

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



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 69

Umschlagabbildung: UN Photo / Mark Garten



„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., 2007

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 978-3-8316-0769-3

Printed in Germany

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

INHALTSVERZEICHNIS

TEIL I: EINLEITUNG	1
A. Problemaufriss und These der Arbeit	5
B. Gang der Untersuchung	11
TEIL II: HINTERGRÜNDE UND METHODEN	15
A. Die tatsächlichen Hintergründe: Der Fall dreier schwedischer Staatsbürger	17
B. Die juristischen Hintergründe: Das Sanktionsregime gegen Usama Bin Laden, die Taliban und mit Al-Qaida assoziierte Personen	21
I. Die Ebene der Vereinten Nationen	21
1. Der Inhalt der Sicherheitsratsresolutionen	21
2. Die Bindungswirkung der Sicherheitsratsresolutionen	26
3. Das Verfahren im Sanktionsausschuss	29
II. Die Umsetzung der Sanktionen im europäischen Rechtsraum	31
III. Die nationale Wirkung der EG-Verordnungen am Beispiel des deutschen Außenwirtschaftsrechts	33
IV. Rechtsschutzmöglichkeiten eines gelisteten Individuums	34
1. Rechtsschutz gegen die konkret individuelle Entscheidung der Aufnahme einer Person auf die Liste	35
2. Rechtsschutz gegen die abstrakt generellen Regelungen des Sanktionsregimes	35
a) Rechtsschutzmöglichkeiten auf der Ebene der Vereinten Nationen	36
b) Rechtsschutzmöglichkeiten auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft	36
c) Rechtsschutzmöglichkeiten auf nationaler Ebene - insbesondere vor deutschen Gerichten	37
d) Zwischenergebnis	39
C. Die Entscheidungen des EuG im Überblick	40
D. Die Grundsätze der Auslegung im Völkerrecht und Methoden zur Auslegung der Charta	46
E. Analyse der bisherigen Sanktionspraxis des Sicherheitsrates	50
I. Der Begriff der Wirtschaftssanktionen	50

II. Vier Phasen der Sanktionspraxis	51
1. 1960 – 1990: Die Debatte über die Rechtmäßigkeit der Rhodesien und Süd-Afrika Sanktionen	56
a) Die Sanktionen gegen Südrhodesien und Südafrika	56
b) Die wissenschaftliche Debatte während der ersten Phase	59
2. 1990 – 1993: Klassische Staatsensanktionen und die Debatte über die Effektivität von Wirtschaftssanktionen	61
a) Die Wirtschaftssanktionen gegen Irak	62
b) Die Wirtschaftssanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien	65
c) Die wissenschaftliche Debatte während der zweiten Phase: Effektivität und humanitäre Folgen	69
3. Ab 1994: „Smart Sanctions“	71
a) Das Sanktionsregime gegen Nord-Korea	72
b) Das Sanktionsregime gegen Iran	75
c) Der Sicherheitsrat als Gesetzgeber und ‚global administrative law‘	78
4. Ein neues Phänomen: „Universelle Individualsanktionen“	80
 TEIL III: DAS SANKTIONSRÉGIME GEGEN AL-QAIDA UND DAS POSITIVE VÖLKERRECHT – EINE RECHTLICHE ANALYSE	 83
Abschnitt 1: Das Recht des Sicherheitsrates als Ausgangspunkt	87
A. Die materielle Ebene: Die Kompetenzen des Sicherheitsrates zum Erlass von Wirtschaftssanktionen	87
I. Der Sicherheitsrat in der Charta der Vereinten Nationen	88
II. Positive Kompetenznormen	92
1. Der Tatbestand des Artikels 39 der Charta und das Handlungsentschließungsmessen des Sicherheitsrates	92
a) Das Feststellungsmessen des Sicherheitsrates	93
b) Die Tatbestandsalternativen des Artikels 39 der Charta	95
i) Angriffshandlung	95
ii) Bruch und Gefährdung des Friedens	95
c) Der internationale Terrorismus durch Al-Qaida als Gefährdung des Friedens	98
2. Artikel 41 und 42 der Charta und das Handlungsauswahlermessen des Sicherheitsrates	100

a) Der Handlungsraum der Artikel 39, 41 und 42 der Charta	100
b) Universelle Individualsanktionen als legitime Maßnahme im Sinne von Artikel 41 der Charta?	102
3. Zwischenergebnis	102
III. Negative Kompetenznormen und materielle Schrankennormen	103
1. Der Sicherheitsrat als politisches Organ außerhalb juristischer Schranken?	104
2. Rechtliche Grenzen innerhalb der Charta	105
a) Artikel 24 Absatz 2 Satz 1 der Charta und die Ziele und Grundsätze der Organisation	106
i) Artikel 1 Ziffer 1: Generelle Bindung der Vereinten Nationen an das Völkerrecht?	108
ii) Artikel 1 Ziffer 2: Bindung an das Selbstbestimmungsrecht der Völker?	111
iii) Menschenrechtsbindung aus Artikel 1 Ziffer 3 der Charta?	111
b) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Schranke der Kompetenzen des Sicherheitsrates	116
c) Der Grundsatz von Treu und Glauben und das Verbot des venire contra factum proprium	118
i) Der Grundsatz von Treu und Glauben	119
ii) Das Verbot widersprüchlichen Verhaltens	121
d) Zwischenergebnis	122
3. Rechtliche Grenzen außerhalb der Charta	123
a) Bindung des Sicherheitsrates an allgemeines Völkergewohnheitsrecht	124
i) Die Vereinten Nationen und Völkergewohnheitsrecht	125
(1) Geltung völkergewohnheitsrechtlicher Normen für Blauhelme in Peacekeeping Einsätzen	126
(2) Geltung völkergewohnheitsrechtlicher Normen bei Territorialverwaltungen	129
(3) Schlussfolgerungen	130
ii) Die Bindung des Sicherheitsrates an allgemeines Gewohnheitsrecht bei Maßnahmen nach Kapitel VII der Charta	130
b) Bindung des Sicherheitsrates an das ius cogens	132

