



Elisa Maria Lotz

Individualsanktionen des UN-Sicherheitsrats vor dem Hintergrund der Rule of Law

Eine Untersuchung des Sanktionsregimes 1267/1989
gegen Al-Qaida und verbündete Personen,
Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis.....	XXI
A. Einleitung.....	1
I. Einführung.....	1
II. Gegenstand und Gang der Untersuchung.....	5
B. Überblick: Das Sanktionsregime 1989.....	9
I. Resolution 1267, 1333 und 1390: von Afghanistan zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus.....	9
II. Resolution 1452, 1455, 1526 und 1617: humanitäre Ausnahmen und Verfahrensverbesserungen.....	12
III. Resolution 1730, 1735 und 1822: Focal Point, Aktualisierung der Listen und „narrative summaries“.....	15
IV. Resolution 1904: eine neue Ära des Rechtsschutzes durch den Ombudsmann?.....	18
V. Resolution 1989: Trennung der Sanktionsregime und Stärkung des Ombudsmanns.....	22
VI. Zusammenfassung.....	26
C. Die Rule of Law – eine Annäherung.....	29
I. Bekenntnisse zur Rule of Law.....	29
1. Erklärung zur Rule of Law A/67/1.....	30
2. Bewertung und Einordnung der Erklärung A/67/1.....	34
3. Aufgeworfene Fragestellungen.....	38
II. Inhaltliche Annäherung.....	39
1. Rechtsbindung.....	40
a) Debatte im Rechtsausschuss der Generalversammlung.....	40
b) Einordnung der Debatte.....	45
c) Bedeutung für die Sanktionspraxis.....	50
2. Rechtsanwendung.....	51
a) Debatte im Rechtsausschuss der Generalversammlung.....	51
b) Einordnung der Debatte.....	55
c) Bedeutung für die Sanktionspraxis.....	61
3. Rechtsschutz und Rechtskontrolle.....	62
a) Debatte im Rechtsausschuss der Generalversammlung.....	62
b) Debatte im Sicherheitsrat.....	70

c) Einordnung der Debatten.....	73
d) Bedeutung für die Sanktionspraxis.....	79
4. Materielle Elemente einer Rule of Law	80
a) Debatte im Rechtsausschuss der Generalversammlung	80
b) Einordnung der Debatte.....	86
c) Bedeutung für die Sanktionspraxis.....	105
5. Internationale und nationale Rule of Law	107
a) Debatte im Rechtsausschuss der Generalversammlung	107
b) Einordnung der Debatte.....	110
c) Bedeutung für die Sanktionspraxis.....	112
6. Nutzen der Rule of Law	114
a) Debatte im Rechtsausschuss der Generalversammlung	114
b) Einordnung der Debatte.....	117
c) Bedeutung für die Sanktionspraxis.....	122
III. Ergebnisse und Gang der weiteren Untersuchung.....	124
D. Die Sanktionspraxis vor dem Hintergrund der Rule of Law.....	129
I. Voraussetzung der Rule of Law: Rechtsbindung des Sicherheitsrats	129
1. Grundsätze: Quellen und Grenzen der Rechtsbindung	130
a) Quellen der Rechtsbindung.....	130
b) Grenzen der Rechtsbindung.....	161
2. Sanktionspraxis: Ermächtigungsgrundlage und rechtliche Grenzen	177
a) Eröffnung der Handlungskompetenz nach Art. 39 ff. UNCh.....	177
b) Rechtsfolge: Ermessen und seine Grenzen.....	181
II. Rechtsanwendung: rechtliche Maßstäbe.....	240
1. Grundsatz: Sachverhaltsermittlung nach Treu und Glauben.....	241
a) Umfassende Freiheit bei Einschätzung der Faktenlage	244
b) Kenntnis und Überprüfbarkeit der Faktenlage	247
c) Diskussion.....	249
d) Zwischenergebnis: fließendes Modell zur Sachverhaltskenntnis und -prüfung	257
2. Sanktionspraxis: Sachverhaltsermittlung bei Listing- und De-Listing-Verfahren.....	258
a) Listing.....	258

