

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



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.

TEIL II

HINTERGRÜNDE UND METHODEN

In diesem Teil wird ein Überblick über die Hintergründe der völkerrechtlichen Probleme im Zusammenhang mit Individualsanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen gegeben. Außerdem werden die wesentlichen Methoden, insbesondere die Grundsätze der völkerrechtlichen Auslegung, dargestellt.

A. Die tatsächlichen Hintergründe: Der Fall dreier schwedischer Staatsbürger

Die schwedischen Staatsbürger *Abdirisak Aden*, *Abdulaziz Ali Abdi* und *Ahmed Ali Yusuf*, sowie der nach schwedischem Recht eingetragene Verein Barakaat International Foundation³³, wurden am 9. November 2001 durch einen Unterausschuss des Sicherheitsrates - das *Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee*³⁴ - auf eine „schwarze Liste“ aufgenommen. Auf dieser Liste werden Personen und Einrichtungen geführt, die - nach Auffassung des Sanktionsausschusses - mit den Taliban oder der Organisation Al-Qaida in Verbindung stehen. Im Zuge des internationalen Kampfes gegen den Terrorismus wurde durch den Sicherheitsrat ein Sanktionsregime geschaffen, das unmittelbar gegen die Finanzströme der internationalen Terrororganisation Al-Qaida vorgehen soll.

³³ Der Vereinszweck der Vereinigung schwedischen Rechts ohne Erwerbzweck besteht laut Satzung darin, erzieherische, soziale und kulturelle Unterstützung sowie Flüchtlingshilfe zu leisten. Nach der Satzung erleichtert der Verein den Transfer von Geldern zwischen Schweden und Somalia durch ein System, das den Mängeln des Bankensystems abhelfen soll. Demgemäß hinterlegen in Schweden lebende Personen somalischer Herkunft, die Gelder an Verwandte oder nahestehende Personen in Somalia überweisen wollen, diese Gelder bei der Al Barakaat International Foundation. Diese sendet eine elektronische Nachricht an eine Vertrauensperson in Somalia, die mit der Auszahlung an den Empfänger beauftragt ist. Die in Schweden eingezahlten Gelder werden über schwedische Geldinstitute an die Al Barakaat Bank in den Vereinigten Arabischen Emiraten überwiesen. Die Al Barakaat Foundation erhebt hierfür eine Provision von 5 % des Überweisungsbetrages. Vgl. Beschluss vom 7.5.2002, Rs. T-306/01 R, Ziff. 29.

³⁴ Vgl. Press Release SC/7865 v. 4.9.2003, in welchem bekannt gemacht wird, dass der offizielle Name des durch SR-Res. 1267 (1999) eingerichteten Unterausschusses „*The Security Council Committee established pursuant to resolution 1267 (1999) concerning Al-Qaida and the Taliban and Associated Individuals and Entities*“ lautet, beziehungsweise in der Kurzform „*Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee*“. Zum Inhalt der SR-Resolutionen siehe unten S. 21ff.

Die öffentlich zugängliche schwarze Liste³⁵ bestimmt rechtsverbindlich, gegen wen die Finanzsanktionen des Sicherheitsrates umzusetzen sind. Diejenigen Personen, die auf dieser schwarzen Liste geführt werden, sind als potentielle Unterstützer Al-Qaidas identifiziert, und alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen³⁶ sind verpflichtet, die Konten der auf der Liste geführten Personen zu sperren, deren Finanzen einzufrieren und keine Auszahlungen mehr an diese Personen zu tätigen.

Diese Verpflichtung wurde im europäischen Rechtsraum durch eine unmittelbar wirkende europäische Verordnung umgesetzt,³⁷ so dass den Herren *Aden, Abdi* und *Yusuf* ab dem 12. November 2001³⁸ keinerlei finanzielle Transaktionen³⁹ mehr möglich waren.

In dieser Situation wandten sich die schwedischen Staatsbürger somalischer Herkunft am 10. Dezember 2001 mit einer Individualnichtigkeitsklage an das

³⁵ Die stets aktuelle Liste mit den Namen und Kontaktdaten der designierten Terroristen ist frei zugänglich im Internet auf der Seite des Sanktionsausschusses unter <http://www.un.org/sc/committees/1267/index.shtml> (zuletzt besucht am 02.04.2008) abrufbar. Derzeit sind 146 mit den Taliban assoziierte Individuen, eine mit den Taliban assoziierte Organisation, 219 mit Al-Qaida assoziierte Individuen und 130 mit Al-Qaida assoziierte Einrichtungen auf der Liste geführt.

³⁶ Seit dem Beitritt der Schweiz am 10.9.2002 und Ost-Timors am 27.9.2002 sind mit 191 Staaten alle derzeit anerkannten Staaten Mitglied der Vereinten Nationen.

³⁷ S. zu den Einzelheiten der Umsetzung im europäischen Rechtsraum unten S. 31 ff.

³⁸ Die Aktualisierung der VN-Liste vom 9.11.2001 wurde im europäischen Rechtsraum durch Verordnung (EG) Nr. 2199/2001 vom 12.9.2001, ABl. EG L295/16, rechtsverbindlich übernommen.

³⁹ Die ausgesprochenen Finanzsanktionen sind umfassend. Nach der Definition des Art. 1 der Verordnung (EG) Nr. 467/2001 vom 6.3.2001 sind unter *Geldern* „finanzielle Vermögenswerte oder wirtschaftliche Vorteile jeder Art einschließlich - aber nicht unbedingt beschränkt auf - Bargeld, Schecks, Geldforderungen, Wechsel, Geldanweisungen oder andere Zahlungsmittel, Guthaben bei Finanzinstituten oder anderen Einrichtungen, Guthaben auf Konten, Schulden und Schuldverschreibungen, öffentlich und privat gehandelte Wertpapiere und Schuldtitel einschließlich Aktien und Anteilen, Wertpapierzertifikate, Obligationen, Schuldscheine, Optionsscheine, Pfandbriefe, Derivate; Zinserträge, Dividenden oder andere Einkünfte oder Wertzuwächse aus Vermögenswerten; Kredite, Rechte auf Verrechnung, Bürgschaften, Vertragserfüllungsgarantien oder andere finanzielle Zusagen; Akkreditive, Konnossemente, Sicherungsübereignungen, Dokumente zur Verbriefung von Anteilen an Fondsvermögen oder andere Finanzressourcen und jedes andere Finanzierungsinstrument für Ausführen“ zu verstehen. *Einfrieren von Geldern* ist „die Verhinderung jeglicher Form von Bewegungen, Transfers, Veränderungen, Verwendung von Geldmitteln und Handel mit ihnen, die deren Volumen, Beträge, Belegenheit, Eigentum, Besitz, Eigenschaften, Zweckbestimmung verändern oder andere Veränderungen bewirken, mit denen eine Nutzung der Mittel einschließlich der Vermögensverwaltung ermöglicht wird.“

Europäische Gericht Erster Instanz,⁴⁰ da ein unmittelbarer nationaler Rechtsweg nicht eröffnet war.⁴¹ Die Kläger machten geltend,

„dass der Rat und die Kommission bei der Umsetzung der Sanktionen des Sicherheitsrates die Gründe, aus denen der Sanktionsausschuss sie auf die Liste aufgenommen habe, nicht nachgeprüft habe. Ferner sei ihnen keine Gelegenheit gegeben worden, von den Angaben, die der Entscheidung, sie auf die Liste aufzunehmen zugrunde lägen, Kenntnis zu nehmen und diese zu widerlegen. Ihnen seien somit schwere Sanktionen auferlegt worden, ohne dass sie sich hiergegen verteidigen konnten. Hierdurch seien elementare Rechtsgrundsätze betreffend eines fairen Verfahrens und rechtmäßigen Beweises verletzt worden.“⁴²

Ein Antrag der Kläger vom 8. März 2002 im einstweiligen Rechtsschutz, den Vollzug der umsetzenden EG Verordnungen auszusetzen, wurde am 7. Mai 2002 durch einen Beschluss des Präsidenten des Gerichts Erster Instanz zurückgewiesen.⁴³ Im Wesentlichen mit der Begründung, dass es an der im einstweiligen Rechtsschutz erforderlichen Dringlichkeit fehle, da den Klägern das Existenzminimum im Wege der Sozialhilfe ausgezahlt wurde⁴⁴ und den Klägern somit kein schwerwiegender, nicht wieder gutzumachender Schaden bevorstehe.⁴⁵

Die hierzu parallelen politischen Bemühungen der schwedischen Regierung, die Streichung ihrer Staatsbürger von der schwarzen Liste auf diplomatischem Wege zu erreichen, waren hingegen teilweise erfolgreich:⁴⁶ Zum einen konnte erreicht

⁴⁰ Beschluss vom 7.5.2002, Rs. T-306/01. Die wesentlichen Klagegründe und Argumente wurden als Amtsblattmitteilung veröffentlicht; Vgl. ABl. EG 2002 C31/10.

⁴¹ Die Rechtmäßigkeit der europäischen Einfrierungsverordnungen hätte nur mittelbar vor ein nationales Gericht gebracht werden können: Entweder zur Überprüfung verhängter strafrechtlicher Bußgelder, die wegen Verletzung des Sanktionsregimes verhängt worden seien; oder in einem Zivilverfahren, in dem ein gelisteter Kontoinhaber seine Bank auf Auszahlung verklagt und sich diese auf die Einrede der entgegenstehenden EG Verordnung beruft. In beiden Konstellationen wäre wohl ein Vorlageverfahren gem. Art. 234 EG-Vertrag eingeleitet worden. Siehe hierzu auch unten S. 34ff.

⁴² Klageschrift der Kläger in der Rs.T-306/01 v. 10.12.2001; ABl. EG 2002 C31/10.

⁴³ EuG, Beschl. v. 7.5.2002, Rs. T-306/01 R, <http://curia.eu.int> (zuletzt besucht am 02.04.2008).

⁴⁴ Die schwedischen Behörden haben den Anträgen der Betroffenen auf Sozialhilfe auch schon vor dem Erlass von SR-Res. 1452 v. 20.12.2002, die eine Ausnahme von den finanziellen Sanktionen für Sozialhilfeleistungen einführt (Vgl. unten S. 21), stattgegeben.

⁴⁵ EuG, Beschl. v. 7.5.2002, aaO., Ziff. 91-119.

⁴⁶ Vgl. zu den schwedischen Bemühungen ausführlich: *Cramér* in de Wet/Nollkaemper (Hrsg.), *Review of the Security Council*, S. 85ff.

werden, dass die Prozessordnung des Sanktionsausschusses dahingehend erweitert wurde, ein Verfahren zur Streichung (*De-listing*) von Personen einzuführen.⁴⁷ Zum anderen wurden tatsächlich zwei der betroffenen Schweden, die Herren *Aden* und *Abdi* auf Antrag der schwedischen Regierung von der Liste gestrichen,⁴⁸ so dass deren anhängige Verfahren beim Gericht Erster Instanz für erledigt erklärt wurden.

Das Hauptsacheverfahren - jetzt nur noch hinsichtlich der Kläger *Yusuf* und Al Barakaat International Foundation - wurde nach einer Verfahrensdauer von über drei Jahren durch das Urteil des Gerichts Erster Instanz vom 21. September 2005⁴⁹ als unbegründet zurückgewiesen. Im Wesentlichen wurde der Urteilspruch damit begründet, dass die Einschätzung des Sicherheitsrates, dass der internationale Terrorismus in Form der auf der Liste geführten Personen eine Bedrohung des Weltfriedens darstelle, eine politische und nur eingeschränkt justiziable Entscheidung begründe, die auch vor den menschenrechtlichen Rechtspositionen - etwa dem Recht auf Eigentum oder dem Recht auf rechtliches Gehör - Vorrang genieße.⁵⁰

Gegen dieses Urteil hat der Kläger *Yusuf* das Rechtsmittel der Berufung zum EuGH eingelegt. Eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes in zweiter Instanz steht aus und wird zum Ende des Jahres 2007 erwartet.

⁴⁷ Vgl. Press Release SC/7571 v. 15.11.02, welches die Annahme der neuen *Guidelines of the Committee for the Conduct of its Work* bekannt macht. Der volle Text der Verfahrensregeln findet sich in der jeweils aktuellen Fassung unter: http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267_guidelines.pdf (zuletzt besucht am 02.04.2008). Ziff. 7 führt nach über 3 Jahren der Arbeit des Sanktionsausschusses erstmals ein Verfahren des „*De-listing*“ ein. Siehe insgesamt zur schwedischen Reaktion auf das Sanktionsregime: *Cramér* in de Wet/Nollkaemper (Hrsg.), *Review of the Security Council*, S. 85. Zum Verfahren des „*De-listing*“ ebenfalls *Frowein* in Dupuy et al. (Hrsg.), *Festschrift Tomuschat*, S. 785, (790). Sowie unten S. 264ff.

⁴⁸ Vgl. Press Release SC/7490 v. 27.8.2002 in der bekannt gegeben wird, dass der Sanktionsausschuss drei Individuen und drei Einrichtungen von der Liste genommen hat. Vgl. hierzu auch *Duffy*, *War on Terror*, S. 368ff.

⁴⁹ EuG, Rs. T-306/01, *Yusuf*, EuGRZ 31 (2005), S. 592.

⁵⁰ Eine tiefergehende Auseinandersetzung mit den Entscheidungsgründen des Gerichts Erster Instanz erfolgt ab S. 40.

B. Die juristischen Hintergründe: Das Sanktionsregime gegen Usama Bin Laden, die Taliban und mit Al-Qaida assoziierte Personen

Die juristischen Hintergründe des Sanktionsregimes der Resolutionen 1267 (1999), 1333 (2000) und 1390 (2002), sowie deren rechtliche Umsetzung im europäischen Rechtsraum, sind etwas unübersichtlich und bedürfen einer kurzen Erläuterung.

Grundsätzlich sind drei Ebenen zu unterscheiden: Zum einen die völkerrechtliche Ebene im Bereich des Rechts der internationalen Organisationen. Zum anderen die Ebene der supranationalen Organisation der Europäischen Gemeinschaft, die im europäischen Rechtsraum die aus den Sicherheitsratsresolutionen resultierenden Verpflichtungen umsetzt. Und zum dritten bleibt die nationale Ebene, in der zwar das europäische Sekundärrecht unmittelbare Anwendung findet, aber die Rechtsfolgen von sanktionswidrigem Handeln geregelt sind. Hierauf ist jeweils im Einzelnen näher einzugehen.

I. Die Ebene der Vereinten Nationen

Die völkerrechtlichen Verpflichtungen ergeben sich aus einer Reihe von unter Kapitel VII der Charta verabschiedeten Resolutionen des Sicherheitsrates.⁵¹ Es soll nachfolgend der Inhalt dieser Resolutionen knapp dargestellt werden und untersucht werden, inwieweit hieraus verbindliche Verpflichtungen der Mitgliedstaaten resultieren. Zuletzt soll veranschaulicht werden, wie das Verfahren im Sanktionsausschuss vonstatten geht.

1. Der Inhalt der Sicherheitsratsresolutionen

Von zentraler Bedeutung ist Resolution 1267 vom 15. Oktober 1999, die als Folgeresolution zu der nicht auf Kapitel VII der Charta gestützten Resolution 1214 vom 8. Dezember 1998 zu verstehen ist, in welcher der Sicherheitsrat die Al-Qaida Anschläge gegen die amerikanischen Botschaften in Nairobi und Dar es Salaam verurteilt. In dieser Resolution verurteilt der Sicherheitsrat unter anderem, dass afghanisches Hoheitsgebiet zur Ausbildung von Terroristen und zur Planung terroristischer Handlungen genutzt wird. Ferner bringt der Sicherheitsrat seine Überzeugung zum Ausdruck, dass die Unterbindung des Terrorismus für die

⁵¹ Das Sanktionsregime stützt sich derzeit im Wesentlichen auf neun Resolutionen nach Kapitel VII: SR-Res. 1267 v. 15.10.1999, SR-Res. 1333 v. 19.12.2000, SR-Res. 1363 v. 30.6.2001, SR-Res. 1388 v. 15.1.2002, SR-Res. 1452 v. 20.12.2002, SR-Res. 1456 v. 20.1.2003, SR-Res. 1526 v. 30.1.2004; SR-Res. 1617 v. 29.7.2005 und SR-Res 1735 v. 20.12.2006. Ferner wird in einer Reihe weiterer Resolutionen auf das Sanktionsregime Bezug genommen.

Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit unerlässlich ist, und unterstreicht seine Missbilligung darüber, dass die Taliban *Usama bin Laden* weiterhin Zuflucht in Afghanistan gewähren und es ihm und seinen Mitstreitern ermöglichen, auf dem territorialen Gebiet Afghanistans ein Netz von terroristischen Ausbildungslagern zu betreiben.⁵² Die zentrale Forderung der Resolution 1267 (1999) liegt in ihrer operativen Ziffer 2,⁵³ welche die Auslieferung, beziehungsweise Überstellung von *Usama bin Laden* anordnet. Das Sanktionsregime der Ziffer 4, in welchem so genannte „targeted sanctions“⁵⁴ gegen Einzelpersonen (zunächst nur der Taliban) verhängt werden,⁵⁵ ist in Resolution 1267 (1999) als „Druckmechanismus“ zur Durchsetzung der Hauptforderung, nämlich der Überstellung *Usama Bin Ladens*, konstruiert.⁵⁶

Durch Resolution 1333 vom 19. Dezember 2000 werden die Maßnahmen der Ziffer 4 a) und b) gegen die Taliban ausgeweitet. Die Ziffern 5, 8, 10 und 11 der Resolution 1333 (2000) sehen vor, dass sämtliche Staaten, den direkten oder indirekten Verkauf von Waffen und anderen militärischen Ausrüstungsgegenständen in das von den Taliban kontrollierte Gebiet unterlassen. Hervorzuheben ist die Formulierung der Ziffer 8 c),⁵⁷ der die finanziellen

⁵² Vgl. insb. Unterpunkt 5 der Präambel von SR-Res. 1267 v. 15.10.1999.

⁵³ S. SR-Res. 1267 v. 15.10.1999 dessen Ziff. 2 wie folgt lautet: „The Security Council [...] 2. Demands that the Taliban turn over Usama bin Laden without further delay to appropriate authorities in a country where he has been indicted, or to appropriate authorities in a country where he will be returned to such a country, or to appropriate authorities in a country where he will be arrested and effectively brought to justice“.

⁵⁴ Der Begriff der „targeted sanctions“ oder „smart sanctions“ wurde in der Folge des Irak Embargos entwickelt. Nach den verheerenden humanitären Folgen des Irak Embargos wurde nach Mitteln gesucht, effektiv gegen Staatseliten vorzugehen, ohne die zivile Bevölkerung zu treffen. Vgl. Zu Begriff und Entwicklung: *Cortright/Lopez* in Cortright (Hrsg.), *Smart Sanctions*, S. 1ff.

⁵⁵ S. SR-Res. 1267 v. 15.10.1999 die in Ziff. 4 einen Boykott für Luftfahrzeugen afghanischen Ursprungs (a), sowie finanzielle Sanktionen gegen die Mitglieder der Taliban (b), die durch einen einzurichtenden Unterausschuss zu benennen sind (Ziff. 6), anordnet.

⁵⁶ S. SR-Res. 1267 v. 15.10.1999 dessen operative Ziff. 4 mit den folgenden Worten beginnt: „[...] 4. Decides further that, in order to enforce paragraph 2 above, all states shall: [...]“.

⁵⁷ S. SR-Res. 1333 v. 19.12.2000, dessen Paragraph 8 c) folgenden Wortlaut enthält: „The Security Council [...] 8. Decides that all States shall take further measures: [...] (c) to freeze without delay funds and other financial assets of Usama bin Laden and individuals and entities associated with him as designated by the Committee, including those of the Al-Qaida organization, including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by Usama bin Laden and individuals and entities associated with him, and to ensure that neither they nor any other funds or financial resources are made available, by their nationals or by any person within their territory directly or indirectly for the benefit of Usama bin Laden, his associates or any entities owned or controlled directly or indirectly, by Usama

E. Analyse der bisherigen Sanktionspraxis des Sicherheitsrates

Bevor im nachfolgenden Teil ausführlich untersucht werden soll, ob das in Frage stehende Sanktionsregime der Resolutionen 1267 (1999), 1333 (2000) und 1390 (2002) mit den einschlägigen Vorschriften vereinbar ist, soll vorab ein Überblick über die bisherigen Aktivitäten des Sicherheitsrates im Bereich der Wirtschaftssanktionen gegeben werden. Es soll weniger eine chronologische Aufarbeitung erfolgen, als vielmehr eine thematische Darstellung der verschiedenen Stufen von Wirtschaftssanktionen, die der Sicherheitsrat seit seinem Bestehen verabschiedet hat.

I. Der Begriff der Wirtschaftssanktionen

Die Charta der Vereinten Nationen kennt den Begriff der Sanktionen nicht¹⁸⁵ und auch im allgemeinen Völkerrecht gibt es keine eindeutige Definition dieses Begriffes.¹⁸⁶ Vom bloßen Wortlaut her könnte man den Begriff der Sanktionen als Oberbegriff¹⁸⁷ für militärische Zwangsmaßnahmen einerseits und nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen andererseits verstehen. Andere Autoren sehen im Begriff der Sanktion unzutreffend ein Element der Bestrafung,¹⁸⁸ was die Sanktion von einer Repressalie unterscheidet. Wieder andere setzen Sanktionen mit kollektiven

¹⁸⁵ Vgl. zum Begriff der Sanktionen etwa *Combacau* in Bernhard (Hrsg.), *EPIL*, "Sanctions"; *Cemillier-Gendreau* in Galabert (Hrsg.), *Festschrift Peiser*, S. 115; *Geiss*, *HarvHRJ* 18 (2005), S. 170; *Tehindrazanarivelo*, *Les Sanctions*, S. 18; *Oette*, *Wirtschaftssanktionen*, S. 9-12 m.w.N.

¹⁸⁶ Teilweise wird vertreten, dass der Begriff der Sanktion - der rechtstheoretisch als Maßnahme zu verstehen ist, durch dessen Androhen oder Ergreifen die Befolgung einer Rechtsnorm garantiert werden soll - im Bereich des Völkerrechts nicht passe, da er dem Grundsatz der Staatengleichheit widerspreche. So etwa *Leben*, *AFDI* 28 (1982), S. 21. Dieser Auffassung widerspricht *Delbrück*, *AVR* 30 (1992), S. 89 mit der Argumentation, dass die oben angeführte Begriffsdefinition zu nah am hierarchischen Verständnis des nationalen Rechts orientiert sei und dies gerade nicht auf das Völkerrecht übertragbar sei. Vgl. zur Abgrenzung des Begriffs der Sanktion vom Begriff der Repressalie oder Gegenmaßnahme: *Gowlland-Debbas*, *Collective Responses*, S. 464. Zu den Begriffen der Repressalie und der *Countermeasures* siehe *Zoller*, *Countermeasures*, S. 35ff. und 62ff.

¹⁸⁷ Einen solchen weiten Sanktionsbegriff setzt *Oette* voraus, worunter er alle Arten von Retorsionen, Repressalien und sonstigen Zwangsmaßnahmen versteht und begründet daneben einen engen Begriff der Wirtschaftsanktion als kollektive nichtmilitärische Zwangsmaßnahme ohne bestrafenden Charakter. *Oette*, *Wirtschaftssanktionen*, S. 9

¹⁸⁸ Vgl. *Zoller*, *Countermeasures*, S. 106 oder *Leben*, *AFDI* 28 (1982), S. 21.

Maßnahmen gleich und grenzen Sanktionen so gegenüber den Repressalien oder Gegenmaßnahmen im bilateralen Verhältnis ab.¹⁸⁹

Eine endgültige Klärung dieser begrifflichen Unklarheiten ist für die vorliegende Arbeit nicht erforderlich, da dies für die Frage der Rechtmäßigkeit der jüngsten Sanktionspraxis des Sicherheitsrates in seinen Resolutionen 1267 (1999), 1333 (2001), 1390 (2002) ohne weitere Bedeutung bleibt.

Daher versteht die vorliegende Untersuchung den Begriff der Sanktionen als Synonym für nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen, mithin als vom Sicherheitsrat gemäß Artikel 41 der Charta verhängte Maßnahmen, die als Reaktion auf ein friedensbedrohendes Verhalten eines Völkerrechtssubjekts oder einer anderen Gruppierung oder Organisation erfolgen, um dieses durch Zufügung von Nachteilen zur Einstellung seines friedensbedrohenden Verhaltens zu veranlassen.¹⁹⁰ Dies entspricht auch der Praxis des Sicherheitsrates, der in seiner Wortwahl ebenfalls dann von Sanktionen spricht, wenn er nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen meint.¹⁹¹

II. Vier Phasen der Sanktionspraxis

Der Sicherheitsrat hat seit seinem Bestehen¹⁹² insgesamt in etwa 25 Fällen nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen erlassen.¹⁹³ Die nachfolgende Analyse der

¹⁸⁹ Siehe hierzu *Gowlland-Debbas*, ICLQ 43 (1994), S. 77 und *Schröder* in: Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, S. 582ff. m.w.N.

¹⁹⁰ Zu dieser Definition kommt auch *Oette*, *Wirtschaftssanktionen*, S. 12.

¹⁹¹ Siehe beispielhaft die VN Dokumente S/PV.4128; S/2000/319; A/RES 51/242, Annex II; S/1995/1, Ziff. 66.

¹⁹² In der Zeit des Völkerbundes wurden in vier Fällen Sanktionen gemäß Art. 16 der Völkerbundsatzung erlassen. Dieser lautete: „Should any Member of the League resort to war in disregard of its covenants under Articles 12, 13, or 15, it shall *ipso facto* be deemed to have committed an act of war against all other Members of the League, which hereby undertake immediately to subject it to the severance of all trade or financial relations, the prohibition of all intercourse between their nationals and the nationals of the covenant-breaking State, and the prevention of all financial, commercial or personal intercourse between the nationals of any other State, whether a member of the League or not.“ Vgl. hierzu: *Cavaré*, RGDIP 54 (1950), S. 647ff.

¹⁹³ *Saibano* in Wallenstein/Staibano (Hrsg.), *Sanctions*, S. 31, (32ff.), kommt auf einen Wert von 20 bis Ende 2004, wobei zu bedenken ist, dass oft nicht eindeutig abgrenzbar ist, ob es sich um ein und denselben oder aber um einen neuen Fall nichtmilitärischer Sanktionen handelt, wenn der Sicherheitsrat mehrfach gegen einen Staat vorgeht. Eine Zusammenstellung der Sanktionsregime findet sich außerdem bei *Cortright/Lopez*, *The Sanctions Decade*, S. 205-207.

Staatenpraxis soll nicht als Fallstudie im klassischen Sinne erfolgen.¹⁹⁴ Vielmehr wird versucht, die tatsächlichen Geschehnisse, die Reaktionen des Sicherheitsrates hierauf und die wissenschaftliche, sowie öffentliche Debatte in den verschiedenen Phasen der Sanktionspraxis darzustellen und auszuwerten, um so einen umfassenden Überblick über die Entwicklung des Sicherheitsratshandelns zu gewinnen und ein besseres Verständnis der vorliegenden Problematik zu gewinnen.

Eine Einteilung und Abgrenzung der verschiedenen Fälle von nichtmilitärischen Zwangsmaßnahmen ist unter vielerlei Gesichtspunkten denkbar: So kann nach den Gründen der Maßnahmen¹⁹⁵, dem Inhalt der ausgesprochenen Sanktionen¹⁹⁶, dem mit dem Erlass der Sanktionen verfolgten Ziel,¹⁹⁷ der geographischen Lage der Adressaten¹⁹⁸ oder zuletzt nach chronologischen Gesichtspunkten¹⁹⁹ differenziert werden.

Für die hier angestrebte Auswertung erscheint eine Einteilung nach zeitlichen Gesichtspunkten unter Berücksichtigung der wesentlichen inhaltlichen Charakteristika der vom Sicherheitsrat ausgewählten Maßnahmen sinnvoll, wobei zusätzlich die zentralen Themen der jeweiligen wissenschaftlichen Debatten Berücksichtigung finden sollen.

Hiernach bietet es sich an, die bisherige Sanktionspraxis in vier Phasen zu unterteilen:

¹⁹⁴ Umfassende Fallstudien zur Sanktionspraxis des Sicherheitsrats mit guter Aufarbeitung der jeweiligen Tatsachenlage finden sich etwa bei: *Schweigman*, Security Council, S. 51-202 oder *Oette*, Wirtschaftssanktionen, S. 31-201.

¹⁹⁵ In nur einem Fall, nämlich im Fall Irak, war tatsächlich ein Friedensbruch der Grund der Sanktionen. In allen anderen Fällen von nichtmilitärischen Zwangsmaßnahmen war eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit der Grund für das Tätigwerden des Sicherheitsrates. Vgl. *von Geusau* in von Genugten/de Groot (Hrsg.), UN Sanctions, S. 4-10.

¹⁹⁶ Eine solche Einteilung würde zwischen umfassenden Handelsverboten (Irak) und Teilembargos (Libyen, Kambodscha) sowie gezielten, personenbezogenen Sanktionen (Afghanistan, Angola) unterscheiden. Vgl. *von Geusau* in von Genugten/de Groot (Hrsg.), UN Sanctions, S. 15-17.

¹⁹⁷ Hinsichtlich der verfolgten Ziele könnte zwischen der Beendigung eines internationalen Konflikts einerseits (Irak) und der Befriedung interner Unruhen (Somalia, Jugoslawien) andererseits unterschieden werden. In den jüngeren Fällen der Sanktionen ist das Ziel der Bekämpfung des internationalen Terrorismus hinzugekommen. (Sudan, Afghanistan, Al-Qaida). Vgl. *von Geusau* in von Genugten/de Groot (Hrsg.), UN Sanctions, S. 10-15.

¹⁹⁸ So könnte man zwischen Sanktionen gegen arabische Staaten (Irak, Iran), afrikanische Staaten (Somalia, Sudan, Angola), europäische Staaten (Jugoslawien) und sonstige Staaten (Haiti) differenzieren.

¹⁹⁹ Eine solche Differenzierung findet sich bei *O'Connell*, EJIL 13 (2002), S. 63ff.

Die erste Phase bilden die Sanktionsregime, die der Sicherheitsrat ab Mitte der 60er Jahre gegen Rhodesien²⁰⁰ und Südafrika²⁰¹ erlassen hat. In diesen Fällen stand bei der wissenschaftlichen Diskussion die Frage im Mittelpunkt, ob der Sicherheitsrat nach den Kompetenznormen der Charta zum Erlass solcher Maßnahmen überhaupt ermächtigt ist.²⁰² O'Connell bezeichnet diese Phase und die damit verbundene wissenschaftliche Debatte als „The *ultra vires* Debate“.²⁰³

Die zweite Phase beginnt erst nach dem Ende des Kalten Krieges und der damit verbundenen Auflösung der Blockade im Sicherheitsrat. Innerhalb kürzester Zeit verabschiedete der Sicherheitsrat neun verschiedene Sanktionsregime:²⁰⁴ Gegen Irak (1990),²⁰⁵ Jugoslawien (1991, 1992),²⁰⁶ Somalia (1992),²⁰⁷ Libyen (1992),²⁰⁸ Liberia (1992),²⁰⁹ Haiti (1993),²¹⁰ Kambodscha (1992),²¹¹ Ruanda (1994),²¹² und

²⁰⁰ Vgl. SR-Res. 232 v. 16.12.1966. Das Sanktionsregime wurde durch SR-Res. 460 v. 21.12.1979 beendet. Vgl. zu den Sanktionen gegen Rhodesien umfassend: *Gowlland-Debbas, Collective Responses*, S. 423-484

²⁰¹ Vgl. SR-Res. 418 v. 4.11.1977. Die Sanktionen wurden durch SR-Res. 919 v. 25.5.1994 aufgehoben.

²⁰² Die Kompetenzdebatte ist jedoch keinesfalls allein auf diese Phase beschränkt. Vielmehr wurde in jeder Phase der Sanktionspraxis darüber diskutiert, inwieweit die Auslegung der Vorschriften der Charta durch den Sicherheitsrat im Rahmen seiner Kompetenzen liegt.

²⁰³ O'Connell, EJIL 13 (2002), S. 64ff.

²⁰⁴ Vgl. *Staibano* in Wallenstein/Staibano (Hrsg.), *Sanctions*, S. 31, (37-44).

²⁰⁵ Vgl. SR-Res. 661 v. 6.8.1990, wodurch ein umfassendes Wirtschafts- und Handelsembargo ausgesprochen wurde.

²⁰⁶ Vgl. SR-Res. 713 v. 25.9.1991, die ein partielles Waffenembargo verhängt und SR-Res. 757 v. 30.5.1992, wodurch zusätzlich umfassende Wirtschaftssanktionen erlassen wurden. SR-Res. 942 v. 23.9.1994 verlängerte und erweiterte die Wirtschaftssanktionen der vorangegangenen Resolutionen.

²⁰⁷ Das Waffenembargo gegen Somalia wurde durch SR-Res. 733 v. 23.1.1992 eingeführt.

²⁰⁸ SR-Res. 748 v. 31.3.1992 spricht ein Waffenembargo, Reisesperren und Beschränkungen diplomatischer Rechte aus.

²⁰⁹ Das Waffenembargo gegen Liberia ist in SR-Res. 788 v. 19.11.1992 enthalten.

