

Peter Neusüß

**Legislative Maßnahmen
des UN-Sicherheitsrates im Kampf
gegen den internationalen Terrorismus**

Eine Untersuchung des Inhalts und
der Rechtmäßigkeit von Resolution 1373
unter besonderer Berücksichtigung
der Reaktionen der Staaten



Herbert Utz Verlag · München

Europäisches und Internationales Recht

herausgegeben von

Prof. Dr. Georg Nolte und Prof. Dr. Rudolf Streinz
Ludwig-Maximilians-Universität München

begründet von

Prof. Dr. Bruno Simma
unter dem Titel Europarecht–Völkerrecht

Band 70



„Dieses Softcover wurde auf FSC-zertifiziertem Papier gedruckt. FSC (Forest Stewardship Council) ist eine nichtstaatliche, gemeinnützige Organisation, die sich für eine ökologische und sozialverantwortliche Nutzung der Wälder unserer Erde einsetzt.“

Zugl.: Diss., München, Univ., 2008

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von Abbildungen, der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen bleiben – auch bei nur auszugsweiser Verwendung – vorbehalten.

Copyright © Herbert Utz Verlag GmbH · 2008

ISBN 978-3-8316-0794-5

Printed in Germany

Herbert Utz Verlag GmbH, München
089-277791-00 · www.utz.de

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis.....	IX
Einleitung.....	1
1. Teil	
Die Entwicklung legislativer Maßnahmen, insbesondere im Kampf gegen den Terrorismus.....	5
1. Kapitel	
Untersuchungsgegenstand.....	6
2. Kapitel	
Die Behandlung des Terrorismus vor dem 11. September 2001.....	12
3. Kapitel	
Das derzeitige Counter-Terrorism Regime des Sicherheitsrates.....	50
4. Kapitel	
Abstrakt-generelle Maßnahmen des Sicherheitsrates auf weiteren Themenfeldern und die Behandlung derselben durch die Generalversammlung und in Verträgen.....	123
2. Teil	
Rechtliche Bewertung anhand der Charta von 1945.....	137
5. Kapitel	
Systematische und historische Auslegungsmethodik.....	137
6. Kapitel	
Die effektive Begrenzung der Befugnisse des Sicherheitsrates durch die Charta.....	140
7. Kapitel	
Wortlaut und innere Systematik der Artikel 39 und 41.....	159

VIII

8. Kapitel	
Die „exekutive“ Funktion des Sicherheitsrates in der Charta.....	175
9. Kapitel	
Das Verhältnis zwischen Sicherheitsrat und Generalversammlung.....	195
3. Teil	
Rechtliche Bewertung unter Einbezug dynamischer Entwicklungen.....	205
10. Kapitel	
Bedeutung der Ziele und der Praxis für die Auslegung der Charta.....	206
11. Kapitel	
Bedrohungen des Weltfriedens durch nichtstaatliche Akteure.....	212
12. Kapitel	
Notwendigkeit neuer völkerrechtlicher Regelungen.....	217
13. Kapitel	
Der Sicherheitsrat als Gesetzgeber im Lichte der Ziele der Charta.....	224
14. Kapitel	
Akzeptanz der legislativen Rolle des Sicherheitsrates durch die Generalversammlung und die Mitgliedstaaten.....	236
15. Kapitel	
Reichweite einer Präzedenzwirkung.....	328
Gesamtergebnis:	
Abwägung der dynamischen und statischen Auslegung unter Berücksichtigung der Diskussion um die Konstitutionalität der Charta.....	350
Abkürzungsverzeichnis.....	XIX
Anhang.....	XXIII

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht.....	VII
Einleitung.....	1
1. Teil	
Die Entwicklung legislativer Maßnahmen, insbesondere im Kampf gegen den Terrorismus.....	5
1. Kapitel	
Untersuchungsgegenstand.....	6
A. Arbeitsdefinition „Terrorismus“.....	6
B. Definition „Legislative Maßnahme“.....	7
C. Negative Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes.....	8
2. Kapitel	
Die Behandlung des Terrorismus vor dem 11. September 2001.....	12
A. Terrorismus und der Völkerbund.....	12
B. Die Praxis des Sicherheitsrates.....	13
I. Auslegung von Resolutionen des Sicherheitsrates.....	14
1. Allgemeine Auslegungsregeln.....	14
2. Verbindlichkeit von Resolutionen.....	19
II. Entführungen und Geiselnahmen in den 1970er und 1980er.....	20
1. Geschichtlicher Hintergrund.....	21
2. Reaktion des Sicherheitsrates.....	22
3. Schlussfolgerungen.....	24
III. Die Reaktion auf terroristische Anschläge seit dem Ende des kalten Krieges.....	25
1. Der Anschlag auf Pan Am Flug 103 über Lockerbie.....	25
a) Geschichtlicher Hintergrund.....	25
b) Reaktion des Sicherheitsrates.....	27
2. Der Mordanschlag auf Mubarak.....	29
a) Geschichtlicher Hintergrund.....	29

b) Reaktion des Sicherheitsrates.....	29
3. Die Anschläge auf die US-amerikanischen Botschaften in Nairobi und Dar-es-Salaam.....	30
a) Geschichtlicher Hintergrund.....	30
b) Reaktion des Sicherheitsrates.....	31
4. Verurteilungen von terroristischen Anschlägen.....	34
5. Schlussfolgerungen.....	34
IV. Resolutionen des Sicherheitsrates zum Terrorismus allgemein.....	34
V. Ergebnis.....	39
C. Die Praxis der Generalversammlung und bestehende völkerrechtliche Regelungen.....	39
I. Allgemeiner Ansatz.....	41
II. Flugzeugentführungen und Geiselnahmen.....	44
III. Bombenattentate.....	46
IV. Finanzierung.....	47
D. Das Verhältnis zwischen Sicherheitsrat und Generalversammlung.....	49
3. Kapitel	
Das derzeitige Counter-Terrorism Regime des Sicherheitsrates.....	50
A. Die Ereignisse vom 11. September 2001 und die unmittelbaren Reaktionen.....	51
I. Die Ereignisse am 11. September 2001.....	51
II. Unmittelbare Reaktionen innerhalb der USA.....	54
III. Reaktionen anderer Staaten und internationaler Organisationen.....	55
B. Das Zustandekommen der Resolutionen 1373 und auf dieser aufbauender Resolutionen.....	56
C. Inhaltliche Regelungen.....	57
I. Terrorismus als Bedrohung des Weltfriedens.....	58
1. Die Einstufung eines Phänomens als Bedrohung des Weltfriedens	59
2. Bedrohung des Weltfriedens durch nichtstaatliche Akteure.....	61
II. Regelungen zur nationalen Umsetzung.....	63

1. Antifinanzierungsmaßnahmen.....	64
a) Kriminalisierung der Finanzierung von terroristischen Handlungen.....	64
b) Einfrieren von finanziellen Mitteln.....	67
c) Das Untersagen der Zurverfügungstellung finanzieller Mittel und Dienstleistungen.....	68
d) Die „Generalklausel“.....	70
e) Zwischenergebnis.....	70
2. Andere Bestimmungen auf nationaler Ebene.....	71
a) Versagung und Verhinderung der Unterstützung.....	71
b) Einschränkung der Bewegungsfreiheit.....	72
c) Strafbewehrung und -verfolgung.....	74
3. Zwischenergebnis.....	78
III. Regelungen zur Kooperation zwischen den Staaten.....	79
1. Prävention.....	79
2. Strafverfolgung.....	80
3. Internationale Konventionen.....	80
IV. Erklärungen, Präambel.....	82
1. Unvereinbarkeit des Terrorismus mit der UN-Charta.....	82
2. Der Sicherheitsrat als Aktionsrahmen.....	84
3. Weitere Erklärungen.....	85
4. Verhältnis zu weiterem Völkerrecht, insbesondere den Menschenrechten.....	86
V. Die Definition des Begriffes „Terrorismus“.....	89
1. Grundlage der Auslegung.....	91
2. Die Ausnahme für „Freiheitskämpfer“.....	93
3. Der Staat als Täter.....	98
4. Militär und Polizei als Opfer, Anschläge auf politische Personen	99
5. Personenschaden, Ausmaß und Internationalität.....	100
6. Zwischenergebnis.....	101
D. Die Überwachung der Umsetzung durch das CTC und das CTED.....	102
I. Rechtsgrundlagen.....	102

XII

II. Ziel.....	103
III. Mittel.....	105
1. Staatenberichte.....	105
2. Vermittlung von Hilfen.....	107
3. Set of best practices.....	108
4. Vernetzung mit anderen Institutionen.....	108
5. Staatenbesuche.....	111
6. Berichte an den Sicherheitsrat, Transparenz der Arbeit, Konsensorientierung.....	113
IV. Organisationsstruktur.....	113
V. Durchsetzung von Resolution 1373 durch einzelne Mitglieder.....	117
E. Schlussfolgerungen.....	118
4. Kapitel	
Abstrakt-generelle Maßnahmen des Sicherheitsrates auf weiteren Themenfeldern und die Behandlung derselben durch die Generalversammlung und in Verträgen.....	123
A. Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen- Resolution 1540. .	123
B. Friedensmissionen und der internationale Strafgerichtshof.....	128
C. Kinder, Frauen und Zivilisten in bewaffneten Konflikten.....	130
D. Andere Themengebiete.....	133
E. Schlussfolgerungen.....	134
2. Teil	
Rechtliche Bewertung anhand der Charta von 1945.....	137
5. Kapitel	
Systematische und historische Auslegungsmethodik.....	137
6. Kapitel	
Die effektive Begrenzung der Befugnisse des Sicherheitsrates durch die Charta.....	140
A. Die Nachprüfbarkeit der Feststellung einer Friedensbedrohung.....	143

B. Materielle Bindung an die Charta.....	147
C. Rechtsfolgen chartawidriger Resolutionen.....	150
I. Befolgungspflicht chartawidriger Resolutionen.....	150
II. Eingeschränkte Befolgungspflicht chartawidriger Resolutionen. . .	156
III. Ergebnis.....	159
7. Kapitel	
Wortlaut und innere Systematik der Artikel 39 und 41.....	159
A. Artikel 39.....	161
B. Artikel 41.....	170
C. Ergebnis.....	174
8. Kapitel	
Die „exekutive“ Funktion des Sicherheitsrates in der Charta.....	175
A. Die Travaux Préparatoires.....	176
B. Die weiteren Artikel des VII. Kapitels.....	180
C. Die friedliche Beilegung von Streitigkeiten nach Kapitel VI.....	182
I. Die Begrenzung der Kompetenz nach Kapitel VI auf konkrete Fälle	182
II. Die Übertragbarkeit der Begrenzung im Allgemeinen.....	183
D. Artikel 2 Abs. 5: Keine Hilfe für Adressat von Zwangsmaßnahmen...	189
E. Beschlussverfahren – Beteiligung von Nichtmitgliedern Artikel 31, 32, 44.....	191
9. Kapitel	
Das Verhältnis zwischen Sicherheitsrat und Generalversammlung.....	195
3. Teil	
Rechtliche Bewertung unter Einbezug dynamischer Entwicklungen.....	205
10. Kapitel	
Bedeutung der Ziele und der Praxis für die Auslegung der Charta.....	206

XIV

A. Teleologische Auslegung und implied powers.....	206
B. Die Praxis als Auslegungsmittel.....	208
11. Kapitel	
Bedrohungen des Weltfriedens durch nichtstaatliche Akteure.....	212
12. Kapitel	
Notwendigkeit neuer völkerrechtlicher Regelungen.....	217
13. Kapitel	
Der Sicherheitsrat als Gesetzgeber im Lichte der Ziele der Charta.....	224
A. Hauptverantwortung für den Weltfrieden bei Sicherheitsrat.....	225
B. Das Prinzip der souveränen Gleichheit.....	231
C. Gewaltenteilung/Demokratieprinzip.....	233
14. Kapitel	
Akzeptanz der legislativen Rolle des Sicherheitsrates durch die Generalversammlung und die Mitgliedstaaten.....	236
A. Generalversammlung.....	237
B. Mitgliedstaaten.....	244
I. Grundsätzliche Unterstützung.....	246
1. Staaten, die unmittelbar eine Anerkennung einer Legislativbefugnis bekundet haben.....	246
2. Staaten, die ihre Unterstützung für eine legislative Resolution erklärt haben.....	264
3. Länder, die keine explizite Stellungnahme abgegeben haben....	272
II. Zweifel bis hin zur vollständigen Ablehnung.....	273
1. Staaten mit Zweifeln bereits zu Resolution 1373.....	273
a) Ägypten.....	273
b) Benin.....	277
c) Kuba.....	279
d) Libyen.....	284
e) Mongolei.....	286
f) Südafrika.....	288
g) Ergebnis.....	290

2. Unterstützung 1373 – spätere Ablehnung.....	290
a) Algerien.....	290
b) Brasilien.....	294
c) Costa Rica.....	297
d) Ecuador.....	299
e) Indien.....	300
f) Indonesien.....	304
g) Irak.....	305
h) Iran.....	306
i) Jamaika.....	307
j) Liechtenstein.....	309
k) Malaysia.....	311
l) Mexiko.....	312
m) Myanmar.....	315
n) Namibia.....	316
o) Nepal.....	317
p) Pakistan.....	319
q) Paraguay.....	321
r) Peru.....	322
s) Syrien.....	322
t) Ergebnis.....	324
3. Nur Zweifel/Ablehnung Resolution 1422 und 1487.....	325
III. Ergebnis.....	326
C. Präzedenz- oder Einzelfall ?.....	326
15. Kapitel	
Reichweite einer Präzedenzwirkung.....	328
A. Bedrohungen des Weltfriedens.....	330
B. Bezug zu Charta, Verträgen und weiterem Völkerrecht.....	331
I. Verhältnis zur Charta.....	331
II. Verhältnis zu anderen völkerrechtlichen Verträgen.....	332
C. Notstandsgesetzgeber.....	335
D. Regelungen nur im Sinne eines weitgehenden Konsenses der Staatengemeinschaft.....	337