b) Verbleib auf den Listen	261
c) De-Listing	263
III. Rechtsschutz und Rechtskontrolle	266
1. Rechtsschutz und Rechtskontrolle bei Listing und De-Listing	266
a) Quellen und Arten von Verfahrensgarantien.....	266
b) Eingriffsvoraussetzungen und administrative Verfahrensanforderungen.....	268
c) Verfahrensanforderungen des gerichtlichen Rechtsschutzes	294
d) Zwischenergebnis	327
2. Rechtsschutz und Rechtskontrolle außerhalb des De-Listing-Verfahrens.....	328
a) Rechtmäßigkeit und Rechtsverbindlichkeit von Entscheidungen.....	329
b) Feststellungsbefugnis der Nichtigkeit von Entscheidungen des Sicherheitsrats.....	335
IV. Ergebnisse	364
V. Schluss	373
E. Literaturverzeichnis.....	377

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	XXI
A. Einleitung.....	1
I. Einführung.....	1
II. Gegenstand und Gang der Untersuchung.....	5
B. Überblick: Das Sanktionsregime 1989.....	9
I. Resolution 1267, 1333 und 1390: von Afghanistan zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus.....	9
II. Resolution 1452, 1455, 1526 und 1617: humanitäre Ausnahmen und Verfahrensverbesserungen.....	12
III. Resolution 1730, 1735 und 1822: Focal Point, Aktualisierung der Listen und „narrative summaries“.....	15
IV. Resolution 1904: eine neue Ära des Rechtsschutzes durch den Ombudsmann?.....	18
V. Resolution 1989: Trennung der Sanktionsregime und Stärkung des Ombudsmanns.....	22
VI. Zusammenfassung.....	26
C. Die Rule of Law – eine Annäherung.....	29
I. Bekenntnisse zur Rule of Law.....	29
1. Erklärung zur Rule of Law A/67/1.....	30
2. Bewertung und Einordnung der Erklärung A/67/1.....	34
3. Aufgeworfene Fragestellungen.....	38
II. Inhaltliche Annäherung.....	39
1. Rechtsbindung.....	40
a) Debatte im Rechtsausschuss der Generalversammlung.....	40
aa) International und national.....	41
bb) Vereinte Nationen und Sicherheitsrat.....	43
b) Einordnung der Debatte.....	45
c) Bedeutung für die Sanktionspraxis.....	50
2. Rechtsanwendung.....	51
a) Debatte im Rechtsausschuss der Generalversammlung.....	51
b) Einordnung der Debatte.....	55
aa) Gleichheit vor dem Recht.....	55
bb) Auslegungsregeln.....	57

cc) Treu und Glauben.....	59
dd) Zwischenergebnis.....	61
c) Bedeutung für die Sanktionspraxis.....	61
3. Rechtsschutz und Rechtskontrolle	62
a) Debatte im Rechtsausschuss der Generalversammlung	62
aa) Internationale Streitbeilegung.....	63
bb) Rechtsdurchsetzung für und gegen natürliche Personen	65
(1) Internationales Strafrecht	65
(2) Sanktionsregime des Sicherheitsrats.....	66
(3) Nationale Rechtssysteme	68
b) Debatte im Sicherheitsrat.....	70
c) Einordnung der Debatten.....	73
aa) Klassische Völkerrechtssubjekte.....	73
bb) Öffentliche Gewalt – Individuum	75
d) Bedeutung für die Sanktionspraxis	79
4. Materielle Elemente einer Rule of Law	80
a) Debatte im Rechtsausschuss der Generalversammlung	80
aa) Funktionales Verständnis	81
bb) Rechtliche Inhalte	82
cc) Demokratie.....	85
b) Einordnung der Debatte.....	86
aa) Formelle Definitionen	88
bb) Materielle Definitionen	89
(1) Wertungen und Prinzipien im Völkerrecht.....	92
(2) Bewertung im Lichte der Generalversammlung	102
c) Bedeutung für die Sanktionspraxis.....	105
5. Internationale und nationale Rule of Law.....	107
a) Debatte im Rechtsausschuss der Generalversammlung	107
b) Einordnung der Debatte.....	110
c) Bedeutung für die Sanktionspraxis.....	112
6. Nutzen der Rule of Law	114
a) Debatte im Rechtsausschuss der Generalversammlung	114
b) Einordnung der Debatte.....	117
c) Bedeutung für die Sanktionspraxis.....	122
III. Ergebnisse und Gang der weiteren Untersuchung.....	124
D. Die Sanktionspraxis vor dem Hintergrund der Rule of Law.....	129
I. Voraussetzung der Rule of Law: Rechtsbindung des Sicherheitsrats	129