²¹⁰ Die Wirtschaftssanktionen gegen Haiti wurden durch SR-Res. 841 v. 16.6.1993 (Waffen- und Öl-Embargo, sowie gezielte Finanzsanktionen) und durch SR-Res. 873 v. 18.10.1993 bestätigt. Eine Ausweitung zu einem umfassenden Wirtschaftsembargo erfolgte mit SR-Res. 917 v. 21.5.1994.

²¹¹ Das Öl-Ausfuhrverbargo gegen Kambodscha stützt sich auf SR-Res. 792 v. 30.11.1992, wobei anzumerken ist, dass sich Res. 792 (1992) nicht auf Kapitel VII der Charta stützt und die Kambodscha-Sanktionen insoweit eine Sonderrolle einnehmen.

²¹² Das Waffenembargo gegen Ruanda stützt sich auf SR-Res. 918 v. 17.5.1994.

Angola (1993).²¹³ Das zentrale Thema der wissenschaftlichen Abhandlungen dieser Zeit war weniger die Rechtmäßigkeit solcher Sanktionen als deren Wirksamkeit und Effektivität zur Durchsetzung von Menschenrechten und Selbstbestimmungsrechten.²¹⁴ Diese Phase wird nachfolgend in Anlehnung an *O'Connell* als die „Effektivitätsdebatte“ behandelt.

Die dritte Phase ist durch die Folgen der Sanktionen der zweiten Phase bestimmt. Mitte der 90er Jahre zeichnet sich ab, dass die Sanktionen gegen Irak und Jugoslawien zwar politisch durchaus effektiv gewesen sein mögen, jedoch unter humanitären Gesichtspunkten teilweise verheerende Kollateralschäden verursacht haben.²¹⁵ Der Fokus schwenkt somit dazu über, gezielte - so genannte „smart sanctions“ - zu erlassen, die bei gleich bleibender Effektivität die humanitären „Nebenwirkungen“ minimieren sollen.²¹⁶ Zu dieser Phase zählen neben den oben bereits erwähnten späteren Maßnahmen gegen Angola, die Sanktionen gegen Sudan (1996),²¹⁷ Sierra Leone (1997),²¹⁸ Afghanistan (1999),²¹⁹ Eritrea/Äthiopien

²¹³ Die Sanktionen gegen Angola fallen nach der hier vorgenommenen Einteilung in zwei Phasen: SR-Res. 864 v. 15.9.1993 verhängt ein umfassendes Öl- und Waffenembargo und fällt in die Phase der Effektivitätsdebatte, wohingegen SR-Res. 1127 v. 28.8.1997 und SR-Res. 1173 v. 12.6.1998, die gezielte Reisebeschränkungen und Finanzsanktionen gegen Mitglieder der UNITA erlassen in die dritte Phase fallen, da hier schon die Debatte um die humanitären Folgen der VN-Sanktionen begonnen hatte.

²¹⁴ Vgl. *Cortright/Lopez*, *The Sanctions Decade*, S. 13ff.; *Bauer*, *Effektivität und Legitimität*, 113-167; *Grünfeld* in von Genugten/de Groot (Hrsg.), *UN Sanctions*, S. 113ff.

²¹⁵ Vgl. statt vieler die Studie von *Garfield*, *Morbidity and Mortality zum Anstieg der Kindersterblichkeit im Irak in der Zeit von 1990 bis 1998*. zur wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Problematik der humanitären Folgen siehe: *Starck*, *Wirtschaftssanktionen*, S. 98-134; *Oette*, *Wirtschaftssanktionen*; *Ress*, *Das Handelsembargo*; *Stein*, *Der Sicherheitsrat*; *Cortright/Lopez*, *Sanctions and Security*, S. 21-46; *Normand* in von Genugten/de Groot (Hrsg.), *UN Sanctions*, S.19ff.

²¹⁶ Die Phase ist zunächst durch den „Bonn-Berlin Process“, bei dem die Wirksamkeit von gezielten Reise- und Finanzsanktionen diskutiert wurde geprägt. Vgl. zu den Diskussionen die verschiedenen Beiträge in: Brzoska (Hrsg.), *Smart Sanctions*. Diesem Prozess schließt sich der „Stockholm-Process“ an, der die Erhöhung der Effektivität der gezielten Sanktionen durch bessere Implementierung zum Ziel hat. Vgl. hierzu die abschließenden Empfehlungen bei *Wallensteen/Staibano/Eriksson*, *Targeted Sanctions - Results from the Stockholm Process*.

²¹⁷ Vgl. SR-Res. 1054 v. 10.5.1996, die Reisebeschränkungen und Einschränkungen der diplomatischen Rechte verhängt.

²¹⁸ Gegen Sierra Leone wurde durch SR-Res. 1132 v. 14.11.1997 ein Waffen- und Öl-Embargo, durch SR-Res. 1171 v. 5.6.1998 Reisebeschränkungen und durch SR-Res. 1306 v. 5.7.2000 ein Ausfuhrverbot für Diamanten erlassen.

²¹⁹ Das bereits oben näher dargestellte Regime gegen Afghanistan fällt in die zweite Phase, soweit es territorial mit Afghanistan verknüpft ist. Vgl. SR-Res. 1267 v. 14.11.1999 und SR-

TEIL 3

DAS SANKTIONSREGIME GEGEN AL-QAIDA

UND DAS POSITIVE VÖLKERRECHT – EINE

RECHTLICHE ANALYSE

Unter dem Begriff „Positivismus“ wird in der Philosophie der Ansatz verstanden, die Erkenntnisse einer Untersuchung auf die Interpretation „positiver Befunde“ zu beschränken. Das Wort „positiv“ wird dabei wie in den Naturwissenschaften verwendet, wo man von einem „positiven Befund“ immer dann spricht, wenn eine Untersuchung unter spezifisch definierten Bedingungen einen Nachweis erbringt.

Der Positivismus geht in der Namensgebung und ersten Institutionalisierung auf *Auguste Comte*¹ zurück. Er wurde unter diesem und seinen Nachfolgern im 19. Jahrhundert vorübergehend zu einem weltumspannenden humanistischen, alles Transzendente aus den Überlegungen ausschließenden Religionsersatz ausgebaut.

Die Übertragung dieses Ansatzes auf die Rechtswissenschaften, der so genannte Rechtspositivismus, betrachtet die Rechtswissenschaft als isolierte Untersuchung und Anwendung der gesetzten positiven Rechtsnormen, ohne diese an weiteren Maßstäben wie Vernunft, Moral oder Realität zu messen.² Im 20. Jahrhundert waren es insbesondere Autoren wie *Hans Kelsen*,³ *Georg Jellinek* oder *Gustav Radbruch*⁴ die den Rechtspositivismus zum vorherrschenden Ansatz der Rechtswissenschaften machten.

In dieser Tradition ist der positivistisch geprägte Jurist stets um eine „binäre Antwort“ bemüht. Er nähert sich folglich einer neuen Praxis des Sicherheitsrates zunächst mit der Frage: „Ist diese Praxis rechtmäßig oder aber rechtswidrig?“ im Sinne einer Anwendung und Auslegung der gesetzten, positiven Normen.

Das nachfolgende Kapitel wählt diese Vorgehensweise und wird jedoch zeigen, dass dieser Ansatz in der vorliegenden Frage nur bedingt befriedigende Ergebnisse zu liefern vermag.

Bei einer an Normen orientierten Vorgehensweise sind grundsätzlich zwei Ausgangspunkte zur Annäherung an die neue Sanktionspraxis des Sicherheitsrates denkbar. Zum einen kann man sich der Frage aus dem Blickwinkel des Sicherheitsrates nähern, indem man untersucht, inwieweit der Sicherheitsrat nach dem positiven Recht der Vereinten Nationen dazu befugt ist, eine solche, in Rechte

¹ *Auguste Comte* (1798-1857). Vgl. hierzu: *Wagner*, *Auguste Comte*, S. 13ff.

² Umfassend hierzu: *Ott*, *Rechtspositivismus*.

³ Aus dem umfangreichen Werk *Kelsens* sei nur auf *Kelsen*, *Naturrechtslehre und Rechtspositivismus*, S. 21ff. und *Kelsen*, *Reine Rechtslehre*, S. 1-55 hingewiesen.

⁴ *Wolf* (Hrsg.), *Gustav Radbruch: Rechtsphilosophie*, ab S. 81.

der Individuen eingreifende, Praxis zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu erlassen. Dies erfordert eine tiefere Analyse des Kompetenzgefüges des Sicherheitsrates und somit eine neuerliche Aufarbeitung eines fast schon klassischen Völkerrechtsproblems.⁵

Zum anderen kann man sich die Problematik auch aus dem Blickwinkel des betroffenen Individuums ansehen. Es gilt als Phänomen der Völkerrechtsentwicklung der vergangenen Jahrzehnte, dass der Mensch sich als Subjekt der Völkerrechtsordnung etabliert und sich von der Mediatisierung durch seinen Heimatstaat gelöst hat. Diesem Ansatz folgend ist zu untersuchen, welche Rechtspositionen einem Individuum gegenüber den Vereinten Nationen, den im Sicherheitsrat vertretenen Staaten und zuletzt den die Sanktionen umsetzenden Mitgliedstaaten zusteht. Dieser menschenrechtliche Ansatz wird im zweiten Abschnitt dieses Teils erörtert.⁶

⁵ Vgl. hierzu: *Angelet* in *Gowland-Debbas* (Hrsg.), *United Nations Sanctions*, S. 71ff.; *Bedjaoui* in *Société Française pour le Droit Internationale* (Hrsg.), *Le Chapitre VII*, S. 255; *de Wet*, *Chapter VII Powers*, S. 133ff.; *Doehring*, *MPYUNL* 1 (1997), S. 91ff., *Franck*, *AJIL* 86 (1992), S. 519ff.; *Gill*, *NYbIL* 26 (1995), S. 33ff.; *Herbst*, *Rechtskontrolle*, S. 131ff.; *Herdegen*, *Befugnisse des SR*, S. 14ff.; *Lorinser*, *Bindende Resolutionen des SR*; *Martenczuk*, *Rechtsbindung des SR*; *Stein*, *Der Sicherheitsrat*.

⁶ Vgl. unten ab S. 161.

ABSCHNITT 1:

DAS RECHT DES SICHERHEITSRATES ALS AUSGANGSPUNKT

Der Fall *Yusuf*,⁷ beziehungsweise die Sanktionspraxis des Regimes der Resolutionen 1267 (1999), 1333 (2000), 1390 (2002), wirft einige grundlegende Fragen im Bereich des Rechts der internationalen Organisationen auf.

Hierbei sind drei Ebenen zu unterscheiden: Die materielle Ebene, die Rechtsfolgenebene und die verfahrensrechtliche Ebene.

Auf der materiellen Ebene muss die Frage beantwortet werden, inwieweit der Erlass von Individualsanktionen von den durch die Charta auf den Sicherheitsrat übertragenen Kompetenzen gedeckt ist und welchen rechtlichen Schranken in materieller Hinsicht der Sicherheitsrat beim Erlass solcher Sanktionen unterliegt.⁸

Die zweite Ebene betrifft die Rechtsfolgen von Rechtsverletzungen der materiellen Ebene. Welche Rechtswirkungen entfalten Resolutionen des Sicherheitsrates, die entweder außerhalb der Kompetenzen des Rates erlassen wurden, oder die für den Sicherheitsrat geltenden Schranken verletzen?⁹

Zuletzt muss beantwortet werden, welches funktionale Instrumentarium zur Verfügung steht, um einerseits materielle Rechtsverstöße zu prüfen und festzustellen und andererseits die Rechtsfolgen eventueller materieller Rechtsverstöße anzuordnen.¹⁰

A. Die materielle Ebene: Die Kompetenzen des Sicherheitsrates zum Erlass von Wirtschaftssanktionen

Bei der Untersuchung der materiellen Rechtsebene wird nach einer kurzen Einführung in das Recht des Sicherheitsrates eine Unterscheidung zwischen (positiven) Kompetenznormen und (negativen) Schrankennormen vorgenommen. Wobei unter

⁷ EuG, Rs. T-306/01, *Yusuf*, EuGRZ 31 (2005), S. 592.

⁸ S. einführend zu dieser Problematik statt vieler: *Herdegen*, Befugnisse des SR und *Martenczuk*, Rechtsbindung des SR.

⁹ Vgl. zu dieser Thematik: *Lorinser*, Bindende Resolutionen des SR, S. 164ff. und *Paulus* in *Simma/Schulte* (Hrsg.), Akten des öst. Völkerrechtstages, S. 49.

¹⁰ Vgl. hierzu: *Reinisch* in *Hofmann et al.* (Hrsg.), Rechtskontrolle, S. 43.

„positiven Kompetenznormen“ solche Normen (insbesondere der Charta der Vereinten Nationen) verstanden werden, die eine Übertragung von Macht von den Mitgliedsstaaten auf die internationale Organisation der Vereinten Nationen enthalten. Die positiven Kompetenznormen eröffnen dem Sicherheitsrat sein Handlungsermessen. Sie bestimmen zum einen, wann der Sicherheitsrat tätig werden kann (Handlungsentschließungsermessen) und zum anderen bestimmen sie in welcher Form der Sicherheitsrat tätig werden kann (Handlungsauswahl-ermessen).

Als „negative Schrankennormen“ werden solche Normen verstanden, die direkt oder indirekt den durch die Kompetenznormen eröffneten Handlungsraum des Sicherheitsrates begrenzen, indem sie Voraussetzungen aufstellen, die bei der Ausübung des Ermessens des Sicherheitsrates beachtet werden müssen. Diese negativen Kompetenzregelungen sind in der Charta nicht offensichtlich ausgeprägt und müssen überwiegend indirekt ermittelt werden. Sie enthalten solche Normen, die den Sicherheitsrat entweder in seinem Handlungsentschließungsermessen oder in seinem Handlungsauswahl-ermessen beschränken.

I. Der Sicherheitsrat in der Charta der Vereinten Nationen

Der Sicherheitsrat ist eines von sechs Hauptorganen der Vereinten Nationen.¹¹ Seine Zusammensetzung, sowie seine Funktion und seine Kompetenzen sind unmittelbar in der Charta niedergelegt. Das Kapitel V der Charta enthält allgemeine Regelungen über den Sicherheitsrat: zur Zusammensetzung des Organs (Artikel 23), zur Rechtswirkung der Beschlüsse (Artikel 25), zum Verfahren (Artikel 28), zu Abstimmungen (Artikel 27), zum Errichten von Nebenorganen (Artikel 29) und in Artikel 24 die zentrale Aufgabennorm, in der es heißt:

„(1) Um ein schnelles und wirksames Handeln der Vereinten Nationen zu gewährleisten, übertragen ihre Mitglieder dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und erkennen an, dass der Sicherheitsrat bei der Wahrnehmung der sich aus dieser Verantwortung ergebenden Pflichten in ihrem Namen handelt.

(2) Bei der Erfüllung dieser Pflichten handelt der Sicherheitsrat im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen. Die ihm hierfür

¹¹ Gemäß Art. 7 der Charta sind neben dem Sicherheitsrat die Generalversammlung, der Treuhandrat, der Wirtschafts- und Sozialrat, der Generalsekretär und der Internationale Gerichtshof als Hauptorgane eingerichtet.

ingeräumten besonderen Befugnisse sind in den Kapiteln VI, VII, VIII und XII aufgeführt.“¹²

Das fünfte Kapitel der Charta bildet eine Art „Allgemeinen Teil“ des Rechts des Sicherheitsrates, in dem Sinne, dass einige allgemeine Vorschriften „vor die Klammer gezogen wurden“. Dies legt den Schluss nahe, dass es sich bei Artikel 24 um eine reine Aufgabenzuweisungsnorm im Sinne einer Zuständigkeitsnorm handelt und nicht um eine - verwaltungsrechtlich gesprochen – Eingriffsbefugnisnorm. Somit leitet sich aus Artikel 24 in Verbindung mit Artikel 12 der Charta die Organzuständigkeit innerhalb der Vereinten Nationen ab.¹³ Dies wird auch durch den Wortlaut des Artikels 24 Absatz 2 Satz 2 bekräftigt, der einen Verweis¹⁴ auf die speziellen Kompetenznormen der Kapitel VI, VII, VIII und XII enthält.¹⁵

Hervorzuheben ist außerdem die Vorschrift des Artikels 24 Absatz 2, die dem Sicherheitsrat bei der Erfüllung seiner Pflichten ein Handeln im Einklang (in accordance) mit den Zielen und Grundsätzen der Charta vorschreibt. Durch die Stellung in Artikel 24 und somit im fünften Kapitel der Charta liegt der Schluss nahe, dass der Sicherheitsrat stets, also auch bei der Ausübung seiner speziellen Kompetenzen, rechtlich an die Einhaltung der Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen gebunden ist.¹⁶

¹² Auch wenn gemäß Art. 111 der Charta lediglich die englische, französische, spanische, russische, chinesische und arabische Sprachfassung authentisch ist, wird in der vorliegenden Arbeit grundsätzlich eine deutsche Sprachfassung zugrunde gelegt, soweit nicht der Wortlaut einer authentischen Sprachfassung für mehr Klarheit sorgen kann.