E. Keine Delegation der Entscheidungsbefugnis – keine unilaterale Durchsetzung.....	342
F. Transparenz des Verfahrens.....	349
G. Ergebnis.....	350

Gesamtergebnis:

Abwägung der dynamischen und statischen Auslegung unter Berücksichtigung der Diskussion um die Konstitutionalität der Charta	350
---	------------

A. Zusammenfassung der Auslegungsergebnisse.....	350
B. Abwägung der Auslegungsergebnisse.....	352
I. Unter Anwendung klassischer Auslegungsregeln.....	352
II. Auslegung der Charta unter konstitutionellen Aspekten.....	353
1. Perpetuität.....	358
2. Unabhängiges „Regierungssystem“.....	360
3. Gewaltenteilung und rechtlicher Schutz des Einzelnen.....	362
4. Die Herausbildung einer Gemeinschaft.....	364
C. Ausblick.....	366

Abkürzungsverzeichnis.....	XIX
-----------------------------------	------------

Anhang.....	XXIII
--------------------	--------------

A. Resolution 1373.....	XXIII
B. Gerichtsurteile.....	XXVI
C. Offizielle Dokumente.....	XXVII
I. Generalversammlung.....	XXVII
1. Resolutionen.....	XXVII
2. Protokolle.....	XXIX
3. Weitere Dokumente.....	XXX
II. Sicherheitsrat.....	XXX
1. Resolutionen.....	XXX
2. Protokolle.....	XXXII

3. Weitere Dokumente des Sicherheitsrates und seiner Ausschüsse	XXXIII
.....
III. Dokumente anderer Organe und Organisationen.....	XXXVII
D. Bibliographie.....	XXXVIII

Einleitung

„International law governs relations between independent States. The rules of law binding upon States therefore emanate from their own free will as expressed in conventions or by usages generally accepted as expressing principles of law and established in order to regulate the relations between these co-existing independent communities or with a view to the achievement of common aims. Restrictions upon the independence of States cannot therefore be presumed.“¹

„Never before in history have the regulatory needs of the international community been as acute as today.“²

Das erste Zitat entstammt dem Urteil des Ständigen Internationalen Gerichtshof im Lotus Fall und wird als Lotus-Prinzip bezeichnet. Damit verwandt ist das Prinzip, „the general consent of states creates rule of general application“³. Dieses Prinzip betont zum einen die Notwendigkeit der Zustimmung des einzelnen Staates und zum anderen des Konsenses der Staaten insgesamt zur Entstehung einer rechtsverpflichtenden Regel. Eine Lösung für den von Tomuschat bereits 1993 im zweiten Zitat beschriebene Situation, dass neue rechtliche Regelungen im Zweifel auch ohne den Konsens aller Staaten notwendig erscheinen, bietet dieses Prinzip nicht. Als Lösung würde sich ein von einigen Staaten besetztes Legislativorgan anbieten, das für alle Staaten verbindliche Regelungen setzt. Das zuvor genannte Prinzip steht der Existenz eines solchen Organs aber scheinbar entgegen. Daher ging die Judikatur und die Völkerrechtswissenschaft bislang auch von der Abwesenheit eines solchen Organs aus.⁴

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen beschloss gut zwei Wochen nach den Anschlägen vom 11. September 2001 in New York, Washington und

-
- 1 Permanent Court of International Justice, "The case of the S.S. 'Lotus'" vom 7. September 1927, Publications of the permanent court of international justice , 1927, Series A - No. 10 Collection of Judgments, S. 18.
 - 2 Christian Tomuschat, Obligations arising for states without or against their will, Haage Academie voor Internationaal Recht: Recueil des cours 1993(241), S. 195, 212.
 - 3 Ian Brownlie, Principles of public international law, Oxford [u.a.]: Oxford Univ. Press, 2003, S. 2.
 - 4 Vgl. nur: Alfred Verdross und Bruno Simma, Universelles Völkerrecht: Theorie u. Praxis, Berlin: Duncker & Humblot, 1984, §§ 40 f; für das System der Vereinten Nationen: ICTY, Prosecutor v. Dusko Tadic a/k/a 'Dule', "Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction" vom 2. Oktober 1995, Aktenzeichen IT-94-I-AR, ILM , 1996, 35, § 43: „There is . . . no legislature, in the technical sense of the term, in the United Nations system. . . . That is to say, there exists no corporate organ formally empowered to enact laws directly binding on international legal subjects.“

Pennsylvania, am 28. September 2001, Resolution 1373, in der er terroristische Handlungen per se als eine Bedrohung des Weltfriedens einstuft und die Staaten zu verschiedenen Maßnahmen zu deren Bekämpfung verpflichtet. Zuvor hatte der Sicherheitsrat verbindliche Maßnahmen nur aufgrund Bedrohungen des Weltfriedens durch konkrete Situationen ergriffen. Der Einsatz des neuen Instruments, der Vorgabe verbindlicher Regelungen unabhängig von einem Einzelfall durch den Sicherheitsrat, blieb kein Einzelfall. In mehreren weiteren Resolutionen präziserte und erweiterte der Sicherheitsrat die Maßnahmen im Kampf gegen den internationalen Terrorismus; im Jahr 2004 beschloss er mit Resolution 1540 eine Resolution gleicher Art zur Bekämpfung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen. Der Präsident des Sicherheitsrates äußerte sich kurz vor der Verabschiedung der Resolution auf einer Pressekonferenz dahingehend, dass der Sicherheitsrat in Zukunft häufiger zu dem neuen Instrument greifen werde.⁵ Der Sicherheitsrat hat damit eine Rolle auf internationale Ebene übernommen, die auf nationaler Ebene dem Gesetzgeber zukommt. Der Sicherheitsrat könnte also in der Rolle eines Legislativorgans jedenfalls im Bereich der internationalen Sicherheit eine Lösung für das Problem unzureichender rechtlicher Regelungen darstellen.

Die Anschläge des 11. September 2001 werden als ein Wendepunkt der jüngeren Geschichte bezeichnet. Der Terrorismus ist in den Mittelpunkt der nationalen wie internationalen Politik gerückt. Dieses wird sehr deutlich an der Wortwahl des Sicherheitsrates, der den internationalen Terrorismus als „scourge“⁶ bezeichnet,⁷ und die Eliminierung des Terrorismus in den gleichen Rang erhebt wie die des Krieges, nennt der erste Satz der Präambel der UN-Charta, doch das Ziel, künftige Generationen von der „scourge of war“ zu bewahren.⁸

Die Verschiebung des Schwerpunktes internationaler Politik steht in einer Wechselwirkung mit dem Völkerrecht. Auf der einen Seite setzt das Völkerrecht dem Einsatz neuer Mittel Grenzen, auf der anderen Seite wird das Völkerrecht durch die Nutzung neuer Instrumente selbst beeinflusst. Es stellen sich damit mehrere Fragen: Gibt es als eine Folge der Anschläge vom 11. September 2001 nun doch ein Legislativorgan auf internationaler Ebene? Ist der Sicherheitsrat zu

5 Pressekonferenz des Präsidenten des Sicherheitsrates am 2. April 2004, verfügbar unter: <http://www.un.org/News/briefings/docs/2004/pleugerpc.DOC.htm> (zuletzt besucht am 14. 9. 2006), wörtlich heißt es: „Starting with the creation of the Counter-Terrorism Committee and now weapons of mass destruction, that Council would be needed more and more to do that kind of legislative work, he said.“

6 Zu deutsch „Geißel“.

7 S/RES/1377 vom 12. November 2001, §§ 8, 10 und 15 der Deklaration.

8 Es heißt dort: „WE THE PEOPLES OF THE UNITED NATIONS DETERMINED to save succeeding generations from the scourge of war.“.

dem Einsatz des neuen Instruments nach bestehendem Völkerrecht befugt? Hat sich das Recht durch Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen und darauf reagierende Übung des Sicherheitsrates und der Staaten derart angepasst, dass das neue Instrument nunmehr mit dem Völkerrecht vereinbar ist? Wenn dem so ist, unter welchen Bedingungen ist der Sicherheitsrat zum Einsatz dieses Instruments befugt?

Auf politischer oder rechtspolitischer Ebene können gute Gründe angeführt werden, die verschiedenen Fragen in der einen oder in der anderen Weise zu beantworten. Für den Einsatz des neuen Instruments spricht, dass eine Reaktion auf konkrete Situationen zur Erhaltung des Weltfriedens durch den Terrorismus nicht ausreicht. Anders als Kriege zwischen Staaten zeichnet sich ein terroristischer Anschlag nicht durch eine zuvor bestehende Krise ab, in der auf die Beteiligten durch den Sicherheitsrat eingewirkt werden kann. Der Sicherheitsrat könnte erst dann eingreifen, wenn ein Anschlag verübt worden ist, also regelmäßig zu spät. Er ist weiterhin allein in der Lage, in kurzer Zeit Regelungen zu schaffen, die er für die Prävention von Terroranschlägen für unerlässlich hält. Die Aushandlung einer entsprechenden Konvention durch die Staaten benötigte bis zum Inkrafttreten nach Ratifizierung eine ungleich längere Zeit, so sich die Staaten denn auf Regelungen einigen können. Weiterhin ist der Sicherheitsrat in der Lage, notfalls durch Zwangsmaßnahmen und das politische Gewicht seiner Mitglieder auch für die effektive Umsetzung der Regelungen zu sorgen. Auch macht eine abstrakte Vorgabe von Regelungen den Sicherheitsrat für die Mitgliedstaaten berechenbarer. Der Sicherheitsrat könnte nämlich feststellen, dass ein Staat dadurch den Frieden bedroht, dass er nicht die aus Sicht des Sicherheitsrates notwendigen Schritte zur Bekämpfung des Terrorismus ergreift. In diesem Fall reagierte der Sicherheitsrat im Rahmen seiner klassischen Kompetenz, nämlich hinsichtlich einer konkreten Situation. Durch die Beschreibung der notwendigen Schritte in einer abstrakt-generellen Weise können sich die Staaten langfristig darauf einstellen. Es ist also im Interesse der Staaten, dass der Sicherheitsrat deutlich macht, wodurch ein Staat den Weltfrieden bedrohen kann. Dafür würde es allerdings ausreichen, die Schritte nur zu empfehlen und nicht auch verbindlich vorzuschreiben.

Gegen eine Befugnis des Sicherheitsrat, den Staaten abstrakt-generelle Regelungen verbindlich vorzuschreiben, kann eingewendet werden, dass dem Sicherheitsrat allein eine Polizeifunktion zukomme. Allein die Generalversammlung sei innerhalb der Vereinten Nationen das Forum, das sich mit abstrakt-generellen Regelungen befassen kann. Aufgrund seiner Zusammensetzung aus nur zehn gewählten und fünf ständigen Mitgliedern sei der Sicherheitsrat nicht das geeignete Organ, Recht für alle Staaten zu setzen. Auch sei das Beschlussverfahren derart intransparent, dass es den Anforderungen an den Erlass von Recht nicht

genüge. Das Entstehen völkerrechtlicher Verpflichtungen der Staaten habe stets das Einverständnis des verpflichteten Staates zur Voraussetzung. Dieses Prinzip müsse Bestand haben. Diese Voraussetzung erfülle eine Resolution des Sicherheitsrates aber gerade nicht.

Ziel dieser Arbeit ist es, einen Beitrag zu der Beantwortung der Fragen in rechtlicher Hinsicht zu leisten. Es soll untersucht werden, inwieweit die genannten Argumente durch das Völkerrecht untermauert werden können. Dieser Versuch erstreckt sich dabei aber nicht auf das abstrakte Problem, ob das Völkerrecht allgemein einem zentralen Legislativorgan zugänglich ist. Vielmehr geht es konkret um die Vereinbarkeit mit der UN-Charta der vom Sicherheitsrat bereits erlassenen Resolutionen, die auf eine abstrakte Bedrohung des Weltfriedens gründen und entsprechend abstrakt-generelle, für die Staaten als verbindlich formulierte Regelungen enthalten, und die Frage, ob diese Maßnahmen einen Präzedenzfall für die Zukunft darstellen. Sind die Maßnahmen nämlich mit der UN-Charta vereinbar, so folgt aus der Annahme der UN-Charta durch die Mitgliedstaaten deren Zustimmung zu den Maßnahmen. Ein Gegensatz zu den anfangs zitierten Prinzipien bestünde nicht.

Es ist zunächst zu analysieren, welche Besonderheiten diese Resolutionen aufweisen, in welchem Gesamtzusammenhang sie erlassen wurden und welche Geschichte ihnen vorausgeht. Dieser Aufgabe ist der erste Teil der Arbeit gewidmet, der damit auch den Untersuchungsgegenstand präzisiert. Dieser Teil konzentriert sich auf Maßnahmen im Kampf gegen den Terrorismus, zeigt aber auch andere Gebiete auf, in denen der Sicherheitsrat ebenfalls aufgrund abstrakter Phänomene Maßnahmen, wenn auch unverbindlicher Art, ergriffen hat. Die Erörterung der Vereinbarkeit mit der UN-Charta gliedert sich in zwei Teile, zunächst unter Zugrundelegung einer „statischen“ und danach einer „dynamischen“ Auslegung des Vertrages. Die „statische“ Auslegung beinhaltet dabei die Analyse der Charta nach dem Wortlaut, der Systematik und der Travaux Préparatoires. In dem Teil der „dynamischen“ Auslegung geht es um die teleologische und praxisorientierte Auslegung. Dabei liegt ein Schwerpunkt auf der Untersuchung der Akzeptanz der untersuchten Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten, die eine Aufarbeitung der Äußerungen aller Mitgliedstaaten enthält und der Frage, ob sich daraus eine Präzedenzwirkung für eine zukünftige gesetzgeberische Tätigkeit des Sicherheitsrates ergibt. Das Buch schließt mit der Abwägung der Ergebnisse der verschiedenen Auslegungsmethoden, in die auch die Diskussion um die Konstitutionalität der UN-Charta einfließt. Dabei werden die Grenzen einer möglichen Legislativbefugnis des Sicherheitsrates diskutiert, wie sie sich großteils aus der Auslegung der Charta ergeben haben.

