

Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrates durch staatliche und überstaatliche Gerichte

*Mehrdad Payandeh**

A. Problemaufriss	41
B. Vorüberlegung: Rechtsbindung des Sicherheitsrates	44
C. Die Rechtskontrolle des Sicherheitsrates in der Diskussion	48
I. Hintergrund: Das Fehlen einer internationalen Verfassungsgerichtsbarkeit	49
II. Die Regelung des Art. 25 UN-Charta	50
III. Streitstand in der Literatur	51
IV. Die Entscheidung des EuG vom 21. September 2005	52
1. Die Argumentation des EuG	53
2. Kritik an der Konstruktion des EuG	54
D. Eigener Ansatz: Begrenzte Rechtskontrolle als völkerrechtliches Gebot	57
I. Herleitung des Prüfungsrechts	58
1. Effektive Friedenssicherung vs. Schutz fundamentaler Menschenrechte	58
2. Systemimmanente Defizite vs. Durchsetzung von Gemeinschaftswerten	60
3. Unbedingte Befolgungspflicht vs. gegenseitiges Loyalitätsverhältnis	62
4. Zwischenergebnis	63
II. Leitlinien für die Ausübung des Prüfungsrechts	63
III. Entscheidungsmöglichkeiten staatlicher und überstaatlicher Gerichte	65
IV. Auswirkungen auf die Sanktionspraxis des Sicherheitsrates	66
E. Ergebnis	68
Summary	70

A. Problemaufriss

Der weltweit ausgerufenen „Kampf gegen den internationalen Terrorismus“ hat eines der klassischen Grundprobleme des modernen Verfassungsstaates in seiner völkerrechtlichen Dimension zum Vorschein gebracht: das Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit. Die Anschläge vom 11. September 2001 zogen nicht nur eine Vielzahl sicherheitspolitisch motivierter Reglementierungen auf nationalstaatlicher Ebene nach sich¹, sondern bewogen zudem den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zum Erlass weit reichender Anti-Terror-Maßnahmen². Diese

* Der Verfasser ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für deutsches und ausländisches öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht (Prof. Dr. R. Alexander L o r z, LL.M.) der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Für ihre wertvollen Anmerkungen danke ich Herrn Professor L o r z, Heiko S a u e r sowie Nina S c h n e i d e r.

¹ Erinnerung sei in diesem Zusammenhang an die kontroversen Verschärfungen des Sicherheitsrechts durch den umstrittenen „USA Patriot Act“ sowie die deutschen „Otto-Kataloge“ oder den in Großbritannien diskutierten Austritt aus der Europäischen Menschenrechtskonvention.

² Siehe insbesondere S/RES/1368 (2001) sowie S/RES/1373 (2001), in welcher der Sicherheitsrat den internationalen Terrorismus als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit im Sinne des Art. 39 UN-Charta qualifiziert, siehe auch Bardo F a s s b e n d e r, *The UN Security Council*

Maßnahmen des Sicherheitsrates stellen eine weitere Entwicklungsstufe der sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht zu verzeichnenden Ausweitung der Aktivitäten des welthöchsten Exekutivgremiums dar, die insbesondere seit dem Ende des Kalten Krieges festzustellen ist. Neben einem erweiterten Verständnis des Friedensbegriffs nach Art. 39 UN-Charta, der nicht mehr nur auf die Abwesenheit bewaffneter Konflikte zwischen Staaten beschränkt ist, sondern zunehmend auch innerstaatliche Auseinandersetzungen und insbesondere Menschenrechtsverletzungen berücksichtigt³, ist vor allem eine Erweiterung der Handlungsformen des Sicherheitsrates zu verzeichnen. Ohne ausdrückliche Grundlage in der UN-Charta ermächtigt der Rat einzelne Staaten zu militärischem Vorgehen⁴, errichtet internationale Straftribunale⁵, entsendet Blauhelmeinsätze mit zunehmend umfassenderen Mandaten⁶ und nimmt sogar legislative Aufgaben wahr⁷. Dabei werden zunehmend Individuen in ihrer Rechtssphäre von Beschlüssen des Sicherheitsrates betroffen – entweder unmittelbar als Adressaten einer Resolution oder mittelbar über einen staatlichen Umsetzungsakt. Besonders deutlich tritt diese Entwicklung im Rahmen der Terrorismusbekämpfung zum Vorschein. Vor dem Hintergrund des Afghanistan-Konflikts verhängte der Sicherheitsrat nicht nur Sanktionen gegen einen Staat oder ein Regime, sondern bezog sich explizit auf einzelne nicht-staatliche Subjekte: Mit der am 15. Oktober 1999 verabschiedeten Resolution 1267 verurteilte der Sicherheitsrat die Nutzung afghanischen Territoriums für die Vorbereitung und Planung terroristischer Aktivitäten sowie die anhaltende Unterstützung Osama Bin Ladens durch die Taliban⁸. Auf der Grundlage von Kapitel VII der UN-Charta verpflichtete der Sicherheitsrat die Mitgliedstaaten dazu, Gelder und andere Finanzmittel, die direkt oder indirekt den Taliban zugute kommen, einzufrieren⁹. Zur Durchführung dieser Bestimmung setzte er einen Sanktionsausschuss ein, der die entsprechenden Gelder oder Finanzmittel identifi-

and International Terrorism, in: Andrea Bianchi (Hrsg.), *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, 2004, 83-102.

³ Siehe nur die Argumentation in den Fällen *Irak* (S/RES/688 (1991)), *Somalia* (S/RES/794 (1992)), *Haiti* (S/RES/841 (1993)), *Ruanda* (S/RES/929 (1994)) sowie *Ost-Timor* (S/RES/1264 (1999)), Überblick bei Torsten Stein/Christian von Buttlar, *Völkerrecht*, 11. Aufl. 2005, 855 ff.

⁴ So ausdrücklich angesichts des irakischen Überfalls auf Kuwait, S/RES/660 (1990), Überblick bei Horst Fischer, in: Knut Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, 5. Aufl. 2004, 1114 f.

⁵ S/RES/827 (1993) für das ehemalige Jugoslawien, S/RES/955 (1994) für Ruanda.

⁶ Ihren vorläufigen Höhepunkt hat diese Entwicklung der Peacekeeping Operations in den Fällen *Kosovo* und *Ost-Timor* erreicht, in denen die gesamte Staatsgewalt und vollständige Verantwortung für ein Staatsgebiet durch einen Sicherheitsratsbeschluss auf die Vereinten Nationen übertragen wurden, hierzu Mehrdad Payandeh, *State-Building im Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen. Völkerrechtliche Rahmenbedingungen einer neuen Herausforderung für die internationale Gemeinschaft*, in: *HuV-I* 2005, 253-263.

⁷ Siehe insbesondere S/RES/1373 (2001); dazu Paul Szasz, *The Security Council Starts Legislating*, in: *AJIL* 96 (2002), 901-905; ausführlich Jurij Daniel Aston, *Die Bekämpfung abstrakter Gefahren für den Weltfrieden durch legislative Maßnahmen des Sicherheitsrates – Resolution 1373 (2001) im Kontext*, in: *ZaöRV* 62 (2002), 257-291.

⁸ S/RES/1267 (1999).

⁹ S/RES/1267 (1999), Ziff. 4, *lit. b*.

zieren sowie über Ausnahmen von den Sanktionen aus humanitären Erwägungen entscheiden soll¹⁰. Eine Ausweitung erfuhren die Sanktionsmaßnahmen mit der am 19. Dezember 2000 verabschiedeten Resolution 1333¹¹. Darin forderte der Rat den Sanktionsausschuss auf, eine Liste mit Personen und Einrichtungen zu erstellen, die als mit Osama Bin Laden verbunden bezeichnet wurden und deren Gelder und Finanzmittel folglich einzufrieren seien¹². Auch Resolution 1390 vom 16. Januar 2002, die eine Modifikation des Sanktionsregimes beinhaltete, bezog sich auf Osama Bin Laden, das Al-Qaida-Netzwerk sowie die mit ihnen verbündeten Personen und Organisationen¹³.

Diese dynamische Entwicklung verhilft einem klassischen "Geburtsfehler" der Vereinten Nationen zu aktueller Relevanz: der problematischen Rechtsbindung sowie Rechtskontrolle des Sicherheitsrates. Da gerichtlicher Individualrechtsschutz auf der Ebene der Vereinten Nationen nicht existiert, gewinnt die Frage, welche Möglichkeiten eine betroffene Person hat, sich gegen Maßnahmen des Sicherheitsrates zur Wehr zu setzen, zunehmend an Brisanz. Mit der Entscheidung des Europäischen Gerichts erster Instanz (EuG) vom 21. September 2005 zur Rechtmäßigkeit des Einfrierens von Vermögenswerten terrorverdächtiger Personen und Organisationen hat die Problematik nun erstmals die europäische Judikatur erreicht¹⁴. Drei schwedische Staatsangehörige somalischer Herkunft sowie ein Verein und ein saudi-arabischer Staatsangehöriger hatten gegen die gemeinschaftsrechtliche Umsetzung der Sicherheitsratsresolutionen und Beschlüsse des Sanktionsausschusses Nichtigkeitsklage nach Art. 230 EGV erhoben. Das Gericht hatte sich daher mit der Frage auseinanderzusetzen, ob es die entsprechenden Gemeinschaftsrechtsakte – und damit inzident die Beschlüsse des Sicherheitsrates – auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundrechten der Kläger überprüfen durfte.

Der vorliegende Beitrag nimmt das aktuelle Verfahren zum Anlass, um der grundsätzlichen Frage nach der Berechtigung staatlicher sowie überstaatlicher Gerichte zur rechtlichen Überprüfung von Sicherheitsratsresolutionen nachzugehen. Denn die Entscheidung des EuG markiert keinesfalls das Ende der Diskussion: Zum einen vermag der vom europäischen Gericht gewählte Ansatz, eine auf die Verletzung zwingenden Völkerrechts begrenzte Prüfungskompetenz anzunehmen, weder in der dogmatischen Herleitung noch im Ergebnis zu überzeugen. Und darüber hinaus haben die Kläger, deren Antrag auf Nichtigklärung der entsprechenden Gemeinschaftsrechtsakte das EuG als unbegründet abgewiesen hat, weil es keine Verletzung zwingender Menschenrechte zu erkennen vermochte, Berufung zum EuGH eingelegt. Zu vermuten bleibt zudem, dass sich auch nationale Gerichte

¹⁰ S/RES/1267 (1999), Ziff. 6.

¹¹ S/RES/1333 (2000).

¹² S/RES/1333 (2000), Ziff. 8, *lit. c*.

¹³ S/RES/1390 (2002).

¹⁴ EuG, Urteile vom 21.09.2005, Rs. T-306/01 und T-315/01 (*Yusuf und Al Barakaat International Foundation* sowie *Kadi/Rat und Kommission*), abrufbar unter <<http://curia.eu.int>>. Im Folgenden wird nach dem erstgenannten Urteil zitiert.

te der Problematik werden annehmen müssen. Der Beitrag schlägt dabei einen eigenen Lösungsansatz vor und versucht, sowohl den staatlichen als auch den überstaatlichen Gerichten Leitlinien und Entscheidungsmöglichkeiten aufzuzeigen, um das Spannungsverhältnis von Sicherheit und Freiheit angemessen aufzulösen. Dazu wird zunächst die Frage der Rechtsbindung des Sicherheitsrates als notwendige Vorbedingung eines gerichtlichen Prüfungsrechts problematisiert (B). Dann soll die Diskussion um Möglichkeiten rechtlicher Kontrolle des Sicherheitsrates in der Literatur sowie in der Entscheidung des EuG nachgezeichnet werden (C), bevor in einem eigenen Ansatz das Prüfungsrecht, sein Umfang und seine Rechtsfolgen dargelegt werden (D). Abschließend wird dieser Ansatz am Beispiel des vor den europäischen Gerichten anhängigen Verfahrens zur Anwendung gebracht.

B. Vorüberlegung: Rechtsbindung des Sicherheitsrates

Während das EuG sich in den Urteilen vom 21. September 2005 mit der kurzen Feststellung, dass der Sicherheitsrat bei der Ausübung seiner Sanktionsbefugnisse das Völkerrecht beachten muss, begnügt¹⁵, wird die Frage der Rechtsbindung des Sicherheitsrates im völkerrechtlichen Schrifttum kontrovers diskutiert¹⁶. Begrenzt werden die Befugnisse des Sicherheitsrates zunächst durch die UN-Charta als Gründungsdokument der Vereinten Nationen¹⁷. Der Sicherheitsrat ist gemäß Art.

¹⁵ Abs. 280 des Urteils (Anm. 14).

¹⁶ Die Literatur zu diesem Problemkreis ist Legion, vgl. neben den entsprechenden Kapiteln aus den einschlägigen Völkerrechtslehrbüchern nur Mohammed Bedjaoui, *The New World Order and the Security Council*, 1994; Michael Fraas, *Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und Internationaler Gerichtshof*, 1998; Jochen Herbst, *Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrates*, 1999; Matthias Herdegen, *Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates*, 1998; Bernd Martenczuk, *Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrates*, 1996; Nils Meyer-Ohlendorf, *Gerichtliche Kontrolle des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen durch den Internationalen Gerichtshof*, 2000; aus der neueren Aufsatzliteratur Dapo Akande, *The International Court of Justice and the Security Council: Is there Room for Judicial Control of Decisions of the Political Organs of the United Nations?*, in: *ICLQ* 46 (1997), 309-343; Jean Allain, *The Legacy of Lockerbie*, in: *IJIL* 44 (2004), 74-112; José E. Alvarez, *Judging the Security Council*, in: *AJIL* 90 (1996), 1-39; Thomas Bruha/Markus Krajewski, *Gerichtliche Kontrolle des UN-Sicherheitsrates?*, in: *S+F* 16 (1998), 93-97; Bardo Fassbender, *Quis judicabit? The Security Council, Its Powers and Its Legal Control*, in: *EJIL* 11 (2000), 219-232; Terry D. Gill, *Legal and Some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to Exercise Its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter*, in: *NYIL* 26 (1995), 33-138; Susan Lamb, *Legal Limits to United Nations Security Council Powers*, in: Guy S. Goodwin-Gill (Hrsg.), *The Reality of International Law*, 1999, 361-388; Bernd Martenczuk, *The Security Council, the International Court and Judicial Review*, in: *EJIL* 10 (1999), 517-547; Ioana Petculescu, *The Review of the United Nations Security Council Decisions by the International Court of Justice*, in: *NILR* 52 (2005), 167-195; Karl Zemanek, *Is the Security Council the Sole Judge of Its Own Legality?*, in: Emile Yakpo (Hrsg.), *Liber amicorum Judge Mohammed Bedjaoui*, 1999, 629-645.