¹³ Vgl. *Verdross/Simma*, Univ. Völkerrecht, § 158. Durch das Wort „Hauptverantwortung“ ist keine *exklusive* sondern lediglich eine *vorrangige* Zuständigkeit des Sicherheitsrats begründet. S. zu dieser Auslegung IGH, *Certain Expenses-Gutachten*, ICJ Reports 1962, S. 150, (163).

¹⁴ Bei den im Verweis genannten Kompetenznormen handelt es sich nicht um eine abschließende Aufzählung. Dies ergibt sich zum einen aus der Formulierung „spezielle Befugnisse“, da spezielle Befugnisse stets auch allgemeine Befugnisse voraussetzen. Zum anderen lässt sich schon aus der Regelung des Art. 94 Abs. 2 der Charta entnehmen, dass es weitere Befugnisse des Sicherheitsrats gibt, als die in Art. 24 Abs. 2 genannten. Vgl. *Delbrück* in *Simma* (Hrsg.), UN Charter, Art. 24, Rn. 10.

¹⁵ Vgl. zur Systematik der Charta insgesamt: *Delbrück* in *Simma* (Hrsg.), UN Charter, Art. 24, Rn. 3ff. *Epping* in *Ipsen* (Hrsg.), Völkerrecht, S. 487ff. und speziell zum Kompetenzsystem der Charta hinsichtlich des Erlasses von Wirtschaftssanktionen: *Gowland-Debbas*, ICLQ 43 (1994), S. 61f. Eine Darstellung des Charta-Systems im Vergleich mit dem System des Völkerbundes findet sich bei: *Bauer*, Effektivität und Legitimität, S. 59ff.

¹⁶ So *Meyer-Ohlendorf*, Gerichtliche Kontrolle, S. 94; *Gowland-Debbas*, AJIL 88 (1994), S. 663. Vgl. auch IGH, *Namibia-Gutachten*, ICJ Reports 1971, S. 3, (52). *Delbrück* in *Simma* (Hrsg.), UN Charter, Art. 24, Rn. 10 misst der Vorschrift des Art. 24 Abs. 2 Satz 1 hingegen

B. Die Rechtsfolgenebene

Nachdem nun festgestellt wurde, dass sich das betrachtete Sanktionsregime in materieller Hinsicht innerhalb des Kompetenzrahmens des Sicherheitsrates bewegt, soll das nachfolgende Kapitel - unabhängig von den Ergebnissen der materiellen Ebene - untersuchen, inwieweit ein Rechtsfolgenregime für eventuelle Normverstöße durch den Sicherheitsrat existiert.¹⁸⁹

Die Wissenschaft hat die Frage der Rechtsfolge von Verstößen gegen Kompetenz- oder Schrankennormen nur selten isoliert betrachtet.¹⁹⁰ Jedoch ist es erforderlich, vor einer Beurteilung der Rechtsfolgen von Normverstößen sich kurz in Erinnerung zu rufen, welche Rechtswirkungen Sicherheitsratsresolutionen grundsätzlich entfalten. Hierfür soll ein näherer Blick auf die Vorschriften der Artikel 25 und 103 der Charta geworfen werden.

I. Rechtswirkungen von Resolutionen unter Kapitel VII

Die Rechtswirkung von Sanktionen des Sicherheitsrates, die unter den Vorschriften des siebten Kapitels erlassen werden, bilden eine Besonderheit im Recht der internationalen Organisationen: Denn Beschlüsse des Sicherheitsrates können - wie bereits zuvor dargestellt¹⁹¹ - für die Mitgliedsstaaten rechtlich verbindlich sein.¹⁹²

Ausgangspunkt für die Rechtswirkungen der Resolutionen bildet Artikel 25 dessen Wortlaut von einigen Autoren als „*ambivalent*“ oder „*ambiguous*“ beschrieben wird.¹⁹³ Die Auslegung dieser Vorschrift ist Gegenstand eines prominenten Streits

¹⁸⁹ Diese Untersuchung erfolgt somit unter der Hypothese, dass hinsichtlich des materiellen Normgefüges insoweit Klarheit besteht, dass die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme des Sicherheitsrates juristisch eindeutig zu beurteilen ist.

¹⁹⁰ Als Ausnahme können insoweit die Beiträge von *Doehring*, MPYUNL 1 (1997), S. 91ff. und *Paulus* in Simma/Schlute (Hrsg.), Akten des öst. Völkerrechtstages, S. 49 betrachtet werden, die sich gezielt mit den Rechtsfolgen von *ultra vires* Akten internationaler Organisationen beschäftigen. Vgl. auch die Ausführungen bei *Hofmann* in Hofmann et al. (Hrsg.), Rechtskontrolle, S. 1, (26).

¹⁹¹ Vgl. oben S. 26.

¹⁹² Vgl. zur Besonderheit der Bindungswirkung von Beschlüssen des Sicherheitsrates *Delbrück* in Simma (Hrsg.), UN Charter, Art. 25, Rn. 1-3, der in der Erkenntnis, eine Weltorganisation mit der Kompetenz zur Verabschiedung rechtsverbindlicher Beschlüsse auszustatten, die wesentliche Weiterentwicklung der Vereinten Nationen gegenüber seiner Vorgängerorganisation (dem Staatenbund) sieht: „According to the founding fathers of the Charter, the creation of a binding decision-making power of the Organization, or the SC respectively, was to be the core element of the concept of the United Nations Organization.“ *Ibid.*, Fn. 4.

¹⁹³ Vgl. *Bedjaoui*, *Diss. Opinion*, IGH, *Lockerbie*, ICJ Reports 1992, S. 113, (147).

in der Völkerrechtswissenschaft.¹⁹⁴ Diskutiert wird die Reichweite des Begriffs „Beschlüsse“, und somit die nicht unerhebliche Frage, welche Rechtsakte des Sicherheitsrates mit der Privilegierung einer verbindlichen Wirkung ausgestattet sind.

Das in der deutschen Sprachfassung nahe liegende Verständnis, dass „Beschlüsse“ als Gegenstück zu „Empfehlungen“ gemeint sind, und unter den gemeinsamen Oberbegriff der „Entscheidungen“ fallen, kann in den authentischen Sprachfassung keine Entsprechung finden.¹⁹⁵ Folglich ist eine tiefere Wortlautanalyse des Artikels 25 erforderlich.¹⁹⁶

Auch wenn der Wille der Gründungsmitglieder, die neue Weltorganisation mit der Macht zur Verabschiedung verbindlicher Maßnahmen auszustatten, unbestritten ist und diese Macht auch in Artikel 25 deutlich zum Ausdruck gebracht wurde, wirft Artikel 25 in mehrerlei Hinsicht erheblichen Interpretationsspielraum auf.¹⁹⁷ Streitig ist insoweit, ob sich Artikel 25 lediglich auf Entscheidungen des Sicherheitsrates mit Außenwirkung bezieht,¹⁹⁸ oder gar nur auf Entscheidungen des Sicherheitsrates, die unter einer bestimmten Ermächtigungsgrundlage getroffen wurden (*in concreto* unter Kapitel VII der Charta).¹⁹⁹ Der Internationale Gerichtshof hat hierzu in seinem *Namibia*-Gutachten wie folgt Stellung bezogen:

„It is not possible to find in the Charter any support for this view. Article 25 is not confined to decisions in regard to enforcement action but applies to ‘decisions of the Security Council’ adopted in accordance with the Charter. Moreover, that Article is placed not in Chapter VII, but immediately after Article 24 in that part of the Charter which deals with the functions and powers of the Security Council. If Article 25 had reference solely to decisions of the Security Council concerning enforcement action under Articles 41 and 42 of the Charter, that is to say if it were only such decisions

¹⁹⁴ Vgl. *Martenczuk*, Rechtsbindung des SR, S. 129 (Fn. 40); *de Wet*, Chapter VII Powers, S. 375ff.; *Kelsen*, Law of the UN, S. 95.

¹⁹⁵ Vgl. zu dieser speziell deutschen Auslegungsvariante und den Gründen, warum diese abzulehnen ist: *Delbrück* in *Simma* (Hrsg.), UN Charter, Art. 25, Rn. 8.

¹⁹⁶ Dies erkennt auch *Payandeh*, *ZaöRV* 66 (2006), S. 50-51.

¹⁹⁷ Vgl. *Delbrück* in *Simma* (Hrsg.), UN Charter, Art. 25, Rn. 4. sowie die Monographien von *Krökel*, Bindungswirkung und *Lorinser*, Bindende Resolutionen des SR.

¹⁹⁸ Diese Restriktion in der Auslegung kann regelmäßig mit dem Argument, dass gerade auch interne Beschlüsse - wie etwa in Haushaltsfragen - mit Bindungswirkung ausgestattet sein sollen, widerlegt werden.

¹⁹⁹ Vgl. die bei *Krökel*, Bindungswirkung, letzte Fn., S. 14f. angeführten Stimmen aus der Literatur.

which had binding effect, then Article 25 would be superfluous, since this effect is secured by Articles 48 and 49 of the Charter.”²⁰⁰

Der IGH bringt hier zum Ausdruck, dass er in Wortlaut und Systematik der Charta keine Hinweise auf eine restriktive Auslegung des Artikels 25 findet und somit grundsätzlich von einer weitgehenden Anwendbarkeit der Vorschrift ausgeht.

Auf der anderen Seite kann Artikel 25 nicht so verstanden werden, dass ganz umfassend jedwede Entscheidung des Sicherheitsrates Verbindlichkeit genießen soll. Denn die sprachliche Differenzierung zwischen Entscheidungen (*decisions*) und Empfehlungen (*recommendations*) bei den besonderen Befugnisnormen des Sicherheitsrates - wie etwa in Artikel 39, 40 oder 41 der Charta - deutet zwingend darauf hin, dass das Handlungsspektrum des Sicherheitsrates sowohl verbindliche Maßnahmen kennt, als auch solche Maßnahmen, die sich in Form einer (unverbindlichen) Empfehlung an die Mitgliedstaaten richten.²⁰¹

An dieser Stelle kann die Erkenntnis als Ergebnis genügen, dass der Sicherheitsrat grundsätzlich in der Lage ist, verbindliche Beschlüsse zu fassen. Die Kompetenz zum Erlass verbindlicher Maßnahmen ist aufgrund der überzeugenden Argumentation im *Namibia*-Gutachten auch nicht auf Beschlüsse beschränkt, die unter Kapitel VII der Charta gefasst wurden. Aufgrund der offensichtlich angelegten Differenzierung zwischen Entscheidungen und Empfehlungen bleibt als Lösung somit allein eine Einzelfallprüfung des jeweiligen Beschlusses unter Berücksichtigung der Tatsache, ob die Entscheidung unter einer Kompetenznorm erlassen wurde, die lediglich Empfehlungen ermöglicht, oder aber unter einer solchen Kompetenznorm erlassen wurde, die (verbindliche) Entscheidungen des Sicherheitsrates zulässt. In dem konkreten Beschluss des Sicherheitsrates muss somit zum Ausdruck gebracht worden sein, dass der Sicherheitsrat für den Beschluss Rechtsverbindlichkeit im Sinne des Artikels 25 beansprucht, damit der Entscheidung diese Wirkung zukommt.

II. Rechtsfolgen von Verstößen gegen materielle Kompetenz- oder Schrankennormen

Eine zweite Unklarheit im Wortlaut des Artikels 25 betrifft die Rechtsfolgen von Kompetenzüberschreitungen bei Erlass einer verbindlichen Entscheidung durch den Sicherheitsrat.²⁰² Die entscheidende Frage hier ist, ob sich der Passus „im Einklang

²⁰⁰ IGH, *Namibia*-Gutachten, ICJ Reports 1971, S. 3, (53).

²⁰¹ Dieses Argument führt auch *Delbrück* in *Simma* (Hrsg.), UN Charter, Art. 25, Rn. 10 an.

²⁰² Eine detaillierte Aufarbeitung dieser Problematik findet sich bei *Lorinser*, Bindende Resolutionen des SR, ab S. 122; *Lauterpacht* in *Festschrift McNair*, S. 88; *Schilling*, AVR 33 (1995), S. 93ff. und *Paulus* in *Simma/Schulte* (Hrsg.), Akten des öst. Völkerrechtstages, S. 49.

mit dieser Charta²⁰³ auf die Beschlüsse des Sicherheitsrates²⁰⁴ oder aber auf die Art und Weise der Annahme und Durchführung der Beschlüsse durch die Staaten bezieht.²⁰⁵ Sprich, ob nur solche Beschlüsse des Sicherheitsrates verbindlich sind, die in materieller Hinsicht im Einklang mit der Charta gefasst wurden, oder aber ob Beschlüsse des Sicherheitsrates stets verbindlich sind und von den Staaten unter Beachtung der Charta implementiert werden müssen.

Einigkeit besteht in der Wissenschaft insoweit, dass eine Kompetenzüberschreitung durch den Sicherheitsrat grundsätzlich nicht ohne Auswirkungen auf die Verbindlichkeit seiner Beschlüsse bleiben kann.²⁰⁶ Jedoch bewirkt die Feststellungsbefugnis hinsichtlich der Kompetenzüberschreitung erhebliche Schwierigkeiten bei der Ausgestaltung eines praxistauglichen Rechtsfolgenregimes.

Sofern die verpflichteten Mitgliedsstaaten eigenständig über die schwierige Frage einer Kompetenzüberschreitung durch den Sicherheitsrat entscheiden könnten, wäre es predeterminiert, dass die politische Führung eines Staates die Wahl hat, ob einer Resolution Folge geleistet wird, oder aber ob - wegen einer „vermeintlichen“ Kompetenzüberschreitung - der Resolution die Verbindlichkeit abgesprochen wird.²⁰⁷ *Doehring* bringt diesen Gedanken mit der folgenden Formulierung auf den Punkt:

„The basic problem, of course, is to be seen in the possibility that an autonomous judgment of a state about the binding force of a resolution is appropriate to destroy the peace-keeping system of the United Nations and make it, in the end, ineffective and incapable of accomplishing its goals.“²⁰⁸

²⁰³ Im englischen Wortlaut: „in accordance with the present Charter“.

²⁰⁴ So etwa *Rösgen*, Rechtssetzungsakte, S. 156; *de Wet/Nollkaemper*, GYIL 45 (2002), S. 186f. oder *Schilling*, AVR 33 (1995), S. 94ff. Im Ergebnis so auch *Herbst*, Rechtskontrolle, S. 295ff. *DeWet/Nollkaemper* begründen ihre Auffassung aus einer Leesart der Vorschrift im Zusammenspiel mit Art. 2 Ziff. 5 der Charta.

²⁰⁵ Vgl. hierzu: *Delbrück* in Simma (Hrsg.), UN Charter, Art. 25, Rn. 6. Letztere Auffassung wird insbesondere vertreten von *Dahm*, Völkerrecht Bd. II (1968), S. 212. Zur Auffassung von Dahm siehe auch die Kritik bei *Lorinser*, Bindende Resolutionen des SR, S. 125f.

²⁰⁶ Vgl. bereits oben S. 104 m.w.N., wo festgestellt wurde, dass der Sicherheitsrat nicht *absolutus legibus* ist.

²⁰⁷ Hierneben weist *Alvarez* in *de Wet/Nollkaemper* (Hrsg.), Review of the Security Council, S. 119, (141) darauf hin, dass “[...] states willing to defy the Council (and arguably breach the UN Charter) risk being sanctioned themselves. Further, such self-judging defiance, without intervention by an ‘objective’ judicial body, is arguably more destructive to the UN Charter order than would be judicial review by the ICJ or national courts.”

²⁰⁸ *Doehring*, MPYUNL 1 (1997), S. 99.

Die juristische Auslegung von Normen, die so unbestimmt und vage formuliert sind, wie es die Bestimmungen der VN-Charta sind, kann regelmäßig zu konträren Ergebnissen führen, ohne zwingende logische Schlussfolgerungen zu verletzen. So können unzählige Beispielsfälle gefunden werden, in denen schon allein die unklare Tatsachenlage eine ergebnisoffene Diskussion der Frage zulässt, ob etwa die Tatbestandsvoraussetzungen einer „Bedrohung des Weltfriedens“ im Sinne des Artikels 39 der Charta vorliegen, oder aber nicht.²⁰⁹ Folglich ist das Rechtsfolgenregime für Verletzungen von Kompetenznormen durch den Sicherheitsrat von größter Bedeutung für die tatsächliche Wirksamkeit - im Sinne einer universellen²¹⁰ Geltung - der beschlossenen Maßnahmen. Sofern die Rechtsfolge einer Kompetenzüberschreitung die Nichtigkeit der Resolution ist, und es jedem Staat möglich ist, eine solche Kompetenzüberschreitung durch eine eigene juristische Auslegung der Bestimmungen der Charta zu behaupten, wäre die effektive Wirksamkeit der Maßnahmen derart ausgehöhlt, dass sich lediglich die Staaten an die Resolutionen des Sicherheitsrates gebunden fühlen, die mit deren Inhalt auch in politischer Hinsicht einhergehen.

