationaler Menschenrechtsschutz (2004), Rdn. 54 f.

²³ Vgl. auch EGMR, *Gentilhomme, Schaff-Benhadji und Zerouki/Frankreich*, appl. nos. 48205, 48207 and 48209/99, Urteil vom 14.5.2002, § 20 a.E.: "... échappant au contrôle de la France. Autrement dit, lesdits faits ne peuvent être imputés à la France".

²⁴ EKMR, *Hess* (Anm. 10), 74.

²⁵ J.A. Frowein, in: ders./W. Peukert, Europäische MenschenrechtsKonvention. EMRK-Kommentar (2. Aufl. 1996), Artikel 1, Rdn. 14.

der beschriebenen Beschränkung der Abstimmungspflichten der Vertragsstaaten; da das Abstimmungsverhalten des Vereinigten Königreichs im konkreten Fall für die Entscheidung der Viermächte-Verwaltung nicht ausschlaggebend war, trafen es keine solchen Pflichten.

4. Zwischenergebnis

Damit steht als Zwischenergebnis fest, dass die zustimmenden Vertragsstaaten bei ihrem Abstimmungsverhalten im Sicherheitsrat an die Menschenrechtsverträge gebunden sind, da die Abstimmung im Sicherheitsrat Ausübung von Hoheitsgewalt im Sinne der Menschenrechtsverträge ist und Art. 103 VNC der Bindung der Vertragsstaaten der Menschenrechtsverträge an diese bei ihrer Abstimmung im Sicherheitsrat nicht entgegensteht. Diese Vertragsstaaten sind daher verpflichtet, im Rahmen ihrer Möglichkeiten Sicherheitsratsbeschlüsse zu verhindern, wenn ihre Zustimmung zu diesen gegen den jeweiligen Menschenrechtsvertrag verstoßen würde.

III. Der Verstoß gegen Menschenrechtsverträge

Bei der Prüfung, ob die Zustimmung eines zustimmenden Vertragsstaats zu einem Beschluss des Sicherheitsrats, der eine Blankoermächtigung für das Vorgehen im Einsatzgebiet erteilt, eine Verletzung eines Menschenrechtsvertrags darstellt, ist zu unterscheiden zwischen dem Akt der Zustimmung und dem darauf beruhenden Verhalten der Einsatzkräfte im Einsatzgebiet.

1. Das Vereitelungsverbot

Die Zustimmung eines zustimmenden Vertragsstaats zu einem Beschluss des Sicherheitsrats, der Einsatzkräfte eine Blankoermächtigung für das Vorgehen im Einsatzgebiet erteilt, könnte gegen die Pflicht verstoßen, die zugesicherten Menschenrechte als praktische und effektive Rechte zu gewährleisten, nicht nur als theoretische oder illusorische.²⁶ Im Fall *Matthews* hat der EGMR der Sache nach u.a. entschieden, dass jeder Vertragsstaat der EMRK *ratione materiae* die Pflicht habe, bei der Mitwirkung an Beschlüssen internationaler Stellen – dort: der im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten der EU – dafür Sorge zu tragen, dass die in der EMRK garantierten Rechte – dort: das aktive Wahlrecht – in diesem Sinne tatsächlich gewährleistet sind.²⁷ Nach diesem Urteil gilt diese Pflicht nicht nur für den

²⁶ St. Rspr.; vgl. etwa EGMR, *Klass/Deutschland*, appl. no. 5029/71, Urteil vom 6.9.1978, Serie A, Nr. 28, § 34; EGMR, *Matthews* (Anm. 12), § 34.

²⁷ EGMR, *Matthews* (Anm. 12), § 33 f.

Vertragsstaat, in dessen Hoheitsgebiet ein Menschenrecht konkret verletzt wird – dort: das Vereinigte Königreich –, sondern für alle Vertragsstaaten, die zugleich Mitgliedstaaten der Internationalen Organisation – dort: der EU – sind.²⁸ Sie lässt sich für die Vertragsstaaten, in deren Hoheitsgebiet es zu keinen Menschenrechtsverletzungen kommt, als eine Ausprägung der völkergewohnheitsrechtlichen, aus Treu und Glauben abgeleiteten Pflicht verstehen, Ziel und Zweck eines Vertrages, dessen Vertragsstaat man ist, nicht zu vereiteln.²⁹

Ziel und Zweck der Menschenrechtsverträge sind, wie es in der Präambel zur EMRK heisst, die Wahrung und Fortentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.³⁰ Ein Beschluss des Sicherheitsrats, der eine Blankoermächtigung für das Vorgehen im Einsatzgebiet erteilt, ist geeignet, die Einsatzkräfte von der Pflicht zur Beachtung der Menschenrechte zu dispensieren: Alle Maßnahmen, die diese im Rahmen des Sicherheitsratsbeschlusses treffen, sind wegen Art. 103 VNC, der den Vorrang der Verpflichtungen aus der VNC einschließlich Verpflichtungen aus Sicherheitsratsbeschlüssen³¹ vor allen anderen vertraglichen Verpflichtungen statuiert, grundsätzlich nicht rechtswidrig; die Bestimmungen der Menschenrechtsverträge werden insoweit temporär³² durch die VNC und den Sicherheitsratsbeschluss nach Kap. VII verdrängt,³³ der die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen nach Art. 25 VNC bindet.³⁴ Eine solche Befreiung von der Pflicht zur Beachtung von Menschenrechten kann grundsätzlich eine Vereitelung von Zielen und Zwecken der Menschenrechtsverträge bedeuten.

Zu prüfen ist, in welchen Fällen ein Sicherheitsratsbeschluss, der mit Zustimmung des Vertragsstaats eines Menschenrechtsvertrags zustande kommt, dessen Ziele und Zwecke konkret vereiteln kann. Das sind jedenfalls nur die Fälle, in denen die Einsatzkräfte eines mit der Durchführung des Beschlusses betrauten Staates durch den Beschluss von der Pflicht zur Beachtung von Menschenrechten befreit werden, an die sie sonst im Einsatzgebiet gebunden wären (a). Weiter ist von Be-

²⁸ *Ibid.*, § 33: “*The United Kingdom, together with all the other parties to the Maastricht Treaty, is responsible ratione materiae under Article 1 of the Convention ... for the consequences of that Treaty*” (Unterstreichung nur hier, Kursivsetzung im Original).