1. Teil

Die Entwicklung legislativer Maßnahmen, insbesondere im Kampf gegen den Terrorismus

Dieser Teil widmet sich einer umfassenden Darstellung der Maßnahmen des Sicherheitsrates gegen den internationalen Terrorismus nach dem 11. September 2001. Ziel dieses Teiles ist es, den Gegenstand der rechtlichen Bewertung zu präzisieren.

Die Beschreibung und Auslegung der bislang verabschiedeten legislativen Resolutionen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, zuvörderst der Resolution 1373, und der zu Überwachung ihrer Umsetzung eingesetzten Ausschüsse steht daher im Vordergrund. Um diese Resolutionen in den Kontext zu stellen, werden die Behandlung des Terrorismus durch den Sicherheitsrat vor dem 11. September 2001 und abstrakt-generelle Maßnahmen auf anderen Gebieten einbezogen. Der Einordnung der Maßnahmen des Sicherheitsrates in das tatsächliche und rechtliche Umfeld dient jeweils eine Zusammenfassung der für die Maßnahmen ursächlichen historischen Geschehnisse und eine Darstellung von Resolutionen der Generalversammlung und von Verträgen zwischen den Mitgliedstaaten zum jeweiligen Themenbereich. Daneben bereitet dieser Teil auch eine praxisorientierte Auslegung der Charta im nachfolgenden Teil vor. Die Reaktionen der Generalversammlung und der Mitgliedstaaten auf Resolution 1373 werden aber erst im nachfolgenden Teil im Zusammenhang der praxisorientierten Auslegung dargestellt.

Die Beschreibung der Praxis umfasst Maßnahmen des Sicherheitsrates auf dem Gebiet der Bekämpfung des Terrorismus und legislative Maßnahmen auch auf anderen Gebieten. Um diese Auswahl zu treffen, ist es notwendig, vorab die Begriffe „Terrorismus“ und „legislative Maßnahme“ zu definieren.

1. Kapitel

Untersuchungsgegenstand

A. Arbeitsdefinition „Terrorismus“

Der Begriff „Terrorismus“ entbehrt einer einheitlichen Definition.¹ Auf internationaler Ebene wurde eine Definition des Terrorismus lange Zeit vermieden, da Uneinigkeit darüber bestand, was der Begriff genau umfassen sollte. Insbesondere drei Aspekte waren umstritten. Erstens konnte kein Konsens in der Frage hergestellt werden, ob Terrorismus allein eine Methode zu der Erreichung irgendeines Zieles beschreiben sollte oder ob einige Ziele aus der Definition herausfallen sollten. Letzteres kommt in dem berühmten Satz zum Ausdruck: „One man's terrorist is another man's freedom fighter“. Zweitens war keine Einigkeit darüber zu erlangen, ob auch die Anwendung terroristischer Methoden durch einen Staat unter den Begriff Terrorismus fallen sollte.² Drittens ist unklar, ob ein terroristischer Akt einen Personenschaden voraussetzt oder ob auch ein in irgendeiner Weise besonderer Sachschaden ausreicht.³

Um eine erschöpfende Auswahl der Praxis zu erhalten, ist eine weite Arbeitsdefinition vorzuziehen. Für eine weite Definition spricht auch, dass der Sicherheitsrat selbst bisher explizit keine Definition des Terrorismus vorgenommen hat. Daher soll die Arbeitsdefinition Staatsterrorismus sowie terroristische Methoden gleich mit welchem Ziel und gleich mit welchem Schaden einbeziehen. Damit soll für die Einstufung eines Aktes als terroristischer Akt folgendes objektives und subjektives Element ausreichen. Objektiv muss der Akt eine Straftat darstellen. Subjektiv muss die Tat darauf ausgerichtet sein, Angst und Schrecken in der Bevölkerung auszulösen oder eine Regierung oder internationale Organisation zu einem Verhalten zu veranlassen.⁴ Daneben werden ohne Rückgriff auf die Definition solche Resolutionen des Sicherheitsrates aufgenom-

1 Vgl. nur Christian Walter, *Defining Terrorism in National and International Law*, in: Christian Walter, Silja Vöneky, Volker Röben und Frank Schorkopf (Hrsg.), *Terrorism as a challenge for national and international law: security versus liberty?*, Berlin [u.a.]: Springer, 2004, S. 23, 24; Gilbert Guillaume, *Terrorism and International Law*, *The international and comparative law quarterly* 2004, Bd. 53(3), S. 537; Roslyn Higgins, *The General International Law of Terrorism*, in: Roslyn Higgins und Maurice Flory (Hrsg.), *Terrorism and international law*, London [u.a.]: Routledge, 1997, S. 13.

2 Christian Walter, *ibidem*, S. 33.

3 Vgl. eingehend zu der Problematik unten, S. 89.

4 Vgl. dazu Christian Walter, *ibidem*, S. 42.

men, in der der Sicherheitsrat eine Handlung selbst als terroristisch kennzeichnet.

B. Definition „Legislative Maßnahme“

Der Begriff „Internationale Gesetzgebung“ bzw. „international legislation“ wird von Autoren sehr unterschiedlich eingesetzt. Den größten Bereich deckt er nach folgender Definition ab: „both the process and the product of the conscious effort to make additions to, or changes in, the law of nations.“⁵ Weiterhin wurde der Begriff für rechtssetzende Verträge im Gegensatz zur Entstehung des Rechts durch Gewohnheitsrecht genutzt.⁶ Andere sehen darin Völkerrecht, das auch Staaten entgegen deren Willen bindet.⁷

Im Rahmen der Vereinten Nationen kann auf folgende, als weithin akzeptiert bezeichnete⁸, Definition von Edward Yemin zurückgegriffen werden:

„[L]egislative acts have three essential characteristics: they are unilateral in form, they create or modify some element of a legal norm, and the legal norm in question is general in nature, that is, directed to indeterminate addressees and capable of repeated application in time.“⁹

Diese Definition könnte aber so interpretiert werden, dass alle Resolutionen des Sicherheitsrates nach Artikel 41 darunter fallen, da sie unilateral vom Sicherheitsrat beschlossen werden, für die Staaten verbindlich sind und, zwar im Zweifel aufgrund einer konkreten Situation erlassen werden, von den Staaten aber unabhängig von dieser zugrunde liegenden Situation, auf immer wiederkehrende Sachverhalte anzuwenden sind.¹⁰ So ist beispielsweise ein Handelsembargo gegen ein Land für alle in dieses Land zu exportierenden Waren in einer abstrakt-generellen Weise anzuwenden. Das Charakteristische der zu untersuchenden Resolutionen liegt auch nicht darin, dass sie auf nationaler Seite das

5 z. B.: Manley Ottmer Hudson, *International Legislation: a coll. of the texts of multi-partite international instruments of general interest; Beginning with the Covenant of the League of Nations*, Washington: Carnegie Endowment for Internat. Peace, 1931, S. XIII.

6 z. B.: Robert Y. Jennings, *Nullity and effectiveness in international law*, Cambridge essays in international law: essays in honour of Lord (Arnold Duncan) McNair, London [u.a.]: Stevens, 1965, S. 64, 115.

7 So z. B. Alf Ross, *Is the charter of the United Nations a treaty or a constitution?*, *Ius gentium* 1949, Bd. 1(3), S. 238, 246.

8 Frederic L Kirgis Jr, *The Security Council's First Fifty Years*, *The American journal of international law* 1995, Bd. 89(3), S. 506, 520.

9 Edward Yemin, *Legislative powers in the United Nations and specialized agencies*, Leyden: Sijthoff, 1969, S. 6.

10 Vgl. Kirgis, *ibidem*, S. 520.

Tätigwerden des nationalen Gesetzgebers erfordern. Dieses kann beispielsweise auch durch ein Handelsembargo in einem konkreten Fall notwendig werden.

Die hier zu untersuchenden Resolutionen zeichnen sich zusätzlich zu den Elementen der Definition von Yemin dadurch aus, dass sie nicht auf eine konkrete Bedrohung des Weltfriedens reagieren und sich die Maßnahmen nicht gegen ein spezifisches Land richten. Im folgenden sollen unter legislativen Maßnahmen oder Resolutionen des Sicherheitsrates daher nur diejenigen verstanden werden, die in Reaktion auf eine abstrakte Gefahr generelle, verbindliche Regeln für alle Mitgliedstaaten in gleicher Weise enthalten, das heißt sie reagieren auf eine inhaltlich spezifizierte Gefahr und nicht auf eine konkrete Gefahr ausgehend von einem bestimmten Land oder einer bestimmten Region.¹¹ (Im folgenden auch bezeichnet als Reaktion auf ein „Phänomen“.) Insbesondere betreffen sie also keine örtlich und zeitlich bestimmbare Situation. Dadurch unterscheiden sie sich von „normalen“ Resolutionen, die verbindliche Regeln für alle Mitgliedstaaten bezüglich einer derart konkretisierten Situation enthalten. Entsprechend soll auch nur das Organ, dem die Kompetenz zum Erlass legislativer Maßnahmen zusteht, als Legislativorgan oder als internationaler Gesetzgeber bezeichnet werden. Eine „legislative Funktion“ übt ein Organ aus, das befugt ist, legislative Maßnahmen und/oder abstrakt-generelle Maßnahmen nicht verbindlicher Art zu erlassen.

Bei der Auswahl der Praxis sollen auch unverbindliche Resolutionen einbezogen werden, da sie eine Vorstufe zu verbindlichen Resolutionen bilden können.

C. Negative Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Die Definition des Begriffes „legislative Maßnahme“ begrenzt den Untersuchungsgegenstand bereits in einer positiven Weise. Untersucht wird die Kompetenz des Sicherheitsrates zum Erlass legislativer Maßnahmen. Dem Sicherheitsrat wurde in anderen Fällen aber auch schon eine rechtssetzende

11 So Bruno Simma, *From bilateralism to community interest in international law*, Haagse Academie voor Internationaal Recht: Recueil des cours 1994, Bd. 6, S. 217, 277; Christian Tomuschat, *Obligations arising for states without or against their will*, Haagse Academie voor Internationaal Recht: Recueil des cours 1993(241), S. 195, 344; vgl. weiterhin: José E. Alvarez, *Hegemonic international law revisited*, *The American journal of international law* 2003, Bd. 97(4), S. 873, 875; Matthew Happold, *Security Council Resolution 1373 and the Constitution of the United Nations*, *Leiden journal of international law* 2003, Bd. 16(3), S. 593; Paul C. Szasz, *Notes and Comments - The Security Council Starts Legislating*, *The American journal of international law* 2002, Bd. 96(4), S. 901; Axel Marschik, *The Security Council as World Legislator?: Theory, Practice & Consequences of an Expanding World Power*, *International Law and Justice Working Papers* 2005, Bd. 18, S. 5-6.

Funktion beigemessen. Der Untersuchungsgegenstandes soll daher nachfolgend vornehmlich zur Klarstellung durch eine negative Abgrenzung weiter präzisiert werden.

Noch zu Zeiten des Kalten Krieges äußerte der Sicherheitsrat sich in rechtlich relevanter Weise. So erklärte er im Jahr 1965 die Regierung von Rhodesien für illegal,¹² ebenso die Besetzung Namibias durch Südafrika im Jahr 1970.¹³ Die Erklärung der Unabhängigkeit eines türkischen zyprischen Staates 1983 stufte der Sicherheitsrat als „legally invalid“ ein.¹⁴ Diese Erklärung kommt zwar eine rechtliche Bedeutung zu, da sie rechtliche Verbindlichkeiten für die Staaten kreieren können. Sie sind aber zeitlich und örtlich auf eine konkrete Situation begrenzt. Aus diesem Grund stellen sie eindeutig keine legislativen Maßnahmen dar. Die Befugnis des Sicherheitsrates zu derartigen Erklärungen wird daher nicht gesondert betrachtet.

Nach dem Ende des Kalten Krieges und damit in einer aktiveren Phase des Sicherheitsrates¹⁵ hat dieser einige Resolutionen erlassen, die im Zusammenhang mit der Untersuchung legislativer Maßnahmen Beachtung finden müssen. Näher betrachtet werden im folgenden zunächst einige Resolutionen in Reaktion auf den Einmarsch irakischer Truppen in Kuwait und sodann die Errichtung der Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda.

In Resolution 687 hat der Sicherheitsrat unter anderem die Beachtung der Grenze zwischen Irak und Kuwait eingefordert und garantiert, wie sie aus einem von beiden Staaten unterzeichnetem Protokoll vom 4. Oktober 1963 hervorgeht,¹⁶ die Haftung des Iraks für alle Schäden infolge der Invasion Kuwaits erklärt¹⁷ und zu deren Erfüllung die Einrichtung einer „Compensation Commission“ beschlossen¹⁸. Die rechtliche Verbindlichkeit des genannten Protokolls war aber zwischen den Parteien umstritten, so dass der Entscheidung des Sicherheitsrates ein judizieller Charakter beigemessen wird.¹⁹ Man könnte die Entscheidung aber auch als rechtssetzend bezeichnen, wenn man nicht davon ausgeht, dass der Sicherheitsrat über bestehende Rechte und Pflichten der be-

12 S/RES/216 vom 12. November 1965, § 2.

13 S/RES/276 vom 30. Januar 1970, § 2.

14 S/RES/541 vom 18. November 1983, § 2.

15 Vgl. dazu nur die grafische Darstellung der Häufigkeit von Resolutionen über die Jahre bei Sydney Dawson Bailey und Sam Daws, *The procedure of the UN Security Council*, Oxford: Clarendon Press, 1998, S. 264-265 und 272.