¹⁷ Siehe nur Jochen Abr. Frowein/Nico Krisch, in: Bruno Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations, A Commentary*, Bd. I, 2. Aufl. 2002, Introduction to Chapter VII, Rn. 25; Udo Fink, *Kollektive Friedenssicherung*, Teil 2, 1999, 857 ff.; Akande (Anm. 16), 315 ff.; skeptisch Michael Reisman, *The Constitutional Crisis in the United Nations*, in: *AJIL* 87 (1993), 83-100, 91 ff.

24 Abs. 2 Satz 1 UN-Charta an die in den Art. 1 und 2 UN-Charta normierten Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen gebunden sowie – im Rahmen der Maßnahmen nach Kapitel VII – an die Regelungen der Art. 39 ff. UN-Charta. Nichtsdestotrotz kommt dem Sicherheitsrat nach allgemeiner Auffassung ein breiter Interpretations- und Ermessensspielraum sowohl im Hinblick auf die Feststellung des Friedensbruchs oder der Friedensbedrohung gemäß Art. 39 UN-Charta als auch bei der Bestimmung der Maßnahmen nach Art. 41, 42 UN-Charta zu¹⁸. Reichweite und Grenzen dieses Ermessens werden dabei freilich sehr unterschiedlich beurteilt¹⁹.

Problematischer erscheint, inwieweit der Rat an völkerrechtliche Regelungen außerhalb der Charta gebunden ist. Diskutiert wird dies vorrangig im Hinblick auf menschenrechtliche Normierungen sowie Verpflichtungen aus dem humanitären Völkerrecht. Als erster Anhaltspunkt für eine Rechtsbindung des Sicherheitsrates erscheint die Praxis des Rates selbst. Indem dieser humanitäre Belange in seine Entscheidungsfindung mit einbezieht, beispielsweise durch humanitäre Ausnahmeklauseln, könnte er ein entsprechendes Rechtsbewusstsein zum Ausdruck bringen²⁰. Dem kann jedoch insoweit nicht gefolgt werden, als allein aus einer tatsächlichen Praxis nicht auf die entsprechende Überzeugung einer rechtlichen Bindung geschlossen werden kann. Auch politische oder ethische Motive können die Berücksichtigung humanitärer Belange erklären. Explizite Aussagen des Sicherheitsrates zur Frage nach seiner Bindung an das Recht sucht man in den Resolutionen vergeblich und auch die Verhandlungen innerhalb des Rates lassen hierauf keine Schlüsse zu²¹. Auch aus Art. 24 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 1 Nr. 1 UN-Charta lässt sich jedenfalls keine umfassende Bindung des Sicherheitsrates an das allgemeine Völkerrecht ableiten²². Zum einen spricht die Charta insofern nur von den Prinzipien des Völkerrechts, zum anderen ist angesichts des zweideutigen Wortlautes offen, ob diese Verpflichtung sämtliche Maßnahmen umfasst oder Maßnahmen nach Kapitel VII ausgrenzt²³. Andererseits schließt Art. 103 UN-Charta die Bindung des Sicherheitsrates an völkerrechtliche Normen außerhalb der Charta nicht *a priori* aus. Die Vorschrift bezieht sich nur auf das Vertragsrecht, ist darüber hinaus an die Mitgliedstaaten adressiert und dient dem Zweck, den Vorrang der Charta gegenüber anderen völkerrechtlichen Verträgen im Verhältnis der Vereinten Nationen zu den Mitgliedstaaten zu sichern. Bei Art. 103 UN-Charta handelt es sich daher um eine Regelung vertraglicher Normkonflikte, ohne dass damit ein allgemein hö-

¹⁸ Statt vieler Stein/von Buttlar (Anm. 3), 345.

¹⁹ Überblick bei Martenczuk (Anm. 16), 164 ff. (speziell zu Art. 39 UN-Charta).

²⁰ So Vera Gowlland-Debbas, Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility, in: ICLQ 43 (1994), 55-98, 92; Fraas (Anm. 16), 84.

²¹ Dorothee Starck, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen in Anbetracht ihrer Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung, 2000, 136 ff.

²² Nico Krisch, Selbstverteidigung und kollektive Sicherheit, 2001, 152 ff. m.w.N.; siehe aber auch Bedjaoui (Anm. 16), 31.

²³ In letzterem Sinne die Interpretation von Starck (Anm. 21), 145 ff. m.w.N.; Frowein/Krisch (Anm. 17), Rn. 26.

herer Rang der UN-Charta gegenüber allen anderen Völkerrechtsnormen begründet würde²⁴. Die Charta selbst enthält somit keine definitive Aussage zur Bindung des Sicherheitsrates an völkerrechtliche Regelungen außerhalb der Charta. Eine Bindung der Vereinten Nationen und ihrer Organe an völkerrechtliche Verträge und Völkergewohnheitsrecht erscheint dabei auf den ersten Blick als zweifelhaft, da diese Rechtsquellen – zumindest ihrer ursprünglichen Konzeption zufolge – von Staaten geschaffen werden und Staaten als Adressaten haben. Die Bindung der Vereinten Nationen an das allgemeine Völkerrecht stellt jedoch die logische Konsequenz der Anerkennung ihrer Völkerrechtssubjektivität²⁵ dar. Denn das universale Völkergewohnheitsrecht entfaltet grundsätzlich gegenüber jedem Völkerrechtssubjekt rechtliche Bindungswirkung²⁶. Und auch eine prinzipielle Bindung des Sicherheitsrates an völkerrechtliche Verträge lässt sich konstruieren, wenn man nicht auf das Handeln des Sicherheitsrates als solches, sondern auf die Mitwirkung des jeweiligen Staates an den Beschlüssen des Sicherheitsrates abstellt²⁷.

Die meisten Autoren im Schrifttum stimmen jedenfalls darin überein, dass das Handeln des Sicherheitsrates durch die zwingenden Normen des Völkerrechts begrenzt wird²⁸. Dies ergibt sich bereits aus der Rechtsnatur der UN-Charta. Da die Vereinten Nationen durch einen völkerrechtlichen Vertrag begründet wurden und die Mitgliedstaaten beim Abschluss dieses Vertrages nicht gegen zwingende Normen verstoßen durften, können durch die UN-Charta keine Befugnisse, die dem *ius cogens* zuwiderlaufen, begründet werden²⁹. Auch die Tatsache, dass der Sicherheitsrat – jedenfalls der normativen Konzeption der Charta zufolge – als Organ der Vereinten Nationen und nicht im Interesse der Mitgliedstaaten tätig wird³⁰, ändert nichts daran, dass sich seine Befugnisse in erster Linie auf diese Mitgliedstaaten zu-

²⁴ Andreas L. Paulus, Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht, 2001, 309, für eine weitergehende Deutung des Art. 103 UN-Charta siehe Bardo Fassbender, UN Security Council Reform and the Right of Veto, A Constitutional Perspective, 1998, 103 f.

²⁵ Vgl. die grundlegende Entscheidung *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1949, 174 insbesondere 185; aus der Literatur statt vieler Eckart Klein, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 3. Aufl. 2004, 283.

²⁶ So ausdrücklich Wolff Heintschel von Heinegg, in: Knut Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 5. Aufl. 2004, 222; zu anderen Ansätzen der dogmatischen Begründung einer Bindung des Sicherheitsrates an das Völkergewohnheitsrecht siehe Starck (Anm. 21), 187 ff. m.w.N.

²⁷ So Theodor Schilling, Der Schutz der Menschenrechte gegen Beschlüsse des Sicherheitsrats, in: ZaöRV 64 (2004), 343-362, 345 ff.

²⁸ Erika de Wet/André Nollkaemper, Review of Security Council decisions by national courts, in: GYIL 45 (2002), 166-202, 181 m.w.N.; Starck (Anm. 21), 222 ff.; Frowein/Krisch (Anm. 17), Rn. 29; Matthias Herdegen, The "Constitutionalization" of the UN Security System, in: Vand. J. Transnat'l Law 27 (1994), 135-159, 156; Barbara Lorinser, Bindende Resolutionen des Sicherheitsrates, 1996, 53; Karl Doehring, Unlawful Resolutions of the Security Council and Their Legal Consequences, in: MPYUNL 1 (1997), 91-109, 98. Siehe auch *Application of the Convention on Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Provisional Measures, Separate Opinion of Judge Lauterpacht, ICJ Reports 1993, 407, Ziff. 100 ff.

²⁹ Fraas (Anm. 16), 77; Gowlland-Debbas (Anm. 20), 93; kritisch aufgrund einer konstitutionellen Lesart der UN-Charta Fassbender (Anm. 16), 227.

³⁰ Hans Kelsen, The Law of the United Nations, 1951, 280.

rückführen lassen³¹. Die Bindung des Sicherheitsrates an das zwingende Völkerrecht ergibt sich darüber hinaus unmittelbar aus der Rechtsfigur selbst. Hintergrund des Konzepts zwingender Völkerrechtsnormen ist der unbedingte Schutz grundlegender Werte, die dem Interesse aller Rechtssubjekte entsprechen³². Das *ius cogens* umfasst eine Gruppe höherrangiger Rechtssätze, die fundamentale Wertvorstellungen der internationalen Gemeinschaft zum Ausdruck bringen und denen daher Vorrang vor allen anderen Rechtsquellen zukommt³³. Dieser Vorrang umfasst auch die UN-Charta³⁴.

Im Ergebnis ist von einer generellen Bindung des Sicherheitsrates nicht nur an die Charta, sondern auch an das allgemeine Völkerrecht auszugehen – wenn auch die Nichtbeachtung dispositiver Normen zur Erhaltung von Frieden und Sicherheit im Einzelfall hinzunehmen sein mag³⁵. Die grundsätzliche Rechtsbindung erklärt sich aus der Aufgabe des Sicherheitsrates, die unter anderem darin zu sehen ist, die Beachtung und Durchsetzung des Völkerrechts in den internationalen Beziehungen zu gewährleisten: eine Aufgabe, die nur derjenige glaubwürdig erfüllen kann, der selbst an das Recht gebunden ist³⁶. Auch ergibt sich eine generelle Bindung daraus, dass die Vereinten Nationen eine „Rechtsgemeinschaft“ darstellen, eine Gemeinschaft, die sich der Wahrung des Völkerrechts verschrieben hat³⁷. Zudem ist die Existenz der Vereinten Nationen von ihren Mitgliedstaaten abgeleitet, also von Völkerrechtssubjekten, die völkerrechtlichen Verpflichtungen unterliegen und sich von diesen nicht dadurch lossagen können, dass sie Kompetenzen auf eine überstaatliche Rechtseinheit wie den Sicherheitsrat übertragen. Zwar nimmt die UN-Charta eine herausragende Stellung innerhalb des internationalen Systems ein, so dass man durchaus von einer „Verfassung der internationalen Gemeinschaft“³⁸

³¹ de Wet/Nollkaemper (Anm. 28), 182.

³² Christos L. Rozakis, *The Concept of Jus Cogens in the Law of Treaties*, 1976, 2; Christian Tomuschat, *Obligations Arising for States Without or Against Their Will*, in: RdC 241 (1993-IV), 195-374, 307.

³³ Gennady M. Danilenko, *International Jus Cogens: Issues of Law-Making*, in: EJIL 2 (1991), 42-65, 42.

³⁴ Paulus (Anm. 24), 354 ff.

³⁵ Eckart Klein, *Paralleles Tätigwerden von Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof bei friedensgefährdenden Streitigkeiten*, in: Rudolf Bernhardt u.a. (Hrsg.), *Völkerrecht als Rechtsordnung, Internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte, Festschrift für Hermann Mosler*, 1983, 467-491, 481 ff.; Doehring (Anm. 28), 99.

³⁶ So auch Stein/von Buttlar (Anm. 3), 347; für eine vergleichbare Argumentation im Hinblick auf die Rechtsbindung der UN-Friedensmissionen Payandeh (Anm. 6), 263.

³⁷ Vgl. nur die Präambel sowie Art. 1 Nr. 1 UN-Charta; siehe auch Lorinser (Anm. 28), 53 m.w.N.