Ein effizientes Rechtsfolgenregime für Kompetenzverletzungen bewegt sich daher stets in diesem Spannungsfeld zwischen einerseits der unbestrittenen Notwendigkeit, den Sicherheitsrat nicht in den rechtsfreien Raum „zu entlassen“ und andererseits der Gefahr der Aushöhlung der durch Artikel 25 eindeutig gewollten Bindungswirkung der Resolutionen und der damit einhergehenden Ineffizienz des Friedenssicherungssystems der Charta.²¹¹ Aus diesem Spannungsverhältnis lässt sich der kleinste gemeinsame Nenner der Rechtsfolgentheorien ableiten, der regelmäßig aus zweierlei Komponenten besteht:

- Der Feststellung, dass dem Handeln des Sicherheitsrates Grenzen gesetzt sind, deren Überschreitung grundsätzlich auch Auswirkungen auf deren Wirksamkeit haben kann und
- dass die Resolutionen des Sicherheitsrates grundsätzlich Bindungswirkung entfalten, also zunächst eine Vermutung dafür spricht, dass die Resolutionen rechtmäßig sind und im Rahmen der Kompetenzen erlassen wurden.

²⁰⁹ Zu denken ist hier schon an die sehr frühen Sanktionsregime gegen Südafrika oder Rhodesien, in denen schon diese fundamentalen Tatsachen überaus umstritten waren. Vgl. oben S. 56ff., sowie *Higgins*, *World Today* 23 (1967), S. 94ff.

²¹⁰ Auch wenn die Wirkung juristisch genau genommen lediglich gegenüber VN-Mitgliedstaaten gilt, kann zum heutigen Stand bei 192 Mitgliedern von universeller Geltung gesprochen werden.

²¹¹ Vgl. auch *Doehring*, *MPYUNL* 1 (1997), S. 99; *Lorinser*, *Bindende Resolutionen des SR*, S. 131.

Die Ansätze in der Wissenschaft, dieses Spannungsverhältnis mit einem sinnvollen Ergebnis aufzulösen, können in vier Kategorien unterteilt werden: (1) Schwellentheorien, (2) Theorien der abgestuften Rechtsfolgen, (3) Beweislasttheorien und zuletzt (4) Kombinationstheorien aus den drei vorangegangenen Ansätzen.

1. Schwellentheorien: Die Erheblichkeit der Kompetenzverletzung als Maßstab

Die hier als Schwellentheorien bezeichneten Versuche, ein Rechtsfolgenregime zum Ausgleich der oben dargestellten gegensätzlichen Interessen zu bilden, versuchen, durch eine „Schwellenabstufung“²¹² die Erheblichkeit der Normverletzung durch den Sicherheitsrat zu bestimmen.²¹³ Dieser Ansatz knüpft an die „Offensichtlichkeit“ oder „Erheblichkeit“ eines Verstoßes des Sicherheitsrates gegen den Kompetenzrahmen an²¹⁴ und verhängt eine absolut wirkende Nichtigkeitsfolge für „qualifizierte Kompetenzverletzungen“. Es besteht eine abgestufte Sanktion bei erheblichen Kompetenzverletzungen und bei „normalen“ oder „einfachen“ Verstößen gegen die Kompetenzvorschriften. Durch diesen Ansatz wird in der Theorie sowohl gewährleistet, dass der Sicherheitsrat nicht völlig grenzenlos (und noch wichtiger folgenlos) agieren kann, wobei andererseits durch das Schwellenerfordernis sichergestellt ist, dass nicht jede streitige Tatsachen- oder Rechtsauslegung dazu führt, dass den Beschlüssen von einem Teil der Staatengemeinschaft die Befolgung verweigert wird.

²¹² Als Beispiel für eine solche Herangehensweise vgl. *Bernhard* in Bernhard (Hrsg.) EPIL II, "Int. Organizations, Internal Law and Rules", S. 1316; *Lorinser*, Bindende Resolutionen des SR, 150f. sowie *Fitzmaurice*, *Diss. Opinion*, IGH, *Certain Expenses-Gutachten*, ICJ Reports 1962, S. 150, (204) oder *de Castro*, *Diss. Opinion*, zu IGH, *Namibia-Gutachten*, ICJ Reports 1971, S. 3, (180). Kritisch zu diesen Sondervoten: *Conforti*, RdC 142 (1974 II), S. 230ff. und *Herdegen*, VandJTL 27 (1994), S. 149.

²¹³ In diese Richtung *Herdegen*, Befugnisse des SR, S. 38. Wohl auch *Tomuschat*, EuGRZ 34 (2007), S. 10, der nationale und regionale Gerichte als befugt erachtet, Resolutionen des Sicherheitsrates auf „evidente Kompetenzüberschreitungen“ zu überprüfen.

²¹⁴ Die teilweise vertretene Auffassung, dass die Rechtsfolge einer Kompetenzverletzung daran anknüpfe, ob eine Verletzung gegen Verfahrensvorschriften (formelle Rechtmäßigkeit) oder gegen materielle Kompetenznormen festgestellt werden kann, ist im weiteren Sinne ebenfalls als eine Schwellentheorie anzusehen. Hier liegt die Schwelle nicht in der Qualität der Verletzung selbst, sondern in der Qualität der verletzten Norm. Zu den Gründen, warum diese Theorie nicht praxistauglich ist, siehe neben den hier gefundenen Erwägungen auch *Lorinser*, Bindende Resolutionen des SR, S. 131f.; *Schilling*, AVR 33 (1995), S. 93ff. Nur scheinbar in diese Richtung: *Nolte* in Byers (Hrsg.), *The Role of Law*, S. 318, (321), der sich auf die formellen Schranken des Sicherheitsratshandelns fokussiert, da *Nolte* substantiellen Beschränkungen des Sicherheitsrates skeptisch gegenüber steht, aber gleichwohl das Potential von Art. 24 Abs. 2 VN-Charta sieht.

Wirkung des Artikels 103 durch Übertragung der Umsetzungsverpflichtungen auf zwischenstaatliche Organisationen umgangen werden könnte.

3. Fazit

Es bleibt somit festzuhalten, dass die Gemeinschaftsgrundrechte als Rechtsquelle zwar geeignet sind, die Rechtspositionen einer durch die Sanktionen des Sicherheitsrates betroffenen Person zu schützen. Jedoch relativiert sich dieser Schutz vor dem Hintergrund des Artikels 103 der Charta erheblich. Aus Sicht eines betroffenen Individuums werden die Grundrechte im Bereich des Gemeinschaftsrechts ebenso durch die Wirkung der SR-Resolutionen übersteuert, wie der Menschenrechtsschutz auf der Ebene des Völkerrechts.

Eine positivistische Betrachtung der Rechtspositionen eines betroffenen Individuums muss somit auf der Ebene der europäischen Gemeinschaftsgrundrechte zu dem Ergebnis gelangen, dass die verbindlichen Resolutionen des VN-Sicherheitsrates eine Anwendbarkeit dieser Menschenrechte im Wege des Anwendungsvorrangs des Artikels 103 der Charta verdrängen.

III. Die Rechtsebene des nationalen Rechts

Zuletzt soll ein Blick auf die Ebene des nationalen Rechts geworfen und betrachtet werden, ob einer betroffenen Person auf dieser Rechtsebene wirksame Schutzrechte eingeräumt werden.

Sofern man sich auf den deutschen Rechtsraum konzentriert, so muss man zwei Fragen klären:

- Schützen die Grundrechte des Grundgesetzes eine betroffene Person gegenüber den Maßnahmen, die aufgrund von Resolutionen des VN-Sicherheitsrates gegen diese Person erlassen werden?
- Gegen welche hoheitliche Maßnahme einer durch das Grundgesetz gebundenen staatlichen Stelle kann sich die betroffene Person richten?

Die erste dieser beiden Fragen sei zunächst einmal als gegeben betrachtet, so dass die hier zu thematisierende Frage ist, gegen welchen hoheitlichen Akt sich eine durch die Sanktionen betroffene Person im deutschen Rechtsraum wenden kann.

Das Grundgesetz verpflichtet alle staatlichen Stellen, die Hoheitsgewalt gegenüber den Bürgern der Bundesrepublik Deutschland ausüben, dies nur im Einklang mit den im Grundgesetz festgeschriebenen Grundrechten zu tun. Gemäß Artikel 1 Absatz 3 des Grundgesetzes binden die Grundrechte „Gesetzgebung, vollziehende

Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar bindendes Recht⁴⁰⁴. Betrachtet man nun die - zuvor ausführlich dargestellte⁴⁰⁵ - Implementierung der VN-Sanktionen über die Organe der Europäischen Gemeinschaft, so stellt sich die Frage, an welchem Akt der deutschen Gesetzgebung, vollziehenden Gewalt oder Rechtsprechung eine Verletzung der Grundrechte des Grundgesetzes geprüft werden kann.⁴⁰⁶

1. Akte der Rechtsprechung

Die Rechtsprechung der deutschen Gerichtsbarkeit, die wie dargestellt in zwei denkbaren Konstellationen mit dem Sanktionsregime befasst werden kann,⁴⁰⁷ muss aufgrund der unmittelbaren Wirkung der umsetzenden Verordnung der Europäischen Gemeinschaft die Rechtssache im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens an den Europäischen Gerichtshof weiterreichen und scheidet somit als potentieller Grundrechtsverletzer aus.

2. Akte der vollziehenden Gewalt

Die vollziehende Gewalt der Bundesrepublik wird in der vorliegenden Konstellation lediglich beim Vollzug des Außenwirtschaftsgesetzes in grundrechtsverpflichteter Art und Weise tätig. Der Vollzug des Außenwirtschaftsgesetzes, insbesondere der Vollzug der Ermittlungen wegen des Straftatbestandes des Embargobruchs (§ 34 Außenwirtschaftsgesetz) wird durch die Oberfinanzdirektionen und die örtlich zuständigen Staatsanwaltschaften durchgeführt.⁴⁰⁸ Eine auf der Liste befindliche Person ist jedoch von dieser vollziehenden Gewalt nicht betroffen, da die Strafnorm des § 34 AWG nicht die entsprechende Person, sondern Dritte adressiert.

⁴⁰⁴ Art. 1 Abs. 3 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949, BGBl. 1, S. 1. Vgl. hierzu: *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, S. 41, Rn. 164.

⁴⁰⁵ Vgl. oben S. 31ff.

⁴⁰⁶ Ausführlich zur Thematik: Streinz, Grundrechtsschutz und Europäisches Gemeinschaftsrecht.

⁴⁰⁷ Zum einen kann ein Zivilrechtsstreit von einer Betroffenen Person gegen die kontoführende Bank angestrengt werden, mit dem Antrag, die Bank auf Auszahlung des Bankguthabens zu verurteilen angestrengt werden. In diesem Rechtsstreit müsste die europäische Verordnung als rechtshindernde Einwendung der Bank auf seine Wirksamkeit geprüft werden. Diese Überprüfung müsste das Zivilgericht an den EuGH vorlegen. Die zweite Konstellation kann nicht einmal durch eine Klage eines betroffenen Individuums angestrengt werden, sondern nur durch eine Person, die wegen eines Verstoßes gegen das Außenwirtschaftsgesetz wegen des Tatbestandes des Sanktionsbruchs verurteilt wurde und hiergegen vorgeht. Vgl. zu beiden Konstellationen bereits oben S. 37ff.

⁴⁰⁸ Vgl. oben S. 33 m.w.N.

Der eigentliche Vollzug der Sanktionen wird schließlich durch Privatrechtssubjekte (insbesondere Finanzinstitutionen und einfache Bürger der Europäischen Union) durchgeführt, da diese an das Verbot der die Sanktionen umsetzenden Verordnung gebunden sind und es somit unterlassen, Handel oder Geldgeschäfte mit auf der Liste geführten Personen zu betreiben. Aufgrund dieser Privatrechtssubjektivität im unmittelbaren Vollzug der Verordnung, besteht insoweit keine Grundrechtsbindung.

3. Akte der Gesetzgebung

So bleibt zuletzt der Gesetzgeber als „hoheitlicher Verletzer“ der im Grundgesetz garantierten Individualrechte. Der an das Grundgesetz gebundene Gesetzgeber hat jedoch weder die Sanktionen des Sicherheitsrates zu verantworten noch die diese umsetzenden europäischen Verordnungen erlassen. Folglich sind die relevanten Rechtsakte des deutschen Gesetzgebers der Erlass des Außenwirtschaftsgesetzes⁴⁰⁹ sowie die Zustimmungsgesetze zum Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu den Vereinten Nationen⁴¹⁰ und der Europäischen Gemeinschaft.⁴¹¹

Der einzige plausible Anknüpfungspunkt ist das Zustimmungsgesetz des deutschen Gesetzgebers zu den Europäischen Verträgen - insbesondere zum Vertrag von Maastricht -, da hierdurch Kompetenzen auf die europäische Ebene übertragen wurden, die überhaupt erst einen rechtsverletzenden Akt der europäischen Organe ermöglichen.

Die Vereinbarkeit des Zustimmungsgesetzes zu den europäischen Verträgen mit dem Grundrechtsschutz des Grundgesetzes war Gegenstand prominenter Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, die hier nicht in aller Tiefe erläutert werden sollen.⁴¹² Im Ergebnis hat sich das Bundesverfassungsgericht darauf verständigt, die Vereinbarkeit von Akten der Europäischen Gemeinschaft nicht am Maßstab des Grundgesetzes zu prüfen, solange der Grundrechtsschutz der

⁴⁰⁹ BGBl. 1961 I, S. 481.

⁴¹⁰ BGBl. 1974 II, S. 769.

⁴¹¹ BGBl. 1958 II, S. 1.

⁴¹² Vgl. BVerfG, *Maastricht*, BVerfGE 89, S. 155; BVerfG, *Solange II*, BVerfGE 73, S. 339. Hierzu ausführlich: *Folz*, Demokratie und Integration, S. 82ff.; *Schmitz*, Integration in der Supranationalen Union, S. 235-282; *Pfrang*, Maastricht-Entscheidung, S. 125ff. Aus der Masse der Urteilsanmerkungen seien erwähnt: *Streinz*, EuZW 5 (1994), S. 329; *Hirsch*, NJW 49 (1996), S. 2457f.; *König*, ZaöRV 54 (1994), S. 17ff. und *Frowein*, ZaöRV 54 (1994), S. 1ff. Weitere Nachweise bei *Hirsch*, NJW 49 (1996), S. 2457, Fn. 4. Eine ausführliche Erörterung der Problematik aus der Zeit vor der Entscheidung des BVerfG bei Streinz, Grundrechtsschutz und Europäisches Gemeinschaftsrecht.

europäischen Grundrechte dem Grundrechtsschutz des Grundgesetzes nicht in wesentlichen Punkten nachsteht.⁴¹³ In der späteren *Maastricht*-Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht jedoch angedeutet, dass die Vergleichbarkeit des Grundrechtsschutzes der Gemeinschaft jedoch keinesfalls auf immer und ewig festgestellt ist, so dass Akte der Europäischen Gemeinschaft vorstellbar sind, die im Sinne ausbrechender Rechtsakte vom Verfassungsgericht zu prüfen sind:

Die viel beachtetete Formulierung der Entscheidung lautet:

„Auch Akte einer besonderen, von der Staatsgewalt der Mitgliedstaaten geschiedenen öffentlichen Gewalt einer supranationalen Organisation betreffen die Grundrechtsberechtigten in Deutschland. Sie berühren damit die Gewährleistungen des Grundgesetzes und die Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts, die den Grundrechtsschutz in Deutschland und insoweit nicht nur gegenüber deutschen Staatsorganen zum Gegenstand haben (Abweichung von BVerfGE 58, 1 [27]). Allerdings übt das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht in Deutschland in einem "Kooperationsverhältnis" zum Europäischen Gerichtshof aus.“⁴¹⁴

Dieses vom Bundesverfassungsgericht festgeschriebene Kooperationsverhältnis wird nach der vorherrschenden Auffassung⁴¹⁵ so verstanden, dass das Bundesverfassungsgericht Rechtsakte der Gemeinschaft grundsätzlich nicht am Maßstab der grundgesetzlichen Grundrechte überprüft, jedoch in krassen Ausnahmefällen die „schwelende“ Prüfungskompetenz des Bundesverfassungsgericht wieder aufleben kann. *Herdegen* umschreibt diese Position folgendermaßen:

⁴¹³ Die entscheidende Passage in der *Solange II*-Entscheidung lautet wie folgt: „Solange die Europäische Gemeinschaft, insbesondere die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Gemeinschaften einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleistet, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleich zu achten ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt, wird das BVerfG seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht, das als Rechtsgrundlage für ein Verhalten deutscher Gerichte oder Behörden im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland in Anspruch genommen wird, nicht mehr ausüben und dieses Recht mithin nicht mehr am Maßstab der Grundrechte überprüfen; entsprechende Vorlagen nach Art. 100 I GG sind somit unzulässig.“ BVerfG, *Solange II*, BVerfGE 73, S. 339, (387). Ausführlich zum *Solange II*-Beschluss des BVerfG, *Streinz*, Grundrechtsschutz und Europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 43-80.