²⁹ Zu dieser Pflicht vgl. etwa IGH, *Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project*, ILM 1998, 195 ff., diss. op. Fleischhauer; Bin Cheng, *General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals*, Reprint 1987, 117: “*it follows that it is not permissible, whilst observing the letter of the agreement, to evade treaty obligations by ... ‘indirect means’*”. Vgl. auch Juristischer Dienst der Europäischen Kommission, ICC undermined by bilateral immunity agreements as proposed by the U.S., HRLJ 23 (2002), 158. Im WVÜ hat diese Pflicht in Art. 18 Anerkennung sogar für die Zeit vor der Ratifikation eines Vertrages gefunden; vgl. dazu International Law Commission (ILC), *Draft Articles on the Law of Treaties With Commentaries*, YBILC 1966, II, 187, 202, Art. 15 comm. (1).

³⁰ Absatz 3 der Präambel der EMRK.

³¹ Vgl. IGH, *Case Concerning the Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising From the Aerial Incident at Lockerbie*, Beschluss vom 14.4.1992, IGH Rep. 1992, 15, § 42.

³² R. Bernhardt, in: Simma (Anm. 17), Art. 103 Rdn. 16.

³³ Vgl. z.B. *ibid.*, Rdn. 9, m.w.N., sowie die Erklärung des Vertreters des Vereinigten Königreichs, Mr. Steel, auf der 1963. Sitzung des MRA am 18.10.2001, CCPR/C/SR.1963, § 25.

³⁴ Vgl. J. Delbrück, in: Simma (Anm. 17), Art. 25 Rdn. 11.

lang, ob zustimmender Vertragsstaat und Einsatzstaat Vertragsstaaten desselben Menschenrechtsvertrags sind (b).

a) Ausgangspunkt der Erörterung ist ein Staat, dessen Einsatzkräfte kraft eines Menschenrechtsvertrags oder kraft eigenen Landesrechts grundsätzlich an Menschenrechte gebunden sind; steht ein anderer Staat in Rede, kommt ein Verstoß des zustimmenden Vertragsstaats gegen das Vereitelungsverbot nicht in Betracht. Liegt eine solche grundsätzliche Bindung vor, so ist weiter zu prüfen, ob diese gerade im Einsatzgebiet gilt. Das ist regelmäßig dann der Fall, wenn das Einsatzgebiet im Einsatzstaat selbst liegt. Das ist keine abwegige Fallgestaltung; der MRA weist die Vertragsstaaten des IP im Staatenberichtsverfahren geradezu routinemäßig darauf hin, sie müssten sicherstellen, dass Maßnahmen zur Durchführung der Antiterrorismus-Resolution 1373 (2001) vollständig mit dem IP vereinbar seien.³⁵ Solche Maßnahmen werden naturgemäß ganz überwiegend im Inland getroffen.

Auf die Frage der extraterritorialen Bindung eines Staates an eigene landesrechtliche Menschenrechte kann hier nicht rechtsvergleichend eingegangen werden; die Grundrechte des deutschen Grundgesetzes sind jedenfalls grundsätzlich auch auf Fälle mit Auslandsbezug anzuwenden.³⁶ Hingegen kommt eine extraterritoriale Bindung der Vertragsstaaten nach der Rechtsprechung des MRA unter dem IP grundsätzlich nicht in Betracht; der MRA hat ausgeführt, die Beschränkung des Anwendungsbereichs des IP in Art. 2 I auf alle im Gebiet des Vertragsstaats befindlichen und seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Personen solle nach den Materialien Fälle auch der Besetzung fremden Territoriums gerade vom Geltungsbereich des IP ausschließen.³⁷

Nach der – anfechtbaren³⁸ – Rechtsprechung des EGMR ist die extraterritoriale Bindung eines Vertragsstaats an die EMRK die Ausnahme, da die “gewöhnliche Bedeutung” (Art. 31 I WVÜ) des Begriffs “Hoheitsgewalt” (“*jurisdiction*”) im Wesentlichen nur deren territoriale (d.h. inländische) Ausübung erfasse;³⁹ die EMRK

³⁵ Vgl. Concluding Observations of the Human Rights Committee: New Zealand. 07/08/2002.CCPR/CO/75/NZL, para. 11; Concluding Observations of the Human Rights Committee: Republic of Moldova. 26/07/2002.CCPR/CO/75/MDA, para. 8; Concluding Observations, zit. bei Anm. 70. Die Veröffentlichungen des MRA sind verfügbar unter <<http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf>>. Dass die Res. 1373 (2001) selbst keinen Bezug auf die Pflicht der Staaten zur Beachtung der Menschenrechte nimmt, ist schon oft bedauert worden; vgl. S. v. Schorlemer, Human Rights: Substantive and Institutional Implications of the War Against Terrorism, EJIL 14 (2003), 265, 276, m.w.N. in Fn. 44.

³⁶ Vgl. die N. bei M. Breuer, Völkerrechtliche Implikationen des Falls Öcalan, EuGRZ 2003, 449, 451, Fn. 31.

³⁷ MRA, *Celiberti di Casariego/Uruguay*, comm. no. 56/1979, Beschluss vom 29.7.1981, Sondervotum Christian Tomuschat.

³⁸ Diese Rechtsprechung vermengt namentlich die Ausübung von Hoheitsgewalt mit deren rechtmäßigen Ausübung; vgl. etwa B. Schäfer, Der Fall *Bankovic* oder Wie eine Lücke geschaffen wird, MRM 2002, 149, 155 ff. Kritisch etwa auch Breuer (Anm. 36), 450, m.w.N. in Fn. 16 f.; A. Orakhelashvili, Restrictive Interpretation of Human Rights Treaties in the Recent Jurisprudence of the European Court of Human Rights, EJIL 14 (2003), 529, 539 ff.