4. Übertragung der gewonnenen Erkenntnisse auf den vorliegenden Fall	133
IV. Zwischenergebnis: Die materielle Rechtsebene	134
B. Die Rechtsfolgenebene	135
I. Rechtswirkungen von Resolutionen unter Kapitel VII	135
II. Rechtsfolgen von Verstößen gegen materielle Kompetenz- oder Schrankennormen	137
1. Schwellentheorien: Die Erheblichkeit der Kompetenzverletzung als Maßstab	140
2. Theorien der abgestuften Rechtsfolgen: Die Lehre der „Anfechtbarkeit“	142
3. Rechtmäßigkeitsvermutungen	144
4. Kombinationstheorien	146
III. Zwischenergebnis	148
C. Die verfahrensrechtliche Ebene	149
I. Direkte Überprüfung von Resolutionen des Sicherheitsrates	149
1. Das Gutachtenverfahren als „Normenkontrollprüfung“	150
2. Inzidentprüfung	152
3. Zwischenergebnis	152
II. Mittelbare Überprüfungen: Der nationale Umsetzungsakt als Streitgegenstand	153
III. Fazit	158
D. Zwischenergebnis	159
Abschnitt 2: Das Individuum als Ausgangspunkt	161
A. Grundsätzliche Überlegungen	163
I. Menschen- und Grundrechte als Bestandteil der Verfassungen moderner Staaten	163
II. Die Entstehung der Menschenrechte im zwischenstaatlichen Rechtsverkehr	164
III. Der Begriff des subjektiven Individualrechts	166
IV. Der Begriff der subjektiven Individualrechte im Völkerrecht - Der Versuch einer terminologischen Klassifizierung	168
B. Rechtsquellen subjektiver Individualrechte	172
I. Die Rechtsebene des Völkerrechts	172

1. Völkervertragsrecht	172
a) Die Charta der Vereinten Nationen	173
b) Universelle Menschenrechtsverträge	175
c) Regionale Menschenrechtsverträge	179
2. Völkergewohnheitsrecht	179
3. Allgemeine Rechtsgrundsätze	180
4. Zwischenergebnis	181
5. Artikel 103 der Charta der Vereinten Nationen	181
II. Die Rechtsebene des Gemeinschaftsrechts	183
1. Subjektive Individualrechte im europäischen Gemeinschaftsrecht	183
2. Anwendbarkeit der Gemeinschaftsgrundrechte gegenüber den Sanktionsverordnungen der EG	185
a) Artikel 25 der Charta: Die Bindungswirkung der Resolutionen des Sicherheitsrates für die Europäische Gemeinschaft	186
i) Bindungswirkung aus verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten	186
ii) Völkerrechtliche Bindung der EG aufgrund einer Kompetenzübertragung	189
iii) Bindungswirkung aus EG-Innenrecht	190
b) Artikel 103 VN-Charta: Der Vorrang der Sanktionen vor den Gemeinschaftsgrundrechten	192
3. Fazit	193
III. Die Rechtsebene des nationalen Rechts	193
1. Akte der Rechtsprechung	194
2. Akte der vollziehenden Gewalt	194
3. Akte der Gesetzgebung	195
IV. Zwischenergebnis	198
C. Adressaten subjektiver Individualrechte	200
I. Passivlegitimation hinsichtlich der Rechtsakte des Sicherheitsrates	200
1. Die Vereinten Nationen als Individualrechtsverpflichtete	200
2. Die auf der Ebene der Vereinten Nationen agierenden Staaten als Individualrechtsverpflichtete	202
a) Die Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshof	204
i) Das <i>Soering</i> -Urteil	204

ii) Die Nordzypern Fälle	205
iii) Die Entscheidung des EGMR in der Sache <i>Banković</i>	206
iv) Post-Banković	208
b) Konzeptionelle Ansätze der „jurisdiction“	208
i) Territorialitätsprinzip / effektive territoriale Kontrolle	209
ii) Personalitätsprinzip / effektive personale Kontrolle	209
iii) Zusammenfassung	210
c) Ergebnis: Abstimmverhalten keine „jurisdiction“	210
II. Passivlegitimation hinsichtlich der Rechtsakte der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft	212
1. Die Europäische Gemeinschaft	212
2. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft	213
a) Die Rechtsprechung des EGMR in der Rechtssache Matthews	213
b) Der Fall Bosphorus	215
c) Zwischenergebnis	216
III. Passivlegitimation hinsichtlich der Rechtsakte der ausführenden Mitgliedsstaaten	217
IV. Zwischenergebnis	217
D. Inhalte einschlägiger Individualrechte	219
I. Das Recht auf Eigentum	219
1. Eingefrorene Konten als Eigentumsentzug	223
2. Sachliche Rechtfertigung zur Wahrung des öffentlichen Interesses	224
3. Zwischenergebnis	225
II. Das Recht auf Leben und das Recht auf Familie	225
III. Verfahrensgarantien	227
1. Recht auf Zugang zu Gericht (Rechtsweggarantien)	229
a) Individualsanktionen als „criminal charge“ oder „präventive Verwaltungsmaßnahme“?	229
b) Menschenrechtlicher Rechtsschutz gegen präventives Verwaltungshandeln: Schutzbereichserweiterung durch eine weite Auslegung des „zivilen Rechts“	231
c) Die inhaltliche Schutzgarantie des Rechts auf Zugang zu Gericht	232
2. Recht auf rechtliches Gehör	233