³⁸ Alfred Verdross/Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht*, 3. Aufl. 1984, vii sowie 221; Bruno Simma, *From Bilateralism to Community Interest in International Law*, in: RdC 250 (1994-VI), 217-384, 258 ff.; Fassbender (Anm. 24), 89 ff.; für einen weiteren Verfassungsbegriff, der über die UN-Charta hinausgeht, siehe Hermann Mosler, *The International Society as a Legal Community*, 1980, 16 ff.; Tomuschat (Anm. 32), 216 ff.; zum Ganzen auch Paulus (Anm. 24), 285-328; Bruno-Otto Bryde, *Konstitutionalisierung des Völkerrechts und Internationalisierung des Verfassungs-*

sprechen kann. Allein diese Bedeutung kann jedoch nicht erklären, warum die Grundsätze des allgemeinen Völkerrechts von der Charta kategorisch verdrängt werden sollen. Denn der Sinn einer Verfassung liegt nicht zuletzt darin, die hoheitliche Gewalt zu mäßigen und ihr rechtliche Grenzen zu setzen³⁹. Auch angesichts der vertragsrechtlichen Grundlage der Vereinten Nationen, die rein theoretisch auch wieder aufgelöst werden könnten, vermag eine derartige Loslösung vom Völkerrecht nicht zu überzeugen. Die UN-Charta gliedert sich vielmehr in die Völkerrechtsordnung ein und überlagert diese zwar partiell, ist aber darüber hinaus nicht von völkerrechtlichen Bindungen befreit, insbesondere da die Charta für sich selbst eine generelle Vorrangstellung gegenüber externem Recht nicht ausdrücklich beansprucht.

Der Sicherheitsrat ist somit sowohl an die UN-Charta als auch an das allgemeine Völkerrecht und insbesondere das *ius cogens* gebunden⁴⁰. Auch wenn die Aussage, dass unter Geltung der UN-Charta Frieden der Gerechtigkeit vorgeht, sicherlich der Konzeption und Praxis der Vereinten Nationen entspricht, so steht der Sicherheitsrat trotz weitgehender Befugnisse und Einschätzungsspielräume nicht außerhalb des Rechts, ist nicht *legibus solutus*. Insbesondere eine Verpflichtung des Sicherheitsrates auf die Menschenrechte wird – freilich mit unterschiedlicher dogmatischer Begründung und in unterschiedlichem Umfang – von den meisten Autoren im völkerrechtlichen Schrifttum angenommen⁴¹. Beschlüsse des Sicherheitsrates, die in menschenrechtliche Gewährleistungen eingreifen, bedürfen demnach einer Rechtfertigung. Zur Erreichung und Wahrung des Friedens bildet das Völkerrecht das maßgebliche Instrument der Vereinten Nationen. Maßnahmen, die den durch das Völkerrecht gesetzten rechtlichen Rahmen überschreiten, bedeuten ein Handeln *ultra vires* und sind nichtig⁴².

C. Die Rechtskontrolle des Sicherheitsrates in der Diskussion

Von der Frage der Rechtsbindung des Sicherheitsrates zu unterscheiden ist die Frage nach den Möglichkeiten der Rechtskontrolle. Denn allein aus der Feststellung, dass der Rat materiell-rechtlich gebunden ist, lässt sich nicht auf das Bestehen

rechts, in: *Der Staat* 42 (2003), 61-75; Jochen Abr. Frowein, Konstitutionalisierung des Völkerrechts, in: *BDGVR* 39 (2000), 427-447.

³⁹ Allgemein zu dieser Funktion einer Verfassung Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I, 2. Aufl. 1984, 79; im Hinblick auf den Sicherheitsrat Thomas Bruha/Markus Krajewski, Funktionswandel des Sicherheitsrats als Verfassungsproblem, in: *VN* 1998, 13-18, 14 ff.

⁴⁰ Zunehmend angenommen wird schließlich, dass der Sicherheitsrat bei der Ausübung seiner Kompetenzen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren muss, vgl. Herdegen (Anm. 28), 157; ders. (Anm. 16), 30 f.; Frowein/Krisch (Anm. 17), Rn. 26.; kritisch Lorinser (Anm. 28), 53; Martenczuk (Anm. 16), 275 ff.

⁴¹ Statt vieler Akande (Anm. 16), 323 ff.; de Wet/Nollkaemper (Anm. 28), 171 ff. m.w.N.

⁴² Martenczuk (Anm. 16), 121 ff. mit überzeugender Ablehnung der teilweise angenommenen bloßen Anfechtbarkeit rechtswidriger Ratsbeschlüsse.

verfahrensrechtlicher Mechanismen zur Geltendmachung der Rechtswidrigkeit schließen.

I. Hintergrund: Das Fehlen einer internationalen Verfassungsgerichtsbarkeit

Innerhalb des UN-Systems kommt zunächst der Internationale Gerichtshof als zuständige Instanz für eine rechtliche Überprüfung der Sicherheitsratsbeschlüsse in Betracht. Dabei begründet die UN-Charta keine Kompetenz des IGH zur unmittelbaren Überprüfung von Maßnahmen anderer Organe. Das Verfassungsdokument der internationalen Gemeinschaft errichtet keine mit umfassenden Kontrollbefugnissen ausgestattete Verfassungsgerichtsbarkeit. Gewaltenteilung sowie “*checks and balances*” sind nur defizitär ausgeprägt. Auch der IGH bestätigt, dass ihm eine derartige Befugnis nicht zukommt⁴³. Nichtsdestotrotz nimmt die vorherrschende Auffassung an, dass der IGH inzident, im Rahmen einer ihm unterbreiteten zwischenstaatlichen Streitigkeit oder einer Gutachtenanfrage nach Art. 96 UN-Charta, die Rechtmäßigkeit von Sicherheitsratsresolutionen überprüfen kann⁴⁴. Eine erste Gelegenheit hierzu bot sich dem IGH im *Lockerbie*-Fall⁴⁵. Dabei lehnte es der Gerichtshof allerdings ab, im Rahmen des Verfahrens zum Erlass vorsorglicher Maßnahmen gemäß Art. 41 IGH-Statut die Rechtmäßigkeit einer Sicherheitsratsresolution zu überprüfen. Weitergehende Ausführungen seien der Entscheidung in der Hauptsache vorbehalten, die allerdings aufgrund einer “außergerichtlichen Einigung” der Streitparteien niemals erging⁴⁶. Eine explizite Aussage zur Frage der Prüfungskompetenz enthält die Entscheidung nicht und auch die zahlreichen Sondervoten lassen keine eindeutigen Schlüsse zu⁴⁷. Dennoch hat der IGH wohl die Möglichkeit einer Prüfungskompetenz implizit angedeutet⁴⁸. Auch im Rechtsstreit zwischen Bosnien-Herzegowina und Restjugoslawien vermied es der IGH, auf die

⁴³ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1971, 16, Ziff. 89.

⁴⁴ Siehe insbesondere die in Anm. 16 aufgeführte Literatur; einen Überblick über die hiergegen vorgebrachten Einwände bietet *St a r c k* (Anm. 21), 407 ff.

⁴⁵ *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom)*, Provisional Measures, ICJ Reports 1992, 3, sowie *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America)*, ICJ Reports 1992, 114.

⁴⁶ Zum weiteren Verlauf des Rechtsstreits siehe *Markus R a u*, in: Jörg Menzel u.a. (Hrsg.), *Völkerrechtsprechung*, 2004, 766 m.w.N.

⁴⁷ Vgl. *M a r t e n c z u k* (Anm. 16), 23 f.

⁴⁸ *Thomas F r a n c k*, *The “Power of Appreciation”: Who Is the Ultimate Guardian of UN Legality?*, in: *AJIL* 86 (1992), 519-523, 521.

Frage der Gültigkeit der Sicherheitsratsresolution 713 (1991) einzugehen⁴⁹. Die Berufungskammer des Internationalen Straftribunals für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) hingegen hat im *Tadić*-Fall die Rechtsbindung des Sicherheitsrates bejaht und eine inzidente Rechtmäßigkeitsprüfung der in Rede stehenden Resolution vorgenommen⁵⁰. Im Ergebnis ist davon auszugehen, dass eine Rechtskontrolle des Sicherheitsrates durch den IGH zwar völkerrechtlich zulässig ist, dieser aber aus politischen und teleologischen Erwägungen nach Möglichkeit davon absehen wird, von dieser Kompetenz Gebrauch zu machen. Es bleibt festzuhalten, dass das System der Vereinten Nationen die Rechtskontrolle des Sicherheitsrates zwar zulässt, aber nur unzureichende Mechanismen zur Geltendmachung der Rechtswidrigkeit von Sicherheitsratsresolutionen bereitstellt. Die darüber hinaus gehenden politischen Möglichkeiten der Einflussnahme auf den Sicherheitsrat, die sich nach der UN-Charta für die Generalversammlung sowie den Generalsekretär ergeben, können dieses Defizit nicht hinreichend kompensieren. Damit stellt sich die Frage, inwieweit außerhalb des UN-Systems Möglichkeiten der Rechtskontrolle von Sicherheitsratsresolutionen bestehen, insbesondere, ob die einzelnen Staaten, auf deren Mitwirkung der Sicherheitsrat angewiesen ist, sowie regionale Organisationen wie die Europäische Gemeinschaft diese Beschlüsse auf ihre Völkerrechtskonformität hin überprüfen und, falls sie diese für rechtswidrig halten, unbeachtet lassen können.

II. Die Regelung des Art. 25 UN-Charta

Ausgangspunkt der Betrachtung bildet Art. 25 UN-Charta, der die völkerrechtliche Verbindlichkeit der Beschlüsse des Sicherheitsrates anordnet⁵¹. Im gleichen Satz beschränkt die Charta diese Pflicht der Mitgliedstaaten allerdings darauf, "Beschlüsse des Sicherheitsrats im Einklang mit dieser Charta anzunehmen und durchzuführen". Die Auslegung dieser Bestimmung ist umstritten. Teilweise wird davon ausgegangen, dass die Einschränkung sich auf die Beschlüsse des Sicherheitsrates bezieht, folglich nur solche Beschlüsse, die sich im Einklang mit der Charta befinden, völkerrechtliche Verbindlichkeit für die Mitgliedstaaten entfalten⁵². Die Gegenauffassung bezieht die Einschränkung auf die Mitgliedstaaten, die

⁴⁹ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Provisional Measures*, ICJ Reports 1993, 3.

⁵⁰ ICTY, *Prosecutor v. Dusko Tadić (Establishment of the International Tribunal)*, Case No. IT-94-1-AR72, abgedruckt in: ILM 35 (1996), 32, 42 ff.

⁵¹ Zu den Kontroversen, die sich um die Reichweite der Bindungswirkung ranken, siehe Jost Delbrück, in: Bruno Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations, A Commentary*, Vol. I, 2. Aufl. 2002, Article 25.

⁵² de Wet/Nollkaemper (Anm. 28), 186 f.; Theodor Schilling, *Die "neue Weltordnung" und Souveränität der Mitglieder der Vereinten Nationen*, in: AVR 33 (1995), 67-106, 94 ff.; Herbst (Anm. 16), 295 ff.

bei der Durchführung der Ratsbeschlüsse die Charta zu beachten hätten⁵³. Nach dieser Auslegung entfalten die Beschlüsse des Rates unabhängig von ihrer Rechtmäßigkeit Bindungswirkung. Während die deutsche Fassung der UN-Charta, die nicht zu den gemäß Art. 111 UN-Charta authentischen Texten gehört, aufgrund der Satzstellung eine Auslegung zugunsten der letztgenannten Auffassung nahe legt, lassen die authentischen Versionen der Charta⁵⁴ keine eindeutige Zuordnung zu, ebenso wenig wie die Entstehungsgeschichte der Vorschrift⁵⁵. Art. 25 UN-Charta allein kann somit keine definitive Antwort auf die Frage der Prüfungskompetenz der Mitgliedstaaten sowie regionaler Organisationen entnommen werden⁵⁶.

III. Streitstand in der Literatur

Im Gegensatz zu der umfassend diskutierten Frage der Rechtsbindung des Sicherheitsrates sowie der Kompetenz des IGH, Resolutionen des Rates zumindest inzident auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen, ist die Frage der Rechtskontrolle des Sicherheitsrates durch staatliche oder andere überstaatliche Gerichte nur selten Gegenstand der völkerrechtswissenschaftlichen Auseinandersetzung. Sofern sich die Literatur dieses Problems annimmt, gehen die Ansichten diametral auseinander. Eine Ansicht will im Hinblick auf die umfassende Rechtsbindung des Sicherheitsrates sowie das weitgehende Fehlen gerichtlicher Überprüfungsmechanismen auf UN-Ebene den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen die Befugnis einräumen, Resolutionen des Sicherheitsrates auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen und gegebenenfalls unangewendet zu lassen⁵⁷. Zur Begründung wird zunächst der – wie bereits dargelegt – ambivalente Art. 25 UN-Charta herangezogen. Auch auf die Souveränität des Staates, die bedinge, dass ein Staat nicht an rechtswidrige Maßnahmen des Sicherheitsrates gebunden sein könne, wird verwiesen⁵⁸. Schließlich verlangten die menschenrechtlichen Verpflichtungen des Staates, dass dieser keine rechtswidrigen Ratsbeschlüsse, die sich in Konflikt mit den vom Völkerrecht garantierten Individualschutzrechten befinden, umsetze⁵⁹. Die mit einem Prüfungsrecht des Einzelstaates einhergehenden Gefahren werden gesehen, doch als der

⁵³ Georg Dahm, Völkerrecht II, 1958, 212.

⁵⁴ In der englischen Fassung lautet Art. 25 UN-Charta: “The Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter.” und die französische Version lautet: “Les Membres de l’Organisation conviennent d’accepter et d’appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte.”

⁵⁵ Vgl. Martenczuk (Anm. 16), 129 ff.

⁵⁶ Martenczuk (Anm. 16), 133; zustimmend Starck (Anm. 21), 416.

⁵⁷ Schilling (Anm. 52), 100; ders. (Anm. 27) im Hinblick auf die Überprüfungsmechanismen der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte; de Wet/Nollkaemper (Anm. 28), 184 ff.; zurückhaltend Starck (Anm. 21), 417 f.

⁵⁸ Schilling (Anm. 52), 93 ff.

⁵⁹ de Wet/Nollkaemper (Anm. 28), 188 ff.