16 S/RES/687 vom 3. April 1991, §§ 2 und 4.

17 S/RES/687 vom 3. April 1991, § 16.

18 S/RES/687 vom 3. April 1991, § 18; S/RES/692 vom 20. Mai 1991.

19 Keith Harper, *Does the United Nations Security Council have the Competence to Act as Court and Legislature?*, *New York University journal of international law and Politics* 1994-1995, Bd. 27, S. 103, 115-118.

teiligten Staaten entschieden hat, sondern die Entscheidung so interpretiert, dass aus ihr selbst die Rechte und Pflichten originär entstehen. Aber selbst dann fällt die Maßnahme nicht unter die oben angeführte Definition von legislativen Maßnahmen. Zwar hat sie einen generellen Charakter, da sie die Verpflichtung enthält, dass die Grenze von allen Staaten anerkannt werden muss. Doch liegt ihr eine konkrete Situation und nicht ein abstrakt definierbares Phänomen zugrunde, wie es die Definition einer legislativen Maßnahme erfordert. Die Frage der Befugnis des Sicherheitsrates, diese Entscheidung zu treffen, gehört daher nicht unmittelbar zum Untersuchungsgegenstand. Allerdings weist die Entscheidung eine beachtenswerte Ähnlichkeit zu den hier untersuchten Maßnahmen auf. Sie ist von ihrer Art her in der zeitlichen Geltung unbegrenzt. Dieser Aspekt spielt auch in der Untersuchung eine Rolle,²⁰ diese konzentriert sich aber auf die Zulässigkeit abstrakter Phänomene als Grundlage für verbindliche Maßnahmen des Sicherheitsrates.

Ähnlich kann die Feststellung des Sicherheitsrates eingeordnet werden, dass der Irak für Schäden infolge der Invasion verantwortlich ist. Dieser Feststellung liegt das allgemeine Recht der Staatenverantwortlichkeit zugrunde, das durch die Feststellung allenfalls im Zuge der Bildung entsprechenden Gewohnheitsrechts fortentwickelt wird.²¹ Nur insoweit kommt der Feststellung eine rechtssetzende Funktion zu. Eine Instanz, die Ansprüche aufgrund der Staatenverantwortlichkeit bestimmt, sieht das allgemeine Recht allerdings nicht vor. Ob der Sicherheitsrat eine Befugnis zur Einsetzung einer solchen Kommission hat, ist zwar problematisch.²² Eine legislative Maßnahme stellt die Einsetzung aber ebenso wenig und aus den gleichen Gründen dar wie die Entscheidung zur Grenzziehung und gehört damit nicht unmittelbar zum Untersuchungsgegenstand.

Ähnliches gilt für die Errichtung der Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda durch die Resolutionen 827 bzw. 955.²³ Ob die Charta

20 Siehe unten, S. 335.

21 Vgl. dazu Frederic L Kirgis Jr, *The Security Council's First Fifty Years*, *The American journal of international law* 1995, Bd. 89(3), S. 506, 529; José E Alvarez, *Judging the security council*, *The American journal of international law* 1996, S. 1, 22.

22 Dieses Problem wird in der Literatur kontrovers diskutiert: Als chartakonsistent sieht die Einsetzung der Kommission z. B.: Andrea Gattini, *The UN Compensation Commission: Old rules, new procedures on war reparations*, *European journal of international law* 2002, Bd. 13(1), S. 161, 165; als *ultra vires* bezeichnen die Entscheidung z. B.: Bernhard Graefrath, *International crimes and collective security*, in: *International law : theory and practice; essays in honour of Eric Suy* (Hrsg.), The Hague [u.a.]: Nijhoff Publishers, 1998, S. 237, 245.

23 S/RES/827 vom 25. Mai 1993 bzw. S/RES/955 vom 8. November 1994.

dem Sicherheitsrat eine entsprechende Kompetenz verleiht, ist umstritten.²⁴ Die Berufungskammer des Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien hat entschieden, dass die Errichtung des Strafgerichtshofes chartakonform war.²⁵ Auf nationaler Ebene muss nach Artikel 14 Abs. 1 des internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte die Errichtung von Strafgerichten durch Gesetz erfolgen, das heißt die Errichtung eines Gerichts ist dem gesetzgebenden Organ zugeordnet. Sieht man die Errichtung der Strafgerichtshöfe durch den Sicherheitsrat als chartakonform an, so folgt daraus aber nicht, dass dem Sicherheitsrat auf internationaler Ebene die Funktion eines Legislativorganes zukommt. Nach Auffassung der Befürworter der chartakonformen Errichtung der Gerichtshöfe besteht auf internationaler Ebene kein Organ mit einer legislativen Funktion, so dass Artikel 14 Abs. 1 IPbPR keine, auch keine entsprechende Anwendung finden kann.²⁶ Durch die Errichtung der Strafgerichtshöfe hat der Sicherheitsrat zwar eine Funktion übernommen, die auf nationaler Ebene einem Legislativorgan zukommt. Er hat damit aber gerade keine legislativen Maßnahmen beschlossen. Auch die Errichtung der Strafgerichtshöfe basiert nämlich auf einer konkreten Situation und ist dadurch örtlich und zeitlich begrenzt. Das wäre nur dann anders gewesen, hätte der Sicherheitsrat das zugrunde liegende materielle Völkerstrafrecht auch für die Zukunft verändert oder einen Strafgerichtshof über den konkreten Fall hinaus geschaffen. Die Errichtung der Gerichtshöfe gehört damit nicht zu dem Untersuchungsgegenstand und kann nicht als Übung für legislative Maßnahmen des Sicherheitsrates herangezogen werden.

-
- 24 Dafür z. B.: Alain Pellet, *Le Tribunal criminel international pour l'ex-Yougoslavie Poudre aux yeux ou avancée décisive?*, *Revue générale de droit international public* 1994, Bd. 98(1), S. 7, 28-29; zulässig aufgrund der „implied powers“-Lehre z. B. nach Kirgis, *ibidem*, S. 520; unzulässig z. B. nach: Gaetano Arangio-Ruiz, *On the Security Council's Law-Making*, *Rivista di diritto internazionale* 2000, Bd. 83(3), S. 609, 724.
- 25 ICTY, *Prosecutor v. Dusko Tadic a/k/a 'Dule'*, "Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction" vom 2. Oktober 1995, Aktenzeichen IT-94-1-AR, ILM, 1996, 35, §§ 28-38.
- 26 ICTY, *ibidem*, § 43.

2. Kapitel

Die Behandlung des Terrorismus vor dem 11. September 2001

Auf internationaler Ebene wurde das Phänomen des Terrorismus schon vom Völkerbund behandelt, dessen Praxis zunächst überblicksartig dargestellt werden soll. Die Vereinten Nationen und die Mitglieder nahmen sich des Themas erstmals als Reaktion auf die Zunahme von terroristischen Anschlägen Ende der sechziger Jahre im Rahmen des Nahost-Konfliktes an. Im folgenden wird die Entwicklung der Maßnahmen des Sicherheitsrates, der Generalversammlung und der von den Mitgliedern ratifizierten Verträge bis zum 11. September 2001 aufgezeigt.

A. Terrorismus und der Völkerbund

Nachdem der König von Jugoslawien, Alexander I, und der französische Außenminister in Paris durch kroatische Separatisten ermordet worden waren und Italien die Auslieferung der Verdächtigen unter Hinweis auf den politischen Charakter der Tat verweigert hatte,²⁷ verabschiedete der Rat des Völkerbundes nach langer Diskussion²⁸ im Dezember 1934 eine Resolution, in der er im ersten Teil die Mordanschläge als „odious crime“ verurteilt und die Bestrafung der Verantwortlichen fordert.²⁹ Im zweiten Teil geht er allgemein auf Bedrohungen durch terroristische Handlungen ein. Es heißt dort:

„The Council,

Recalls, that it is the duty of every State neither to encourage nor tolerate on its territory any terrorist activity with a political purpose;

That every State must do all in its power to prevent and repress acts of this nature and must for this purpose lend its assistance to Governments which request it;

Is of opinion that these duties devolve, in particular, on the Members of the

27 Francis Paul Walters, A history of the League of Nations, London [u.a.]: Oxford Univ. Press, 1952, S. 599ff; siehe auch Ben Saul, Attempts to define 'terrorism' in international law, Netherlands international law review 2005, Bd. 52(1), S. 57, 61.

28 Diese ist teilweise abgedruckt bei Robert A. Friedlander und Howard S. Levie, Terrorism: documents of international and local control, Band I, Dobbs Ferry, NY: Oceana Publ., 1979, S. 217ff.

29 Rat des Völkerbundes, "Einsetzung einer Kommission zur Ausarbeitung einer Konvention", LoN Doc. CRT 1, Resolution vom 10. April 1935, I. Teil, verabschiedet am 10. Dezember 1934, abgedruckt bei Friedlander und Levie, ibidem, S. 249.

2. Teil

Rechtliche Bewertung anhand des Textes der UN-Charta

Im ersten Teil wurde herausgearbeitet, welche Kompetenzen der Sicherheitsrat im Kampf gegen den Terrorismus mit dem Erlass von Resolution 1373 und nachfolgenden Resolutionen in Anspruch genommen hat. Dieser Teil beschäftigt sich mit der völkerrechtlichen Bewertung der Resolutionen anhand der Charta in der Form, wie sie 1945 bereits hätte ausgelegt werden können. Die Auswirkungen der nachfolgenden Entwicklungen nimmt der nachfolgende Teil im Rahmen einer dynamischen Auslegung der Charta auf.

Die Kernfrage lautet, ob der Sicherheitsrat gemäß der Charta über die Kompetenzen verfügt, abstrakt-generelle Regelungen im Kampf gegen terroristische Handlungen für die Mitgliedstaaten verbindlich zu erlassen. Dazu ist zunächst auf die Problematik der Bindung des Sicherheitsrates an die Charta einzugehen. Die Untersuchung der Fragestellung geht danach von dem Wortlaut der Artikel 39 und 41 als naheliegendste Rechtsgrundlage aus. Darauf aufbauend wird die Systematik der weiteren operativen Artikel der Charta und die Travaux Préparatoires in die Auslegung einbezogen. Ein Kapitel beschäftigt sich mit der Frage, ob sich aus der Charta eine rein exekutive Funktion des Sicherheitsrates ergibt und daher eine Legislativbefugnis ausgeschlossen scheint. Das darauf folgende Kapitel fragt umgekehrt danach, ob sich aus dem Vergleich der Befugnisse des Sicherheitsrates und der Generalversammlung Rückschlüsse auf eine Legislativbefugnis des Sicherheitsrates ziehen lassen. Zunächst wird aber die systematische und historische Auslegungsmethodik dargestellt.

5. Kapitel

Systematische und historische Auslegungsmethodik

Die systematische, teleologische und historische Auslegung werden als Methode in der Wiener Vertragsrechtskonvention anerkannt, die sachlich auch auf die UN-Charta als Gründungsvertrag einer internationalen Organisation anzuwenden ist.¹ In Artikel 31 Abs 1 der Konvention heißt es:

„Ein Vertrag ist nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der

1 Vgl. Artikel 5 Wiener Vertragsrechtskonvention.

gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen.“

Gemäß Artikel 32 der Konvention ist die Heranziehung der vorbereitenden Arbeiten und der Umstände des Vertragsschlusses dann möglich, wenn die Bedeutung sonst mehrdeutig oder dunkel bleibt oder zu einem offensichtlich sinnwidrigen oder unvernünftigen Ergebnis führt. Vorbereitende Arbeiten sind nach der Konvention also nur als subsidiäres Auslegungsmittel zu nutzen. Die Wiener Vertragsrechtskonvention ist auf die UN-Charta allerdings nicht direkt anwendbar, da Artikel 4 WVRK die Rückwirkung ausschließt und die Konvention erst in 1980 in Kraft getreten ist. Der IGH hat erklärt, dass in vielerlei Hinsicht die Wiener Vertragsrechtskonvention kodifiziertes Gewohnheitsrecht darstellt.² Auch die Auslegungsregeln der Wiener Vertragsrechtskonvention sind gewohnheitsrechtlich anerkannt.³ Daher sind die Auslegungsregeln der Wiener Vertragsrechtskonvention auf die UN-Charta ihrem Sinn nach anzuwenden.⁴

Bezüglich der systematischen Auslegung bestehen keine Besonderheiten bezüglich der Charta. Die systematische Auslegung wurde schon vom Ständigen Internationalen Gerichtshof als Auslegungsmittel anerkannt. Auch der IGH machte von ihr beispielsweise im *Certain Expenses* Fall ohne weiteres Gebrauch.⁵ Bereits in den Verhandlungen von San Franzisko zerstreute ein amerikanischer Delegierter Befürchtungen, ein Land müsse zwangsweise Truppen zur Verfügung Stellen, mit der Feststellung, „that the Charter must be construed in its entirety and that no single paragraph could be separated from the rest of the document.“⁶ Die Präambel ist dabei integraler Bestandteil der Charta.⁷

2 IGH, Gutachten, "Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)" vom 21.6.1971, ICJ Report, 1971, S. 16, 47 (bezüglich Artikel 60 WVRK); IGH, Judgement, "Fisheries Jurisdiction Case" vom 2. Februar 1973, ICJ Report, 1973, S. 1, 18 (bezüglich Artikel 62 WVRK).