IV. Sonderproblem: Derogation der Rechte und Garantien durch eine besondere Bedrohungslage	236
1. Krieg oder öffentlicher Notstand, der das Leben der Nation bedroht	238
a) Der völkerrechtliche Kriegsbegriff	238
b) Öffentlicher Notstand, der das Leben der Nation bedroht	239
i) Notstand durch Feststellung des Sicherheitsrates nach Artikel 39 der Charta	239
ii) Konkrete Betrachtung: Notstand der menschenrechtsverpflichteten Mitgliedsstaaten	240
2. Verhältnismäßigkeit der Derogationsmaßnahme	241
3. Zwischenergebnis	241
V. Zwischenergebnis	242
E. Zwischenergebnis der menschenrechtlichen Betrachtung	243
Fazit der Rechtlichen Analyse	245
TEIL IV: RECHTSSTAATLICHKEIT DURCH POLITISCHE KONTROLLE: EIN REALISTISCHER ANSATZ	247
A. Realismus - theoretische und historische Hintergründe	251
I. Realismus, politischer Realismus und Neo-Realismus	251
1. Realismus in der Zeit nach dem Westfälischen Frieden	251
2. <i>Morgenthau</i> Theorie des politischen Realismus	252
3. <i>Walth</i> Theorie des strukturellen Realismus	254
II. Die Grundannahmen des Realismus in der Theorie der internationalen Beziehungen	254
B. Effizienz und Effektivität der Sanktionen als Steuerungskriterium für den Sicherheitsrat?	257
C. Analyse der Praxis	261
I. Die Existenzsicherungsklausel der Resolution 1452	261
II. Die Entwicklung der Verfahrensregeln	264
III. Das Monitoring Team als Schnittstelle zwischen Mitgliedsstaaten und Sicherheitsrat	269
IV. Resolution 1617 - Tatbestandskonkretisierung und rechtliche Verfahrensmaßstäbe	271
V. Resolution 1730 - Einrichten des Focal Points für De-listing Anträge	273

1. Appell der Generalversammlung	274
2. Aktivitäten des Generalsekretärs und des Sekretariats	275
a) Uniting against Terrorism	275
b) Aktivitäten der Rechtsabteilung der Vereinten Nationen	277
3. Weitere VN-Aktivitäten	278
4. Die Initiative verschiedener Mitgliedstaaten	278
a) Die Watson Studie - Eine Initiative Schwedens, Deutschlands und der Schweiz	279
b) Dänemarks Rolle im Vorfeld der Verabschiedung von Resolution 1735	279
5. Die Debatte im Sicherheitsrat vom 22. Juni 2006	281
6. Verabschiedung der Resolution 1730	282
7. Fazit	283
VI. Anhängige Rechtsstreitigkeiten als Druckpotential für weitere Fortentwicklungen des Sanktionsregimes	283
1. Verfahren gegen Rat und Kommission der Europäischen Gemeinschaft	285
2. Klagen gegen das Vereinigte Königreich	285
3. Pakistan	285
4. Schweiz	286
5. Anhängige Verfahren in den Vereinigten Staaten	288
6. Türkei	288
7. Fazit	290
D. Zwischenergebnis: Rechtskontrolle als politischer Prozess	292
SCHLUSSBEMERKUNG	295

TEIL 1

EINLEITUNG

„Nichts ist mehr so, wie es einmal war“, ist der wohl häufigste Ausspruch in den Tagen nach den Anschlägen vom 11. September 2001 auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington gewesen.

Diese Aussage trifft in einem ganz besonderen Sinne auch auf den Umgang mit Bürger- und Menschenrechten im Zusammenhang mit dem Thema „Sicherheit“ zu.¹ Unter der Prämisse, dem internationalen Terrorismus effektiv Herr zu werden, werden Bürgerrechte eingeschränkt und Menschenrechte missachtet. Dieses Phänomen zieht sich wie ein roter Faden durch alle Bereiche und Ebenen, in denen durch hoheitliches Handeln Sicherheit geschaffen, beziehungsweise gewahrt werden soll.

So wurden in der Legislaturperiode der rot grünen Bundesregierung in Deutschland beispielsweise das Luftsicherheitsgesetz² oder die Sicherheitspakete „Schily I-III“³

¹ Vgl. hierzu auch *Calliess*, ZRP 35 (2002), S. 1ff.; *Hoffmann-Riem*, ZRP 35 (2002), S. 497ff.

² Luftsicherheitsgesetz vom 11.1.2005 (BGBl. 2005 I, S. 78). Vgl. zu der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zu diesem Gesetz und den hieraus resultierenden Änderungen: *Mitsch*, JR 47 (2005), S. 274; *Pieroth/Hartmann*, JA 19 (2005), S. 729; *Reimer*, StudZR 3 (2006), S. 601ff.