Konstruktion der UN-Charta immanent in Kauf genommen⁶⁰. Die wohl vorherrschende Auffassung hingegen lehnt ein Prüfungsrecht des einzelnen Staates ab⁶¹. Die Anerkennung eines solchen schwäche das gesamte Friedenssicherungssystem der UN-Charta sowie die Stellung des Sicherheitsrates und würde vielleicht sogar zu dessen Zerstörung führen. Es wird darauf verwiesen, dass die Regelung des Art. 25 UN-Charta unterlaufen würde, wenn man den Mitgliedstaaten das Recht einräumte, die Rechtmäßigkeit der Beschlüsse zu überprüfen⁶². Insbesondere aufgrund der Offenheit der Charta-Vorschriften sei ein Konsens hinsichtlich der Rechtmäßigkeit nur selten zu erwarten, so dass jeder Staat für sich entscheiden könne, ob er einen Beschluss für rechtmäßig erachtet und ihn befolgen will⁶³. Das Entscheidungsmonopol des Sicherheitsrates werde somit faktisch ausgehebelt. Ein Missbrauch der Kompetenzen des Sicherheitsrates solle vielmehr durch das Erfordernis einer Mehrheitsentscheidung im Rat sowie insbesondere das Vetorecht verhindert werden, so dass eine generelle Vermutung für die Rechtmäßigkeit der Ratsbeschlüsse bestehe⁶⁴. Als *ultima ratio* verbleibe schließlich das Recht eines jeden Mitgliedstaates, die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts zu beenden⁶⁵. Auch der Internationale Gerichtshof scheint auf dieser Linie zu liegen, wenn er betont, dass es mangels obligatorischer Kontrollmechanismen innerhalb der Vereinten Nationen grundsätzlich den Organen selbst obliege, ihre eigenen Zuständigkeitsbereiche zu bestimmen⁶⁶.

IV. Die Entscheidung des EuG vom 21. September 2005

In seiner Entscheidung vom 21. September 2005 sah sich das EuG mit der Frage konfrontiert, inwiefern es Gemeinschaftsrechtsakte, die eine Umsetzung der Anti-Terror-Resolutionen des Sicherheitsrates sowie der Beschlüsse des Sanktionsausschusses darstellen, auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundrechten der Kläger überprüfen kann. Denn eine solche Überprüfung der Gemeinschaftsrechtsakte hätte eine inzidente Prüfung der Sicherheitsratsresolutionen bedeutet, da letztere den zur Durchführung bestimmten Organen keinen Umsetzungsspielraum einräumen. Nachdem das EuG sich ausführlich mit der Frage der Zuständigkeit der EG für die Umsetzung von UN-Sanktionen, die sich nicht gegen einen Drittstaat, sondern einzelne Personen und Organisationen richten, befasst hatte, nahm es zur Frage der Grundrechtsverletzung Stellung.

⁶⁰ Schilling (Anm. 52), 101.

⁶¹ Siehe nur Dahm (Anm. 53), 212; Delbrück (Anm. 51), Rn. 17; Stein/von Buttlar (Anm. 3), 350; Fink (Anm. 17), 861 ff.

⁶² Dahm (Anm. 53), 212.

⁶³ Delbrück (Anm. 51), Rn. 17.

⁶⁴ Stein/von Buttlar (Anm. 3), 350.

⁶⁵ Fink (Anm. 17), 861 ff.; zur Beendigung der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen siehe Klein (Anm. 25), 276 f.

⁶⁶ *Certain Expenses of the United Nations*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1962, 151, 168.

1. Die Argumentation des EuG

Um die Frage der gerichtlichen Prüfungskompetenz beantworten zu können, macht das EuG zunächst allgemeine Ausführungen zum Verhältnis von Völkerrechtsordnung und nationaler oder gemeinschaftlicher Rechtsordnung⁶⁷. Es betont den sowohl völker- als auch gemeinschaftsrechtlich angeordneten Vorrang der UN-Charta vor allen anderen rechtlichen Verpflichtungen sowohl der Mitgliedstaaten als auch der EG. Zwar sei die Gemeinschaft als solche nicht unmittelbar an die Charta der Vereinten Nationen gebunden, über die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten ergebe sich aber eine mittelbare Rechtsbindung⁶⁸. Daher hätten die Gemeinschaftsorgane den Vorrang des Sicherheitsrates zu beachten:

“Demnach ist davon auszugehen, dass die fraglichen Resolutionen des Sicherheitsrats *grundsätzlich* nicht der Kontrolle durch das Gericht unterliegen und dass das Gericht nicht berechtigt ist, ihre Rechtmäßigkeit im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht – und sei es auch nur inzident – in Frage zu stellen.⁶⁹”

Vor dem Hintergrund dieses klaren Bekenntnisses zu Vorrang und “Immunität” der Vereinten Nationen und insbesondere des Sicherheitsrates vor dem Gemeinschaftsrecht hätte es nahe gelegen, die Prüfung an dieser Stelle zu beenden und die Klagen abzuweisen. Doch die durch die Verwendung des Wortes “grundsätzlich” angedeutete Relativierung des zuvor Gesagten erfährt in den weiteren Ausführungen des Gerichts ihre Konkretisierung:

“Dagegen kann das Gericht die Rechtmäßigkeit der fraglichen Resolutionen des Sicherheitsrates im Hinblick auf das *Jus cogens*, verstanden als internationaler *Ordre public*, der für alle Völkerrechtssubjekte einschließlich der Organe der UNO gilt und von dem nicht abgewichen werden darf, inzident prüfen.⁷⁰”

Das Gericht sieht demnach die zwingenden Normen des Völkerrechts als Grenze an, bei deren Überschreitung der Sicherheitsrat sich der Rechtskontrolle durch die europäische Gerichtsbarkeit aussetzen muss. Zur Begründung verweist das EuG zunächst auf die in Art. 53 und 64 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) kodifizierten völkergewohnheitsrechtlichen Grundsätze des *ius cogens*⁷¹. Zudem setze die Charta der Vereinten Nationen selbst die Existenz zwingender völkerrechtlicher Grundsätze voraus. Darüber hinaus gälten die Grundsätze und Ziele der Vereinten Nationen, wie sie sich aus Kapitel I der Charta ergeben, also insbesondere die Festigung der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten, für alle Mitglieder und Organe der UNO und gemäß Art. 24 Abs. 2 der Charta insbesondere für den Sicherheitsrat. Dieser müsse daher sowohl das Völ-

⁶⁷ Absätze 231-259 des Urteils (Anm. 14).

⁶⁸ Siehe hierzu Juliane K o k o t t, in: Rudolf Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 302, Rn. 25 ff.; ausführlich Ulrike B r a n d l, Die Umsetzung der Sanktionsresolutionen des Sicherheitsrats in der EU, in: AVR 38 (2000), 376-396; Kathrin O s t e n e c k, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, 2004, 209 ff.

⁶⁹ Abs. 276 des Urteils (Anm. 14) (Hervorhebung des Verfassers).

⁷⁰ Abs. 277 des Urteils (Anm. 14).

⁷¹ Abs. 278 des Urteils (Anm. 14).

kerrecht als auch die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen beachten⁷². Hieraus leitet das EuG die Annahme ab, dass die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts die Grenze der Bindungswirkung von Resolutionen des Sicherheitsrates darstellen⁷³. Daher könne das Gericht die Einhaltung des *ius cogens* durch den Sicherheitsrat inzident prüfen, insbesondere der zwingenden Normen zum universellen Schutz der Menschenrechte⁷⁴. Anhand dieses Prüfungsmaßstabs setzt das EuG sich daraufhin ausführlich mit den von den Klägern vorgebrachten Grundrechtsverletzungen auseinander, kommt aber zu dem Ergebnis, dass der Standard des universellen Schutzes der zum *ius cogens* gehörenden Menschenrechte durch die Praxis gerichtlich nicht überprüfbarer Sanktionen nicht verletzt sei⁷⁵. Weder der Eingriff in die Eigentumsrechte der Kläger, noch die sowohl vom Sanktionsausschuss als auch von den Gemeinschaftsorganen verweigerte Anhörung der betroffenen Personen stelle eine Verletzung zwingenden Völkerrechts dar. Auch im Hinblick auf das Fehlen jeglicher effektiver Möglichkeit gerichtlicher Kontrolle sei eine Verletzung zwingender Menschenrechte nicht gegeben:

“Unter den Umständen des vorliegenden Falles reicht das Interesse der Kläger daran, durch ein Gericht zur Sache gehört zu werden, nicht aus, um gegenüber dem wesentlichen allgemeinen Interesse an der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit angesichts einer vom Sicherheitsrat gemäß den Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen eindeutig festgestellten Bedrohung zu überwiegen.⁷⁶”

Insofern sei keine Verletzung zwingender Menschenrechtsgarantien festzustellen, die Klagen somit als unbegründet abzuweisen.

2. Kritik an der Konstruktion des EuG

Unabhängig davon, wie man die Entscheidung im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit der gravierenden Grundrechtseingriffe bewertet, vermag die Ableitung eines Prüfungsrechts aus dem Rechtsinstitut des *ius cogens* nicht zu überzeugen. Ein erster Kritikpunkt besteht darin, dass das Gericht wenig argumentativen Aufwand betreibt, um zu begründen, warum sich aus dem Konzept des *ius cogens* ein entsprechendes Prüfungsrecht ergeben soll. So zitiert das Gericht die Art. 53 und 64 der Wiener Vertragsrechtskonvention und stellt – ebenfalls ohne nähere Begründung – fest, dass auch die Charta der Vereinten Nationen die Existenz zwingender völkerrechtlicher Grundsätze voraussetze⁷⁷. Angesichts der in Literatur und Rechtspre-

⁷² Absätze 279-280 des Urteils (Anm. 14).

⁷³ Abs. 281 des Urteils (Anm. 14).

⁷⁴ Insofern kann auch dem Urteil der Presse nicht gefolgt werden, die teilweise davon ausging, dass die europäische Gerichtsbarkeit die Überprüfung in vollem Umfang abgelehnt hat, vgl. Christian Rath/Reinhard Wolff, Keine Überprüfung, EU-Gericht lehnt gerichtliche Kontrolle der UN-Terrorliste ab, in: TAZ vom 22.09.2005, 9.

⁷⁵ Absätze 284-346 des Urteils (Anm. 14).

⁷⁶ Abs. 344 des Urteils (Anm. 14).

⁷⁷ Absätze 278-279 des Urteils (Anm. 14); siehe aber auch D o e h r i n g (Anm. 28), 98.

chung bestehenden Kontroversen erscheint es als problematisch, dass das EuG nicht zwischen der Frage der Rechtsbindung des Sicherheitsrates und dem Problem der eigenen Prüfungskompetenz differenziert. Von der Bindung des Sicherheitsrates an das *ius cogens* schließt es kurzerhand darauf, dass eine Resolution im unwahrscheinlichen Fall der Unvereinbarkeit mit zwingenden Völkerrechtssätzen keine Bindungswirkung für die Staaten sowie die Gemeinschaft entfalte und folglich von der europäischen Gerichtsbarkeit auf die Vereinbarkeit mit dem *ius cogens* überprüft werden könne. Dabei zitiert das EuG das *Nuklearwaffen-Gutachten*, in dem der IGH ausführt, dass einige Regeln des humanitären Völkerrechts “*intransgressible principles of international customary law*”⁷⁸ darstellen. Bemerkenswerterweise enthält das zitierte Gutachten des IGH keinerlei Ausführungen zur Frage der rechtlichen Konsequenzen eines Verstoßes gegen zwingende Grundsätze des Völkerrechts. Es erscheint sogar als zweifelhaft, ob der Internationale Gerichtshof überhaupt auf das Konzept des *ius cogens* Bezug nimmt⁷⁹.

Entscheidender als die argumentative Tiefe ist jedoch die Frage, ob sich aus der Existenz zwingender Völkerrechtsnormen eine Prüfungs- und entsprechende Nichtbeachtungskompetenz der Gemeinschaft sowie der Mitgliedstaaten ergibt. Sie soll im Folgenden untersucht werden. Die Idee zwingender Normen des Völkerrechts taucht in nahezu allen Epochen der Völkerrechtsgeschichte auf, bevor sie schließlich in den Art. 53 und 64 WVK eine positiv-rechtliche Normierung erfährt⁸⁰. Über die Vertragsrechtskonvention hinaus ist die Existenz des *ius cogens* mittlerweile universell anerkannt⁸¹. Dennoch besteht eine Vielzahl von Streitigkeiten im Hinblick auf Inhalt und Reichweite des Konzepts. Umstritten ist insbesondere, ob eine Norm zwingenden Inhalts einen Staat auch gegen dessen Willen binden kann oder ob der ausdrückliche und andauernde Widerspruch eines “*persistent objector*” es verhindert, dass ein Rechtssatz normative Kraft zu seinen Lasten entfaltet⁸². Auch besteht keine Einigkeit dahingehend, welche Normen zum *ius cogens* gehören. Zwar ordnet Art. 53 Satz 2 WVK an, dass die “internationale Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit” darüber entscheidet, welche Völkerrechtssätze den Rang einer zwingenden Norm erhalten, eine nähere Bestimmung darüber, wie sich dieser Wille manifestiert, fehlt jedoch. Auch die mit den Vorarbeiten zur Vertragsrechtskonvention beauftragte International Law Commission (ILC) konnte sich

⁷⁸ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1996, 226, Ziff. 79.

⁷⁹ Vgl. Paulus (Anm. 24), 357 (Fußnote 119).

⁸⁰ Umfassend zum Konzept des *ius cogens* Rozakis (Anm. 32); Lauri Hannikainen, *Peremptory Norms (Jus Cogens) in International Law*, 1988; Stefan Kadelbach, *Zwingendes Völkerrecht*, 1992; Paulus (Anm. 24), 330 ff.