3 IGH, Judgement, "Case Concerning the Arbitral Award of 31 July 1989" vom 12. November 1991, ICJ Report, 1991, S. 52, 70, § 48; IGH, Judgement, "Case Concerning the Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya/Chad)" vom 3. Februar 1994, ICJ Report, 1994, S. 4, 21 f.; vgl. weiter nur Ress, Interpretation, in: Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, Oxford: Oxford Univ. Press, 2002, S. 25, Rn 8; Bundesverfassungsgericht, "Interpretation von völkerrechtlichen Verträgen", BVerfGE, 1975, Bd. 40, S. 141, 166 ff.

4 z. B. Ress, *ibidem*, Rn 8.

5 IGH, Advisory Opinion, "Certain Expenses of the United Nations" vom 20. Juli 1962, ICJ Report, 1962, S. 150, 162.

6 UNCIO, XI, S. 381.

7 Vgl. Artikel 32 Abs. 2 WVRK; diese Ansicht wurde auch auf der Konferenz von San Franzisko geteilt UNCIO, VI, S. 367.

Unklar ist, inwieweit die vorbereitenden Arbeiten und damit die Äußerungen und Berichte der Gründungskonferenz in San Franzisko eine Rolle bei der Auslegung der Charta spielen. Wie bereits aufgezeigt, wird diese Methodik in der Wiener Vertragsrechtskonvention subsidiär zugelassen. In der Literatur ist das Verhältnis zur Auslegung anhand der Travaux Préparatoires häufig zwiespältig. Einerseits werden auf theoretischer Ebene Einwände gegen die Anwendbarkeit der Methode erhoben oder ihre geringe Bedeutung herausgestellt. In der Auslegungspraxis werden die Travaux Préparatoires trotzdem mangels anderer Quellen der Auslegung herangezogen.

Drei Hauptargumente werden gegen die Anwendbarkeit angeführt. Erstens seien an der Gründerkonferenz nur 51 Staaten beteiligt gewesen, damit habe eine Mehrheit der heutigen Mitglieder ihre Interpretation auf der Konferenz nicht äußern können; wie die Gründerstaaten auch seien die neuen Mitgliedern nicht den 22 Bänden der Berichte der Konferenz von San Franzisko beigetreten, sondern lediglich der UN-Charta.⁸ Dieses Argument wird teilweise dadurch entkräftet, dass auch die beitretenden Staaten die genannten 22 Bände der Konferenz kannten und sich mithin bei ihrem Beitritt auch daran orientieren konnten.⁹ Das zweite Argument lautet, gerade die Charta sei dynamisch auszu-legen, um sie neuen tatsächlichen Entwicklungen anpassen zu können. Daran sei ein Festhalten an den Travaux Préparatoires hinderlich. Eine dynamische Auslegung kann aber genauso gut den Travaux Préparatoires entspringen, schrieb Lauterpacht schon 1934 und folgerte:

„Cependant, comme on l'a suggéré, même dans les traités multilatéraux à caractère général, le danger d'une interprétation rigide et statique, comme conséquence du recours aux travaux préparatoires, est en grande partie imaginaire.“¹⁰

Als drittes Argument ist schlicht der Wortlaut des Artikels 32 der Wiener Vertragsrechtskonvention anzuführen, der den Travaux Préparatoires nur dann eine Bedeutung zumisst, wenn die Bedeutung sonst im dunkeln bleibt oder zu sinnwidrigen Ergebnissen führt. Gegen diese Subsidiaritätsregel wird einge-

-
- 8 Krysstof Skubiszewski, Remarks on the Interpretation of the United Nations Charter, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), Völkerrecht als Rechtsordnung, internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte : Festschrift für Hermann Mosler, Berlin [u.a.]: Springer, 1983, S. 891, 895; Ress, ibidem, Rn 24; Bernd Martenczuk, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrats: die Überprüfung nichtmilitärischer Zwangsmaßnahmen durch den Internationalen Gerichtshof, Berlin: Duncker & Humblot, 1996, 53 mwN.
- 9 Vgl. Heintschel von Heinegg, in: Knut Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, München: Beck, 5. Auflage, 2004, § 11, Rn 18.
- 10 Hersh Lauterpacht, Les travaux préparatoires et l'interprétation des traites, Haagse Academie voor Internationaal Recht: Recueil des cours 1934, Bd. 48(2), S. 709, 796.

wendet, dass letztlich eine Auslegung niemals völlig klar ist und daher diese Regel kaum greift.¹¹

Für die nachfolgende Darstellung ausschlaggebend ist aber letztlich das eingangs erwähnte Argument, dass in der Praxis stets die Travaux Préparatoire zur Unterstützung der Auslegung angeführt werden. Pollux folgerte gar, dass die Frage nach der Einbeziehung rein akademischer Natur sei, da „[e]xperience shows that all parties to a conflict concerning a treaty almost invariably quote the preparatory work.“¹² So hat auch der IGH in Gutachten mehrfach aus den Travaux Préparatoire zitiert, damit jeweils seine Auslegung mittels anderer Methoden aber nur gestützt; eine eigenständige Bedeutung kam dieser Auslegungsmethode damit nicht zu.¹³ Ein in diesem Zusammenhang allerdings zirkuläres Argument kann man den Travaux Préparatoire selbst entnehmen: An verschiedenen Stellen legen die Delegierten wert darauf, dass bestimmte Aussagen in das Protokoll aufgenommen werden und machen davon ihre Zustimmung zu einem bestimmten Artikel abhängig.¹⁴ Diese Handlungsweise ist nur dadurch erklärlich, dass die Delegierten davon ausgingen, dass die Protokolle Einfluss auf die Auslegung der Charta selbst ausübten.

In der nachfolgenden Darstellung wird also auch auf die Travaux Préparatoire eingegangen. Gegebenenfalls bleibt in der Abwägung der Ergebnisse der verschiedenen Auslegungsmethoden die geführte Diskussion zu berücksichtigen.

6. Kapitel

Die effektive Begrenzung der Befugnisse des Sicherheitsrates durch die Charta

Der Sicherheitsrat ist ein Geschöpf der Charta, er kann daher auch nur die Befugnisse innehaben, die ihm die Charta zuweist und ist mithin auch an die

11 Pollux, *The Interpretation of the Charter*, *British Yearbook of International Law* 1946, Bd. XXIII, S. 54, 71.

12 Pollux, *ibidem*, S. 71.

13 Vgl. Martenczuk, *ibidem*, 53; dort auch Nachweise zu den entsprechenden IGH-Gutachten.

14 So zog der norwegische Delegierte beispielsweise den Vorschlag zurück, dem Sicherheitsrat explizit eine Befugnis zur Verwaltung bestimmter Gebiete, von denen eine Bedrohung des Friedens ausginge, einzuräumen, nachdem der britische Vertreter zugesichert hatte, dass diese Kompetenz in den allgemeinen Vorschriften enthalten, und diese Zusicherung in den Bericht aufgenommen worden war. UNCIO, XII, S. 355; Norwegens Vorschlag: UNCIO, III, S. 371.

Charta gebunden. Die Berufungskammer des internationalen Gerichtshofes für Jugoslawien hielt im Tadic-Fall fest:

„It is clear from this text that the Security Council plays a role and exercises a very wide discretion under this Article. But this does not mean that its powers are unlimited. The Security Council is an organ of an international organization, established by a treaty which serves as a constitutional framework for that organization. The Security Council is thus subjected to certain constitutional limitations, however broad its powers under the constitution may be. Those powers cannot, in any case, go beyond the limits of the jurisdiction of the Organization at large, not to mention other specific limitations or those which may derive from the internal division of power within the Organization. In any case, neither the text nor the spirit of the Charter conceives of the Security Council as *legibus solutus* (unbound by law).“¹⁵

Oder mit den Worten von Thomas Franck:

„The United Nations is the creature of a treaty and, as such, it exercises authority legitimately only in so far as it deploy powers which the treaty parties have assigned to it. Or, to borrow a phrase from the jurisprudence of the United States Supreme Court, the Charter creates a governance of limited enumerated powers. These may be modestly augmented by a 'penumbra' of other powers which are necessarily incidental to the effective implementation of the enumerated ones.“¹⁶

Er zitiert eine Entscheidung des amerikanischen Supreme Court.¹⁷ Trotz dieses überzeugenden und offensichtlichen Arguments wird diese Fragestellung in der Literatur kontrovers diskutiert.¹⁸ Dies liegt in der Befürchtung begründet, dass

15 ICTY, Prosecutor v. Dusko Tadic a/k/a 'Dule', "Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction" vom 2. Oktober 1995, Aktenzeichen IT-94-I-AR, ILM, 1996, 35, § 28.

16 Thomas M. Franck, Fairness in the international Legal and Institutional System, Recueil de Cours 1993, Bd. 240(III), S. 9, 190.

17 McCulloch v. Maryland, 4 Wheat. 316 (1819).

18 Für eine Beschränkung der Bindung des Sicherheitsrates an die Charta in irgendeiner Form: W. Michael Reisman, The Constitutional Crisis in the United Nations, The American journal of international law 1993, Bd. 87(1), S. 83, 93; Ruth Lapidoth, Some Reflections on the Law and Practice Concerning the Imposition of Sanctions by the Security Council, Archiv des Völkerrechts 1992, Bd. 30, S. 114, 115; Hans Kelsen, The law of the United Nations: a critical analysis of its fundamental problems, London: Stevens, 1950, S. 294f; und wohl auch Charles Fenwick, When is There a Threat to the Peace? - Rhodesia, American Journal of International Law 1967, Bd. 61, S. 753, 755; für eine grundsätzliche Bindung des Sicherheitsrates an die Charta: Bruno Simma, From bilateralism to community interest in international law, Haagse Academie voor Internationaal Recht: Recueil des cours 1994, Bd. 6, S. 217, 269 ff.; Bernhard Graefrath, Leave to the Court What Belongs to the Court - The Libyan Case, European journal of international law 1993, Bd. 4(2), S. 184, 186f. und

auf der einen Seite die Autorität des Sicherheitsrates und damit die Effizienz des Friedenssicherungssystems dadurch bedroht sein könnte, dass Mitgliedstaaten Maßnahmen des Sicherheitsrates mit dem Einwand nicht befolgen könnten, diese seien rechtswidrig. Insbesondere könnte sich ein Mitgliedstaat, der eine chartawidrige Maßnahme befolgt, gegenüber dem Staat, gegen den die Maßnahmen gerichtet ist, völkerrechtlich verantwortlich machen, wenn der Mitgliedstaat sich nur aufgrund der Maßnahme des Sicherheitsrates völkerrechtskonform verhielte. Eine effiziente Umsetzung des Zieles der Friedenssicherung, wie es in Artikel 1 Abs. 1 UN-Charta genannt ist, könnte also eine Lockerung der Bindung des Sicherheitsrates an die Charta notwendig erscheinen lassen. Auf der anderen Seite greift der Sicherheitsrat durch seine Maßnahmen regelmäßig in die Souveränität der Mitgliedstaaten ein. Auch das Prinzip der Souveränität wird in der Charta in Form der souveränen Gleichheit explizit in Artikel 2 Abs. 1 UN-Charta betont. Das Ziel der Friedenssicherung und das Prinzip der Souveränität müssen also in irgendeiner Weise in Einklang gebracht werden.¹⁹

Eine Entbindung des Sicherheitsrates von der Charta kann an mehrere Punkte anknüpfen. Zunächst könnte der Sicherheitsrat in seiner Entscheidung, ob eine Bedrohung des Weltfriedens gemäß Artikel 39 UN-Charta vorliegt, von rechtlichen Beschränkungen frei sein, das hieße, die Entscheidung eine rein politische wäre. Mit anderen Worten ausgedrückt, die Auslegung des Artikel 39 durch den Sicherheitsrat wäre autoritativ und damit verbindlich. Ein Mitgliedstaat könnte sich also nicht darauf berufen, dass eine Bedrohung des Weltfriedens nicht vorgelegen habe. Diese Diskussion wird im Anschluss dargestellt.

Ein weiterer Ansatzpunkt liegt darin, dass die vom Sicherheitsrat ergriffenen Maßnahmen nicht oder nur in einem beschränkten Umfang mit der Charta vereinbar sein müssen. So wird beispielsweise vertreten, dass der Sicherheitsrat insoweit nur an die Ziele der Charta gebunden ist. Dieser Frage ist der zweite Abschnitt gewidmet.

205; Bernd Martenczuk, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrats: die Überprüfung nichtmilitärischer Zwangsmaßnahmen durch den Internationalen Gerichtshof, Berlin: Duncker & Humblot, 1996, 207; Michael Fraas, Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und Internationaler Gerichtshof: die Rechtmäßigkeitsprüfung von Beschlüssen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen im Rahmen des VII. Kapitels der Charta durch den Internationalen Gerichtshof, Frankfurt am Main [u.a.]: Lang, 1998, S. 74; Jochen Herbst, Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrates, Würzburg, 1997, S. 292 ff; Karl Zemanek, Is the Security Council Judge of Its Own Legality? in: Emile Yakpo und Tahar Boumedra (Hrsg.), *Liber Amicorum Mohammed Bedjaoui*, Den Haag u.a., 1999, S. 629, 640 ff; vgl. auch: Gabriël H. Oosthuizen, *Playing the Devil's advocate: The United Nations Security Council is unbound by law*, *Leiden journal of international law* 1999, Bd. 12(3), S. 549.

19 Ausführlich dazu: Theodor Schilling, Die 'neue Weltordnung' und die Souveränität der Mitglieder der Vereinten Nationen, *Archiv des Völkerrechts* 1995, S. 67, 70ff.