³⁹ EGMR, *Bankovic u.a./Belgien u.a.*, appl. no. 52207/99, Entscheidung vom 12.12.2001, EuGRZ 2002, 133 = NJW 2003, 413, § 61.

sei nicht dazu bestimmt, weltweit Anwendung zu finden.⁴⁰ Eine solche Ausnahme liegt namentlich dann vor, wenn ein Staat durch tatsächliche Kontrolle fremden Gebiets und seiner Bewohner als Folge einer militärischen Besetzung oder aufgrund Einwilligung der dortigen Regierung dort die gesamte oder einen Teil der Hoheitsgewalt ausübt, die sonst die Regierung dieses Gebietes ausüben würde.⁴¹ Die extraterritoriale Bindung ist in diesen Fällen Folge der ausgeübten Kontrolle.⁴² Eine solche Bindung hat der EGMR bisher im Falle der Besetzung des Nordteils von Zypern durch die Türkei angenommen.⁴³ Weiter hat der EGMR im Rahmen von Zulässigkeitsprüfungen eine extraterritoriale Bindung Russlands angesichts des Einflusses dieses Vertragsstaats auf die Moldawische Republik Transnistrien und der Türkei bei türkischen Militäreinsätzen im Nordirak für möglich gehalten.⁴⁴ Demgemäß ist ein Einsatzstaat, der Vertragsstaat der EMRK ist, grundsätzlich auch im ausländischen Einsatzgebiet an diese gebunden, soweit er dort in diesem Sinne Kontrolle ausübt.

Zu erörtern bleibt im Rahmen der Rechtsprechung des EGMR, ob die Ausübung von Hoheitsgewalt im Einsatzgebiet eine extraterritoriale Bindung des Vertragsstaats nur dann begründet, wenn das Einsatzgebiet Teil des Gebiets eines anderen Vertragsstaats der EMRK ist, wenn es also, lägen nicht besondere Umstände vor, normalerweise der EMRK unterläge. Für eine solche Einschränkung der extraterritorialen Bindung der Vertragsstaaten könnte sprechen, dass der EGMR der EMRK ausdrücklich das Ziel abspricht, das Verhalten der Vertragsstaaten in der ganzen Welt regeln zu wollen.⁴⁵ Außerdem erfolgte die extraterritoriale Ausübung von Hoheitsgewalt in den Fällen, die der EGMR im Fall *Bankovic* unter diesem Gesichtspunkt erörterte, im territorialen Geltungsbereich der EMRK.⁴⁶ Im Fall *Zypern/Türkei* erklärte der EGMR zudem, in einem Gebiet, dessen Einwohner sich durch eine fremde Besetzung vom Schutz der EMRK ausgeschlossen fänden, den sie zuvor genossen hätten, müsse ein bedauerliches Vakuum im System des Menschenrechtsschutzes vermieden werden.⁴⁷

Freilich hat der EGMR eine solche Beschränkung der extraterritorialen Bindung der Vertragsstaaten auf Fälle, in denen diese die tatsächliche Hoheitsgewalt innerhalb des territorialen Geltungsbereichs der EMRK ausüben, niemals ausdrücklich ausgesprochen; bei seinen einschlägigen Äußerungen handelt es sich teils um *obiter dicta*, teils betreffen sie einen anderen als den hier erörterten Sachverhalt. Im Fall *Bankovic* war die erörterte Frage nicht entscheidungserheblich, weil die Bombar-

⁴⁰ *Ibid.*, § 80.

⁴¹ *Ibid.*, § 71.

⁴² EGMR, *Loizidou/Türkei (merits)*, appl. no. 15318/89, Urteil vom 18.12.1996, § 52; EGMR, *Bankovic* (Anm. 39), § 70; EGMR, *Ilascu u.a./Moldawien und Russische Föderation*, appl. no. 48787/99, Entscheidung vom 4.9.2001, The Law, I 2 b.

⁴³ EGMR, *Loizidou (merits)* (Anm. 42), § 52.

⁴⁴ EGMR, *Ilascu* (Anm. 42); EGMR, *Issa u.a./Türkei*, appl. no. 31812/96, Entscheidung vom 30.5.2000.

⁴⁵ EGMR, *Bankovic* (Anm. 39), § 80.

⁴⁶ *Ibid.*, §§ 67-71.

⁴⁷ EGMR, *Zypern/Türkei*, appl. no. 25781/94, Urteil vom 10.5.2001, § 78.

dierung Belgrads nach der Entscheidung des EGMR mangels effektiver Kontrolle des serbischen Gebietes durch die NATO-Staaten keine Ausübung von Hoheitsgewalt darstellte.⁴⁸ Im Fall *Zypern/Türkei* ging es an der oben zitierten Stelle nicht um die Verantwortlichkeit der Türkei für ihre eigenen Einsatzkräfte in Nordzypern – diese hatte der EGMR bereits im Fall *Loizidou* bejaht⁴⁹ –, sondern um die Verantwortlichkeit der Türkei für die Handlungen der nordzyprriotischen Satellitenregierung.⁵⁰ Wenn der EGMR also im Fall *Bankovic* erläutert, dass er im Fall *Zypern/Türkei* mit dem “Vakuum im System des Menschenrechtsschutzes” nur ein Vakuum in Gebieten gemeint habe, die normalerweise der EMRK unterlägen, nicht aber weltweit,⁵¹ so betrifft das direkt nur die zusätzliche Verantwortung des Vertragsstaats für das Handeln örtlicher Behörden, um die es freilich im Fall *Bankovic* durchaus nicht ging, und braucht nicht als zusätzliches Kriterium für die Annahme einer extraterritorialen Hoheitsgewalt i.S. des Art. 1 EMRK bei Handlungen eigener Einsatzkräfte aufgefasst zu werden. Damit sind die erörterten Entscheidungen in ihrem Ergebnis auch mit der Annahme vereinbar, dass ein Vertragsstaat extraterritoriale Hoheitsgewalt i.S. des Art. 1 EMRK weltweit über alle von ihm besetzten oder ihnen gleichgestellten Gebiete ausübe.

Für diese Annahme finden sich auch positive Anhaltspunkte. Zunächst hat der EGMR im Fall *Issa* eine Beschwerde für zulässig erklärt, der Militärmaßnahmen eines Vertragsstaats außerhalb des Geltungsbereichs der EMRK, nämlich im Nordirak, zugrunde lagen. Wenn die Frage der Hoheitsgewalt in dieser Entscheidung auch nicht angesprochen wurde,⁵² so hat der EGMR dort doch festgehalten, dass keine anderen Gründe dafür nachgewiesen seien, die Beschwerde für unzulässig zu erklären.⁵³ Zudem haben die Vertragsstaaten im Fall *Bankovic* ausgeführt, die Militäraktion im Fall *Issa* sei ein klassischer Fall der Ausübung von Hoheitsgewalt durch Militär im Ausland gewesen;⁵⁴ das lässt sich als entsprechende Staatenpraxis verstehen.⁵⁵ Weiter hat der EGMR im Fall *Öcalan* die Festnahme des Beschwerdeführers in Kenia, also außerhalb des territorialen Geltungsbereichs der EMRK, als Ausübung türkischer Hoheitsgewalt i.S. des Art. 1 EMRK angesehen, weil der Beschwerdeführer unter tatsächlicher türkischer Kontrolle gestanden habe.⁵⁶ Ganz entsprechend hat die EKMR schon frühzeitig entschieden, dass die Verantwortlich-

⁴⁸ EGMR, *Bankovic* (Anm. 39), § 75.