⁴¹⁴ BVerfG, *Maastricht*, BVerfGE 89, S. 155.

⁴¹⁵ *Hirsch*, NJW 49 (1996), S. 2466; *Herdegen*, Europarecht, S. 217; *König*, ZaöRV 54 (1994), S. 47.

„Das Bundesverfassungsgericht zieht sich damit auf eine ‚generelle Gewährleistung der unabdingbaren Grundrechtsstandards zurück. Zu beachten bleibt dabei, dass das Bundesverfassungsgericht seine Überprüfungscompetenz nicht aufgeben, sondern in Anbetracht des von ihm als angemessen qualifizierten Grundrechtsschutzes in der Gemeinschaft nur bis auf weiteres zurückgenommen hat. Die latent weiter bestehende Überprüfungscompetenz könnte dann wieder aktualisiert werden, wenn der EuGH in einem wichtigen Grundrechtssektor von dem aus deutscher Sicht unabdingbaren Grundrechtsstandard abweicht.“⁴¹⁶

Ein Aufleben der Prüfungscompetenz des Bundesverfassungsgerichts ist wohl nicht schon bei jeder Abweichung des europäischen Grundrechtsschutzes von den Vorgaben des Grundgesetzes gegeben. Es bedarf nach der Auffassung von *Herdegen* insoweit „einer Reihe von Entscheidungen oder eines „besonders schwerwiegenden Einzelfalles“, in denen die Rechtsprechung des EuGH „dramatisch“ unter das Niveau des den deutschen Grundrechten im Wesentlichen vergleichbaren Standards absinkt.“⁴¹⁷

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht bisher in keinem einzigen Fall von dem hier beanspruchten Prüfungsrecht Gebrauch gemacht, dennoch steht schwebend im Raum, dass es denkbare Fälle gibt, in denen die Konstruktion der Europäischen Gemeinschaft zu Ergebnissen führt, die eklatant gegen den Grundrechtsschutz des Grundgesetzes verstoßen.

Es sprechen gute Gründe dafür, in der vorliegenden Konstellation einen solchen Fall zu sehen, der unter den zuvor dargestellten Voraussetzungen zu einem Aufleben der Prüfungscompetenz des Bundesverfassungsgerichts im Sinne eines „besonders schwerwiegenden Einzelfalles“ führen könnte.⁴¹⁸ In der Situation der Individualsanktionen ist eine Person, die sich auf der Liste befindet, durch die Anwendbarkeit des Artikels 103 der Charta auf der Ebene des Europäischen Gemeinschaftsrechts sämtlichen Grundrechtsschutzes beraubt. Eine Konstellation in der ein Bundesbürger durch die Kompetenzübertragung auf die supranationale Ebene gegenüber einem hoheitlichen Akt der Europäischen Gemeinschaft völlig rechtsentleert gegenübersteht erscheint geradezu als Paradebeispiel eines „besonders schwerwiegenden Einzelfalles“.

Dieses Einfallstor scheint die - im deutschen Rechtsraum - einzige denkbare Möglichkeit, für eine betroffene Person zu sein, Individualrechte wirksam durchzusetzen.⁴¹⁹ Sollte ein solcher Fall vor das Bundesverfassungsgericht

⁴¹⁶ *Herdegen*, Europarecht, S. 217.

⁴¹⁷ *Ibid.*, S. 217f.

⁴¹⁸ *Ibid.*, S. 217.

⁴¹⁹ In diese Richtung auch *Schmalenbach*, JZ 61 (2006), S. 349ff.

gelangen so erscheint die Zulässigkeit der Klage aufgrund der eben zitierten Leitentscheidung des Bundesverfassungsgerichts durchaus möglich.

Die völkerrechtliche Verpflichtung zur Umsetzung der Resolutionen des Sicherheitsrates aus Artikel 25 der Charta bleibt von den entgegenstehenden nationalen Grundrechten freilich unberührt. Die Rechtsebene des nationalen Rechts vermag dem Völkerrecht nicht die Wirkung abzusprechen. Dieser Grundsatz ist in Artikel 27 der Wiener Vertragsrechtskonvention ausdrücklich normiert, in dem es heißt:

„Eine Vertragspartei kann sich nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrages zu rechtfertigen“.⁴²⁰

Das bedeutet, dass der Prüfungsgegenstand des Bundesverfassungsgerichts in einem solchen Verfahren nicht etwa die Resolutionen des Sicherheitsrates und deren rechtliche Verbindlichkeit und Wirkung sind, sondern allein die Kompetenzübertragung des deutschen Zustimmungsgesetzes zu den Verträgen über die Europäische Gemeinschaft, die es ermöglichen, dass eine Umsetzung der Verpflichtungen aus der Charta dazu führt, dass eine Person, die den Schutz des Grundgesetzes genießt, in der beschriebenen Form rechtsfrei gestellt wird.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts könnte im Ergebnis die Bundesrepublik Deutschland dazu zwingen, den völkerrechtlichen Verpflichtungen aus den entsprechenden Resolutionen des Sicherheitsrates die Umsetzung zu verweigern um den Schutz der Grundrechte des Grundgesetzes sicherzustellen.

IV. Zwischenergebnis

Betrachtet man die verschiedenen Rechtsquellen, aus denen eine durch die VN-Sanktionen betroffene Person, Individualrechte ableiten kann, so ergibt sich ein ernüchterndes Bild. Zwar enthalten sämtliche der betrachteten Rechtsebenen - das Völkerrecht, das europäische Gemeinschaftsrecht und zuletzt auch die nationalen Rechtsordnungen - prinzipiell individualschützende Normen, deren Anwendungsbereich in diesen Fällen einschlägig wäre. Jedoch zeigt jeweils eine genauere Betrachtung, dass einer betroffenen Person *de facto* unabhängig von einer Überprüfung der Inhalte der einzelnen Individualrechte, kein durchsetzbares Recht zusteht, da die entsprechenden Individualrechte entweder wegen Artikel 103 der Charta der Vereinten Nationen nicht anwendbar sind, oder die grundrechtsverletzenden Handlungen nicht von den grundrechtsgebundenen Hoheitsträgern ausgeführt werden.

⁴²⁰ Art. 27 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23.5.1969, BGBl. 1985 II, S. 926.

C. Analyse der Praxis

Im nachfolgenden Kapitel wird beleuchtet, welche politischen Initiativen von Staaten im (oder im Umfeld des) Sicherheitsrates lanciert wurden und wie diese Initiativen die Ausgestaltung des Sanktionsregimes verändern konnten. Ferner wird versucht nachzuweisen, dass die Weiterentwicklung des Sanktionsregimes der Richtung nach sich stark an den Grundsätzen eines rechtsstaatlichen Gesamtverständnisses orientiert.

I. Die Existenzsicherungsklausel der Resolution 1452

Ein gutes Beispiel für die beschriebene Reaktion der Mitglieder des Sicherheitsrates auf politischen Druck ist die Verabschiedung der Resolution 1452 am 20. Dezember 2002.³⁸ Diese Resolution ist eine erste Korrektur des Sicherheitsrates wegen der aufkommenden Kritik an dem Verfahren der Sanktionen.

Insbesondere Schweden hat sich auf politischer Ebene für eine Stärkung der Rechtsstaatlichkeit im Rahmen des 1267-Sanktionsregimes stark gemacht. Auslöser war, dass - wie Eingangs dieser Arbeit beschrieben³⁹ - drei der betroffenen Individuen eine schwedische Staatsbürgerschaft besaßen.

Ein Vertreter der schwedischen Regierung, der Generaldirektor der Rechtsabteilung des schwedische Außenministeriums, stellte im Januar des Jahres 2002 einen formalen Antrag, die drei schwedischen Staatsbürger von der Liste zu streichen⁴⁰ und nahm am 11. Februar 2002 an einer Sitzung des Sanktionsausschusses zu dieser Fragestellung teil. Über diese Sitzung findet sich in dem jährlichen Bericht des 1267-Sanktionsausschusses an den Präsidenten des Sicherheitsrates die folgende Notiz:

„At its 11th meeting, on 11 February 2002, the Committee considered two notes verbale from Sweden requesting the removal of three individuals of Swedish nationality and one entity from the Committee’s list and decided to undertake a substantial examination of that request. Sweden was invited to participate in the meeting and was represented by the Director-General for Legal Affairs of the Swedish Ministry of Foreign Affairs. Committee

³⁸ SR-Res. 1452 v. 20.12.2002

³⁹ Vgl. oben S. 17ff.

⁴⁰ Bemerkenswert ist, dass zu diesem Zeitpunkt in den gültigen Verfahrensregeln des 1267-Sanktionsausschusses keinerlei Vorschriften zum *De-listing*, bzw. zum Löschen einer gelisteten Person, existierten. Zu diesem Sachstand auch *Bartelt/Zeitler*, EuZW 23 (2003), S. 712ff.

members recognized the importance of striking a balance between speed and effectiveness in the fight against terror, on the one hand, and the human rights of individuals protected on the international and national levels on the other. Following the meeting, the Chairman gave a briefing to the press and interested Member States. The briefing was attended by a large audience, suggesting that the issue raised by Sweden was of importance to other countries also.”⁴¹

Aus dieser Notiz geht hervor, dass Schweden mit seiner Initiative bereits Anfang 2002 bei einer Vielzahl von Staaten auf ein offenes Ohr gestoßen ist und diese für das Spannungsverhältnis zwischen Effektivität der Terrorismusbekämpfung und der Rechtsstaatlichkeit der Sanktionen sensibilisiert hat.⁴² Dies führte dazu, dass während der Konsultationen eines Expertengremiums mit den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen mehrfach auf die Problematik einer fehlenden Existenzsicherungsklausel hingewiesen wurde. Die Schweiz ging nach eigener Aussage sogar soweit - in Verletzung der zu dieser Zeit gültigen Resolutionen - kleinere Beträge an betroffene Personen freizugeben:

“The question of the availability of ‘humanitarian exceptions’ to allow those on the list to obtain funds needed for subsistence was raised with the Group in a number of States. This has been signalled to the Group as a problem for several States, which are seeking to determine how to respond to challenges made through judicial procedures to allow access to frozen funds ostensibly needed to obtain civilian necessities. The Government of Switzerland has indicated that it has released small amounts of money from frozen accounts for personal and business expenses where account holders have demonstrated hardship. The Group is aware that the Committee is seized of this issue.”⁴³

In der Folge dieser Aktivitäten wurde am 20. Dezember 2002 einstimmig durch den Sicherheitsrat die Resolution 1452 verabschiedet, mit welcher Ausnahmen eingeführt werden, unter denen an eine auf der Liste geführte Person Gelder ausbezahlt werden dürfen:

Die entscheidende operative Ziffer 1 lautet:

⁴¹ VN Doc. S/2002/1423 v. 26.12.2002, Ziff. 11.

⁴² Ebenfalls im Jahr 2002 hat das schwedische Außenministerium eine Studie in Auftrag gegeben, um die Sanktionen der SR-Res. 1267 (1999), 1333 (2000), 1390 (2002) auf ihre Vereinbarkeit mit der Europäischen Menschenrechtskonvention zu überprüfen. Das Ergebnis der Studie ist veröffentlicht: *Cameron*, NJIL 72 (2003).

⁴³ VN Doc. S/2002/1050 v. 20.9.2002, Ziff. 42.

The Security Council, [...]

1. *Decides* that the provisions of paragraph 4 (b) of resolution 1267 (1999), and paragraphs 1 and 2 (a) of resolution 1390 (2002), do not apply to funds and other financial assets or economic resources that have been determined by the relevant State(s) to be:

(a) necessary for basic expenses, including payments for foodstuffs, rent or mortgage, medicines and medical treatment, taxes, insurance premiums, and public utility charges, or exclusively for payment of reasonable professional fees and reimbursement of incurred expenses associated with the provision of legal services, or fees or service charges for routine holding or maintenance of frozen funds or other financial assets or economic resources, after notification by the relevant State(s) to the Committee established pursuant to resolution 1267 (1999) (hereinafter referred to as “the Committee”) of the intention to authorize, where appropriate, access to such funds, assets or resources and in the absence of a negative decision by the Committee within 48 hours of such notification;

(b) necessary for extraordinary expenses, provided that such determination has been notified by the relevant State(s) to the Committee and has been approved by the Committee; [...]⁴⁴

Die einstimmige Verabschiedung der Resolution 1452 (2002) durch den Sicherheitsrat demonstriert, dass der Sicherheitsrat durchaus gewillt und in der Lage ist, auf die Bedenken und Bedürfnisse der umsetzenden Mitgliedsstaaten einzugehen und entsprechend zu reagieren. Das Wirken der schwedischen Regierung, die tatkräftig durch die Regierungen der Schweiz und Deutschlands unterstützt wurde, überzeugte die Mitglieder des Sicherheitsrates nicht zuletzt, weil dem Sicherheitsrat bewusst ist, dass ein Sanktionsregime, dem so wichtige Staaten wie Schweden oder Deutschland aufgrund rechtsstaatlicher Bedenken kritisch gegenüberstehen, wenig Chancen hat, universell implementiert zu werden.

Interessant ist vor diesem Hintergrund eine Stellungnahme des Präsidenten des Europäischen Rates, *Marcello Spatafora* vom 29. Juli 2003, indem dieser explizit die Einführung der Existenzsicherungsklausel begrüßte und weitere Verbesserungen am Sanktionsregime der Resolutionen 1267 (1999), 1333 (2000), 1390 (2002) forderte:

“Respect for human rights, fundamental freedoms and the rule of law is essential in all efforts to combat terrorism. In this respect, the European Union deeply shares the approach followed by the Security Council with the

⁴⁴ SR-Res 1452 v. 20.12.2002.

adoption of resolution 1452 of 20 December 2002 aimed at defining criteria for the granting of such exemptions, in specific cases, based on grounds of humanitarian needs.

The European Union remains convinced that every effort must be made in order to promote due process in the proceedings of the Committee. In this respect, the European Union welcomes the adoption by the Committee - on 7 November 2002 - of guidelines for the conduct of its work that were further revised and expanded on 10 April this year. Sanctions must be implemented on the basis of transparent, technical criteria in order to create maximum legal certainty in the matter. The European Union stands ready to work in order to further improve the Committee's guidelines as appropriate. The European Union also welcomes the improvement of the format and content of the consolidated list of individuals and entities belonging to or associated with Taliban and Al-Qaida, as well as the adoption by the Committee of a guidance document to assist Member States in the preparation of their implementation reports."⁴⁵

Auch wenn nicht explizit ausgesprochen wurde, dass diese Anpassung am Sanktionsregime auf den politischen Druck der Europäischen Union zurückzuführen ist, so wird doch sehr deutlich, wer die treibenden Kräfte hinter Resolution 1452 (2002) waren, und dass diese Anpassung erst der Beginn eines Prozesses war, an dessen Ende ein menschenrechtsverträgliches Sanktionsregime stehen soll.

II. Die Entwicklung der Verfahrensregeln

Der 1267-Sanktionsausschuss wurde durch Resolution 1267 am 15. Oktober 1999 ins Leben gerufen. Eine erste Fassung der so genannten „Guidelines for the conduct of its work“, der durch den Sanktionsausschuss sich selbst auferlegten Verfahrensregeln, wurde durch den Sanktionsausschuss am 1. Februar 2000 verabschiedet.⁴⁶ Die Entwicklung dieser „Guidelines“ von ihrer Erstfassung aus dem Jahre 2000 bis zu der derzeit gültigen Fassung,⁴⁷ die zuletzt am 12. Februar 2007 geändert wurde, demonstriert, wie durch politische Einflussnahme Schritt für

⁴⁵ Stellungnahme des italienischen Botschafters zu den Vereinten Nationen *Marcello Spatafora* v. 29.7.2003; http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_2623_en.htm (zuletzt besucht am 1.11.2007).

⁴⁶ Vgl. die Presseerklärung vom 8.2.2000, VN Doc. SC/6802.