³ Der Richter am Bundesverfassungsgericht *Hoffmann-Riem* beschreibt die Verabschiedung der zahlreichen Sicherheitsgesetze in der Zeit nach dem 11.9.2001 treffend mit den folgenden Worten: „In den Schubladen der Politik befindliche Gesetzentwürfe, die zuvor keine Verwirklichungschance gehabt hatten, wurden zusammen mit neuen Regelungen im Schnellverfahren der Gesetzgebung zu neuem Recht. Sie wurden zu „Antiterrorpaketen“ geschnürt, aber auch als Einzelvorhaben durchgesetzt. Ausgeweitet wurden etwa die Kompetenzen des Bundeskriminalamts, des Bundesamts für Verfassungsschutz, des Militärischen Abschirmdienstes, des Bundesnachrichtendienstes und des Bundesgrenzschutzes. Identitätsfeststellungen, insbesondere zu Zwecken des Ausländer- und Asylrechts, wurden erleichtert und es wurde eine Ermächtigung zur Aufnahme biometrischer Merkmale in Pass und Personalausweis geschaffen und die computergestützte Identifizierung auf der Grundlage der Ausweisdokumente vorgesehen. Eine neue Ermächtigung zielt auf Möglichkeiten zur Ermittlung des Standorts eines aktiv geschalteten Mobilfunkgeräts und die Ermittlung der Geräte- und Kartennummern. Daten, insbesondere aus dem Ausländerzentralregister, können leichter abgerufen und übermittelt werden. Zu diesen und anderen Maßnahmen des Bundesrechts treten Ergänzungen des Landesrechts hinzu, so der Ausbau der Rasterfahndung. Andere schon länger bestehende Ermächtigungen erhielten auf Grund neuer technologischer Entwicklungen eine neue Qualität. So hat die Digitalisierung der Telekommunikation das Aufklärungspotenzial von Abhörmaßnahmen und der Erhebung so genannter Verbindungsdaten auch dort erheblich ausgeweitet, wo die Rechtsgrundlagen grundsätzlich gleich geblieben sind. Die Digitalisierung hat eine „überwachungsgeneigte“ Infrastruktur geschaffen.“ *Hoffmann-Riem*, ZRP 35 (2002), S. 497.

mit einschneidenden Einschränkungen der Grundrechte verabschiedet und dieser Kurs unter Innenminister Schäuble etwa mit der Vorratsdatenspeicherung nochmals verschärft; Großbritannien hat sich durch die Anordnung von zeitlich unbegrenzter Präventivhaft für ausländische Terrorverdächtige von den Standards der Europäischen Menschenrechtskonvention verabschiedet,⁴ und über den amerikanischen Umgang mit Bürger- und Menschenrechten in *Guantanamo Bay* oder *Abu Guraib* müssen nicht viele Worte verloren werden.⁵

Allen diesen Situationen ist gemein, dass ein kaum aufzulösendes Spannungsverhältnis zwischen der Effektivität der zur Terrorismusbekämpfung eingesetzten Mittel einerseits und der Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsverträglichkeit eben dieser Mittel andererseits besteht. Es scheint quasi ein Gesetz der Natur zu sein, dass man im Bereich der Sicherheitspolitik effektiv nur vorgehen kann, wenn man die Rechtspositionen der betroffenen Personen rigoros beschneidet.

Weit weniger als die nationalen Bürgerrechtsbeschränkungen wurde von der Öffentlichkeit jedoch wahrgenommen, dass sich eine in Grundzügen ähnliche Entwicklung auch auf der Ebene der Vereinten Nationen abgespielt hat. Die internationale Organisation, die universellen Menschenrechtsschutz proklamiert und wie keine andere Organisation für die Weiterentwicklung und Durchsetzung der Menschenrechte steht, wirft ihre eigene Maxime über Bord, wenn es um den Bereich der Terrorismusbekämpfung geht. Diese These mag auf den ersten Blick provokant und unglaubwürdig klingen, jedoch scheint der Fall *Ahmed Ali Yusuf*,⁶ der den Ausgangspunkt und die Anregung für die nachfolgende Arbeit bildet, genau diese These zu untermauern.

⁴ Vgl. die Entscheidung des britischen House of Lords zum Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001, *A. and Others v. Secretary of State for the Home Department*, [2004] UKHL 56. Hierzu auch *Feldman*, ECLR 1 (2005), S. 531ff.; *Fenwick* in Bill (Hrsg.), Terrorismus und Recht, S. 57ff.; *Dickson*, EHRLR 2005, S. 11ff.

⁵ Vgl. bspw. *Moore*, IJHR 7 (2003), S. 1ff.; *Schäfer*, Guantanamo, S. 17ff.; *Garth*, SALJ 125 (2004), S. 829ff.; *Amann*, Col. JTL 42 (2004), S. 263ff.

⁶ Vgl. EuG, Rs. T-306/01, *Yusuf*, EuGRZ 31 (2005), S. 592.

A. Problemstellung und These der Arbeit

Man stelle sich vor, dass man vor einem Bankautomaten der Deutschen Bank steht und seine EC-Karte in den Automaten schiebt, um Geld abzuheben. Doch anstelle des gewohnten Surrens, bevor die Geldscheine am Ausgabeschacht erscheinen, ertönt ein unangenehmes Warnsignal und der Automat verweigert jede Auszahlung mit der Begründung, dass man ein von den Vereinten Nationen verdächtiger mutmaßlicher Terrorist sei. Der Filialleiter bittet einen sodann in sein Büro und behauptet, dass es der Deutschen Bank ab sofort unter Strafe verboten sei, Geschäftsbeziehungen zu unterhalten. Sämtliche Kredite und Konten seien ab sofort gesperrt.

Da man mit dem internationalen Terrorismus nichts zu tun hat und es sich somit offensichtlich um eine Verwechslung oder einen Fehler handeln muss, denkt man, dass sich dieser Irrtum durch rechtliche Mittel schnell aufklären lassen müsste. Doch weit gefehlt.