Der effizienten Umsetzung des Zieles der Friedenssicherung diene es auch, wenn der Sicherheitsrat zwar grundsätzlich an die Charta gebunden wäre, die Mitgliedstaaten aber unter Umständen auch rechtswidrige Beschlüsse des Sicherheitsrates umsetzen müssten. Beschlüsse des Sicherheitsrates könnten nur anfechtbar sein, nur offensichtlich rechtswidrige Beschlüsse könnten ungültig sein oder es könnte eine Vermutung für die Rechtmäßigkeit für die Beschlüsse gelten. Die Effizienz der Umsetzung wäre am weitestgehenden gesichert, wenn die Staaten jeglichen Beschluss des Sicherheitsrates umsetzen müssten. Auf diesen Punkt geht der letzte Abschnitt des Kapitels ein.

Diese Ansätze setzen allesamt jedenfalls eine formelle Bindung des Sicherheitsrates allein schon deshalb voraus, weil sie mit den Normen der Charta argumentieren. Die Befugnisse des Sicherheitsrates sind also den Normen der Charta zu entnehmen. Es ist also eine im folgenden zu beantwortende Frage der Auslegung der Normen der UN-Charta, welche Kompetenzen der Sicherheitsrat inne hat und welchen Beschränkungen der Sicherheitsrat bei der Ausübung der Kompetenzen unterliegt.

A. Die Nachprüfbarkeit der Feststellung einer Friedensbedrohung

Von einigen Autoren wird vertreten, dass die Entscheidung darüber, ob eine Friedensbedrohung im Sinne des Artikel 39 UN-Charta rein politischer Natur ist und damit an keine rechtlichen Grenzen gebunden ist; eine Friedensbedrohung liegt immer dann vor, wenn der Sicherheitsrat eine entsprechende Feststellung trifft.²⁰ Damit hätte der Sicherheitsrat die Befugnis, den Begriff der Friedensbedrohung in Artikel 39 autoritativ auszulegen. Autoritative Auslegung durch den Sicherheitsrat bedeutet die Befugnis des Sicherheitsrates, selbst die Auslegung seiner Kompetenznormen für die Mitgliedstaaten verbindlich vorzu-

20 Rosalyn Higgins, The place of international law in the settlement of disputes by the Security Council, *The American journal of international law* 1970, Bd. 64(1), S. 1, 16; Klaus Otto Nass, Grenzen und Gefahren humanitärer Interventionen, *Europa-Archiv / Dokumente* 1993, Bd. 48, S. 279, 279; Helmut Freudenschuß, Article 39 of the UN Charter revisited, threats to the peace and the recent practice of the UN Security Council, *Austrian journal of public and international law* 1993, Bd. 46, S. 1; vgl. auch Jean Combacau, *Le pouvoir de sanction de l'O.N.U.: Étude théorique de la coercition non militaire*, Paris: Pedone, 1974, S. 100, Djura Nincic, *The problem of sovereignty in the charter and in the practice of the United Nations*, The Hague: Nijhoff, 1970, S. 322ff; Heintschel von Heinegg, in: Knut Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, München: Beck, 5. Auflage, 2004, § 11 Rn 3; Lazare Kopelmanas, *Les sources constitutionnelles des Nations Unies*, Paris: Sirey, 1947, § 137; im Ergebnis für Artikel 39: Detlev Christian Dicke und Hans-Werner Rengeling, *Die Sicherung des Weltfriedens durch die Vereinten Nationen: ein Überblick über die Befugnisse der wichtigsten Organe*, Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 1975, S. 68f.

3. Teil

Rechtliche Bewertung unter Einbezug dynamischer Entwicklungen

Der letzte Teil ergab folgendes Ergebnis. Nach ihrem Wortlaut können Artikel 39 und 41 UN-Charta eine Grundlage für eine Legislativbefugnis des Sicherheitsrates bilden. Bezieht man aber die gesamte Charta in die Auslegung der Artikel mit ein, ergibt sich, dass der Sicherheitsrat durch Artikel 39 nur zur Feststellung von Bedrohungen des Weltfriedens in konkreten Situationen ermächtigt ist. Dieses ergibt insbesondere ein Vergleich der Kompetenzen der Generalversammlung und des Sicherheitsrates und eine Analyse der Abgrenzungsnormen. Bestätigt wird dieses Ergebnis durch die Travaux Préparatoires.

Allerdings bilden die Auslegung des Wortlauts, der Systematik und anhand der Travaux Préparatoires nicht die alleinigen Auslegungsmethoden. Vielmehr unterliegt die Charta, zumindest wie jeder Gründungsvertrag einer internationalen Organisation, einem fortwährendem Entwicklungsprozess, der es ermöglicht, innerhalb des Systems der Vereinten Nationen auf neue Gegebenheiten angemessen zu reagieren. Völkerrechtlich lässt sich dieser Entwicklungsprozess durch eine am Zweck der Charta und an der Praxis der Organe und der Mitglieder orientierte Auslegung aufgreifen, die bis hin zu einer Erweiterung bzw. Veränderung der Charta mittels der Lehre der implied powers und einer vertragsändernden Praxis reichen kann. Pollux ging über die gewöhnliche Auslegung eines völkerrechtlichen Vertrags hinaus, als er bereits 1946 schrieb:

„The Charter, like every written constitution, will be a living instrument. It will be applied daily; and every application of the Charter, every use of an Article, implies interpretation; on each occasion a decision is involved which may change the existing law and start a new constitutional development. A constitutional customary law will grow up and the Charter itself will merely form the framework of the Organisation which will be filled in by the practice of the different organs.“¹

Inwieweit die Charta einer Verfassung entspricht oder in einer Anlehnung Thomas Francks an die Auslegung der kanadischen Verfassung ausgedrückt „a living tree“ darstellt, ist bis heute nicht abschließend geklärt.² Im folgenden geht es zunächst darum, die Charta anhand der ziel- und praxisorientierten

1 Pollux, The Interpretation of the Charter, British Yearbook of International Law 1946, Bd. XXIII, S. 54, 54.

2 Vgl. nur Thomas Franck, Is the U.N. Charter a constitution? in: Jochen Abr Frowein, Klaus Scharioth und Ingo u. a. Winkelmann (Hrsg.), Verhandeln für den Frieden : Liber Amicorum Tono Eitel, Berlin [u.a.]: Springer, 2003, S. 95.

Auslegungsmethoden und damit in einer dynamischen Weise zu interpretieren. Denn die Frage, ob die Charta einer Verfassung entspricht, ist letztendlich nur dafür entscheidend, in welchem Verhältnis die dynamische Auslegung zu der „statischen“ Auslegung steht und wird daher erst nach der Darstellung der dynamischen Auslegung problematisiert.

Das erste Kapitel dieses Teils stellt die teleologische und praxisorientierte Auslegungsmethode in der Anwendung auf die Charta dar, ohne dabei die Auswirkungen einer Konstitutionalität der Charta zu berücksichtigen. Der Ausgangspunkt für die nachfolgenden Überlegungen liegt darin, dass die Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus im Vergleich zu den in der Charta behandelten Bedrohungen andersartig ist, diese Bedrohungen gleichwohl aber noch gemäß den Zielen und der Praxis dem Anwendungsbereich der Charta unterliegen. Auf dieser Grundlage wird untersucht, ob diese Gefahr neue verbindliche völkerrechtliche Regelungen notwendig macht. Den Schwerpunkt dieses Teils bilden die darauffolgenden Kapitel, in denen analysiert wird, inwieweit aus den Zielen der Charta folgt, dass der Sicherheitsrat das zur Setzung dieser Regelungen berufene Organ sein sollte bzw. inwieweit die Praxis der Organe und der Mitglieder der Vereinten Nationen eine Legislativbefugnis des Sicherheitsrates trägt. Der Frage, wie weit eine solche Befugnis reicht, ist ein gesondertes Kapitel gewidmet. Im letzten Kapitel dieses Teils werden die in diesem Teil gefundenen Ergebnisse und die Ergebnisse des letzten Teils gegeneinander abgewogen, im Lichte der Diskussion um die Konstitutionalität der Charta analysiert und zu einem Gesamtergebnis zusammengefasst.

10. Kapitel

Bedeutung der Ziele und der Praxis für die Auslegung der Charta

A. Teleologische Auslegung und implied powers

Teleologische Auslegung ist die Interpretation eines Vertrages nach dessen Ziel und Zweck, wie sie sich aus dem Text des Vertrages und seiner Präambel ergeben.³ Der Zweck der UN-Charta und damit der Vereinten Nationen ist explizit

3 Zur teleologischen Auslegung: Rudolf Bernhardt, Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge insbesondere in der neueren Rechtsprechung internationaler Gerichte, Köln [u.a.]: Heymanns, 1963, S. 88ff; Ress, Interpretation, in: Simma (Hrsg.), The Charter of the United Nations, Oxford: Oxford Univ. Press, 2002, Rn 34 ff; auch die Präambel kann trotz ihres nicht verbindlichen Charakters herangezogen werden,

in Artikel 1 UN-Charta, den Zielen der Vereinten Nationen, und auch in Artikel 2 UN-Charta, den Grundsätzen der Vereinten Nationen, niedergelegt. Daher ist eine Auslegung der UN-Charta nach Sinn und Zweck auch Teil einer systematischen Auslegung der Charta. Der Auslegung nach Sinn und Zweck kommt aber eine besondere Bedeutung zu, da sie ermöglicht, die einzelnen Artikel der UN-Charta an veränderte Situationen anzupassen. Ein Sinn dieser Auslegungsmethodik ist es, welche Bedeutung die Mitglieder den einzelnen Artikeln bei Abschluss des Vertrages zugemessen hätten, wenn ihnen die neue Situation bekannt gewesen wäre. Damit ermöglicht die teleologische Auslegung neben der praxisbezogenen Auslegung eine dynamische, der Zeit angepasste Interpretation der UN-Charta. Beide Auslegungsmethoden sind dabei eng miteinander verknüpft. So kann ein Ziel oder ein Grundsatz selbst mit der Zeit insbesondere auch aufgrund neuerer Organ- und Staatenpraxis zu dem Ziel oder Grundsatz unterschiedlich interpretiert werden. Inwieweit eine solche Neuinterpretation des Ziels oder Grundsatz sich auf die Auslegung des Vertrags durchschlägt, ist jeweils einzeln zu bestimmen.⁴ Eine Folge der teleologischen Auslegung ist die Anwendung des Grundsatzes des *effet-utile*, wonach der Auslegung der Vorrang zukommt, die die weitestgehende Verwirklichung des Vertragszwecks ermöglicht.⁵

Eine besondere Ausprägung hat die teleologische Methode der Auslegung in der Lehre von *implied powers* gefunden.⁶ Diese Lehre ist aber auf den Untersuchungsgegenstand nicht anwendbar, denn sie gründet darauf, dass der Vertrag eine Regelungslücke aufweist.⁷ An dieser fehlt es in doppeltem Sinn: Erstens besteht zwar eine Regelung für Maßnahmen abstrakt-genereller Art explizit nur

Bernhardt, *ibidem*, S. 89.

- 4 Vgl. dazu Ress, *Interpretation*, in: Simma (Hrsg.), *United Nations*, München: Beck, 2. Auflage, 2002, Rn 19f.
- 5 Bernhardt, *ibidem*, S. 97ff; E. Lauterpacht, *The development of the law of international organization by the decision of international tribunals*, *Recuils de Cours* 1976, Bd. 152(IV), S. 377, 420: „[...] this [the principle of effectiveness] means that the Court will seek to determine what are the purposes and objectives of the organization and will give to the words in question an interpretation which will be most conducive to the achievement of those ends.
- 6 Bernhardt, *ibidem*, S. 97; Lauterpacht, *ibidem*, S. 423ff; Renata Sonnenfeld, *Resolutions of the United Nations Security Council*, Dordrecht [u.a.]: Nijhoff [u.a.], 1988, S. 17ff; Rahmatullah Khan, *Implied powers of the United Nations*, Delhi [u.a.]: Vikas Publ., 1970.
- 7 So hielt der IGH bereits 1949 fest: „Under international law the Organization must be deemed to have those powers which, though not expressly provided in the Charter, are conferred upon it by necessary implication as being essential to the performance of its duties“, IGH, *Advisory Opinion, "Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations"* vom 11. April 1949, ICJ Report, 1949, S. 173, 182.

insofern, als dass die Generalversammlung solche unverbindlich beschließen kann. Damit ist der Bereich abstrakt-genereller Maßnahmen aber grundsätzlich einer Regelung unterworfen. Es ist zweifelhaft, ob allein aufgrund des Umstandes, dass die Regelung verbindlicher Natur sein soll, eine Regelungslücke angenommen werden kann, die mittels der „implied powers“ Lehre überbrückt werden könnte. Jedenfalls können aber zweitens verbindliche Regelungen abstrakt-genereller Art unter die Voraussetzungen von Kapitel VII subsumiert werden. Kapitel VII war nur im Wege der systematischen Auslegung insoweit verengt auszulegen, dass abstrakt-generelle Maßnahmen nicht darunter fallen. Wenn der Sinn und Zweck der Charta aber abstrakt-generelle Maßnahmen durch den Sicherheitsrat gebietet, so kann Kapitel VII entsprechend so ausgelegt werden, dass eine Befugnis des Sicherheitsrates zum Erlass legislativer Maßnahmen gegeben ist. Insoweit besteht dann eine direkte Befugnis des Sicherheitsrates, es bedarf insoweit also keiner „implied power“, die selbst nämlich auch voraussetzt, dass sie aufgrund des Sinnes und Zweckes der UN-Charta erforderlich ist. Die Fragen, inwieweit den UN „implied powers“ zustehen, spiegeln sich letztlich aber in der Frage wider, wie stark eine Auslegung nach Sinn und Zweck im Vergleich zu anderen Auslegungsmethoden zu gewichten ist. Auf diese Frage wird in der Abwägung der verschiedenen Auslegungsmittel im Lichte der Diskussion der Konstitutionalität der Charta eingegangen.