⁴⁷ Die jeweils gültige Fassung ist im Internet unter http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines.pdf abrufbar.

Schritt ein Verfahrensrecht eingeführt wurde, dass zumindest in seinen Grundzügen rechtsstaatlichen Ansprüchen genügt.⁴⁸

Die Ausgangsfassung der Verfahrensregeln vom Februar 2000⁴⁹ kannte keinerlei Möglichkeit, eine Person, die einmal auf die Liste aufgenommen worden ist, wieder von der Liste zu streichen.

Die Frage der Löschung einer Person von der Liste war schon früh Gegenstand heftiger Diskussionen zwischen Mitgliedstaaten⁵⁰ und in der Wissenschaft.⁵¹ Die Thematik war etwa Gegenstand der Diskussionen im *Interlaken-Process*,⁵² einer Initiative der Regierungen Schwedens, der Schweiz und Deutschlands zur Verbesserung der Effektivität von Sanktionen. In den Jahren 1998-2000 wurden zwei Expertenseminare abgehalten, in denen die Vor- und Nachteile gezielter Finanzsanktionen diskutiert wurden. Bemerkenswert ist, dass das Abschlussdokument aus dem Jahre 2001 nicht nur Regeln zum *De-listing* enthält, sondern sogar ein Petitions-Verfahren für Anträge auf der Liste befindlicher Individuen vorsieht. Dort heißt es:

“Since targeted individuals could be designated erroneously, it is desirable for the Security Council to consider procedures that enable targeted individuals to petition for their removal from the list. Although such provisions have not been included in previous resolutions, participants in the 23 July Workshop generally endorsed such a measure. Since there are no routine procedures for listing targeted individuals, participants expressed

⁴⁸ Eine weitgehende Rechtsstaatlichkeit der heute gültigen Verfahrensregeln erkennt auch *Tomuschat*, EuGRZ 34 (2007), S. 9 an.

⁴⁹ Da die Verfahrensregeln kein offizielles Dokument der Vereinten Nationen sind, lässt sich der Wortlaut der damaligen Verfahrensregeln nur schwerlich rekonstruieren. Im offiziellen Jahresbericht des Sicherheitsrates an die Generalversammlung heißt es wie folgt: “The guidelines of the Committee for the conduct of its work were initially considered at informal consultations of the members of the Committee, at the expert level, and were adopted on 1 February 2000 under the no-objection procedure. The guidelines were transmitted by the Chairman to all States, international organizations and specialized agencies by a note verbale on 4 February 2000.”; VN Doc. A/55/2, S. 249.

⁵⁰ Vgl. das Protokoll der Diskussionen der Working Group 1 des Stockholm Process im Rahmen der Konsultationen am 17. und 18. 6.2002 unter http://www.smartsanctions.se/stockholm_process/reports/Newyork_WG_1_SPITS_no3.pdf wo es bspw. heißt: „The lack of common guidelines for the work of the Experts Panels was a repeated theme of these discussions. Participants suggested that the Stockholm Process take the lead in drafting model guidelines for UNSC consideration.”, *Ibid.*, S. 4.

⁵¹ *Cameron*, NJIL 72 (2003), S. 162.

⁵² Die Dokumente der einzelnen Workshops finden sich unter <http://www.seco.admin.ch>. Die relevanten Diskussionen finden sich im Dokument „Interlaken 1“ auf S. 32 und 42.

concern that the process for removal should be developed with care, with sufficient flexibility to add names to lists as well as remove them if circumstances require such actions.”⁵³

Auch im Rahmen des so genannten *Bonn-Berlin Process*,⁵⁴ einer deutschen Initiative in Fortsetzung des *Interlaken Process*, waren Fragen der Beendigung und Unterbrechung von Sanktionen ein zentraler Bestandteil der Diskussionen, soweit die Sanktionen auf einen Adressatenkreis beschränkt sein sollten, der durch eine bei den Vereinten Nationen geführte Liste konkretisiert wird (insbesondere im Bereich der Reisebeschränkungen). Das Abschlussdokument des *Bonn-Berlin-Process* begnügt sich nicht mit Verfahrensregeln zum *De-listing*, sondern fordert eine Liste, in der Personen von vornherein nur für einen bestimmten Zeitpunkt aufgenommen werden und gegebenenfalls vor Ablauf dieser Zeit gelöscht werden, sofern die Gründe der Sanktion entfallen (insbesondere Befolgung der durch den Sicherheitsrat eingeforderten Verhaltensweisen).⁵⁵

Im Jahr 2002 wurden unter anderem auf Basis der Vorschläge des *Interlaken* und *Bonn-Berlin Process* auch innerhalb des Sanktionsausschusses Diskussionen über das Verfahren zur Löschung von Personen geführt, indem verschiedene Experten angehört und Stellungnahmen verabschiedet wurden. Im Jahresbericht des Sanktionsausschusses an den Sicherheitsrat heißt es hierzu:

“At an informal meeting, held on 14 August 2002, the Committee discussed a proposed statement by the Chairman of the Committee on its listing procedures (removing names from the list). The statement was approved by the Committee under the no-objection procedure and issued on 16 August 2002 (SC/7487). The contents of that statement were subsequently incorporated into the Committee’s guidelines.

At its 14th meeting, on 23 August 2002, the Committee heard a presentation on the internal processes and procedures for de-listing individuals and entities designated by the United States Government as being linked to terrorist activities by the Under-Secretary for Enforcement and the Deputy Assistant Secretary for Terrorism and Violent Crime of the United States Department of the Treasury.”⁵⁶

⁵³ Vgl. *Biersteker/u.a.*, Targeted Financial Sanctions, <http://www.seco.admin.ch>, S. 28.

⁵⁴ Anders als der *Interlaken Process* lag der Schwerpunkt des *Bonn-Berlin Process* nicht auf Finanzsanktionen, sondern auf gezielten Reisesperren, Waffenembargos und Luftraumblockaden.

⁵⁵ Vgl. Brzoska (Hrsg), Results of Bonn-Berlin, S. 58-62.

⁵⁶ VN Doc. S/2002/1423 v. 26.12.2002, Ziff. 15-16.

Veto-Rechts gedroht haben.¹¹² Die Zustimmung der Vereinigten Staaten ist jedoch dann zu erwarten, wenn sich im Fortgang zeigt, dass das Sanktionsregime auch mit diesen Anpassungen noch immer nicht effektiv implementiert wird, aufgrund von Vorbehalten der Mitgliedsstaaten gegen die Rechtsstaatlichkeit der Verfahrensregeln.

7. Fazit

Als Fazit lässt sich festhalten, dass durch politischen Druck Veränderungen und Verbesserungen der Sanktionspraxis erreicht werden können. Die Einrichtung einer unabhängigen neutralen Instanz beim Sekretariat ist ein begrüßenswerter Schritt in die richtige Richtung.

Der „Malus“ der fehlenden eigenständigen Entscheidungskompetenz wiegt weniger schwer, wenn man sich bewusst macht, dass jedes einzelne *De-listing* Verfahren für sich betrachtet einen politischen Prozess zwischen den Mitgliedern des Sanktionsausschusses und den beteiligten Staaten darstellt. Auch in diesen politischen Prozessen wird jeweils Druck aufgebaut werden. Und es ist zu erwarten, dass der *Focal Point* eine entscheidende Rolle in diesem politischen Spiel einnehmen kann. Es ist schwer vorstellbar, dass sich ein Mitglied des Sanktionsausschusses, auch nicht die Vereinigten Staaten, einem Lösungsantrag nachhaltig widersetzen kann, wenn die unabhängige Instanz des *Focal Points* den Antrag als begründet unterstützt.

VI. Anhängige Rechtsstreitigkeiten als Druckpotential für weitere Fortentwicklungen des Sanktionsregimes

Die Tatsache, dass durch die unmittelbare Wirkung der Sanktionen auf den Einzelnen auch nationale oder supranationale Gerichte mit dem Sanktionsregime des Sicherheitsrates konfrontiert sind, ist ein entscheidender Faktor und ein erhebliches Druckmittel in der Fortentwicklung des Sanktionsregimes. Die Sorge, dass ein nationales Gericht die Implementierung der Sanktionen aus Rechtsstaatlichkeitserwägungen untersagt, ist groß und die Folgen einer solchen Entscheidung für die Effektivität des Sanktionsregimes sind erheblich. Sobald ein Gericht eines anerkannten Rechtsstaates oder gar der Europäische Gerichtshof in der Berufungsentscheidung in den Rechtssachen *Yusuf* oder *Kadi* ein Urteil sprechen würde, das die Rechtmäßigkeit des Sanktionsregimes in Frage stellt, wäre der Sicherheitsrat in einer problematischen Situation, wenn er Staaten zur Implementierung der Sanktionen auffordert.

¹¹² Diese Vermutung liegt nahe, wenn man sich die Vorschläge der dänischen Präsidentschaft, die ja den Ausgang der Diskussionen bildeten, ansieht, mit dem französischen Resolutionsentwurf vergleicht und zuletzt betrachtet, was in Resolution 1730 (2006) schlussendlich verabschiedet wurde.

Aus diesen Gründen werden sämtliche anhängige Rechtsverfahren aufmerksam durch den Sanktionsausschuss und das *Monitoring Team* verfolgt. Die Berichte enthalten regelmäßig einen Abschnitt, in dem das Team den 1267-Sanktionsausschuss und somit die Mitglieder des Sicherheitsrates über den Stand der anhängigen Verfahren unterrichtet.

Im zweiten Bericht des *Monitoring Teams* heißt es etwa:

„The many legal challenges to the measures, in particular in Europe and the United States, and the threat of more, pose a serious impediment to the success of the sanctions regime, not least by discouraging States to add names to the List. Based on Member State reports pursuant to resolution 1455 (2003) and further enquiry by the Monitoring Team, it appears that individuals and entities have filed at least 13 lawsuits around the world directly related to the sanctions. Litigants generally did not challenge the United Nations directly, but instead asserted that the State or regional body implementing the sanctions failed to abide by, among other principles, fundamental norms of due process, right to property and freedom of association.

51. At least five cases challenging the implementation of the United Nations sanctions are pending before the Court of First Instance of the European Court of Justice. The Team has been informed that there are other cases filed before the European Court of Human Rights and the courts of individual States such as Italy, Pakistan, Turkey and the United States.”¹¹³

In einem Brief des Sanktionsausschusses an den Sicherheitsrat vom 6. Dezember 2005 wird zu dieser Thematik wie folgt Stellung bezogen:

“The Team is aware of 15 lawsuits filed in five Member States, as well as before the European Court of Justice, challenging Member States’ implementation of some aspect of the sanctions. Other cases have been filed or decided in several other countries that, while not challenging the sanctions, involve individuals or entities on the Consolidated List.”¹¹⁴

Der jüngste Bericht des *Monitoring Teams* vom März 2007 erwähnt insgesamt 25 anhängige Verfahren, die von Personen angestrengt wurden, die sich auf der Liste des 1267 Sanktionsausschusses befinden.¹¹⁵ Sämtliche der bekannten Rechtsverfahren richten sich nicht gegen die Vereinten Nationen als Klagegegner,

¹¹³ VN Dok. S/05/83 v. 15.2.2005, Ziff. 50-51.

¹¹⁴ VN Dok. S/2005/761, Ziff. 37; ähnlich auch in VN Dok. S/2006/154, Ziffer 40.

¹¹⁵ VN Dok. S/2007/132 v. 8.3.2007, S. 14 und 38ff.

Zuvor wurde die These entwickelt, dass sich die Vereinbarkeit des Sanktionsregimes der Resolutionen 1267 (1999), 1333 (2000) und 1390 (2002) mit den Interessen der betroffenen Individuen im Wege eines politischen Prozesses einem rechtsstaatlichen Mindeststandard annähert. Eine rechtliche Überprüfung sowohl der abstrakt-generellen Sanktionsregeln als auch der konkret-individuellen Entscheidung, eine bestimmte Person auf die Liste aufzunehmen ist allenfalls mittelbar dazu in der Lage, das Verfahren den rechtsstaatlichen Ansprüchen anzunähern, die wir im deutschen Rechtsraum an die Kontrolle hoheitlichen Handelns anlegen.

Der zuvor dargestellte politische Prozess der „Nachbesserung“ ist offensichtlich noch nicht vollständig abgeschlossen. Es ist immer noch vielfach zu beobachten, dass in der Internationalen Gemeinschaft Unzufriedenheit mit dem derzeitigen Verfahren besteht.

Aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass der politische Kontroll- und Nachbesserungsprozess weiter fort dauern wird und in den kommenden Monaten und Jahren durch weitere Folgeresolutionen des Sicherheitsrates das Sanktionsregime so weiterentwickelt wird, dass sich die Wirksamkeit der Sanktionen dadurch erhöht, dass eine breitere Masse an Mitgliedsstaaten das Sanktionsregime aktiv unterstützt.

In der Wissenschaft werden teilweise konkrete Vorschläge zur weiteren Verbesserung des Sanktionsregimes unterbreitet und diskutiert.¹³⁸ So schlägt etwa *Peter Guthrie* unter anderem vor, das Konkretisierungs- und Auswahlermessen hinsichtlich der konkret-individuellen Entscheidung, welcher Adressatenkreis den Finanzsanktionen ausgesetzt wird - analog zum Sanktionsregime der Resolution 1373 (2001) - auf die Ebene der Mitgliedsstaaten zu verlagern.¹³⁹ Dies hätte den Effekt, dass hinsichtlich der Auswahlentscheidung die vollen Rechtswegmöglichkeiten der entsprechenden nationalen Rechtsordnung zur Verfügung stünden, würde aber im Ergebnis eine Abschaffung des derzeit praktizierten Modells der Resolutionen 1267 (1999), 1333 (2000) und 1390 (2002) bedeuten, da die letztentscheidende Macht über die Auswahl der Sanktionsobjekte aus den

¹³⁸ Vgl. etwa: *Bierstecker/Eckert* (Hrsg.), White Paper, http://watsoninstitute.org/pub/Strengthening_Targeted_Sanctions.pdf; *Guthrie*, NYU Ann. Survey of Am. L. 60 (2004), S. 524ff.; *Cameron*, NJIL 72 (2003), S. 159ff. oder *Cameron*, Report to the Council of Europe on "The European Convention on Human Rights, Due Process and United Nations Security Council Counter-Terrorism Sanctions", <http://www.coe.int>.

¹³⁹ *Guthrie*, NYU Ann. Survey of Am. L. 60 (2004), S. 525-526.

Händen der Vereinten Nationen gegeben würde. Es wäre nicht sichergestellt, dass sämtliche Mitgliedsstaaten dieselben Individuen als Zielpersonen der Sanktionen identifizieren, so dass keine universelle Wirkung der Individualsanktionen erreicht werden kann.

Ian Cameron schlägt in seiner Studie für das schwedische Außenministerium verschiedene Verbesserungen von unterschiedlicher Reichweite vor, von denen der am weitesten gehende eine völlige Abschaffung von Individualsanktionen gegen zivile Rechtspersonen vorsieht.¹⁴⁰ Alternativ schlägt *Cameron* vor, das bestehende System aufrecht zu erhalten und einen effektiven Rechtsschutz auf der nationalen Ebene einzuführen, erkennt jedoch selbst, dass der Transfer von Beweismitteln von der Ebene der Vereinten Nationen in die nationalen Gerichtsräume ein eher utopisches Szenario bildet.¹⁴¹ Zuletzt bringt *Cameron* den Gedanken einer Individualgerichtsbarkeit zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Entscheidung auf der Ebene der Vereinten Nationen auf;¹⁴² eine Idee, die in ähnlicher Form von verschiedenen anderen Autoren ebenfalls angedacht wird.¹⁴³ Es erscheint jedoch fraglich, ob eine rechtliche Überprüfung der reinen Tatsachenfrage, ob einer Einzelperson eine Verbindung zum internationalen Terrorismus nachgewiesen werden kann, effektiv in einer gerichtlichen Instanz der Vereinten Nationen durchgeführt werden kann. Die Beweiswürdigung erscheint höchst problematisch in Anbetracht der Tatsache, dass es sich hierbei zumeist um sensible und sicherheitsrelevante Geheimdienstinformationen handelt.¹⁴⁴ Die Staaten werden zum einen nur sehr eingeschränkt dazu bereit sein, ihre sensiblen Informationen in einem öffentlichen Gerichtssaal aufzuzeigen und zum anderen ist zu erwarten, dass die juristische Wertung dieser Informationen nach rechtlichen Maßstäben regelmäßig schwer möglich sein wird.

Es soll an dieser Stelle keine abschließende Aufarbeitung und Bewertung sämtlicher unterbreiteter Vorschläge vorgenommen werden.¹⁴⁵ Jeder einzelne Vorschlag kann sicherlich eine Verbesserung des Systems bewirken.