⁸¹ Vgl. Paulus (Anm. 24), 329, der allerdings auf eine entgegenstehende Praxis Frankreichs hinweist.

⁸² Für eine Anwendung der “*persistent objector*”-Regel Kadelbach (Anm. 80), 194; Danilenko (Anm. 33), 49 ff.; gegen die Anwendung Simma (Anm. 38), 291 ff.; ihm folgend aber die praktische Relevanz des Streits bezweifelnd Paulus (Anm. 24), 348.

auf keinen Beispielskatalog einigen⁸³. Einigkeit besteht wohl allenfalls dahingehend, dass dem Gewaltverbot zwingender Charakter zukommt, meistens werden darüber hinaus das Interventionsverbot, grundlegende Menschenrechte, das Völkermordverbot, das Selbstbestimmungsrecht und Teile des humanitären Völkerrechts als *ius cogens* begriffen, doch schon bezüglich dieser grundlegenden Rechtsätze der internationalen Ordnung besteht kein Konsens. Dass der IGH es nach Möglichkeit vermeidet, völkerrechtliche Normen als zwingend zu qualifizieren, wirkt der Rechtsunsicherheit nicht entgegen.

Neben diesen Unsicherheiten im Hinblick auf Entstehung und Inhalt des *ius cogens* stellt sich die Frage nach den mit der Einordnung einer Norm als zwingend verbundenen rechtlichen Konsequenzen. Die Wiener Vertragsrechtskonvention ordnet in Art. 53 Satz 1 als alleinige Rechtsfolge die Nichtigkeit entgegenstehender Verträge an. Weitgehender Konsens besteht darüber hinaus dahingehend, die Nichtigkeitsfolge auf einseitige Rechtshandlungen auszudehnen⁸⁴. Andere Rechtsfolgen, wie beispielsweise die Auswirkungen auf das innerstaatliche Recht⁸⁵, werden diskutiert, ohne dass eine entsprechende Akzeptanz in der Rechtspraxis oder -wissenschaft feststellbar wäre. Zur im vorliegenden Kontext interessierenden Frage der Geltendmachung einer Verletzung zwingender Normen enthält die Vertragsrechtskonvention in den Art. 65 und 66 ein allein auf die Vertragsparteien beschränktes Verfahren⁸⁶. Die Defizite dieses praktisch bedeutungslosen Verfahrens versuchte der IGH durch die Rechtsfigur der Verpflichtungen *erga omnes* zu kompensieren⁸⁷. In der *Barcelona Traction*-Entscheidung führte der Gerichtshof im Rahmen eines *obiter dictums* die Unterscheidung zwischen bilateralen Verpflichtungen, die nur einem anderen Staat gegenüber bestehen, und Verpflichtungen *erga omnes*, deren Einhaltung der betreffende Staat der internationalen Gemeinschaft als Ganzes schuldet, ein⁸⁸. Das Verhältnis der Rechtsfigur des *ius cogens* zum Konzept der Verpflichtungen *erga omnes* ist zwar stark umstritten, Einigkeit besteht aber dahingehend, dass die beiden Konzepte eine große Nähe zueinander aufweisen und weitgehend ähnliche Rechtsnormen umfassen. Die mit der Einordnung einer Verpflichtung als *erga omnes*-Norm verbundenen Rechtsfolgen sind jedoch ebenso umstritten wie das *ius cogens*. Vorrangig geht es dabei um die Frage,

⁸³ Vgl. Yearbook of the International Law Commission 1966 II, 248.

⁸⁴ Kadetbach (Anm. 80), 335 ff.; Hannikainen (Anm. 80), 6 f.; Simma (Anm. 38), 288.

⁸⁵ Dazu Paulus (Anm. 24), 352 f.; weitgehend der Ansatz von Ingolf Pernice, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 1998, Art. 25, Rn. 25 f.

⁸⁶ So jedenfalls die vorherrschende Lesart, siehe Giorgio Gaja, *Jus Cogens Beyond the Vienna Convention*, in: RdC 172 (1981-III), 271-316, 283.

⁸⁷ Die Literatur zum *ius cogens* enthält meist auch Ausführungen zu den Verpflichtungen *erga omnes*, speziell zu letzteren siehe auch Claudia Annacker, *Die Durchsetzung von Erga-Omnes-Verpflichtungen vor dem Internationalen Gerichtshof*, 1994; Maurizio Ragazzi, *The Concept of International Obligations Erga Omnes*, 1997; Christian J. Tams, *Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law*, 2005.

⁸⁸ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, Second Phase, Judgment, ICJ Reports 1970, 3, Ziff. 33.

ob die Verletzung einer solchen Pflicht – also regelmäßig die Verletzung einer zwingenden Norm – ein Klagerecht vor dem IGH für alle Staaten begründet. Während der Internationale Gerichtshof die Anerkennung eines solchen *ius standi* bislang zumindest nicht eindeutig bejaht hat, geht der überwiegende Teil der Völkerrechtswissenschaft davon aus, dass genau dieses Klagerecht den Kern der Konzeption ausmacht⁸⁹. Auch im Entwurf der ILC zur Staatenverantwortlichkeit finden sich Regelungen zum *ius cogens*, die allerdings hinsichtlich ihrer Rechtsfolgen nicht über eine allgemeine Kooperationspflicht der Staaten zur Beendigung einer entsprechenden Rechtsverletzung sowie eine Nichtanerkennungspflicht hinausgehen⁹⁰. Es lässt sich somit festhalten, dass sich weder im Völkervertragsrecht noch in der Rechtsprechung internationaler Gerichte oder der Staatenpraxis eine Bestätigung der vom EuG angenommenen Prüfungskompetenz als Rechtsfolge zwingender Normen des Völkerrechts erkennen lässt. Insofern stellt die Entscheidung des europäischen Gerichts einen offenkundigen Akt der Rechtsschöpfung dar, der in jedem Fall einer näheren Begründung bedürft hätte.

D. Eigener Ansatz: Begrenzte Rechtskontrolle als völkerrechtliches Gebot

Auch wenn der Ansatz des EuG im Einzelnen nicht überzeugen kann, so liegen ihm doch zwei zutreffende Annahmen zugrunde. Zum einen kann sich eine Prüfungskompetenz staatlicher und überstaatlicher Gerichte nur aus dem Völkerrecht ergeben. Eine solche aus der Konfrontation des Völkerrechts mit dem Gemeinschaftsrecht oder staatlichem Recht abzuleiten, wäre angesichts des Vorrangs der Völkerrechtsordnung verfehlt. Dies erkennt auch das EuG an, wenn es seine Prüfungskompetenz aus dem völkerrechtlichen Instrument des *ius cogens* ableitet und nicht etwa auf gemeinschaftsrechtliche Grundrechtsgarantien abstellt. Darüber hinaus ist dem EuG in dem Versuch zuzustimmen, einen vermittelnden Ansatz zwischen den beiden Extrempositionen einer unbedingten Befolgungspflicht auch hinsichtlich rechtswidriger Sicherheitsratsresolutionen auf der einen Seite und einer umfassenden gerichtlichen Prüfungskompetenz auf der anderen Seite zu finden. Denn ebenso wie die beiden Rechtsgüter Freiheit und Sicherheit stets zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen sind, bei dem nicht das eine auf Kosten des anderen übermäßig eingeschränkt oder gar vollständig konsumiert wird, muss zwischen dem Vorrang des Sicherheitsrates und anderen rechtlich geschützten Interessen ein solcher Ausgleich getroffen werden. Im Folgenden soll dargelegt werden, dass sich aus dem Völkerrecht ein grundsätzliches Prüfungsrecht herleiten

⁸⁹ Siehe statt vieler Paulus (Anm. 24), 363 ff. mit einer umfassenden Auswertung der IGH-Rechtsprechung sowie des völkerrechtlichen Schrifttums.

⁹⁰ Vgl. Art. 41 der Draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts, adopted by the International Law Commission at its fifty-third session (2001), Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth Session, Supplement No. 10 (A/56/10).

lässt (I). Danach wird untersucht, welche Leitlinien ein staatliches oder überstaatliches Gericht bei der Ausübung dieses Prüfungsrechts zu befolgen hat (II) und welche Entscheidungsmöglichkeiten sich ihm bieten (III). Dabei wird sich zeigen, dass die Ausübung des Prüfungsrechts stark einzelfallbezogen ist und sich allgemeine Kriterien nur schwerlich aufstellen lassen. Nichtsdestotrotz bieten das Völkerrecht sowie allgemeine rechtstheoretische Erwägungen hinreichende juristische Maßstäbe für eine rechtliche Kontrolle der Beschlüsse des Sicherheitsrates. Abschließend soll der entwickelte Ansatz am Beispiel des vor der europäischen Gerichtsbarkeit anhängigen Falles *Yusuf* zur Anwendung gebracht werden (IV).

I. Herleitung des Prüfungsrechts

Da die Frage des Prüfungsrechts staatlicher und überstaatlicher Gerichte nicht ausdrücklich geregelt ist, muss sie anhand allgemeiner völkerrechtlicher Grundsätze und Erwägungen entschieden werden. Im Ergebnis lässt sich eine begrenzte Prüfungskompetenz aus der Zusammenschau mehrerer Argumentationsstränge ableiten, namentlich einer Abwägung zwischen effektiver Friedenssicherung und fundamentalen Menschenrechtsgarantien (1), den institutionellen Defiziten des UN-Systems und der Notwendigkeit, eine effektive Durchsetzung von wesentlichen Interessen der internationalen Gemeinschaft zu gewährleisten (2), sowie aus dem zwischen den Vereinten Nationen und den Mitgliedstaaten bestehenden Loyalitätsverhältnis (3).

1. Effektive Friedenssicherung vs. Schutz fundamentaler Menschenrechte

Erste Vorgaben lassen sich aus dem Spannungsverhältnis der beiden völkerrechtlichen Normkomplexe Friedenssicherungsrecht und Menschenrechtsschutz ableiten. Auch wenn die Einsicht, dass ein menschenrechtsfreundliches Umfeld eine unerlässliche Voraussetzung für einen nachhaltigen innerstaatlichen und internationalen Frieden darstellt, zunehmend Anerkennung findet, lässt sich nicht leugnen, dass sicherheitspolitisch motivierte Maßnahmen oftmals mit schwerwiegenden Eingriffen in die Rechtssphäre des Individuums verbunden sind. Die der Entscheidung des EuG zugrunde liegenden Antiterror-Resolutionen des Sicherheitsrates spiegeln den Konflikt zwischen Sicherheit der Gemeinschaft und Freiheit des Einzelnen anschaulich wider. Selbst wenn der Gewährleistung von Frieden und internationaler Sicherheit innerhalb der Vereinten Nationen absolute Priorität zukommt: ein kategorisches Zurücktreten des Menschenrechtsschutzes hinter Belange der Sicherheit ist damit nicht zu rechtfertigen. Dies ergibt sich zum einen aus der UN-Charta selbst, die in Art. 1 Nr. 1 neben der Friedenssicherung den Schutz der Menschenrechte als Ziel der Organisation normiert. Darüber hinaus stellt die Berücksichtigung menschenrechtlicher Belange in der Praxis der Vereinten Nationen ein Gebot der menschenrechtlichen Normierungen in- und außerhalb der

Charta dar, da diese grundsätzlich Verbindlichkeit auch für die UN-Organe entfalten und teilweise zu den zwingenden Völkerrechtsnormen zu zählen sind.

Eine pauschale Abwägung zwischen den Gemeinschaftswerten Friedenssicherung und Menschenrechtsschutz kann dabei freilich nicht vorgenommen werden. Sofern das positive Recht eine eindeutige Regelung enthält, wie beispielsweise das Gewaltverbot des Art. 2 Nr. 4 UN-Charta, können solche allgemeinen Grundsätze nur in besonderen Ausnahmefällen eine Durchbrechung bedingen⁹¹. Menschenrechtliche Garantien in- und außerhalb der Charta können jedoch dann herangezogen werden, wenn die Verfassung der Vereinten Nationen, wie im vorliegenden Fall, keine eindeutige Regelung enthält. Wie bereits dargelegt geht das UN-System von einer grundsätzlichen Bindungswirkung der Resolutionen des Sicherheitsrates aus. Eine eindeutige Regelung bezüglich rechtswidriger Ratsbeschlüsse und deren rechtliche Konsequenzen enthält die Charta jedoch nicht. Zwar ist mit der vorherrschenden Auffassung davon auszugehen, dass grundsätzlich auch rechtswidrige Beschlüsse Beachtung finden müssen. Diese Auffassung beruft sich vornehmlich auf teleologische Erwägungen, nämlich die Sicherstellung eines effektiven Friedenssicherungssystems im institutionellen Rahmen der Vereinten Nationen. In diese teleologischen Erwägungen müssen dann aber auch – sowohl aufgrund Art. 1 Nr. 1 UN-Charta als auch aufgrund der menschenrechtlichen Normierungen im allgemeinen Völkerrecht – Belange des Individualschutzes mit einfließen. Das normative Gebot, sowohl Belange der Friedenssicherung als auch solche des Individualschutzes zu berücksichtigen, wirkt sich primär auf der Ebene der materiellen Rechtsanwendung aus. Dies bedeutet, dass die zur Rechtsanwendung berufene Stelle die Normen des Friedenssicherungsrechts nicht isoliert anwenden kann, sondern in ihrem menschenrechtlichen Kontext betrachten muss. Allein aus dieser materiellen Rechtslage lässt sich zwar nicht auf formelle Prüfungs Kompetenzen bestimmter Organe oder Institutionen schließen, ebenso wenig wie sich aus der bloßen Existenz einer völkerrechtlichen Norm auf das Bestehen verfahrenstechnischer Durchsetzungsmechanismen schließen lässt. Wo aber die Möglichkeit von Prüfungsbefugnissen aus teleologischen Gründen abgelehnt wird, bilden die materiellen Menschenrechtsgarantien ein Argument, das letztlich für die formelle Prüfungs kompetenz sprechen kann.