Sollte man versuchen, bei einem deutschen Verwaltungsgericht gegen diese Maßnahmen vorzugehen, wird man dort hören, dass es gar keinen nationalen Verwaltungsakt gibt, den man verwaltungsrechtlich angreifen könne. Denn die Kontensperrung beruhe unmittelbar auf einem europäischen Rechtsakt, gegen den der Verwaltungsrichter nichts unternehmen könne.

Eine Zivilklage gegen die Deutsche Bank auf Auszahlung des Sparguthabens würde ähnlich enden, da der Zivilrichter bei der Prüfung der Einwendung der Bank, dass es ihr nach unmittelbar geltendem europäischen Recht verboten sei, die Auszahlung zu tätigen, eine Vorlage zum Europäischen Gerichtshof anstrengen müsste, um die europäische Verbotsnorm überprüfen zu lassen.⁷

Die europäische Gerichtsbarkeit kann man alternativ auch direkt im Wege einer Individualnichtigkeitsklage mit der Behauptung anrufen, dass die Rechtsverordnung der Europäischen Gemeinschaft, die ja bewirkt, dass es der Bank verboten ist, mit einer auf die Liste aufgenommenen Person Finanzgeschäfte zu tätigen, rechtswidrig sei und in Grundrechte eingreife. Doch das Europäische Gericht⁸ wird

⁷ Vgl. etwa einen Vorlagebeschluss des Berliner Kammergerichts in einem Zivilrechtsstreit (EugH, Rs. C-117/06, *Möllendorf*, noch nicht in aml. Slg.). Die Klägerin wollte ihr Grundstück an eine Gesellschaft verkaufen, deren Geschäftsführer auf der Liste der Vereinten Nationen stand. Das Grundbuchamt verweigerte die Eintragung auf Grund der Embargo-Verordnung der EG. Vgl. hierzu: *Schmidt/Stark*, *Der Spiegel*, 14/2006, S. 42.

⁸ Für eine Individualnichtigkeitsklage ist erstinstanzlich das Europäische Gericht (EuG) zuständig (vgl. Artikel 225 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 230 Abs. 4 EG). Bei Berufungen gegen Entscheidungen dieses Gerichts steht der Rechtsweg zum Europäischen Gerichtshof (EuGH) offen.

entscheiden, dass die Verordnung keinesfalls rechtswidrig sei, da die Verordnung lediglich Verpflichtungen aus der Charta der Vereinten Nationen umsetze, und diese absoluten Vorrang vor europäischem und nationalem Recht genießen. Der Vorrang gehe soweit, dass sogar die Grundrechte, die sich etwa aus der Europäischen Menschenrechtskonvention ergeben, verdrängt seien und daher außer Anwendung blieben.⁹

Und wenn man nun zu guter letzt unmittelbar bei den Vereinten Nationen ein Verfahren sucht, um aufzuklären, dass es sich offensichtlich um eine Verwechslung handelt, dann sucht man vergeblich.¹⁰ Der Sicherheitsrat wird einen nicht einmal anhören, sondern darauf verweisen, dass allenfalls der Heimatstaat anregen könne, dass der Fall noch einmal überprüft wird. Und ein einzelnes Mitglied des Sicherheitsrates kann aufgrund des im Sanktionsausschuss angewendeten Konsensverfahrens ohne jede weitere Begründung verhindern, dass man von der Liste genommen wird - ganz egal, wie eindeutig die Beweislage auch sein mag, denn eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit nach Beweis- oder Verfahrensregeln findet nicht statt.¹¹

Diese Rechtlosstellung der betroffenen Personen hat den VN-Hochkommissar für Menschenrechte im Jahr 2004 dazu veranlasst, mit folgenden Worten die Beachtung der Menschenrechte anzumahnen:

„Counter Terrorism Measures have included the maintenance of lists by the United Nations as well as regional organizations and States intended to identify individuals or groups with suspected links to terrorism. States must freeze the assets of these persons or groups. Often no established remedy is available to those believing themselves to be wrongly included on such lists, resulting in possible arbitrary deprivation of property.“

Und auch der erst vor wenigen Monaten aus dem Amt geschiedene Generalsekretär der Vereinten Nationen, *Kofi Annan*, hat seinen Unmut hinsichtlich dieser aus

⁹ Dies ist - freilich sehr vereinfacht - die Antwort, die das EuG in den Rechtssachen *Kadi* und *Yusuf* gegeben hat. Vgl. EuG, Rs. T-306/01, *Yusuf*, EuGRZ 31 (2005), S. 592; EuG, Rs. T-315/01, *Kadi*, EuGRZ 32 (2006), S. 19 und im Ergebnis auch EuG, Rs. T-253/02, *Ayadi*, EuGRZ 33 (2006), S. 480.