⁴⁹ EGMR, *Loizidou (merits)* (Anm. 42), § 52; EGMR, *Loizidou/Türkei (preliminary objections)*, appl. 15318/89, Urteil vom 23.3.1995, § 62.

⁵⁰ EGMR, *Zypern/Türkei* (Anm. 47), § 78.

⁵¹ EGMR, *Bankovic* (Anm. 39), § 80.

⁵² Das wird in EGMR, *Bankovic* (Anm. 39), § 81, betont, wo der EGMR ausführt, dass im Fall *Issa* “the issue of jurisdiction [was not] raised by the respondent Government or addressed in the admissibility decisio[n] and in any event the merits of [that case] remain to be decided”.

⁵³ EGMR, *Issa* (Anm. 44).

⁵⁴ EGMR, *Bankovic* (Anm. 39), § 37.

⁵⁵ Zur Bedeutung der Staatenpraxis für die Auslegung der EMRK vgl. EGMR, *Bankovic* (Anm. 39), §§ 56 und 62.

⁵⁶ EGMR, *Öcalan/Türkei (merits)*, appl. no. 46221/99, Urteil vom 12.3.2003, § 93. Kritisch zu dieser Begründung Breuer (Anm. 36), 450 f.

keit der Vertragsstaaten unter der EMRK auch ausgelöst werde, wenn sie außerhalb ihres Gebietes Hoheitsgewalt ausübten und dabei Personen oder Eigentum unter ihre tatsächliche Kontrolle brächten;⁵⁷ das fragliche Gebiet – das Fürstentum Liechtenstein – lag seinerzeit außerhalb des territorialen Geltungsbereichs der EMRK.⁵⁸

Letztlich sprechen die besseren Gründe dafür, den Grundsatz der Rechtsprechung des EGMR, dass extraterritoriale Hoheitsgewalt eines Vertragsstaats i.S. des Art. 1 EMRK nur dann anzunehmen ist, wenn dieser im Ausland Hoheitsgewalt ausübt, die normalerweise von der dortigen Regierung ausgeübt würde, nicht noch weiter einzuschränken, sondern auf alle vom Vertragsstaat besetzten oder ihnen gleichgestellten Gebiete anzuwenden. Hierfür spricht zunächst die in st. Rspr. des EGMR und auch im Fall *Bankovic* herangezogene Überlegung, dass die Vertragsstaaten kraft ihrer im Einsatzgebiet ausgeübten Hoheitsgewalt (*“public powers”*) – anders als im Falle einer bloßen Luftherrschaft – tatsächlich in der Lage sind, der einheimischen Bevölkerung die Rechte der EMRK zuzusichern.⁵⁹ Hierfür spricht auch, dass die Vertragsstaaten in Art. 1 EMRK die dort genannten Rechte ausnahmslos allen ihrer Hoheitsgewalt (*“jurisdiction”*) unterstehenden Personen zusichern und dass die im Englischen mögliche sprachliche Unterscheidung zwischen *“exercise of jurisdiction”* und *“exercise of public powers”* keine inhaltliche Bedeutung hat; in der Tat hat der EGMR den ersteren Begriff durch den letzteren definiert.⁶⁰ Hierfür spricht schließlich, dass es mit dem Ziel der *“Wahrung und Fortentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten”* nicht zu vereinbaren wäre, wollten die Vertragsstaaten der EMRK die dort niedergelegten Rechte nur ihrer jeweils eigenen Bevölkerung sowie der Bevölkerung anderer von ihnen besetzter Vertragsstaaten gewährleisten, aber Menschen, die außerhalb des territorialen Geltungsbereichs der EMRK unzweifelhaft ihrer Hoheitsgewalt unterstehen, vom Schutz dieser Rechte ausschließen. Die US-amerikanische Auffassung, dass bestimmte Grundrechte nur territorial beschränkt gelten,⁶¹ sollte nicht als Vorbild für die EMRK dienen, zumal in den letzten Jahren deutlich geworden ist, welche gravierenden Folgen für die Menschenrechte diese Auffassung haben kann.⁶²

Anders als der IP ist also die EMRK in von ihren Vertragsstaaten besetzten und ihnen gleichgestellten Gebieten überall in der Welt anwendbar. Für die Beispielfälle Afghanistan, Irak und Haiti wird man daher annehmen müssen, dass diejenigen mit der Durchführung des Sicherheitsratsbeschlusses betrauten Einsatzstaaten,

⁵⁷ EKMR, *X und Y/Schweiz*, appl. nos. 7289/75 und 7349/76, Entscheidung vom 14.7.1977, Decisions and Reports 9, 57, 71. Vgl. auch *ibid.*, 73.

⁵⁸ Weitere Beispiele aus der Rechtsprechung von EKMR und EGMR bei Breuer (Anm. 36), 450.

⁵⁹ EGMR, *Bankovic* (Anm. 39), § 75. Ebenso bereits EGMR, *Loizidou (merits)* (Anm. 42), § 52.

⁶⁰ EGMR, *Bankovic* (Anm. 39), § 71. Vgl. auch EMRK, *X und Y/Schweiz* (Anm. 57), 71 ff.