Eine erste – grobe – Abwägung zwischen der Effektivität des Friedenssicherungsrechts und der Gewährleistung der Menschenrechte kommt zu folgendem grundsätzlichen Ergebnis⁹²: Auf der einen Seite kann eine umfassende Prüfungs kompetenz von Staaten und regionalen Organisationen nicht anerkannt werden, da die Offenheit der Völkerrechtsordnung insofern eine zu große Missbrauchsgefahr begründet. Staaten könnten in zahlreichen Fällen die Umsetzung und Beachtung einer für sie in politischer oder wirtschaftlicher Hinsicht nachteiligen Sicherheitsratsresolution mit dem Argument ablehnen, dass diese zu einer Verletzung men-

⁹¹ Für eine Übertragung dieses Gedankens auf die Frage der Völkerrechtskonformität der NATO-Intervention im Kosovo vgl. P a u l u s (Anm. 24), 319-326 m.w.N.

⁹² Zu konkreteren Vorgaben für die Ausübung des Prüfungsrechts sogleich unter D.II.

schenrechtlicher Standards führen würde. Das zerstörerische Potenzial einer solchen Staatenpraxis für das Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen ist evident. Auf der anderen Seite können Effektivitätsüberlegungen nicht zu einer kategorischen Nachrangigkeit des Menschenrechtsschutzes führen: Wo fundamentale Menschenrechtsgarantien – und damit grundlegende Werte und Interessen der internationalen Gemeinschaft – in Frage stehen, muss eine Beeinträchtigung des Friedenssicherungssystems hingenommen werden. Allein eine solche Auslegung wird dem Stellenwert der Menschenrechte als letztem Ziel des Völkerrechts⁹³ und zentralem Inhalt des völkerrechtlichen Gemeinwohls⁹⁴ gerecht.

2. Systemimmanente Defizite vs. Durchsetzung von Gemeinschaftswerten

Das durchschlagende Argument für eine partielle Rechtskontrolle des Sicherheitsrates durch staatliche Gerichte sowie die europäische Gerichtsbarkeit ist in den systemimmanenten Defiziten der Vereinten Nationen zu sehen. Wie bereits dargelegt, ist die Verfassungsgerichtsbarkeit der UN nur rudimentär ausgeprägt. Allein hieraus auf die fehlende Bindungswirkung und ein Recht zur Selbstkontrolle zu schließen, wäre indes insofern verfehlt, als auch nationalstaatliche Verfassungssysteme legislative und exekutive Handlungsspielräume ohne verfassungsgerichtliche Kontrolle kennen: In Großbritannien fehlt eine Verfassungsgerichtsbarkeit im eigentlichen Sinne, in den USA führt die *“political question doctrine”* zu nicht-justiziablen Entscheidungen, insbesondere im Rahmen der Außenpolitik, und auch in der Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts ist eine richterliche Selbstbeschränkung (*“judicial self-restraint”*) erkennbar⁹⁵. Dennoch sind die Rechtsunterworfenen in vollem Umfang an die entsprechenden Rechtsakte gebunden. Fraglich ist jedoch, ob die gleichen Maßstäbe für das *“Verfassungssystem”* der internationalen Gemeinschaft, in dem der Sicherheitsrat die Stellung einer *“Weltexekutive”* – mit zunehmenden legislativen und judikativen Tendenzen – einnimmt, gelten können. Auch wenn der Sicherheitsrat ein Organ der Vereinten Nationen und damit grundsätzlich der gesamten internationalen Gemeinschaft darstellt, ist doch offensichtlich, dass sein Handeln in großem Umfang von den Partikularinteressen seiner Mitglieder, insbesondere der mit dem Vetorecht ausgestatteten fünf ständigen Mitglieder, dominiert wird. Zwar wird das Vetorecht nach dem Ende der Blockkonfrontation nur noch selten ausgeübt, es verhindert aber ein Einschreiten des Sicherheitsrates in Fällen, in denen ein oder mehrere ständige Mitglieder entgegenstehende Interessen aufweisen. Die bloße Vetodrohung – Tono

⁹³ Albert Bleckmann, Völkerrecht, 2001, 315.

⁹⁴ Bardo Fassbender, Der Schutz der Menschenrechte als zentraler Inhalt des völkerrechtlichen Gemeinwohls, in: EuGRZ 30 (2003), 1-16.

⁹⁵ Ausführlich zum Ganzen Ralph Alexander Lorz, Interorganrespekt im Verfassungsrecht, 2001, 380 ff.

Eitel spricht insofern von einem "latenten Veto"⁹⁶ – reicht aus, um einen bestimmten Gegenstand gar nicht erst auf die Tagesordnung kommen zu lassen und so eine Befassung des Sicherheitsrates auszuschließen. Große Teile der politischen Weltkarte – darunter Krisenregionen wie Tschetschenien und Tibet, der Nahost-Konflikt sowie die zunehmenden Spannungen zwischen China und Taiwan – sind damit von einer (objektiven) Befassung durch den Rat ausgenommen. Die doppelte Privilegierung von fünf Staaten durch ständige Mitgliedschaft und Vetorecht ist mit dem Gedanken einer auf Gleichberechtigung beruhenden internationalen Gemeinschaft nur schwer zu vereinbaren. Verstärkt wird das Legitimitätsdefizit durch die einseitige Vorherrschaft westlicher Staaten im Sicherheitsrat sowie das Fehlen permanenter Vertreter des afrikanischen sowie des lateinamerikanischen Kontinents. Der Rat repräsentiert somit vorrangig die Interessen des "Westens" beziehungsweise des politischen "Nordens" und eignet sich daher nur bedingt als Agent der internationalen Gemeinschaft und ihrer Interessen. Dieses Legitimitätsproblem spiegelt sich in der Praxis des Rates wider, die von hoher Selektivität und einer starken Orientierung an den Eigeninteressen der fünf ständigen Mitglieder geprägt ist. Die Beschlussfassung des Sicherheitsrates weist also keinesfalls das Maß an demokratischer Legitimation auf, das im nationalen Verfassungsstaat regelmäßig der Legislative sowie der Exekutive zukommt. Justizielle Freiräume sind somit ungleich schwerer hinnehmbar als in nationalstaatlichen Verfassungssystemen, in denen eine grundsätzliche Vermutung dafür spricht, dass eine staatliche Entscheidung in höherem Maße sowohl Gemeinwohlorientierung aufweist als auch individuelle Interessen und Rechte berücksichtigt.

Verschärft wird das Legitimitätsdefizit des Sicherheitsrates durch die bereits erwähnte quantitative und qualitative Ausweitung seines Aktionsradius. Zwar kommt den Resolutionen des Sicherheitsrates keine unmittelbare Anwendbarkeit im innerstaatlichen Recht zu, so dass es regelmäßig eines staatlichen Umsetzungsaktes bedarf⁹⁷. Die der Entscheidung des EuG zugrunde liegende Resolution zeigt jedoch eindringlich, welche Auswirkungen ein Sicherheitsratsbeschluss auf die Rechtssphäre des Individuums haben kann. Da die Resolution den Mitgliedstaaten sowie der EG keinerlei Umsetzungsspielräume einräumt und – wenn auch über das Nebenorgan des Sanktionsausschusses – sogar die betroffenen Personen explizit benennt, stellt sie sich dem Betroffenen als Ausübung hoheitlicher Gewalt dar. Der Sicherheitsrat wird somit nicht nur zunehmend zum Garanten von Menschenrechten⁹⁸, sondern entwickelt sich selbst zu einem potenziellen Verletzer individueller Rechtspositionen. Da dieser Ausweitung der Sicherheitsratspraxis kein Ausbau der gerichtlichen Kontrollmechanismen im institutionellen Gefüge der Vereinten Nationen korrespondiert, muss dieses Defizit anderweitig ausgeglichen wer-

⁹⁶ Tono Eitel, Bewährungsproben für den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, in: *Friedens-Warte* 74 (1999), 126-139, 135.

⁹⁷ Klein (Anm. 25), 309.

⁹⁸ Dazu Henry J. Steiner/Philip Alston, *International Human Rights in Context*, 2. Aufl. 2000, 648 ff.; Javid Rehma n, *International Human Rights Law*, 2003, 33.

den, um eine effektive Durchsetzung von Gemeinschaftsinteressen – wie insbesondere grundlegender Menschenrechte – zu gewährleisten. Wenn die Vereinten Nationen aufgrund ihrer institutionellen Struktur diese Aufgabe nicht selbst wahrnehmen können, so obliegt es anderen Völkerrechtssubjekten und -akteuren außerhalb des UN-Systems, dafür zu sorgen, dass Individualrechte nicht völlig hinter der friedenssichernden Praxis des Sicherheitsrates zurücktreten. Dies gilt jedenfalls so lange, wie auf universeller Ebene kein effektiver Schutz individueller Rechte gegenüber den Organen der Vereinten Nationen gewährleistet ist⁹⁹.

3. Unbedingte Befolgungspflicht vs. gegenseitiges Loyalitätsverhältnis

Argumentative Unterstützung für die hier vertretene These lässt sich schließlich aus dem zwischen den Vereinten Nationen und den Mitgliedstaaten – und damit mittelbar auch der Europäischen Gemeinschaft – bestehenden Verhältnis gegenseitiger Loyalität entnehmen¹⁰⁰. Angedeutet in den Art. 49, 56 und 103 der UN-Charta lässt es sich als allgemeines Prinzip einer jeden Gemeinschaft begreifen¹⁰¹ und liegt damit auch den Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und ihren Mitgliedern zugrunde. Dabei entspringt dem Loyalitätsverhältnis die Pflicht zur Unterordnung des einzelnen Mitglieds unter die Ziele der Gemeinschaft, es bedingt aber auch, dass vom Einzelnen nicht verlangt werden kann, entgegen fundamentaler Grundsätze der Gemeinschaft zu handeln¹⁰². Auf das Verhältnis zwischen Sicherheitsrat und Mitgliedstaaten – respektive Europäischer Gemeinschaft – übertragen bedeutet dies, dass der Sicherheitsrat die Befolgung und Umsetzung seiner bindenden Resolutionen erwarten kann und dass die Staaten von einer Vermutung für die Rechtmäßigkeit der Ratsbeschlüsse ausgehen. Ihre Grenze findet die Loyalitätspflicht aber dann, wenn eine rechtswidrige Sicherheitsratsresolution ein Handeln – oder auch Unterlassen – entgegen den fundamentalen Prinzipien der in den Vereinten Nationen organisierten internationalen Gemeinschaft zur Folge hätte. In einem solchen Fall eines offensichtlichen Verstoßes gegen grundlegende Gemeinschaftsprinzipien hat jedes rechtsunterworfenen Völkerrechtssubjekt nicht nur das Recht, sondern auch die völkerrechtliche Pflicht, die als eklatant rechtswidrig erkannte Anweisung des Sicherheitsrates nicht zu beachten. Aus dem Loyalitätsverhältnis entspringt dann die – ungeschriebene – Pflicht des Sicherheitsrates, den Rechtsunterworfenen nicht zum illegalen Handeln zu zwingen und sich mit dem Vorbringen hinsichtlich der Rechtswidrigkeit seiner Entscheidung auseinan-

⁹⁹ Für die Erwägung einer entsprechenden Analogie zur *Solange*-Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts siehe Gernot Biehler, Individuelle Sanktionen der Vereinten Nationen und Grundrechte, in: AVR 41 (2003), 167-181, 180 f.

¹⁰⁰ Umfassend hierzu und zum Folgenden Doehring (Anm. 28), 105 ff.; zustimmend Starck (Anm. 21), 417.

¹⁰¹ Vgl. Lorz (Anm. 95).

¹⁰² Doehring (Anm. 28), 106.

derzusetzen. Letztlich erscheint dies auch als Gebot des Grundsatzes der staatlichen Souveränität, wie er in Art. 2 Nr. 1 der UN-Charta zum Ausdruck kommt.

4. Zwischenergebnis

Dem geltenden Völkerrecht kann somit eine Kompetenz staatlicher und überstaatlicher Gerichte zur rechtlichen Überprüfung von Sicherheitsratsresolutionen entnommen werden. Dabei kann es freilich nicht darum gehen, dass nationale Richter Ermessensentscheidungen des Sicherheitsrates im Detail überprüfen. Entsprechend der Konstruktion des Prüfungsrechts als Reservekompetenz nationaler und überstaatlicher Gerichte muss diese auf wesentliche Rechtsverletzungen begrenzt bleiben und kann nur zur Anwendung gelangen, wenn bedeutende Gemeinschaftsgüter – wie beispielsweise fundamentale Menschenrechtsgarantien – betroffen sind. Es genügt also nicht, dass eine Resolution rechtswidrig ist. Vielmehr muss es sich um einen hinreichend qualifizierten Verstoß handeln, der eine gewisse Erheblichkeitsschwelle überschreitet.