B. Die Praxis als Auslegungsmittel

Gemäß Artikel 31 Abs. 3 b WVRK⁸ kommt der nachfolgenden Übung in der Anwendung eines Vertrags bei dessen Auslegung eine neben anderen Auslegungsmethoden gleichberechtigte und eigenständige Bedeutung zu:

„(3) Außer dem Zusammenhang sind in gleicher Weise zu berücksichtigen [...]

b) jede spätere Übung bei der Anwendung des Vertrags, aus der die Übereinstimmung der Vertragsparteien über seine Auslegung hervorgeht;“

Anerkannt ist weiterhin zumindest für internationale Organisationen inzwischen, dass die Praxis der Vertragsparteien nicht nur zur Erforschung des Willens der Vertragsparteien beim Abschluss des Vertrags dient, sondern ihr eine eigenständige Bedeutung für die Auslegung zukommt und insoweit Verträge dynamisch, d.h. zeit- und situationsgemäß ausgelegt werden können.⁹ Für die Charta

8 Zur gewohnheitsrechtlichen Geltung der Auslegungsregeln siehe oben, S. 137.

9 Vgl. Ress, *ibidem*, Rn 27; Wolfram Karl, *Vertrag und spätere Praxis im Völkerrecht: zum Einfluß der Praxis auf Inhalt und Bestand völkerrechtlicher Verträge*, Berlin [u.a.]: Springer, 1983, S. 139 ff und 194; Giovanni Distefano, *La pratique subséquente des états parties à un Traité*, *Annuaire français de droit international*

folgt die Möglichkeit der praxisorientierten Auslegung bis hin zur vertragsändernden Praxis auch aus der Entscheidung des IGH im Namibia-Fall. Der IGH stellte fest, dass eine Resolution entgegen dem Wortlaut von Artikel 27 Abs. 3 UN Charta auch bei der Enthaltung eines ständigen Mitglieds zustande kommt, denn „[the] procedure followed by the Security Council [...] has been generally accepted by members of the United and evidences a general practice of that Organization“¹⁰.

Durch die Anwendung des Vertrages sind in erster Linie Sicherheitsrat und Generalversammlung gezwungen, die UN-Charta auszulegen. Des weiteren sind die Organe am besten dazu in der Lage, die Charta dynamisch an die gegebene Situation angepasst auszulegen.¹¹ Artikel 31 Abs. 3 b WVRK bestimmt aber, dass nur diejenige spätere Übung relevant ist, „which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation“.

Der Sicherheitsrat wendet die Charta ständig an. Daher ist dessen Übung zumindest ein Ausgangspunkt der weiteren Auslegung der Charta, da diese Übung die Vertragswirklichkeit widerspiegelt. Für sich isoliert betrachtet fehlt der Übung des Sicherheitsrat, um als Auslegungsmittel nach Artikel 31 Abs. 3 b WVRK zu dienen, die Voraussetzung, dass sich in ihr der Konsens der Mitgliedstaaten niederschlägt.¹² Vielmehr sind im Sicherheitsrat nur fünfzehn und damit eine deutliche Minderheit der Mitgliedstaaten der UN repräsentiert. Daraus folgert Skubiszewski:

„But practice by only some of the Member States, even if expressed through a U.N. Organ in a valid resolution, is nothing more than practice of those States and of the organ concerned. It is not equivalent to subsequent conduct of the parties to the Charter establishing their agreement on its interpretation.“¹³

1994, Bd. 40, S. 41, 46f.

- 10 IGH, Gutachten, "Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)" vom 21.6.1971, ICJ Report, 1971, S. 16, 22.
- 11 z. B. Shabtai Rosenne, *Developments in the law of treaties 1945 - 1986*, Cambridge [u.a.]: Cambridge Univ. Press, 1989, S. 224 ff., 236 ff.
- 12 Zu der Frage der autoritativen Auslegung durch den Sicherheitsrat vgl. oben, S. 143.
- 13 Krzysztof Skubiszewski, *Remarks on the Interpretation of the United Nations Charter*, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), *Völkerrecht als Rechtsordnung, internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte* : Festschrift für Hermann Mosler, Berlin [u.a.]: Springer, 1983, S. 891, 896; ähnlich IGH, Order, "Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom)" vom 14. April 1992, ICJ Report, 1992, S. 3, 325 zur Rolle des Sicherheitsrates bei der Kreierung von Gewohnheitsrecht: „Given the limited number of its members, even a unanimous resolution of the Council must receive more explicit acceptance as law than a unanimous resolution of the General Assembly; vgl. auch ausführlich: Yehuda Z. Blum, *Eroding the United Nations Charter*, London: M. Nijhoff, 1993, S. 239ff.

Jedoch kann eine Auslegung der Charta in einer Resolution des Sicherheitsrates als Übung der Mitgliedstaaten selbst angesehen werden, wenn im Einzelfall nachgewiesen werden kann, dass sich die Mitgliedstaaten die Auslegung der Charta durch den Sicherheitsrat bei der Ausführung der Resolution zu eigen gemacht haben. Ein Indiz für den Nachweis liegt bereits in einer Resolution des Sicherheitsrates. Aus den *Travaux Préparatoires* ergibt sich, dass bei Vertragsschluss davon ausgegangen wurde, dass die Übung allgemein akzeptiert werden muss.¹⁴ Das heißt, die Übung muss nicht aktiv durch die Mitgliedstaaten gestaltet werden, es reicht die Zustimmung. An diesem Erfordernis ist festzuhalten,¹⁵ ausreichend für eine solche Akzeptanz ist aber auch eine stillschweigende Zustimmung der Mitgliedstaaten.¹⁶ Mit anderen Worten muss ein Mitgliedstaat Bedenken der Rechtmäßigkeit äußern und zwar, soweit er teilnimmt, in der Sitzung, oder ansonsten bei nächster Gelegenheit.¹⁷

Allgemein gilt für die praxisorientierte Auslegung, dass sie von allen Vertragsparteien ausnahmslos angenommen werden muss.¹⁸ Fraglich ist, welche Bedeutung einer Übung des Sicherheitsrates zukommt, die auf den geäußerten Widerstand einiger Staaten stößt. Unzulänglich ist im Rahmen der klassischen Auslegungsmethoden die Lösung, dass analog zu der Figur des „persistent objectors“ bei der Bildung von Gewohnheitsrecht die Auslegung für diese Staaten nicht gilt, da die Charta, wie alle anderen Verträge auch, für alle Parteien gleichmäßig ausgelegt werden sollte. Vorgeschlagen wird für diesen Fall allgemein, die Übung des betreffenden Organs ergänzend oder als ergän-

14 Siehe oben, S. 143.

15 Vgl. IGH, Gutachten, "Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)" vom 21.6.1971, ICJ Report, 1971, S. 16, § 22; zu dieser Voraussetzung bei der Praxis von Organen allgemein: Wolfram Karl, Vertrag und spätere Praxis im Völkerrecht: zum Einfluß der Praxis auf Inhalt und Bestand völkerrechtlicher Verträge, Berlin [u.a.]: Springer, 1983, S. 194; Anthony Aust, *Modern treaty law and practice*, Cambridge [u.a.]: Cambridge Univ. Press, 2000, S. 195; Bardo Fassbender, *UN Security Council reform and the right of veto: a constitutional perspective*, The Hague [u.a.]: Kluwer, 1998, S. 135.

16 Vgl. Giovanni Distefano, *La pratique subséquente des états parties à un Traité*, *Annuaire français de droit international* 1994, Bd. 40, S. 41, 48f; Aust, *ibidem*, S. 195.

17 Siehe ausführlich mit Angaben zu einer entsprechenden Praxis: Benedetto Conforti, *Rôle de l'accord dans le système des Nations Unies*, *Recueils de Cours* 1974, Bd. 142(II), S. 203, 237ff.

18 Wolfram Karl, Vertrag und spätere Praxis im Völkerrecht: zum Einfluß der Praxis auf Inhalt und Bestand völkerrechtlicher Verträge, Berlin [u.a.]: Springer, 1983, S. 350-352 mwN.; a. A. Grigory I. Tunkin, *The legal nature of the United Nations*, *Recueils de Cours* 1966, Bd. 119(III), S. 3, 27, der in analoger Anwendung von Artikel 108 UN-Charta eine zwei Drittel Mehrheit ausreichen lässt.

zendes Auslegungsmittel gemäß Artikel 32 WVRK hinzuziehen.¹⁹ Aufgrund der Natur der Beschlüsse des Sicherheitsrates, die sich meist gegen einen oder mehrere Staaten richten, ist mit entsprechendem Widerspruch der betroffenen Staaten auch gegen eine der Resolution zugrunde liegende Auslegung der Charta durch den Sicherheitsrat zu rechnen. Zumindest zweifelhaft ist infolgedessen, ob aufgrund dieses Widerstands der Übung des Sicherheitsrates eine geringere Gewichtung als bei Akzeptanz der Resolution durch alle Mitglieder eingeräumt werden sollte.

Als vorläufiges Ergebnis ist festzuhalten, dass einerseits insbesondere der unwidersprochenen Übung des Sicherheitsrates große Bedeutung zukommt, andererseits dessen Übung nicht alleiniger Maßstab für die Auslegung ist, so dass auch die Übung anderer Organe und der Mitgliedstaaten der UN heranzuziehen ist. Wie die Übung des Sicherheitsrates dieser Übung gegenüber und gegenüber anderen Auslegungsmethoden gewertet werden muss, ist erst für die Abwägung der verschiedenen Auslegungsergebnisse entscheidend.

Letztlich bestimmt also das Verhalten der Mitgliedstaaten auf Grundlage der Praxis des Sicherheitsrates über die Auslegung, sollte dieses Verhalten auch nur im Unterlassen eines Widerspruchs liegen.²⁰ Darüber hinaus können, wie oben bereits beschrieben, die Mitgliedstaaten durch eigenständige Übung die Auslegung der Charta beeinflussen.²¹ Letztlich ähnelt eine praxisorientierte Auslegung also den Anforderungen an die Entstehung von Gewohnheitsrecht.²²

-
- 19 Ress, Interpretation, in: Simma (Hrsg.), *United Nations*, München: Beck, 2. Auflage, 2002, Rn 32; Wolfram Karl, *Vertrag und spätere Praxis im Völkerrecht: zum Einfluß der Praxis auf Inhalt und Bestand völkerrechtlicher Verträge*, Berlin [u.a.]: Springer, 1983, S. 194 f.; Giovanni Distefano, *La pratique subséquente des états parties à un Traité*, *Annuaire français de droit international* 1994, Bd. 40, S. 41, 50; vgl. auch Fitzmaurice, *diss. op.*, "Certain Expenses of the United Nations", *ICJ Report*, 1962, S. 198, 201 f.;
- 20 Siehe z. B. Nicolas Angelet, *Protest against Security Council decisions*, in: Karel Wellens (Hrsg.), *International law : theory and practice; essays in honour of Eric Suy*, The Hague [u.a.]: Nijhoff Publishers, 1998, S. 277, 278f; siehe auch oben, S. 143.
- 21 Zu der Beeinflussung der Auslegung durch Übung der Mitgliedstaaten: Ralph Zacklin, *The amendment of the constitutive instruments of the United Nations and specialized agencies*, Leyden: Sijthoff, 1968, S. 171ff; E. Klein, *Vertragsauslegung und "spätere Praxis" Internationaler Organisationen*, in: Roland Bieber und Georg Ress (Hrsg.), *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts: die Auslegung des Europäischen Gemeinschaftsrechts im Lichte nachfolgender Praxis der Mitgliedstaaten und der EG-Organen = The dynamics of EC-law*, Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 1. Auflage, 1987, S. 101ff; Ress, *ibidem*, Rn 27.
- 22 Dazu: Matthias J. Herdegen, *The 'Constitutionalization' of the UN Security System*, *Vanderbilt journal of transnational law* 1994, Bd. 27(1), S. 135, 155.

G. Ergebnis

Auch wenn den Resolutionen eine Präcedenzwirkung zukommt, folgt daraus nicht, dass der Sicherheitsrat in Zukunft immer dann, wenn er zu der Einschätzung kommt, ein Phänomen bedrohe den Weltfrieden per se, legislative Maßnahmen ergreifen kann. Vielmehr erscheint aus den beiden Resolutionen als Präcedenzfälle nur zu folgen, dass der Sicherheitsrat in Zukunft in ähnlicher Weise und in ähnlichen Fällen vorgehen kann. Eine Befugnis erscheint dahingehend begrenzt, dass der Sicherheitsrat nur gegen Bedrohungen des Weltfriedens durch nichtstaatliche Akteure legislativ vorgehen kann. Die ergriffenen Regelungen müssen einen Konsens der Staatengemeinschaft widerspiegeln, wie er sich in Resolutionen der Generalversammlung gezeigt hat; jedenfalls kann der Sicherheitsrat nicht zu Empfehlungen der Generalversammlung konträre Regelungen beschließen. Ein massiver Widerspruch der Mitglieder nach Beschluss einer legislativen Resolution kann dabei als Indiz angeführt werden, dass ein Konsens der Staatengemeinschaft nicht vorliegt. Gleichzeitig muss eine Regelung notwendig sein, das heißt es muss eine Regelungslücke bestehen, die eine akute Bedrohung des Weltfriedens darstellt und in der Kürze der Zeit nicht auf anderem Wege geschlossen werden kann. Entfällt die Notwendigkeit beispielsweise durch den Abschluss eines Vertrages, tritt die Resolution entgegen Artikel 103 UN-Charta hinter dem Vertrag zurück. Weiterhin ist es ausgeschlossen, dass der Sicherheitsrat die Anwendung von Gewalt durch eine solche Resolution erleichtert, auch eine unilaterale, nicht militärische Durchsetzung von Resolutionen durch einzelne Staaten erscheint zweifelhaft.