¹⁰ Vgl. *Tomuschat*, EuGRZ 34 (2007), der die Situation wie folgt zusammenfasst: „Wer also zum Zielpunkt einer verbindlichen Entscheidung des Sicherheitsrates nach Kapitel VII der Charta wird, befindet sich in einer höchst prekären Lage, die kaum mit derjenigen eines Unionsbürgers verglichen werden kann, der die rechtlichen Konsequenzen einer Entscheidung, Verordnung oder Richtlinie zu tragen hat. Eine Kultur des Individualrechtsschutzes hat sich in der Weltorganisation bis zum heutigen Tage nicht entwickelt.“

¹¹ Zu den Einzelheiten vgl. unten ab S. 29.

menschenrechtlicher Sicht bedenklichen Praxis an prominenter Stelle zum Ausdruck gebracht:

„Inherent to the rule of law is the defence of human rights - a core value of the United Nations and a fundamental pillar of our work. Effective counter-terrorism measures and the protection of human rights are not conflicting goals, but complementary and mutually reinforcing ones. Accordingly, the defence of human rights is essential to the fulfilment of all aspects of a counter-terrorism strategy. The central role of human rights is therefore highlighted in every substantive section of this report, in addition to a section on human rights per se.“¹²

Die vorliegende Arbeit untersucht, ob eine solche Praxis des Sicherheitsrates, mit den eben beschriebenen Konsequenzen für die betroffenen Individuen, mit dem geltenden Völkerrecht vereinbar ist.

Das Ergebnis dieser Untersuchung mag erstaunen. Eine Analyse der relevanten Bestimmungen, insbesondere der Charta der Vereinten Nationen und der einschlägigen Menschenrechtsbestimmungen, zeigt, dass sich bei einer dynamischen Auslegung der Charta die beschriebene Sanktionspraxis im Rahmen der dem Sicherheitsrat durch die Mitgliedsstaaten übertragenen Kompetenzen bewegt. Der Sicherheitsrat ist rechtlich zwar nicht völlig frei in seinen Entscheidungen, jedoch besteht nach der hier vertretenen Interpretation der Charta eine rechtliche Bindung lediglich an die Normen des zwingenden Völkerrechts (*ius cogens*), nicht aber an die gesamte Bandbreite der Menschenrechte.¹³

Dieses, im ersten Moment aus Sicht eines rechtsstaatlich geprägten Lesers, vielleicht enttäuschende Ergebnis darf jedoch nicht zu negativ bewertet werden, da es neben den rechtlichen Schranken auch andere Mechanismen gibt, die den Sicherheitsrat in seinem Handeln beeinflussen, ja sogar steuern und in gewisser Weise kontrollieren. Hier sind insbesondere politische Aspekte zu berücksichtigen, durch die Entscheidungen des „politischen Organs“ Sicherheitsrat maßgeblich beeinflusst werden. Zusätzlich ist das Handeln des Sicherheitsrates auch sehr stark von „Effektivitätsbestrebungen“ gesteuert. Der Sicherheitsrat ist stets bemüht, seine ambitionierten Ziele und Aufgaben - nämlich die Wahrung der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens - so effektiv und zielführend durchzusetzen, wie möglich.

Bruno Simma hat diese Steuerungswirkung der Effektivitätsbestrebungen im Sicherheitsrat in seiner Haager Vorlesung „From Bilateralism to Community Interest“ im Jahr 1994 folgendermaßen beschrieben:

¹² VN Dok. A/59/595 - S/2004/956 v. 6.12.2004, Ziff. 5.

¹³ Vgl. unten S. 132ff.

„The prevailing view in the literature would probably be to the effect that, while the exercise of judicial control over Security Council activities would be welcome, it still could not provide a comprehensive solution. With this in mind, a few policy considerations seem nevertheless to be in place: the permanent members of the Council ought to take into account that, in the last resort, the effectiveness of the council will depend on the legitimacy of its decisions. If Council decisions appear to be strained, far-fetched or even unjust, States may increasingly hesitate to implement them.”¹⁴

Dieser Gedanke von *Simma*, nämlich dass Entscheidungen des Sicherheitsrates aus autonomen Effektivitätserwägungen faktischen Grenzen unterliegen, bildet den Grundstein der hier gefundenen Argumentation in Teil IV.¹⁵ Auch wenn eine unmittelbare rechtliche Bindung des Sicherheitsrates an die Menschenrechte nicht besteht, so haben sich doch (fast) alle Mitgliedstaaten, die durch ihre effektive Implementierung den Entscheidungen des Sicherheitsrates Geltung verschaffen müssen, verpflichtet, Menschenrechtsstandards einzuhalten und zu achten. Diese Verpflichtungen bestehen in völkerrechtlichen Verträgen, aber vor allem auch in nationalen Verfassungsdokumenten, wie etwa dem Grundgesetz oder der *Bill of Rights*. Ein Bruch mit diesen Verpflichtungen mag zwar völkerrechtlich durch Artikel 103 der Charta der Vereinten Nationen¹⁶ oder durch die Vorschrift des Artikels 27 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK)¹⁷ gerechtfertigt sein. Jedoch ändert dies nichts daran, dass gerade diese Grundwerte und Menschenrechte den Grundstein der Rechtsstaatlichkeit bilden und verfassungsrechtlich, wie beispielsweise in Deutschland, teilweise einer Ewigkeitsgarantie unterliegen.¹⁸ So können ungeachtet der Vorrangklausel des Artikels 27 WVK nationale Verfassungsgrundrechte im „Innenverhältnis“ bewirken, dass ein Staat aus nationalem Recht gezwungen ist, nach außen einen Völkerrechtsbruch zu begehen, um nicht durch die Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtung nationales Verfassungsrecht zu brechen.¹⁹

¹⁴ *Simma*, RdC 250 (1994 VI), S. 281-282.

¹⁵ Vgl. unten S. 247ff.

¹⁶ Art. 103 der Charta der Vereinten Nationen lautet: „Widersprechen sich die Verpflichtungen von Mitgliedern der Vereinten Nationen aus dieser Charta und ihre Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften, so haben die Verpflichtungen aus dieser Charta Vorrang“ (BGBl. 1973 II, S. 430).