II. Leitlinien für die Ausübung des Prüfungsrechts

Wir haben gesehen, dass sich die grundsätzliche Existenz eines gerichtlichen Prüfungsrechts aus einer Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen zwei grundlegenden Prinzipien ergibt: der von der UN-Charta angeordneten Bindungswirkung der Resolutionen des Sicherheitsrates auf der einen Seite sowie anderen völkerrechtlich normierten Gemeinschaftsgütern, wie insbesondere dem Schutz der Menschenrechte, auf der anderen Seite. Die Auflösung dieser Prinzipienkollision¹⁰³ stellt sich nach der hier vertretenen Konzeption grundsätzlich als Frage der Abwägung im Einzelfall dar. Der Richter muss, wenn er eine Resolution des Sicherheitsrates für rechtswidrig erachtet, abwägen, ob der Rechtswidrigkeit ein solches Ausmaß zukommt, dass es selbst vor dem Hintergrund der bedeutsamen friedenssichernden Aufgabe des Sicherheitsrates als gerechtfertigt erscheint, die Unbeachtlichkeit der Resolution zu postulieren, um einem effektiven Schutz der Menschenrechte Rechnung zu tragen. Dabei drängt sich der Einwand auf, dass eine solche allgemeine Abwägung dem Missbrauch Tür und Tor öffnet und jede Entscheidung eines staatlichen oder überstaatlichen Gerichts, mit der die strikte Bindung an eine als völkerrechtswidrig erkannte Sicherheitsratsresolution abgelehnt wird, eher politischer als rechtlicher Natur zu sein scheint. Dagegen hat die vom EuG in seinen Urteilen vom 21. September 2005 entwickelte Lösung den vermeintlichen Vorzug, mit der Rechtsfigur des *ius cogens* eine eindeutige rechtliche Grenze zwischen Befolgungspflicht und Nichtbeachtungsrecht zu postulieren. Doch dieser Einwand ist nur scheinbar berechtigt: Zum einen ist die vom EuG ge-

¹⁰³ Zum Begriff des Prinzips sowie der Prinzipienkollision vgl. Robert Alexy, *Theorie der Grundrechte*, 1985, 71 ff.

wählte Beschränkung der Prüfungskompetenz auf zwingende Normen des Völkerrechts alles andere als eindeutig. Wie bereits dargelegt, handelt es sich beim *ius cogens* um eines der umstrittensten Rechtsinstitute der Völkerrechtsdogmatik. Bedeutung, Anwendungsbereich und insbesondere der Inhalt zwingender Normen sind zweifelhaft, eine gefestigte Rechtsprechung existiert ebenso wenig wie subsumierfähige Normierungen. Da der für die Entstehung zwingender Normen maßgebliche "Wille der internationalen Staatengemeinschaft" sich kaum in eindeutiger Weise manifestiert, bleibt die Feststellung des Rechtsanwenders, einer völkerrechtlichen Norm komme der Rang des *ius cogens* zu, ein oftmals vom gewünschten Ergebnis motiviertes Postulat. Unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit ist die hier favorisierte Lösung dem Ansatz des EuG daher nur scheinbar unterlegen. Im Gegensatz zu diesem gibt sie indes nicht vor, eine subsumierbare rechtliche Grenze der Prüfungskompetenz gefunden zu haben, sondern stellt das Problem offen als das dar, was es ist: eine Prinzipienkollision, die der Auflösung durch Feststellung einer bedingten Vorrangrelation¹⁰⁴ im Einzelfall bedarf, d.h. der Entscheidung, welches der beiden Prinzipien im konkreten Fall dem anderen vorzuziehen ist. Aufgabe des Rechtsanwenders ist es, diejenigen allgemeinen Bedingungen¹⁰⁵ herauszuarbeiten, unter denen das eine Prinzip dem anderen vorgeht. Auch wenn die Abwägung im Einzelfall von Wertungen mitgeprägt ist, spricht dies nicht grundsätzlich gegen die hier vertretene Konzeption¹⁰⁶: Anwendung und Auslegung des Rechts sind niemals wertneutral und die Abwägung zwischen kollidierenden Prinzipien ist der Rechtswissenschaft nicht fremd. Entscheidend ist, dass im Rahmen der Abwägung die positiv-rechtlichen Vorgaben sowie die allgemeinen Grundsätze der juristischen Logik sowie Argumentation beachtet werden.

Für den Umgang mit dem vorliegenden Spannungsverhältnis ergeben sich für den Richter die folgenden Leitlinien – ohne dass dabei ein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben wird. Es muss zunächst der Ermessens- und Konkretisierungsspielraum des Sicherheitsrates Beachtung finden. Sowohl im Hinblick auf die Voraussetzungen als auch die möglichen Maßnahmen, die der Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UN-Charta ergreifen kann, gibt es einen gerichtlich nicht überprüfbar Spielraum des Rates. Kommt der Richter trotz dieser *margin of appreciation* zu dem Ergebnis, dass ein Beschluss völkerrechtswidrig ist, so muss er die folgenden Faktoren mit in die Abwägung einbeziehen: Auf der einen Seite ist zu berücksichtigen, welches Ziel der Sicherheitsrat mit der angeordneten Maßnahme erreichen wollte und wie gut die Maßnahme dazu geeignet ist, dieses Ziel zu erreichen. Das Vorliegen eines hochrangigen Gemeinschaftszieles, zu dessen Erreichung die Maßnahme wesentlich beiträgt, spricht dabei für eine Pflicht zur Beachtung auch rechtswidriger Ratsbeschlüsse. Dann ist zu erwägen, inwiefern die Maßnahme zur Verwirklichung dieses Ziels erforderlich war und ob nicht andere Maßnahmen ersichtlich sind, welche das Angestrebte in völkerrechtskonformer Weise herbeige-

¹⁰⁴ Alexy (Anm. 103), 79 ff.

¹⁰⁵ *Ibid.*, 81.

¹⁰⁶ Vgl. insofern auch *ibid.*, 151 f.

führt hätten. Schließlich ist zu berücksichtigen, welche Rechtsgüter der rechtswidrige Ratsbeschluss verletzt. Maßgebliche Kriterien sind hierbei neben der Hochrangigkeit des Rechtsgutes¹⁰⁷ die Intensität des Eingriffs sowie die Möglichkeit, die Verletzung nachträglich – etwa durch die Zugestehung eines Schadensersatzanspruchs – zu kompensieren. Kommt der Richter nach Anwendung dieser “Verhältnismäßigkeitskriterien” zu dem Schluss, dass eine rechtswidrige Maßnahme des Sicherheitsrates in unverhältnismäßiger Weise in hochrangige Rechtspositionen des Einzelnen eingreift und kein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut vorliegt, dessen Erreichung sich sämtliche Individualinteressen sowie das allgemeine Interesse an der Integrität der Völkerrechtsordnung ausnahmsweise unterzuordnen haben, so ist es ihm nicht zuzumuten, dennoch eine Verpflichtung zur Beachtung der Resolution auszusprechen.

III. Entscheidungsmöglichkeiten staatlicher und überstaatlicher Gerichte

Nachdem die grundsätzliche Möglichkeit einer Rechtskontrolle des Sicherheitsrates bzw. der entsprechenden Umsetzungsakte durch staatliche und überstaatliche Gerichte bejaht wurde, stellt sich die Frage, auf welche Entscheidungsmöglichkeiten ein Richter zurückgreifen kann, wenn er trotz des weiten Ermessensspielraums des Sicherheitsrates die Rechtswidrigkeit einer Maßnahme annimmt und die nach den soeben dargelegten Kriterien vorgenommene Abwägung eine Umsetzungs- und Beachtungspflicht nicht zulässt. Zum einen ist denkbar, dass sich die Rechtswidrigkeit allein auf den staatlichen oder gemeinschaftsrechtlichen Umsetzungsakt bezieht. Dann ist zu prüfen, ob die Sicherheitsratsresolution einen Umsetzungsspielraum einräumt, der es den Mitgliedstaaten beziehungsweise den Gemeinschaftsorganen ermöglichen würde, die Resolution in völkerrechtskonformer Weise zu implementieren. In diesem Fall müsste das Gericht den Umsetzungsakt für nichtig erklären und die zuständigen Organe dazu auffordern, die Resolution in rechtmäßiger Weise umzusetzen¹⁰⁸. Ist eine völkerrechtskonforme Umsetzung der Resolution nicht möglich, weil diese selbst völkerrechtswidrig ist, so müssen die Richter den entsprechenden Umsetzungsakt für nichtig erklären und eine Pflicht zur Nichtbeachtung der Resolution postulieren. Doch selbst dann ist zu erwägen, ob nicht eine partielle Umsetzung möglich ist, die zwar den Vorgaben des Sicherheitsrates nicht in vollem Umfang entspricht, diese aber so weit wie möglich erfüllt, ohne anderweitige völkerrechtliche Verpflichtungen zu verletzen.

¹⁰⁷ Bei dieser Frage kommt der Einordnung einer Norm als zwingend eine besondere Bedeutung zu, so dass das Konzept des *ius cogens* insofern für die Ausübung des Prüfungsrechts Relevanz entfaltet, ohne das Prüfungsrecht auf die Verletzung zwingender Normen zu beschränken.

¹⁰⁸ Vgl. für eine entsprechende Konstellation im Hinblick auf die deutsche Umsetzung eines europäischen Rechtsaktes BVerfG, 2 BvR 2236/04, Urteil vom 18.07.2005 (*Europäischer Haftbefehl*).

Die Nichtbeachtung einer rechtswidrigen Resolution kann in jedem Fall nur die *ultima ratio* darstellen. Vorrangig haben die Adressaten – sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Europäische Gemeinschaft – zu versuchen, den Rechtsakt völkerrechtskonform auszulegen¹⁰⁹. Sodann sind Anstrengungen zu unternehmen, entweder in Kooperation mit den im Sicherheitsrat vertretenen Staaten oder über die anderen politischen Organe der Vereinten Nationen auf die Entscheidung des Sicherheitsrates einzuwirken¹¹⁰. Denkbar ist in diesem Zusammenhang, dass die betroffenen Staaten sich um eine Gutachtenanfrage der Generalversammlung an den IGH nach Art. 96 UN-Charta bemühen¹¹¹. Erst wenn diese Bemühungen fehlgeschlagen sind, kommt die Nichtbeachtung der Sicherheitsratsresolution in Betracht¹¹².

IV. Auswirkungen auf die Sanktionspraxis des Sicherheitsrates

Welche Auswirkungen hat der hier vertretene Ansatz nun auf die Beurteilung der Sanktionspraxis des Sicherheitsrates, die Gegenstand der vor den europäischen Gerichten anhängigen Verfahren ist? Hierzu muss zunächst die Rechtmäßigkeit der entsprechenden Sicherheitsratsbeschlüsse erörtert werden. Die Maßnahmen führen dazu, dass Gelder und sonstige Finanzmittel von natürlichen und juristischen Personen, die der Verstrickung in terroristische Netzwerke beschuldigt sind, eingefroren werden, ohne dass die Möglichkeit einer umfassenden gerichtlichen Überprüfung eingeräumt wird. Damit greifen die Sanktionen in die menschenrechtlich verbürgte Eigentumsgarantie¹¹³ sowie das Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz¹¹⁴ ein. Mag zwar der Eingriff in das Eigentumsrecht vor dem Hintergrund einer effektiven Terrorismusbekämpfung grundsätzlich gerechtfertigt sein, so ist dies für die Verweigerung effektiven Rechtsschutzes doch höchst zweifelhaft. Denn die Errichtung eines unabhängigen Gerichts auf UN-Ebene, das über Einsprüche gegen die Aufnahme in die Liste des Sanktionsausschusses entscheidet, wäre eine Möglichkeit gewesen, sowohl eine effektive Terrorismusbekämpfung zu gewährleisten als auch die fundamentalen Rechtsgarantien des Individuums zu schützen. Inwiefern die Etablierung eines solchen Kontrollgremiums durch den Sicherheitsrat die verfolgten Ziele beeinträchtigt hätte, ist nicht ersichtlich, so dass die Maßnahme des Rates nicht erforderlich war. Dass der Sicherheitsrat es nicht für

¹⁰⁹ Hans-Peter Gasser, Collective Economic Sanctions and International Humanitarian Law, in: ZaöRV 56 (1996), 871-904, 883.

¹¹⁰ Doehring (Anm. 28), 106.

¹¹¹ Starck (Anm. 21), 417.

¹¹² Mit dieser Problematik setzte sich das EuG im vorliegenden Fall freilich nicht auseinander, da es in der Praxis des Sicherheitsrates keinen Verstoß gegen zwingende menschenrechtliche Gewährleistungen zu erkennen vermochte.

¹¹³ Vgl. Art. 17 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

¹¹⁴ Vgl. Art. 8 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie Art. 2 Abs. 3 *lit. b* und Art. 14 Abs. 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte.

angebracht gehalten hat, ein unabhängiges internationales Gericht zu schaffen, ist insofern nicht maßgeblich. Vor diesem Hintergrund erscheint auch die Einschätzung des EuG, dass das Interesse der Kläger an gerichtlicher Kontrolle nicht ausreiche, um gegenüber dem allgemeinen Interesse an der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu überwiegen¹¹⁵, als zweifelhaft. Die Rechte der Kläger hätten durch die Einrichtung einer Kontrollinstanz im institutionellen Gefüge der Vereinten Nationen entschieden geschont werden können, so dass vieles für die Rechtswidrigkeit der Resolution spricht.