Gesamtergebnis:

Abwägung der dynamischen und statischen Auslegung unter Berücksichtigung der Diskussion um die Konstitutionalität der Charta

A. Zusammenfassung der Auslegungsergebnisse

Die Auslegung der Charta in der Form, wie sie 1945 ausgehandelt wurde, ergab, dass dem Sicherheitsrat aufgrund systematischer Überlegungen keine Legislativbefugnis zukommen sollte, obgleich der reine Wortlaut der Artikel 39 und 41 dies zuließe. Dies folgte einmal aus einer exekutiven Funktion des Sicherheitsrates, die sich aus weiteren Vorschriften der Charta ergab. Zum anderen ließ die

Aufteilung der Befugnisse zwischen Generalversammlung und Sicherheitsrat eine legislative Rolle des Sicherheitsrates nicht zu. Bestätigt wurde dieses Ergebnis durch die Äußerungen der Gründungsmitglieder während der vorbereitenden Arbeiten Um das Hauptziel der Charta zu verwirklichen, die Wahrung des Weltfriedens sicherzustellen, erscheint eine Legislativbefugnis aufgrund der von den Staaten akzeptierten veränderten Bedrohungslage für den Weltfrieden jedoch notwendig, wenn auch nicht zwingend aus den Zielen folgt, dass sie durch den Sicherheitsrat wahrgenommen werden muss.

Die Praxis des Sicherheitsrates zeichnet indes ein klares Bild. Er ist dem internationalen Terrorismus schon immer mit abstrakt-generellen Maßnahmen begegnet. Schon vor dem 11. September 2001 hat der Sicherheitsrat detaillierte Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus empfohlen. Bis zu diesem Zeitpunkt überließ er es aber der Generalversammlung und den Mitgliedstaaten, verbindliche Regelungen auszuarbeiten und in Kraft zu setzen. Nur aufgrund konkreter Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus setzte der Sicherheitsrat verbindliche Regelungen nach Kapitel VII. Nach den Anschlägen in New York, Washington und Pennsylvania erschien es als logische Konsequenz, dass der Sicherheitsrat seine vormals unverbindlichen Empfehlungen in verbindlicher Form erließ. Dabei orientierte er sich sowohl an seinen eigenen Empfehlungen aus vorhergehenden Resolutionen als auch an den Maßnahmen, die die Generalversammlung zuvor empfohlen bzw. als Vertragstext ausgearbeitet hatte. Der Sicherheitsrat proklamierte dabei, sich innerhalb seiner Kompetenzen zu bewegen. Seitdem hat der Sicherheitsrat immer wieder Regelungen der Resolution 1373 präzisiert und neue Regelungen entwickelt, um der Bedrohung des Weltfriedens durch den internationalen Terrorismus zu begegnen. In Resolution 1540 erließ er schließlich auch Regelungen in verbindlicher Form, um die Bedrohung des Weltfriedens durch die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, insbesondere an nichtstaatliche Akteure, zu bekämpfen.

Die Praxis des Sicherheitsrates ist auf breite Akzeptanz bei den Staaten gestoßen. Aus den Erklärungen von 80 Staaten ergibt sich, dass sie eine legislative Rolle des Sicherheitsrates in allgemeiner Weise akzeptiert haben. Weitere 78 Staaten haben zu einer der legislativen Resolutionen ihre politische Unterstützung erklärt, ohne Zweifel an einer Legislativbefugnis zu äußern, weitere 19 Länder haben sich nicht zu den Resolutionen geäußert. Aus den Stellungnahmen bzw. Schweigen dieser 177 Länder ging hervor, dass sie eine legislative Rolle in der Form, wie sie der Sicherheitsrat bislang ausgeübt hat, zustimmen und den Resolutionen insoweit eine Präcedenzwirkung beigemessen werden kann. Die Untersuchung der Reichweite einer Präcedenzwirkung der Resolutionen hat weiterhin erbracht, dass sich aus der Charta und der Praxis jedenfalls bestimmte

Abkürzungsverzeichnis

ATAO	Assessment and Technical Assistance Office beim CTC
BGBI	Bundesgesetzblatt
CTC	Counter-Terrorism Committee (deutsch: Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus)
CTED	Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (deutsch: Exekutivdirektorium des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus)
Debatte zum Entwurf von Resolution 1540	Öffentliche Sitzung des Sicherheitsrates, die den Entwurf zu Resolution 1540 behandelte (S/PV.4950 vom 22. April 2004 und folgende)
Erste Debatte zu Resolution 1373	Debatte der Generalversammlung zum Terrorismus direkt nach der Verabschiedung der Resolution 1373 (A/56/PV.12 vom 1. Oktober 2001 und folgende)
EG	Europäische Gemeinschaft, zugleich Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ETA	Euskadi Ta Askatasuna (baskische Organisation, die von der EU als terroristisch eingestuft wird)
EU	Europäische Union

XXII

UNHCHR	Der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte
UNHRC	UN-Menschenrechtskommission
UNMIBH	United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina
UNTS	United Nations Treaty Series
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
VN	Vereinte Nationen
WMD	Weapons of Mass Destruction (Massenvernichtungswaffen)
WVRK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (BGBl. II 1985 S. 927)

D. Bibliographie

Abi-Saab, Georges, Diskussionbeitrag, Débats - Sous la présidence de Gilbert Guillaume, in: Société Française pour le Droit International (Hrsg.), *Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies: 50e anniversaire des Nations Unies*, Paris: Pedone, 1995, S. 304.

Abraham, Henry Julian, *The judicial process: an introd. analysis of the courts of the United States, England, and France*, New York u.a.: Oxford Univ.Pr., 5. Auflage, 1986.

Akande, Dapo, The International Court of Justice and the Security Council: is there room for judicial control of decisions of political organs of the United Nations?, *The international and comparative law quarterly* 1997, Bd. 46, S. 309-343.

Akram, Munir und Shah, Syed Haider, The legislative powers of the United Nations security council, in: Ronald St. John MacDonal und Douglas M. Johnston (Hrsg.), *Towards world constitutionalism : issues in the legal ordering of the world community*, Leiden [u.a.]: Nijhoff Publ, 2005, S. 431-456.

Alabrune, F., Maintien de la Paix Contrôle des Armements - La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990, *Annuaire français de droit international* 1999, Bd. 45, S. 226-279.

Allain, Jean, The Legacy of Lockerbie: Judicial Review of Security Council Actions or the First Manifestation of 'Terrorism' as a Threat to International Peace?, *The Indian journal of international law* 2004, Bd. 44(1), S. 74-112.

Allott, Philip, *Eunomia: New order for a new world*, Oxford: Oxford Univ.Pr., 1990.

Alvarez, José E, Judging the security council, *The American journal of international law* 1996, S. 1-39.

Alvarez, José E., Hegemonic international law revisited, *The American journal of international law* 2003, Bd. 97(4), S. 873-887.

Angelet, Nicolas, Protest against Security Council decisions, in: Karel Wellens (Hrsg.), *International law : theory and practice ; essays in honour of Eric Suy*, The Hague [u.a.]: Nijhoff Publishers, 1998, S. 277-285.

Arangio-Ruiz, Gaetano, On the Security Council's Law-Making, *Rivista di diritto internazionale* 2000, Bd. 83(3), S. 609-725.

Arangio-Ruiz, Gaetano, The ' federal analogy' and UN Charter interpretation: a crucial issue, *European journal of international law* 1997, Bd. 8, S. 1-28.

Arangio-Ruiz, Gaetano, *The United Nations Declaration on friendly relations and the system of the sources of international law: with an appendix on the concept of international law and the theory of international organisation*, Alphen aan den Rijn [u.a.]: Sijthoff Noordhoff [u.a.], 1979.

Archiv der Gegenwart, AdG, Sankt Augustin: Sieglers.

Arnold, Roberta, *The ICC as a new instrument for repressing terrorism*, Ardsley, NY: Transnational Publishers, 2004.

Arntz, Joachim, *Der Begriff der Friedensbedrohung in Satzung und Praxis der Vereinten Nationen*, Berlin: Duncker & Humblot, 1975.

Asamoah, Obed Y., *The legal significance of the declarations of the general assembly of the United Nations*, The Hague: Nijhoff, 1966.

Wolfrum, Rüdiger, Diskussionsbeitrag, in: Jost Delbrück (Hrsg.), *Allocation of law enforcement authority in the international system: proceedings of an international symposium of the Kiel Institute of International Law, March 23 to 25, 1994*, Berlin: Duncker & Humblot, 1995, S. 163.

Wood, Michael C., The Security Council as a Law Maker: The Adoption of (Quasi)-Judicial Decisions, in: Rüdiger Wolfrum und Volker Röben (Hrsg.), *Developments of International Law in Treaty Making*, Berlin [u.a.]: Springer, 2005, S. 227- 235.

Wood, Michael C., The interpretation of Security Council resolutions, *Max Planck yearbook of United Nations law* 1998, Bd. 2, S. 73-95.

Yemin, Edward, *Legislative powers in the United Nations and specialized agencies*, Leyden: Sijthoff, 1969.

Zacklin, Ralph, *The amendment of the constitutive instruments of the United Nations and specialized agencies*, Leyden: Sijthoff, 1968.

Zemanek, Karl, Is the Security Council Judge of Its Own Legality? in: Emile Yakpo und Tahar Boumedra (Hrsg.), *Liber Amicorum Mohammed Bedjaoui*, Den Haag u.a., 1999, S. 629.

Zemanek, Karl, The legal foundations of the international system: General course on public international law, *Haagse Academie voor Internationaal Recht: Recueil des cours* 1997, Bd. 266, S. 9-335.

Zemanek, Karl, Völkerrechtliche Voraussetzungen, Rahmenbedingungen und Mittel zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, in: Waldemar Hummer (Hrsg.), *Sicherheit und Terrorismus : Rechtsfragen aus universeller und regionaler europäischer Sicht*, Frankfurt am Main [u.a.]: Lang, 2005, S. 111-125.

Zimmermann, Andreas und Elberling, Björn, Grenzen der Legislativbefugnisse des Sicherheitsrats Resolution 1540 und abstrakte Bedrohungen des Weltfriedens, *Vereinte Nationen* 2004, Bd. 52(3), S. 71.

Zimmermann, Andreas, "Acting under chapter VII": resolution 1422 and possible limits of the powers of the Security Council, in: *Verhandeln für den Frieden* (Hrsg.), Berlin [u.a.]: Springer, 2003, S. 253-280.

Österdahl, Inger, *Threat to the peace: the interpretation by the Security Council of article 39 of the UN charter*, Uppsala: Iustus Förlag, 1998.

Europäisches und Internationales Recht

herausgegeben von
Prof. Dr. Georg Nolte und Prof. Dr. Rudolf Streinz
Humboldt-Universität zu Berlin und Ludwig-Maximilians-Universität München

begründet von
Prof. Dr. Bruno Simma
unter dem Titel Europarecht–Völkerrecht

- Band 71: Martin Kober: **Der Grundrechtsschutz in der Europäischen Union** · Bestandsaufnahme, Konkretisierung und Ansätze zur Weiterentwicklung der europäischen Grundrechtsdogmatik anhand der Charta der Grundrechte der Europäischen Union
2008 · 300 Seiten · ISBN 978-3-8316-0821-8
- Band 70: Peter Neusüß: **Legislative Maßnahmen des UN-Sicherheitsrates im Kampf gegen den internationalen Terrorismus** · Eine Untersuchung des Inhalts und der Rechtmäßigkeit von Resolution 1373 unter besonderer Berücksichtigung der Reaktionen der Staaten
2008 · 424 Seiten · ISBN 978-3-8316-0794-5
- Band 69: Thomas Meerpohl: **Individualsanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen** · Das Sanktionsregime gegen die Taliban und Al-Qaida vor dem Hintergrund des Rechts der VN und der Menschenrechte
2008 · 356 Seiten · ISBN 978-3-8316-0769-3
- Band 68: Dirk Monheim: **Sportlerrechte und Sportgerichte im Lichte des Rechtsstaatsprinzips – auf dem Weg zu einem Bundessportgericht**
2006 · 472 Seiten · ISBN 978-3-8316-0654-2
- Band 67: Seyda Dilek Emek: **Parteiverbote und Europäische Menschenrechtskonvention** · Die Entwicklung europäischer Parteiverbotsstandards nach Art. 11 Abs. 2 EMRK unter besonderer Berücksichtigung des deutschen und türkischen Parteienrechts
2006 · 372 Seiten · ISBN 978-3-8316-0648-1
- Band 66: Carsten Meier: **ALCA** · Stand und Perspektiven panamerikanischer Integration unter besonderer Berücksichtigung der Subregionen und der Konformität mit dem Welthandelssystem
2006 · 440 Seiten · ISBN 978-3-8316-0645-0
- Band 65: Britta Radke: **Autonome Harmonisierung des Gemeinschaftsrechts**
2006 · 276 Seiten · ISBN 978-3-8316-0626-9
- Band 64: Claus Richter: **Aspekte der universellen Geltung der Menschenrechte und der Herausbildung von Völkergewohnheitsrecht**
2007 · 560 Seiten · ISBN 978-3-8316-0592-7

Erhältlich im Buchhandel oder direkt beim Verlag:
Herbert Utz Verlag GmbH, München
089-277791-00 · info@utzverlag.de
Gesamtverzeichnis: www.utzverlag.de