¹⁷ Art. 27 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23.5.1969 lautet: „Eine Vertragspartei kann sich nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrages zu rechtfertigen.“ (BGBl. 1987 II, S. 757).

¹⁸ Zur Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 des deutschen Grundgesetzes: *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, S. 231ff.

¹⁹ Zu dieser Argumentation näher unten S. 37ff.

Das Ziel, effektive Sanktionen zu erlassen, kann der Sicherheitsrat nur dann erreichen, wenn die Sanktionen in einer Art und Weise ausgestaltet sind, die den Mitgliedstaaten eine Implementierung erlaubt. Die Bereitschaft der Staaten, zum einen die Sanktionen umzusetzen, zum anderen aber auch die Sanktionen durch internationale Zusammenarbeit, insbesondere durch Übermittlung von Informationen an den Sicherheitsrat, mit zu tragen und zu stärken, hängt stark davon ab, ob sich die Sanktionen in einem Rahmen bewegen, der die rechtsstaatlichen Garantien der Staaten nicht beeinträchtigt.

Die These dieser Arbeit ist, dass genau diese Mechanismen funktionieren und so dazu führen, dass sich die Entscheidungen des Sicherheitsrates mittelfristig an den Rahmen der fundamentalen Menschenrechte halten, ohne dass es eines Gerichtes bedarf, das dies juristisch überprüft und garantiert. Gerade der Fall der hier thematisierten Sanktionen gegen die Taliban und Al-Qaida demonstriert bei einer Analyse der politischen Prozesse in den Vereinten Nationen, dass der Sicherheitsrat in der Lage ist, auch nachträglich seine Entscheidungen den Erfordernissen der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten anzunähern.²⁰ Diese Annäherung wird nicht durch ein einzelnes Gerichtsurteil erzwungen, sondern durch einen länger andauernden politischen Prozess erreicht.²¹ Dieser Prozess hat mit Resolution 1452 (2002)²² begonnen und ist mit Resolution 1735 (2006)²³ vermutlich noch nicht abgeschlossen.

Die latente Gefahr, dass ein nationales Gericht eine Regierung dazu zwingt, wegen entgegenstehender, verfassungsrechtlich garantierter Grundrechte, die Umsetzung der Sicherheitsratsresolutionen auszusetzen, verstärkt eben diesen Effekt.²⁴ Boykott-Maßnahmen gegen Individuen können nur dann effektiv sein, wenn die Sanktionen global implementiert werden, denn sobald nur wenige Mitglieder der Vereinten Nationen eine Umsetzung der Finanzsperren verweigern, verbleiben dem betroffenen Individuum Möglichkeiten, Finanztransaktionen durchzuführen und Gelder umzuleiten.

Mindestens ebenso wichtig - aus Effektivitätsgesichtspunkten - ist, dass so viele Mitgliedstaaten wie möglich relevante Informationen an den Sanktionsausschuss

²⁰ In diese Richtung auch *Tomuschat*, EuGRZ 34 (2007), S. 12, der das Resümee zieht, dass „der Mechanismus, wie er in den Richtlinien entwickelt worden ist, einen fast vollwertigen Ersatz für echten gerichtlichen Rechtsschutz bildet und auf jeden Fall effektiver als ein solcher ist.“

²¹ Wobei keinesfalls ein gerichtliches Verfahren schnellere Ergebnisse produzieren würde, wenn man an die Verfahrensdauern, sogar des Bundesverfassungsgerichts, denkt.

²² SR-Res. 1452 v. 20.12.2002.

²³ SR-Res. 1735 v. 22.12.2006.

²⁴ Vgl. hierzu unten S. 283ff. In diese Richtung auch *Schmalenbach*, JZ 61 (2006), S. 350.

weiterleiten. Nur wenn der Sanktionsausschuss durch Kooperation der Staatengemeinschaft über eine breite Basis von Informationen verfügt, können die richtigen Zielindividuen bestimmt werden.

B. Gang der Untersuchung

Eine völkerrechtliche Untersuchung der Individualsanktionen, die durch die Resolutionen 1267 (1999), 1333 (2000) und 1390 (2002) eingeführt wurden, wirft eine Fülle von Fragen auf, die es in dieser Arbeit zu beantworten gilt: „Welchen rechtlichen Schranken unterliegt der Sicherheitsrat?“ oder „Welche Rechte hat eine Einzelperson gegenüber dem Handeln internationaler Organisationen?“, um nur zwei der Fragen zu benennen.

Einige dieser Fragen sind keinesfalls völlig neu. Es stellen sich vielmehr „altbekannte“ Probleme, die in der Völkerrechtswissenschaft teilweise schon seit dem Bestehen der Vereinten Nationen thematisiert werden, quasi in „neuem Gewand“. So wird beispielsweise bereits seit den Sanktionen des Sicherheitsrates gegen Rhodesien²⁵ darüber diskutiert, welchen rechtlichen Grenzen und Beschränkungen der Sicherheitsrat beim Erlass von restriktiven Maßnahmen unterliegt.²⁶ Eine ähnliche Fragestellung wurde unter dem zusätzlichen Gesichtspunkt der gerichtlichen Kontrolle erneut, anlässlich der Entscheidung des Internationalen Gerichtshofes im Fall *Lockerbie*²⁷ ausgiebig diskutiert²⁸ und war Thema der vergangenen Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht.²⁹

Diese Fragen sollen in der vorliegenden Arbeit erneut diskutiert werden, wobei zwei Nuancen einzubeziehen sind, die in dieser Form bisher wenig Berücksichtigung gefunden haben:

²⁵ Mit der Verabschiedung von SR-Res. 236 v. 8.12.1966 verhängte der Sicherheitsrat erstmals in der Geschichte der Vereinten Nationen verbindliche Wirtschaftssanktionen auf Grundlage von Kapitel VII. Siehe hierzu zusammenfassend *Oette*, Wirtschaftssanktionen, S. 31-49.