¹⁴⁰ Die Ausgestaltung dieses Gerichtes sollte sich nach der Auffassung von *Cameron* an dem bestehenden *UN Administrative Tribunal* orientieren. Vgl. *Cameron*, NJIL 72 (2003), S. 194ff.

¹⁴¹ *Ibid.*, S. 207.

¹⁴² *Ibid.*, S. 208.

¹⁴³ *Miller*, ASIL Proc. 97 (2003), S. 46ff.; *Bierstecker/Eckert* (Hrsg.), White Paper, http://watsoninstitute.org/pub/Strengthening_Targeted_Sanctions.pdf; S. 47f.

¹⁴⁴ Dies erkennt auch *Tomuschat*, EuGRZ 34 (2007), S. 11.

¹⁴⁵ Insbesondere die Studie der Brown University enthält eine Fülle von Einzelvorschlägen. Vgl. *Bierstecker/Eckert* (Hrsg.), aaO.

Mit Blick auf die politischen Realitäten erscheint jedoch jeder Vorschlag, der die Letztentscheidungsbefugnis über die politische Entscheidung über die Zusammensetzung der Liste nicht beim Sicherheitsrat oder einem seiner Unterorgane ansiedelt, von vornherein unrealistisch, da nicht zu erwarten ist, dass die im Sicherheitsrat vertretenen Staaten einer Resolution zustimmen, die ihnen selbst diese Kompetenz nimmt. Aus diesem Grunde erscheinen sämtliche Vorschläge, die eine objektive Revisionsinstanz¹⁴⁶ auf der Ebene der Vereinten Nationen fordern, nicht zu verwirklichen, zumal - wie in dieser Untersuchung nachgewiesen - der *status quo* nicht gegen geltendes Völkerrecht verstößt.

Mit diesem Wissen sollten sich die weiteren Aktivitäten und Bemühungen zur Verbesserung des Sanktionsregimes der Resolutionen 1267 (1999), 1333 (2000) und 1390 (2002) auf zwei besonders kritische Punkte fokussieren:

- Es sollte zum einen darauf hingewirkt werden, dass Entscheidungen über Anträge auf Löschung einer Person von der Liste des Sanktionsausschusses nicht länger im negativen Konsensverfahren entschieden werden, da dies dazu führt, dass ein einzelnes Mitglied des Sanktionsausschusses verhindern kann, dass eine Person von der Liste genommen wird.¹⁴⁷ Schon ein einfacher Mehrheitsbeschluss bei solchen Entscheidungen könnte bewirken, dass ein begründeter Antrag eine realistische Chance auf Erfolg genießt, tatsächlich die Rechte des betroffenen Individuums zu wahren.
- Ferner sollten die Entscheidungen über die Aufnahme einer Person auf die Liste des Sanktionsausschusses von vornherein zeitlich begrenzt sein auf einen Zeitraum von maximal zwei Jahren. Nach Ablauf dieser Frist sollte eine automatische Löschung der entsprechenden Person oder Organisation erfolgen, sofern der Sanktionsausschuss nicht erneut in einem positiven Beschluss die Fortsetzung der Sanktionen gegen die Zielperson beschließt. Diese Regelung würde zum einen eine regelmäßige Wiederaufnahme einzelner Verfahren bewirken und würde sogar einzelnen Staaten die Möglichkeit geben durch Widerspruch bei der Abstimmung über die Fortsetzung der Sanktionen eine Wiederaufnahme einer Person auf die Liste zu verhindern.

Der politische und wissenschaftliche Druck sollte sich nach der Auffassung des Autors darauf fokussieren, diese zwei Weiterentwicklungen am Sanktionsregime der Resolutionen 1267 (1999), 1333 (2000), 1390 (2002) einzufordern. Nach den im vorangegangenen Teil aufgezeigten Mechanismen kann erwartet werden, dass

¹⁴⁶ Neben dem zuvor dargestellten Vorschlag der Einrichtung eines VN Tribunals nach dem Vorbild des *UN Administrative Tribunals*, werden Expertenkommissionen, Ombudspersonen und verschiedene andere Revisionsinstanzen diskutiert.

¹⁴⁷ So auch *Tomuschat*, EuGRZ 34 (2007), S. 12.

der Sicherheitsrat (einschließlich der Vereinigten Staaten) aus Effektivitätserwägungen zu weiteren „Zugeständnissen“ hinsichtlich der Einführung rechtsstaatlicher Ansätze im Sanktionsverfahren bereit sein wird.

Unter Einbeziehung dieser Verbesserungen erscheint das Sanktionsregime schließlich ein ausgewogenes Mittel im Kampf der organisierten Staatengemeinschaft gegen den internationalen Terrorismus zu sein, welches das Spannungsverhältnis zwischen der erforderlichen Effektivität der Maßnahmen und der Rechtsstaatlichkeit der angewendeten Mittel in einer vertretbaren Art und Weise auflöst.

LITERATURVERZEICHNIS

Abetz, Marie-Claire: Justizgrundrechte in der Europäischen Union, Peter Lang 2005, Frankfurt am Main (zitiert als: *Abetz*, Justizgrundrechte der EU).

Akande, Dapo: "Deciphering the nuclear weapons advisory opinion of the International Court" in *British Yearbook of International Law* 68 (1997), S. 165-217 (zitiert als: *Akande*, *BYIL* 67 (1997)).

Akande, Dapo: "The International Court of Justice and the Security Council: Is there Room for Judicial Control of Decisions of the Political Organ of the United Nations?" in *International and Comparative Law Quarterly* 46 (1997), S. 309-343 (zitiert als: *Akande*, *ICLQ* 46 (1997)).

Albin, Silke: "Kein Rechtsschutz bei Individualsanktionen zur Terrorbekämpfung. Eine Lücke des Modernen Völkerrechts", Heinrich Böll Stiftung, 5. Aussenpolitische Jahrestagung 2004 (zitiert als: *Albin*, Kein Rechtsschutz bei Individualsanktionen).

Aldrich, George: "Jurisdiction of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia" in *American Journal of International Law* 90 (1996), S. 64-69 (zitiert als: *Aldrich*, *AJIL* 90 (1996)).

Allain, Jean: "The Legacy of Lockerbie: Judicial Review of Security Council Actions or the First Manifestation of Terrorism as a Threat to International Peace?" in *Indian Journal of International Law* 44 (2004), S. 74-126 (zitiert als: *Allain*, *Ind JIL* 44 (2004)).

Alston, Philip (Hrsg.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press 1999, Oxford, (zitiert als: *Bearbeiter* in Alston (Hrsg.), *The EU and Human Rights*).

Altiparmak, Karem: "Banković: An obstacle to the Application of the European Convention on Human Rights in Iraq?" in *Journal of Conflict and Security Law* 9 (2004), S. 213-251 (zitiert als: *Altiparmak*, *JCSL* 9 (2004)).

Alvarez, Jose: "Judging the Security Council" in *American Journal of International Law* 90 (1996), S. 1-39 (zitiert als: *Alvarez*, *AJIL* 90 (1996)).

Alvarez, Jose: "The Security Council's War on Terrorism: Problems and Policy Options", in Erika De Wet und André Nollkaemper (Hrsg.), *Review of the Security Council by Member States*, S. 119-146, Intersentia 2005, Antwerpen, (zitiert als: *Alvarez* in de Wet/Nollkaemper (Hrsg.), *Review of the Security Council*, S. 119).

Amann, Diane Marie: "Guantanamo" in *Columbia Journal of Transnational Law* 42 (2004), S. 263-348 (zitiert als: Amann, *Col. JTL* 42 (2004)).

Angelet, Nicolas: "International Law Limits to the Security Council", in *Gowland-Debbas* (Hrsg.), *United Nations Sanctions and International Law*, S. 71-82, Kluwer 2001, Den Haag (zitiert als: *Angelet* in *Gowland-Debbas* (Hrsg.), *United Nations Sanctions*, S. 71).

Anzilotti, Dionisio: "La Responsabilité Internationale des États. A Raison des Dommages Soufferts par des Étrangers" in *Revue Générale de Droit International Public* 13 (1906), S. 1-29 (zitiert als: *Anzilotti*, *RGDIP* 13 (1906)).

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

Aston, Jurij Daniel: Sekundärgesetzgebung internationaler Organisationen zwischen mitgliedstaatlicher Souveränität und Gemeinschaftsdisziplin, Duncker & Humblot 2004, Berlin, (zitiert als: *Aston*, Sekundärgesetzgebung).

Aust, Helmut Philipp und Naske, Nina: "Rechtsschutz gegen den UN-Sicherheitsrat durch europäische Gerichte? Die Rechtsprechung des EuG zur Umsetzung 'gezielter Sanktionen' aus dem Blickwinkel des Völkerrechts" in Zeitschrift für öffentliches Recht 61 (2006), S. 587-623 (zitiert als: *Aust/Naske*, ZÖR 61 (2006)).

Avenarius, Thomas: "Vor der Eskalation" in Süddeutsche Zeitung, Ausgabe vom 26. März 2007, S. 4 (zitiert als: *Avenarius*, SZ v. 26.3.2007, S. 4).

Bailey, Sydney und Daws, Sam: The Procedure of the UN Security Council, 3. Aufl., Clarendon Press 1998, Oxford (zitiert als: *Bailey/Daws*, Procedure).

Ballreich, Hans: "Völkerrechtliche Verträge zu Lasten Dritter", in Georg Schreiber und Hermann Mosler (Hrsg.), Völkerrechtliche und Staatsrechtliche Abhandlungen. Festgabe für Carl Bilfinger, S. 1-26, Carl Heymanns Verlag 1954, Köln (zitiert als: *Ballreich* in Schreiber/Mosler (Hrsg.), Festschrift Bilfinger, S.1).

Bartelt, Sandra und Zeitler, Helga: "Intelligente Sanktionen zur Terrorismusbekämpfung in der EU" in Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 23 (2003), S. 712-717 (zitiert als: *Bartelt/Zeitler*, EuZW 23 (2003)).

Bast, Jürgen: "Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs im Gemeinschaftsrecht" in Recht der Internationalen Wirtschaft 27 (1992), S. 742-749 (zitiert als: *Bast*, RIW 27 (1992)).

Battini, Stefano: "International Organizations and Private Subjects: A Move Toward A Global Administrative Law?" in IILJ Working Paper - Global Administrative Law Series 3 (2005), S. 1-34 (zitiert als: Battini, IILJ Working Paper 2005/3, <http://www.iilj.org/publications/2005.3Battini.htm>).

Bauer, Andreas: Effektivität und Legitimität. Die Entwicklung der Friedenssicherung durch Zwang nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen unter besonderer Berücksichtigung der neueren Praxis des Sicherheitsrats, Duncker & Humblot 1996, Berlin, (zitiert als: *Bauer*, Effektivität und Legitimität).

Bauer, Hartmut: Geschichtliche Grundlagen der Lehre vom subjektiven öffentlichen Recht, Duncker & Humblot 1986, Berlin (zitiert als: *Bauer*, Grundlagen der Lehre vom subjektiven öffentlichen Recht).

Bedjaoui, Mohamed: The New World Order and the Security Council. Testing the Legality of its Acts, Martinus Nijhoff Publishers 1994, Dordrecht (zitiert als: *Bedjaoui*, New World Order).

Bedjaoui, Mohamed: Nouvel Ordre Mondial et Contrôle de la Légalité des Actes du Conseil de Sécurité, Bruylant 1994, Brüssel, (zitiert als: *Bedjaoui*, Ordre Mondial).

Bedjaoui, Mohamed: "Un contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité est-il possible?" in Société Française pour le Droit Internationale (Hrsg.), Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Colloque de Rennes S. 255-299, Pedone 1995, Paris (zitiert als: *Bedjaoui* in Société Française pour le Droit Internationale (Hrsg.), Le Chapitre VII, S. 255).

Warbrick, Colin: "The Invasion of Kuwait by Iraq" in *International and Comparative Law Quarterly* 40 (1991), S. 482-492 (zitiert als: *Warbrick*, ICLQ 40 (1991)).

Watson, Geoffrey: "Constitutionalism, Judicial Review, and the World Court" in *Harvard International Law Journal* 34 (1993), S. 1-45 (zitiert als: *Watson*, HarvJIL 34 (1993)).

Watts, Sir Arthur: *The International Law Commission 1949-1998, Vol. I: The Treaties*, Oxford University Press 1999, Oxford (zitiert als: *Watts*, ILC).

Weller, Marc: "The International Response to the Dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia" in *American Journal of International Law* 86 (1992), S. 567-607 (zitiert als: *Weller*, AJIL 86 (1992)).

Wernicke, Christian: "Keine Einsicht; vage Aussicht" in *Süddeutsche Zeitung* v. 26.3. 2007, S. 2 (zitiert als: *Wernicke*, SZ v. 26.3.2007, S. 2).

Wessel, Ramses: "Editorial: The UN, The EU and *jus cogens*" in *International Organizations Law Review* 3 (2006), S. 1-6 (zitiert als: *Wessel*, IOLR 3 (2006)).

Weston, Burns H.: "Agora: The Gulf Crisis in International and Foreign Relations Law, Continued. Until What? Enforcement Action or Collective Self-Defense?" in *American Journal of International Law* 85 (1991), S. 506-535 (zitiert als: *Weston*, AJIL 85 (1991)).

White, Nigel: *The Law of International Organisations*, 2. Aufl., Juris Publishing 2005, Manchester (zitiert als: *White*, *International Organisations*).

White, Nigel: "To Review or not to Review? The Lockerbie Cases before the World Court" in *Leiden Journal of International Law* 12 (1999), S. 401-423 (zitiert als: *White*, LJIL 12 (1999)).

White, Nigel und McCoubrey, H.: "International Law and the Use of Force in the Gulf" in *International Relations* 10 (1991), S. 347-373 (zitiert als: *White/McCoubrey*, IR 10 (1991)).

Wilde, Ralph: "From Danzig to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration" in *American Journal of International Law* 95 (2001), S. 583-606 (zitiert als: *Wilde*, AJIL 95 (2001)).

Wilde, Ralph: *International Territorial Administration*, Oxford University Press 2006, Oxford (zitiert als: *Wilde*, *International Territorial Administration*).

Wilde, Ralph: "Representing International Territorial Administration: A Critique of Some Approaches" in *European Journal of International Law* 15 (2004), S. 71-96 (zitiert als: *Wilde*, EJIL 15 (2004)).

Willoweit, Dietmar: *Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Frankenreich bis zur Wiedervereinigung Deutschlands*, 5. Aufl., C.H. Beck 2005, München (zitiert als: *Willoweit*, *Verfassungsgeschichte*).

Winkler, Sebastian: "Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, das Europäische Parlament und der Schutz der Konventionsgrundrechte im Europäischen Gemeinschaftsrechte. Anmerkungen zum EGMR-Urteil im Fall Matthews ./. Vereinigtes Königreich" in *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 28 (2001), S. 18-27 (zitiert als: *Winkler*, EuGRZ 28 (2001)).

Wolf, Erik (Hrsg.), *Gustav Radbruch, Rechtsphilosophie*, 4. Aufl., K.F. Koehler Verlag 1950, Stuttgart (zitiert als: *Bearbeiter in Wolf* (Hrsg.), *Gustav Radbruch: Rechtsphilosophie*).

Zemanek, Karl: "Für mehr Offenheit und Realismus im Völkerrecht" in Dicke *et al.* (Hrsg.), Weltinnenrecht. Liber amicorum Jost Delbrück, S. 895-908 (zitiert als: *Zemanek* in Dicke/Hobe et al. (Hrsg.), Festschrift Delbrück, S. 895).

Zimmermann, Andreas, Tomuschat, Christian und Oellers-Frahm, Karin (Hrsg.), The Statute of the International Court of Justice. A Commentary, Oxford University Press 2006, Oxford (zitiert als: *Bearbeiter* in Zimmermann/Tomuschat/Oellers-Frahm (Hrsg.), The Statute of the ICJ).

Zoller, Elisabeth: Peacetime Unilateral Remedies. An Analyses of Countermeasures, Transnational Publ. 1984, Dobbs Ferry (zitiert als: *Zoller*, Countermeasures).

Zsifkovits, Valentin: Der Friede als Wert. Zur Wertproblematik der Friedensforschung, Olzog Verlag 1973, München (zitiert als: *Zsifkovits*, Friede als Wert).

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: 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
- Band 63: Martina Wind: **Der Lieferanten- und Herstellerregress im deutsch-italienischen Rechtsverkehr**
2006 · 436 Seiten · ISBN 978-3-8316-0570-5
- Band 62: Oliver Bär: **Freiheit und Pluralität der Medien nach der Charta der Grundrechte der Europäischen Union**
2005 · 364 Seiten · ISBN 978-3-8316-0530-9

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

Gesamtverzeichnis mit mehr als 3000 lieferbaren Titeln: www.utz.de