Die Rechtswidrigkeit des Sicherheitsratsbeschlusses kann auf der Grundlage des hier vertretenen Ansatzes von nationalen und überstaatlichen Gerichten allerdings nur dann berücksichtigt werden, wenn die Erheblichkeit der Beeinträchtigung von Gemeinschaftsgütern die vom Sicherheitsrat verfolgten Ziele überwiegt. Dabei muss der weite Ermessensspielraum des Sicherheitsrates ebenso berücksichtigt werden wie die Hochrangigkeit der Aufgabe des UN-Exekutivorgans, Frieden und Sicherheit zu gewährleisten. Dem steht die Schwere der mit den Sanktionsmaßnahmen verbundenen Rechtsverletzungen gegenüber. Dabei kann das Argument, dass die Maßnahmen allein Vermögenswerte betreffen, nicht überzeugen. Zum einen unterfallen auch diese Rechtsgüter dem Menschenrechtsschutz und zum anderen geht es vorrangig nicht um einen Eingriff in geldwerte Rechtsgüter, sondern vielmehr um die Aberkennung jeglicher Rechtsschutzmöglichkeit gegen die verhängten Maßnahmen, somit also um einen Verstoß gegen ein fundamentales Prinzip der Rechtsstaatlichkeit. Ausschlaggebend für die rechtliche Bewertung dürfte daher – auch auf dieser zweiten Stufe der Prüfung – sein, dass der Sicherheitsrat durch die Schaffung eines unabhängigen judikativen Organs die Rechte der betroffenen Personen hätte schützen können, ohne dass das von ihm verfolgte Ziel der Terrorismusbekämpfung erheblich beeinträchtigt worden wäre. Denn ein solcher Spruchkörper hätte überprüfen können, ob tatsächlich hinreichende Anhaltspunkte für eine Verstrickung in terroristische Aktivitäten vorliegen. Die Gefahr des Missbrauchs oder der Verwechslung hätte so zumindest begrenzt werden können. Beschränkt man die Überprüfung auf eine nachträgliche Kontrolle, so ist nicht ersichtlich, inwiefern dadurch die Effektivität der Anti-Terror-Maßnahme gefährdet sein sollte.

Auch wenn man danach annimmt, dass die Verletzung der betroffenen Individualrechte es rechtfertigt, eine Kompetenz nationaler und überstaatlicher Gerichte zur Prüfung und Unanwendbarkeitserklärung zu bejahen, so muss dies nicht unbedingt zur völligen Unbeachtlichkeit der Sicherheitsratsresolution führen. Eine Lösung, welche der Stellung des Sicherheitsrates und der Bedeutung des Friedenssicherungssystems in gleichem Maße Rechnung trägt wie dem Menschenrechtsschutz, bestünde darin, die Resolution des Sicherheitsrates menschenrechtskonform umzusetzen, insbesondere durch die Errichtung von Kontrollmechanismen auf Gemeinschaftsebene. Rat und Kommission hätten die Verhängung von Sanktionen von der Existenz überzeugender Beweismittel abhängig machen oder die ge-

¹¹⁵ Abs. 344 des Urteils (Anm. 14).

richtliche Überprüfbarkeit der Einschätzung durch ein unabhängiges Gericht – sei es das EuG, sei es eine eigens etablierte Institution – beschließen können. Auch wenn eine solche Vorgehensweise in der Entscheidung des Sicherheitsrates nicht vorgesehen war, dieser vielmehr eine unbedingte Übernahme der Terroristen-Liste verlangte, hätte diese Lösung einen angemessenen Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen bewirkt. Sie ist somit sowohl völkerrechtlich als auch gemeinschaftsrechtlich geboten.

E. Ergebnis

Auch wenn das Völkerrecht grundsätzlich dem nationalstaatlichen Recht sowie dem Recht regionaler Organisationen vorgeht, liegt dem internationalen System keine eindeutig erkennbare Hierarchie zugrunde. Die Vereinten Nationen etablieren keinen Weltstaat, der Sicherheitsrat stellt keine Weltregierung dar, die Legitimation der Weltorganisation und ihres Exekutivorgans ist stark begrenzt. Daher kann eine bedingungslose Befolgungspflicht auch rechtswidriger Sicherheitsratsbeschlüsse nicht überzeugen. Sie ist mit der Annahme einer auf dem Recht basierenden internationalen Gemeinschaft sowie dem Universalitätsanspruch der Menschenrechte ebenso wenig zu vereinbaren wie mit der für moderne Nationalstaaten und die Europäische Gemeinschaft geltenden Verpflichtung zur Rechtsstaatlichkeit. Völkerrechtssubjekten „unterhalb“ der Vereinten Nationen muss zumindest die begrenzte Befugnis zukommen, Beschlüsse des Sicherheitsrates auf ihre Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht zu überprüfen und gegebenenfalls unangewendet zu lassen. Im Gegensatz zur Ansicht des EuG lässt sich die Prüfungskompetenz als solche allerdings nicht aus dem zwingenden Völkerrecht ableiten. Sie ergibt sich aus einer Abwägung zwischen Friedenssicherung und Menschenrechten, aus den institutionellen Defiziten des UN-Systems, die in Anbetracht der weiten Kompetenzen des Sicherheitsrates einer – im Idealfall bloß vorübergehenden – Kompensation auf anderer Ebene bedürfen, sowie als Ausdruck des zwischen den Vereinten Nationen und ihren Mitgliedstaaten sowie regionalen Organisationen bestehenden Loyalitätsverhältnisses. Die Zuständigkeit gerade der europäischen Gerichtsbarkeit ergibt sich dabei daraus, dass die Mitgliedstaaten die entsprechenden Kompetenzen zur Umsetzung der UN-Sanktionen auf den europäischen Verfassungsverbund übertragen haben¹¹⁶. Und auch rechtspolitisch ist die Kontrolle durch die europäische Judikative der Prüfung durch die Gerichte einzelner Staaten vorzuziehen, da nicht auszuschließen ist, dass letztere eigene staatliche Interessen in die Entscheidung mit einfließen lassen.

Die von einer solchen Prüfungskompetenz ausgehende Gefahr für das Funktionieren und die Effizienz des internationalen Friedenssicherungssystems ist stark begrenzt. Zum einen stellt die Verletzung der Menschenrechte durch den Sicherheitsrat die Ausnahme dar. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass der Rat unter

¹¹⁶ Umfassend hierzu *Osteneck* (Anm. 68).

Beachtung des Völkerrechts tätig wird und Aspekte des Individualschutzes berücksichtigt. Die Integrität des Sicherheitsrates wird durch die Einräumung eines Ermessensspielraums sowie den begrenzten Anwendungsbereich der Prüfungskompetenz gewahrt. Darüber hinaus erscheint es als fraglich, ob eine – hypothetisch angenommene – kontinuierliche Verletzung fundamentaler rechtlicher Grundsätze durch den Sicherheitsrat ohne Möglichkeit der rechtlichen Überprüfung nicht auf lange Sicht dessen Effektivität stärker gefährdet als die Nichtbefolgung einzelner rechtswidriger Resolutionen. Der Sicherheitsrat ist mangels eigener Durchsetzungsmechanismen in hohem Maße von der Kooperationsbereitschaft der Staatenwelt sowie regionaler Organisationen abhängig. Ob die internationale Gemeinschaft dauerhaft einen Rat, der sich nicht an völkerrechtliche Bindungen hält und keiner effektiven rechtlichen Kontrolle unterliegt, akzeptieren wird, erscheint als fraglich. Seine ohnehin durch Zusammensetzung und Verfahren bedingte schwache Legitimität würde zunehmend in Zweifel gezogen, Kritik und Widerstand, die insbesondere in der nicht repräsentierten Dritten Welt laut werden¹¹⁷, würden sich mehren. Legitimität und Effektivität bedingen sich insofern wechselseitig, so dass externe Korrekturmechanismen, die den Rat zu einer verstärkten Völker- und Menschenrechtsorientierung anhalten, auf lange Sicht zur Effektivität des Friedenssicherungssystems beitragen werden. Zudem erfolgt die Missachtung oder Rechtswidrigerklärung einer Sicherheitsratsresolution durch ein staatliches Gericht oder die Gerichtsbarkeit einer regionalen Organisation stets auf eigene Gefahr¹¹⁸: Die Letztentscheidungskompetenz über die Geltung einer Resolution verbleibt nämlich beim Internationalen Gerichtshof.

Dass das europäische Gericht die direkte Konfrontation mit dem UN-Sicherheitsrat vermieden hat, mag aus politischen Gründen nachvollziehbar sein. Doch die Zukunft wird zeigen, dass das EuG dem UN-System durch seine Zurückhaltung eher einen zweifelhaften Dienst erwiesen hat. Da Eingriffe in die Rechtssphäre des Einzelnen zunehmend direkt auf den Sicherheitsrat zurückzuführen sind, bleibt zu vermuten, dass die betroffenen Bürger Rechtsschutz gegen die UN-Maßnahmen vor nationalstaatlichen Gerichten geltend machen werden¹¹⁹. Wie "völkerrechtsfreundlich" diese Gerichte entscheiden werden, erscheint dabei als fraglich¹²⁰. Auch bleibt abzuwarten, ob der EuGH in zweiter Instanz einen ähnlich restriktiven Ansatz vertreten wird wie das EuG. Als vorzugswürdig erscheint es, den vom EuG eingeschlagenen Weg konsequent weiterzudenken, Maßnahmen des Sicherheitsrates auf ihre Menschenrechtskonformität zu überprüfen und entsprechende politische Signale an die Sicherheitsratsmitglieder und insbesondere die im

¹¹⁷ Exemplarisch Bhupinder S. Chimni, *International Institutions Today: An Imperial Global State in the Making*, in: EJIL 15 (2004), 1-37, 20 ff.

¹¹⁸ Herdegen (Anm. 28), 159.

¹¹⁹ Vgl. Biehler (Anm. 99), 178 ff., der für eine gerichtliche Überprüfung durch denjenigen Staat, der den Betroffenen auf die Sicherheitsratsliste gebracht hat, plädiert, gleichzeitig aber auf die Defizite im Rechtsschutzsystem der USA hinweist.

¹²⁰ So auch Ulrich Karpenstein, *Widerstand zwecklos*, in: Handelsblatt vom 18.10.2005.

Rat vertretenen europäischen Staaten zu senden. Die Gerichtsbarkeit der Europäischen Gemeinschaft würde damit gemeinsam mit den Gerichten der UN-Mitgliedstaaten zumindest so lange eine Reservekompetenz ausüben, bis der Rechtsschutz innerhalb des UN-Systems eine überzeugendere Ausprägung erfahren hat.

Summary¹²¹

Legal Review of UN Security Council Decisions by National and Supranational Courts

While gradually expanding the scope of its activities in the post-Cold War era, the UN Security Council has prompted public debate about its legality and legitimacy. Particularly the Council's counter-terrorism activities, which increasingly affect the legal sphere of individuals and other non-state actors, raise the question of legal limitations and judicial review. Although the Council has to be regarded as a political body, it is not free from the chains of law. While it enjoys a wide margin of appreciation with regard to its powers under Chapter VII of the UN Charter, the competences of the Council are legally restricted by the purposes and principles of the UN contained in Articles 1 and 2 of the Charter and norms of general international law as well as peremptory norms (*ius cogens*) committing the Council, *inter alia*, to the observation of human rights obligations. Against the background of the deficiently developed system of checks and balances within the institutional framework of the UN – especially the International Court of Justice –, the question whether national and regional courts have the competence to review decisions of the Security Council becomes more significant. While the darkness is not illuminated by the ambiguous wording of Article 25 of the UN Charter, this question is controversially discussed in legal scholarship. Having been confronted with the matter in a recent decision concerning the freezing of funds of persons who are suspected to support terrorism, the European Court of First Instance (CFI) opted for an intermediary approach, claiming to be empowered to check the lawfulness of Security Council action with regard to peremptory norms of international law only. While the decision has to be acclaimed for deriving the right of judicial review from a source of international law – and not European or national law –, the CFI nevertheless fails to develop a convincing solution, since the procedural question of legal review falls without the scope of the concept of peremptory norms.

A limited competence of national and supranational courts to legally scrutinize UN Security Council decisions can, nevertheless, be acknowledged with regard to three complementary lines of argumentation: *F*irst, although the maintenance of international peace and security has to be regarded as the pivotal task of the United Nations, it has to be balanced against the coequal obligation to ensure an effective protection of human rights. Hence, while concerns of peacekeeping may generally take precedence over human rights, they must not consume the latter in their entirety. *S*econd, due to the limited legitimacy of the Security Council judicial blind spots within the UN system appear to be less easily

¹²¹ Summary by the author.

acceptable than on the national plane. Since the newly discovered capacity to act does not correspond with extended procedural or institutional measures of legal control, this deficit has to be compensated on the national or regional level. Third, the United Nations' relationship with its member States as well as with regional organizations is guided by the legal principle of mutual loyalty. While this principle generally demands from the member States to comply with resolutions of the Security Council even when their legality is at question, it also encompasses that member States cannot be obliged to follow unlawful resolutions that would endanger fundamental interests of the international community.

Being confronted with an illegal Security Council resolution, the judge therefore has to conduct an appreciation of values: He has to consider the Council's margin of appreciation, the significance of the chosen measures for peace and security, alternative ways of action as well as the intensity of the interference with individual rights. As an *ultima ratio* he may declare an unlawful Security Council resolution not binding for the State or the regional organization, which he represents. Then, nevertheless, the competent organs have to decide if there are different ways of implementing the Security Council decision without violating any other obligations under international law. If applied to the cases currently pending before the European Courts the approach chosen implies that the freezing of funds without granting any legal protection has to be considered as incompatible with the right to an effective judicial remedy and therefore infringes the Security Council's obligations under international human rights law. Since the counter-terrorism measures would not have forfeited their effectiveness if the Council had created an independent judicial body to examine the alleged terrorist connections, the legal interests of the persons affected seem to outweigh the interest of the Council in upholding an unlawful resolution. Hence, the CFI should have declared the Security Council's resolution as being not binding on the member States. The competent organs of the European Community could, nevertheless, have implemented the counter-terrorism resolution in compliance with international human rights law by establishing an instance of judicial review on the European level.

In conclusion, the acknowledgement of a limited competence of national and supranational courts to review resolutions of the UN Security Council provides for a reasonable compromise between the interest of the international community in a broad compliance with binding UN measures and a comprehensive application of human rights law and compensates for the institutional deficiencies of the United Nations' judicial dimension.

ZaöRV 66 (2006)