⁶¹ Vgl. US Supreme Court, *Johnson v. Eisentrager*, 339 U.763, 766 (1950); US Supreme Court, *Zadvydas v. Davis*, 533 U.S. 678, 693 (2001): *“It is well established that certain constitutional protections available to persons inside the United States are unavailable to aliens outside of our geographic borders.”*

⁶² Vgl. Anm. 6 sowie Text bei Anm. 36.

die Vertragsstaaten der EMRK sind, grundsätzlich auch dort an diese gebunden sind, soweit ihre Einsatzkräfte einen Teil der Hoheitsbefugnisse ausüben, die sonst die dortige Regierung ausüben würde. Hingegen wird man eine Bindung der Einsatzstaaten an den IP verneinen müssen, weil in Afghanistan, im Irak oder in Haiti befindliche Personen nicht als im Gebiet des jeweiligen Vertragsstaats befindlich betrachtet werden können. In den Beispielfällen kommt somit nur bei Einsatzkräften der Staaten, die Vertragsstaaten der EMRK oder landesrechtlich auch extraterritorial an Menschenrechte gebunden sind, grundsätzlich in Betracht, dass ihr Verhalten im Einsatzgebiet einen Verstoß gegen gewährleistete Menschenrechte darstellt.

b) Wie eingangs dieses Abschnitts festgestellt, kann die Zustimmung eines zustimmenden Vertragsstaats zu einem entsprechenden Sicherheitsratsbeschluss, der die Einsatzkräfte im Einsatzgebiet von der Pflicht zur Beachtung der Menschenrechte dispensiert,⁶³ gegen das Vereitelungsverbot verstoßen, wenn Einsatzkräfte von Staaten im Einsatz sind, die auch im Einsatzgebiet an Menschenrechte gebunden sind. Ein solcher Verstoß liegt zunächst dann vor, wenn der zustimmende Vertragsstaat selbst mit der Durchführung des Sicherheitsratsbeschlusses betraut ist,⁶⁴ mit seiner Zustimmung dispensiert er sich im Ergebnis selbst von der Pflicht zur Beachtung des Menschenrechtsvertrags im Einsatzgebiet und vereitelt damit insofern dessen Ziele, namentlich das der Wahrung der Menschenrechte. Aber auch dann, wenn der zustimmende Vertragsstaat und der Einsatzstaat unterschiedliche Staaten, aber Vertragsstaaten desselben Menschenrechtsvertrags sind, werden Ziel und Zweck dieses Vertrags vereitelt, wenn der eine Vertragsstaat einem Sicherheitsratsbeschluss zustimmt, der den anderen Vertragsstaat von der Pflicht zur Beachtung von Menschenrechten befreit, die dieser *erga omnes contractantes* übernommen hat.

Etwas anderes dürfte dann gelten, wenn der Einsatzstaat im Einsatzgebiet ausschließlich durch einen anderen Menschenrechtsvertrag als der zustimmende Vertragsstaat oder nur durch innerstaatliche Grundrechte gebunden ist. Zwar wird man zu den Zielen eines Menschenrechtsvertrags, die das Vereitelungsverbot schützen soll, auch den Schutz von Menschenrechten nach anderen Instrumenten zählen können. Aber der Schutzzweck eines Menschenrechtsvertrags reicht doch nicht über das hinaus, was er selbst schützen will. Das ergibt sich, sozusagen im Umkehrschluss, auch aus den Günstigkeitsklauseln der Art. 5 II IP, 53 EMRK, die anderweitige günstigere Regelungen zwar unberührt lassen, aber eben nicht inkorporieren, insbesondere nicht dem jeweils eigenen Rechtssystem unterstellen. Wenn der EGMR im Fall *Matthews* das Vereitelungsverbot auch gegenüber "*all the other parties to the Maastricht treaty*" in Anwendung brachte,⁶⁵ so ist doch nicht zu übersehen, dass die "*other parties*" ebenso wie das beklagte Vereinigte Königreich Vertragsstaaten der EMRK waren. Eine eigenständige, aus dem Vereite-

⁶³ Vgl. Text bei Anm. 33.

⁶⁴ Vgl. die Concluding Observations des MRA, zit. in Anm. 70.

⁶⁵ EGMR, *Matthews* (Anm. 12), § 33.

lungsverbot folgende Verpflichtung von Mitgliedern einer Internationalen Organisation, die zugleich Vertragsstaaten der EMRK sind, zu verhindern, dass ein anderes Mitglied, das nicht Vertragsstaat der EMRK ist, gegen seine menschenrechtlichen Verpflichtungen aus anderen Instrumenten verstößt, lässt sich diesem Urteil damit nicht entnehmen.

2. Die Frage der Rechtmäßigkeit des Verhaltens der Einsatzkräfte im Einsatzgebiet

Hat ein oder haben mehrere zustimmende Vertragsstaaten unter Verstoß gegen das Vereitelungsverbot einem Beschluss des Sicherheitsrats zugestimmt, so ändert das nichts am Bestand des aufgrund dieser Zustimmung gefassten Sicherheitsratsbeschlusses⁶⁶ und grundsätzlich auch nichts an dessen Wirkung. Das Verhalten der Einsatzkräfte im Einsatzgebiet ist also auch in diesem Fall grundsätzlich nach Art. 103 VNC rechtmäßig, soweit es sich im Rahmen des Sicherheitsratsbeschlusses hält. Fraglich ist jedoch, ob das auch für das Verhalten der eigenen Einsatzkräfte eines zustimmenden Vertragsstaats gilt.

Soweit das Verhalten solcher Einsatzkräfte im Einsatzgebiet gegen einen Menschenrechtsvertrag verstößt, dessen Mitglied der Vertragsstaat ist, ist das zu verneinen. Hier gilt der völkergewohnheitsrechtliche Grundsatz, dass kein Staat aus seinem eigenen Fehlverhalten soll Nutzen ziehen können.⁶⁷ Wenn etwa in Afghanistan, im Irak oder in Haiti britische oder französische Einsatzkräfte ihrer Hoheitsgewalt unterstehende Personen erniedrigend behandeln sollten und das Vereinigte Königreich bzw. Frankreich unter Berufung auf Art. 103 VNC geltend machen könnte, Art. 3 EMRK sei hier wegen des Vorrangs des Sicherheitsratsbeschlusses vor der EMRK nicht anwendbar, so würden sie aus ihrem eigenen rechtswidrigen, weil gegen das Vereitelungsverbot und damit gegen die EMRK verstößenden Verhalten – der Zustimmung zur fraglichen Sicherheitsratsresolution – einen Vorteil – die Befreiung von einer Pflicht, nämlich der Pflicht zur Beachtung der Menschenrechte – ziehen, was ihnen der genannte Grundsatz gerade verwehrt. Es trifft deshalb nicht den entscheidenden Punkt, wenn ein ständiges Mitglied des Sicherheitsrats geltend macht, falls sein von der Resolution 1373 (2001) angeordnetes Vorgehen gegen den Terrorismus von vertraglichen Menschenrechten abweichen sollte, *“the provision of Article 103 of the Charter of the United Nations to the effect that obligations under the Charter prevailed over those under any other inter-*