²⁶ S. *O'Connell*, EJIL 13 (2002), S. 64, die die Diskussionen um die Rechtmäßigkeit der Rhodesien- und Südafrika-Sanktionen unter der Überschrift „The Ultra Vires Debate (1965)“ zusammenfasst. Zum Stand der Diskussion während des Rhodesien-Sanktionsregimes siehe *McDougal/Reisman*, AJIL 62 (1968), S. 1; *Fenwick*, AJIL 61 (1967), S. 753.

²⁷ Vgl. IGH, *Lockerbie*, ICJ Reports 1992, S. 113.

²⁸ Vgl. die Beiträge zur Diskussion von: *Bedjaoui*, *Ordre Mondial*; *Akande*, ICLQ 46 (1997), S. 309; *Gill*, NYbIL 26 (1995), S. 33; *Graefrath*, EJIL 4 (1993), S. 184; *Martenczuk*, Rechtsbindung des SR; *Martenczuk*, EJIL 10 (1999), S. 517ff.; *Oosthuizen*, LJIL 12 (1999), S. 549; *Schweigman*, Security Council, S. 13ff.; *Stein*, Der Sicherheitsrat, S. 37ff.; *White*, LJIL 12 (1999), S. 378; *Watson*, HarvJIL 34 (1993), S. 1; *Bedjaoui* in *Société Française pour le Droit Internationale* (Hrsg.), Le Chapitre VII, S. 255; *Pellet* in *Société Française pour le Droit Internationale* (Hrsg.), Le Chapitre VII, S. 221.

²⁹ Vgl. insb. *Hofmann* in *Hofmann et al.* (Hrsg.), Rechtskontrolle, S. 1ff. und *Reinisch* in *Hofmann et al.* (Hrsg.), Rechtskontrolle, S. 43ff.

- zum einen die unmittelbare Wirkung der Sanktionen auf den Einzelnen, sowie die Vereinbarkeit dieser Wirkung mit den Menschenrechten;
- und zum anderen die Überprüfbarkeit des Sanktionsregimes als Streitgegenstand von Verfahren vor nationalen oder regionalen Gerichten.

Der Ausgangsfall dieser Arbeit wirft außerdem einige interessante Fragestellungen aus dem Bereich der Menschenrechte auf. Hier ist - neben Rechtsquellenfragen - insbesondere die menschenrechtliche Passivlegitimation hinsichtlich der Maßnahmen des Sicherheitsrates interessant. Wer ist aus den einzelnen Menschenrechten dazu verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass Resolutionen des Sicherheitsrates keine Individualrechte verletzen? Liegt diese Verpflichtung bei der Organisation der Vereinten Nationen, den in den Gremien der Vereinten Nationen agierenden Mitgliedstaaten oder bei den Rechtssubjekten, welche die Maßnahmen des Sicherheitsrates implementieren?

Die Arbeit gliedert sich in vier Teile, wovon der erste Teil diese Einleitung bildet.

Teil II³⁰ der Arbeit beschäftigt sich mit den Hintergründen des zu untersuchenden Individualsanktionsregimes der Resolutionen 1267 (1999), 1333 (2000) und 1390 (2002), sowie mit den grundsätzlichen Methoden, die dieser Arbeit zu Grunde liegen.

Teil III³¹ der Untersuchung nähert sich der Problematik mit einem positivistisch-legalistischen Ansatz. Aus zwei Blickwinkeln wird untersucht, inwieweit das Sanktionsregime nach dem Recht der Vereinten Nationen, beziehungsweise den Menschenrechten als rechtmäßig zu beurteilen ist. Hierbei wird jeweils eine umfassende Rechtmäßigkeitsprüfung vorgenommen, die versucht, auf alle in diesem Bereich in der Wissenschaft diskutierten Argumentationslinien einzugehen. Als Ergebnis gelangt Teil III zu der Erkenntnis, dass das Sanktionsregime der Resolutionen 1267 (1999), 1333 (2000) und 1390 (2002) in seiner heutigen Ausgestaltung weder gegen das Recht der Vereinten Nationen noch gegen die in dieser Konstellation anwendbaren Menschenrechte verstößt.

Teil IV³² wählt einen anderen Ansatzpunkt. Hier wird die Thematik aus einem von der Denkschule des Realismus geprägten Blickwinkel untersucht. Es wird analysiert, inwieweit politische Prozesse, die in den Gremien der Vereinten Nationen ablaufen, die Ausrichtung und Ausgestaltung der Sanktionen beeinflussen und verändern. Ferner wird darauf eingegangen, inwieweit autonome Motive des Sicherheitsrates, insbesondere ein Streben nach Effektivität - dazu beitragen, die

³⁰ Vgl. unten S. 15ff.

³¹ Vgl. unten S. 87ff.

³² Vgl. unten S. 247ff.

fehlenden normativen Schranken zu kompensieren. Die Analyse zeigt, dass die Mechanismen aus politischer Einflussnahme und autonomen Effektivitätsbestrebungen in einer Weise funktionieren, die durchaus dazu geeignet ist, ein Mindestmaß an Rechtsstaatlichkeit auch im Bereich der Sanktionen des Sicherheitsrates sicherzustellen.