⁶⁶ Vgl. auch Gowlland-Debbas (Anm. 21), 305: *“UN member States are not necessarily barred from doing collectively, on the basis of a Security Council decision, what they are prohibited from doing as parties to a treaty.”*

⁶⁷ IGH, Interpretation of Peace Treaties with Albania, Hungary and Romania (2nd phase), Advisory Opinion, ICJ Rep. 1950 (July 18), 221, 244, per Judge *Read*, diss., der den Ausdruck *“estoppel”* verwendet. Vgl. auch IGH, *Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project* (Anm. 29), § 110, unter Verweis auf StIGH, *Case Concerning the Factory at Chorzów*, Series A 7, sowie Cheng (Anm. 29), 149 ff.

*national agreement would apply*⁶⁸. Entscheidend ist vielmehr, dass dieses Mitglied sich wegen des genannten Grundsatzes nicht selbst wirksam durch Zustimmung zu dieser Resolution von der Beachtung seiner Vertragspflichten dispensieren konnte.

3. Materielles Ergebnis

Als Endergebnis der materiellen Prüfung lässt sich damit festhalten, dass ein Vertragsstaat eines Menschenrechtsvertrags, der Mitglied des Sicherheitsrats ist, seine Pflicht, Ziel und Zweck dieses Vertrages nicht zu vereiteln, verletzt, wenn er einem Sicherheitsratsbeschluss zustimmt, der Menschenrechtsverletzungen durch Einsatzkräfte eines im Einsatzgebiet grundsätzlich an denselben Menschenrechtsvertrag gebundenen Staates zulässt. Das Vorgehen von Einsatzkräften im Einsatzgebiet im Rahmen des Sicherheitsratsbeschlusses hingegen ist nur dann rechtswidrig, wenn der Einsatzstaat selbst dem Sicherheitsratsbeschluss unter Verstoß gegen einen Menschenrechtsvertrag zugestimmt hat.

IV. Prozedurale Prüfung

Bei der Prüfung der Überwachungsmechanismen der Menschenrechtsverträge, in deren Rahmen die erörterten Menschenrechtsverletzungen geltend gemacht werden können, ist danach zu unterscheiden, ob das materiell vertragsrechtswidrige Verhalten eines Vertragsstaats abstrakt in der Zustimmung zu einem Beschluss des Sicherheitsrats oder konkret in der Verletzung eines Menschenrechts im Einsatzgebiet besteht.⁶⁹

1. Staatenberichte

Der MRA hat Maßnahmen des Vereinigten Königreichs zur Umsetzung der Antiterrorismus-Resolution 1373 (2001) zum Anlass genommen, den Vertragsstaat im Staatenberichtsverfahren darauf hinzuweisen, dass er auch bei der Umsetzung dieser Resolution die Rechte aus dem IP zu schützen habe.⁷⁰ Das Vereinigte Königreich hat mit dem Hinweis auf Art. 103 VNC geantwortet, die Vorschriften des IP würden durch den Sicherheitsratsbeschluss verdrängt.⁷¹ Das trifft m.E. nicht zu; da

⁶⁸ So die Erklärung des Vertreters des Vereinigten Königreichs, Mr. Steel (Anm. 33).

⁶⁹ Nach G. Nolte, *The Limits of the Security Council's Powers and Its Functions in the International Legal System: Some Reflections*, in: M. Byers (Hrsg.) (Anm. 21), 315, 320, *“the European Court of Human Rights ... must ensure that member States of the Council of Europe do not support or participate in violations of fundamental human rights”*.

⁷⁰ Concluding Observations des MRA: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. 06/12/2001.CCPR/CO/73/UK; CCPR/CO/73/UKOT, § 6.

⁷¹ Vgl. Text bei Anm. 68.

das Vereinigte Königreich als ständiges Mitglied des Sicherheitsrats selbst den Sicherheitsratsbeschluss hätte verhindern können, hat es – unter der Voraussetzung, dass die Resolution tatsächlich Verstöße gegen den IP zulässt – gegen seine Pflicht verstoßen, Ziel und Zweck dieses Vertrages nicht zu vereiteln, und würde, wenn es sich auf ihn zur Rechtfertigung einer Handlung berufen wollte, die gegen den IP verstößt, aus diesem seinem eigenen rechtswidrigen Tun Nutzen ziehen. Allerdings hat der MRA die Beteiligung des Vereinigten Königreichs am Zustandekommen dieser Resolution nicht thematisiert. M.E. ist die Zustimmung zu solchen Beschlüssen unter Art. 40 IP als Maßnahme zu betrachten, die zur (Nicht-)Verwirklichung der im IP anerkannten Rechte getroffen wurde und die damit im Staatenberichtsverfahren erörtert werden kann.

2. Die Staatenbeschwerde

Bei Staatenbeschwerden gegen die Zustimmung eines Vertragsstaats zu einem Sicherheitsratsbeschluss stellt sich vorab die Frage, ob die Vertragsorgane – EGMR und MRA – zu einer Entscheidung deshalb unzuständig sein könnten, weil sie im Falle der Feststellung einer Verletzung der Menschenrechte durch einen zustimmenden Vertragsstaat zugleich über das Verhalten des Sicherheitsrats selbst sowie möglicherweise solcher anderer Mitglieder des Sicherheitsrats entscheiden müssten, die nicht ihrer Jurisdiktion unterliegen.⁷² Sofern die Staatenbeschwerde sich gegen alle Vertragsstaaten des fraglichen Menschenrechtsvertrags richtet, die zugleich Mitglieder des Sicherheitsrats sind, ist diese Frage zu verneinen: Die Entscheidung, dass eine Verletzung dieses Vertrags vorliegt, kann schon der Natur der Sache nach den Sicherheitsrat selbst und andere Mitglieder, die nicht Vertragsstaaten dieses Menschenrechtsvertrags sind, nicht direkt betreffen. Der IGH hat entschieden, dass seine Zuständigkeit dann nicht zwangsläufig ausgeschlossen ist, wenn die beantragte Entscheidung die rechtlichen Interessen eines Staates berühren könnte, der nicht Prozesspartei ist.⁷³ Folgen MRA und EGMR, was nahe liegt, dieser Rechtsprechung, so dürfte eine indirekte Betroffenheit anderer Mitglieder und des Sicherheitsrats selbst auch vor diesen Vertragsorganen keine Rolle spielen.

Gegen eine Verletzung des Vereitelungsverbots dürfte eine Staatenbeschwerde nach dem IP angesichts der Formulierung des Art. 41 IP – es wird geltend gemacht, ein anderer Vertragsstaat komme seinen Verpflichtungen aus dem IP nicht nach – zulässig sein; die Beachtung des abstrakten Verbots der Zustimmung zu Sicherheitsratsbeschlüssen, die Verstöße gegen den IP zulassen oder vorschreiben, lässt sich als Verpflichtung aus dem IP verstehen.

⁷² Vgl. IGH, *Case Concerning East Timor (Portugal v. Australia)*, ICJ Rep. 1995 (November 30), 90, § 33, unter Berufung auf IGH, *Monetary Gold Removed from Rome in 1943 (Italy v. France, United Kingdom and United States of America)*, ICJ Rep. 1954 (June 15), 19.

⁷³ *Ibid.*, §§ 33 f.

Dasselbe gilt im Rahmen der EMRK. Zwar lässt Art. 33 EMRK eine Staatenbeschwerde nur wegen eines *“alleged breach of the provisions of the Convention”* zu. Die vom EGMR im Fall *Matthews* angenommene Pflicht der Vertragsstaaten, in deren Hoheitsgebiet es zu keiner konkreten Menschenrechtsverletzung kam, dafür Sorge zu tragen, dass die Menschenrechte tatsächlich zugesichert sind,⁷⁴ ist, wie bereits ausgeführt, als ein Fall der Verpflichtung zur Beachtung des Vereitelungsverbots zu verstehen. Eine Verletzung dieser Pflicht stellt zugleich einen Verstoß gegen eine oder mehrere Bestimmungen der EMRK dar, nämlich gegen diejenigen, die aufgrund des mit Zustimmung des Vertragsstaats gefassten Sicherheitsratsbeschlusses nicht mehr gewährleistet sind. Damit ist eine Staatenbeschwerde auch hier zulässig.

Weiter ist die Zulässigkeit einer Staatenbeschwerde gegen einen zustimmenden Vertragsstaat zu bejahen, der selbst mit der Durchführung eines Beschlusses beauftragt ist, da hier einer Berufung auf Art. 103 VNC zur Rechtfertigung des Verhaltens im Einsatzgebiet der Grundsatz entgegensteht, dass niemand aus seinem eigenen Fehlverhalten soll Nutzen ziehen können. Hier lässt sich im Falle konkreter Menschenrechtsverletzungen ohne Frage sowohl von einem *“alleged breach of the provisions of the Convention”* als auch, soweit diese Verletzungen im eigenen Hoheitsgebiet des Vertragsstaats erfolgen, davon sprechen, dass der Vertragsstaat seinen Verpflichtungen aus dem IP nicht nachkommt.

3. Die Individualbeschwerde

Individualbeschwerden sind eröffnet wegen der Behauptung des Beschwerdeführers, in einem der in der EMRK anerkannten bzw. im IP niedergelegten Rechte verletzt zu sein. Da die Pflicht zur Beachtung des Vereitelungsverbots der Pflicht der Vertragsstaaten entspricht, die in den Menschenrechtsverträgen verankerten Rechte zu gewährleisten, ist eine Verletzung des Vereitelungsverbot durch Zustimmung zu einem Sicherheitsratsbeschluss zugleich eine Verletzung eines Menschenrechts, gegen die grundsätzlich eine Individualbeschwerde zulässig ist. Jedoch wird ein Verstoß gegen dieses Verbot einen Bürger kaum je konkret verletzen, da Beschlüsse des Sicherheitsrats regelmäßig nicht *self-executing* sind, sondern der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen bedürfen. Der Beschwerdeführer, der eine Individualbeschwerde auf das Abstimmungsverhalten eines Vertragsstaats im Sicherheitsrat stützen würde, wäre also durch dieses Verhalten nicht beschwert; die Individualbeschwerde wäre daher – als Individualbeschwerde gegen eine abstrakte Maßnahme – unzulässig, weil mit den Menschenrechtsverträgen *ratione materiae* unvereinbar.⁷⁵

⁷⁴ EGMR, *Matthews* (Anm. 12), § 33.

⁷⁵ Vgl. z.B. EGMR, *Beyeler/Italien*, appl. no. 33206/96, Urteil vom 5.1.2000, Rep. 2000-I, 57, §§ 109 f.; EGMR, *Klass/Deutschland*, appl. no. 5029/71, Urteil vom 6.9.1978, Serie A, Nr. 28, § 34. Und vgl., besonders klar, MRA, *Robert Faurisson/Frankreich*, comm. no. 550/1993, Beschluss vom

Gleichzeitig wäre regelmäßig eine Individualbeschwerde gegen das konkrete, möglicherweise Menschenrechte verletzende Verhalten der Einsatzkräfte im Einsatzgebiet unzulässig, weil dieses durch Art. 103 VNC gerechtfertigt ist. Anders verhält es sich nur bei einer Individualbeschwerde gegen solches Verhalten von Einsatzkräften, wenn diese einem Vertragsstaat angehören, der im Einsatzgebiet an Menschenrechte gebunden ist und der selbst als Mitglied des Sicherheitsrats einem entsprechenden Beschluss unter Verstoß gegen seine Pflicht zugestimmt hat, Ziel und Zweck des Menschenrechtsvertrags nicht zu vereiteln. Da sich dieser Vertragsstaat auf den Sicherheitsratsbeschluss nicht zur Rechtfertigung einer Menschenrechte verletzenden Maßnahme im Einsatzgebiet berufen kann, ist hier die Individualbeschwerde nicht gegen den Beschluss, wohl aber gegen das Verhalten der Einsatzkräfte grundsätzlich zulässig.

Hingegen dürfte es grundsätzlich nicht möglich sein, ein solches Verhalten von Einsatzkräften eines anderen Staates dem Abstimmungsverhalten eines zustimmenden Vertragsstaates zuzurechnen, diesen also mittelbar für das Verhalten der Einsatzkräfte des anderen Staates verantwortlich zu machen. Nach Völkergewohnheitsrecht in der Form, wie es im Entwurf der ILC über die Staatenverantwortlichkeit wiedergegeben wird,⁷⁶ kommt eine mittelbare Verantwortlichkeit eines Staates – hier: des zustimmenden Vertragsstaates – für die Handlungen eines anderen – hier: des Einsatzstaates – grundsätzlich nur in Betracht, wenn die Handlung des letzteren Staates ein *“internationally wrongful act”* ist,⁷⁷ also das Völkerrecht verletzt. Das ist wegen Art. 103 VNC gerade nicht der Fall, wenn der zustimmende Vertragsstaat und der Einsatzstaat nicht identisch sind.

Völkergewohnheitsrecht, wie es im Entwurf der ILC über die Staatenverantwortlichkeit wiedergegeben wird, erkennt eine einzige Ausnahme von dem Erfordernis eines *“internationally wrongful act”* in dem Fall an, dass der handelnde Staat durch unwiderstehlichen Zwang eines anderen zu einer Handlung gezwungen wird, die ohne diesen Zwang rechtswidrig wäre: Hier ist der zwingende Staat für die Handlung des gezwungenen verantwortlich.⁷⁸ Eine Sicherheitsratsresolution, die dem mit ihrer Durchführung betrauten Einsatzstaat ihrem Wortlaut nach erlaubt, die gegen Menschenrechtspositionen zu verstoßen, und die ein solches Verhalten damit rechtmäßig macht, kann jedoch nicht mit unwiderstehlichem Zwang eines zustimmenden Vertragsstaates auf den Einsatzstaat gleichgesetzt werden.

8.11.1996, § 9.3, sowie das Sondervotum von Elizabeth Evatt, David Kretzmer und Eckart Klein, § 9; MRA, *Keith Cox/Kanada*, comm. no. 539/1993, Beschluss vom 9.12.1994, § 10.4, m.w.N.

⁷⁶ State Responsibility. Titles and texts of the draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts adopted by the Drafting Committee on second reading, A/CN.4/L.602/Rev.1 of 26 July 2001, verfügbar unter <www.un.org/law/ilc/sessions/53/english/602rev1e.pdf>.

⁷⁷ Vgl. *ibid.* Art. 16 and 17.

⁷⁸ *Ibid.*, Art. 18.

V. Schluss

Gegen Beschlüsse des Sicherheitsrats als solche gibt es keinen Rechtsschutz. Das ist unter Gesichtspunkten des Menschenrechtsschutzes nicht unbedenklich; es wäre naiv, den Sicherheitsrat ohne weiteres als menschenrechtsfreundliche Institution zu betrachten. Der Sicherheitsrat setzt sich aus Staatenvertretern zusammen und ist deshalb, was die Beachtung der Menschenrechte betrifft, grundsätzlich nicht weniger verdächtig als die Staaten selbst, gegen die sich die Menschenrechte in erster Linie richten. Es erschien deshalb der Mühe wert, zu untersuchen, ob der Sicherheitsrat indirekt, über seine Mitglieder, an Menschenrechtsverträge gebunden werden kann, ob also das Abstimmungsverhalten derjenigen Mitglieder des Sicherheitsrats, die zugleich Vertragsstaaten der Menschenrechtsverträge sind, an diese gebunden ist. Es hat sich gezeigt, dass das in gewissem Umfang der Fall ist. Jedoch entsprechen dieser (schon eingeschränkten) materiellen Bindung kaum prozedurale Sicherungen, die dem Bürger zugänglich wären. Der praktisch wichtigste Befund ist deshalb der, dass ein zustimmender Vertragsstaat, der selbst mit der Durchführung eines Sicherheitsratsbeschlusses betraut ist und durch diesen dabei von der Pflicht zur Beachtung der Menschenrechte dispensiert werden soll, sich auf diesen Dispens nicht berufen kann, wenn er im Einsatzgebiet grundsätzlich an Menschenrechte gebunden ist und diese verletzt. Gegen eine solche Verletzung ist (auch) die Individualbeschwerde zu den Vertragsorganen eröffnet. Insoweit kann sich ein Vertragsstaat nicht hinter dem Beschluss des Sicherheitsrats verstecken; ihm wird vielmehr der „*corporate veil*“ entzogen und der menschenrechtliche Durchgriff auf ihn eröffnet.

Summary⁷⁹

The Protection of Human Rights Against Security Council Resolutions – Possibilities and Limits

The article discusses the complex question whether those members of the Security Council that are at the same time States parties to the European Convention on Human Rights and/or the International Covenant on Civil and Political Rights are by those treaties prohibited from voting for a Security Council resolution authorizing, at least on the face of it, military or police forces of States parties, or other States, to violate human rights positions in the theatre of action concerned by the resolution.

The article affirms that the States parties are bound by the respective human rights treaties when voting in the Security Council, such voting being an exercise of jurisdiction. The States parties are therefore bound to prevent, as far as possible, the adoption of Security Council resolutions the voting of which would violate their treaty obligations.

⁷⁹ Summary by the author.

Considering the cases in which an approval of a Security Council resolution would violate such an obligation one has to distinguish between the act of voting and the behaviour of the forces in the theatre of action. Concerning the former, the article concludes that the international law principle prohibiting a State party to frustrate the object and purpose of a treaty is violated by a State party's approval of a Security Council resolution authorizing human rights violations by military forces of a State that is bound, in the theatre of action, by the same treaty. States parties to the ECHR are bound by that treaty in all theatres of action under their effective jurisdiction while States parties to the CCPR are so bound only at home. Concerning the latter, the article concludes that acts of forces in the theatre of action authorized by a Security Council resolution but otherwise prohibited by a human rights treaty are illegal only if the forces are those of a State having voted for the resolution in violation of that treaty.

The article then considers procedural safeguards. An individual complaint, it concludes, against the voting of a Security Council resolution generally will be inadmissible because the victim will not be concerned individually. It will generally be inadmissible also against acts in the theatre of action, those acts being not illegal because of the Security Council resolution. It will be admissible only, and that is in practical terms the most important finding, against acts of the forces of a State having voted for that resolution in violation of a human rights treaty obligation, such a State being estopped from relying on the Security Council resolution.