1. Grundsätze: Quellen und Grenzen der Rechtsbindung	130
a) Quellen der Rechtsbindung.....	130
aa) Allgemeine Rechtsgrundsätze.....	130
bb) Allgemeines Völkergewohnheitsrecht	136
(1) Originäre Bindung.....	137
(2) Abgeleitete Bindung.....	139
(3) Stellungnahme.....	140
(a) Gekorene und originäre Völkerrechtssubjekte.....	140
(b) Sonderfall Vereinte Nationen?	142
(c) nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse habet?	143
(4) Zwischenergebnis.....	147
cc) Völkerrechtliche Verträge der Mitgliedsstaaten.....	147
(1) Nachfolgemodelle	148
(a) Rechtsprechung europäischer Gerichte.....	149
(b) Anwendbarkeit auf die Vereinten Nationen	152
(2) Durchgriffs- und Gewährleistungsmodelle	155
dd) Gründungsstatut	158
ee) Zwischenergebnis.....	160
b) Grenzen der Rechtsbindung.....	161
aa) Objektive Auslegung.....	162
bb) Dynamisch-evolutive Auslegung	163
cc) Effektivitätsgrundsatz	165
dd) Grenzen der Auslegung.....	167
(1) Autorität zur Auslegung und Änderung	168
(a) Sicherheitsrat oder Mitgliedstaaten?.....	169
(b) Stellungnahme.....	171
(2) Zwischenergebnis.....	177
2. Sanktionspraxis: Ermächtigungsgrundlage und rechtliche Grenzen	177
a) Eröffnung der Handlungskompetenz nach Art. 39 ff. UNCh.....	177
aa) Kompetenzregeln	178
bb) Art. 39 UNCh und der internationale Terrorismus	179

b) Rechtsfolge: Ermessen und seine Grenzen.....	181
aa) Art. 24 Abs. 2 UNCh: Ziele und Grundsätze	181
(1) Welche Ziele und Grundsätze?.....	181
(2) Ziele und Grundsätze als rechtliche Prinzipien.....	184
bb) Individualsanktionen und betroffene Prinzipien	188
(1) Art. 1 Abs. 3 UN-Charta: Auslegung	188
(a) Art. 31 Abs. 2 Hs. 1 WVK	189
(b) Art. 31 Abs. 3 lit. c) WVK	194
(aa) Generierung allgemeiner Rechtsgrundsätze: europäische Rechtsprechung	194
(bb) Menschenrechte des allgemeinen Völkerrechts.....	196
(c) Förderungs- und Beachtungspflicht der Menschenrechte	198
(d) Zwischenergebnis.....	201
(2) Treu und Glauben und estoppel	202
(aa) Bekenntnisse zu den Menschenrechten im Rahmen der Terrorismusbekämpfung..	206
(bb) Straftribunale	207
(cc) Territorialverwaltungen.....	208
(dd) Zwischenergebnis	212
(3) Betroffene Menschenrechte der Sanktionspraxis.....	213
(a) Recht auf Eigentum.....	213
(aa) Sachlicher Schutzbereich	215
(bb) Persönlicher Schutzbereich.....	220
(cc) Enteignungsbegriff	224
(dd) Sonstige Eingriffe in das Eigentum	225
(b) Recht auf Freizügigkeit.....	227
(c) Recht auf Schutz der Familie.....	228
(d) Recht auf Schutz der Ehre und des Rufes.....	229
(e) Verfahrensrechte: Überblick	230
(4) Individualsanktionen und ausgleichende Normen.....	231
(a) Geeignetheit und Erforderlichkeit innerhalb von Kapitel VII	232
(b) Verhältnismäßigkeit innerhalb von Art. 41 UNCh.....	233

(aa) Pauschaler Vorrang der Friedenssicherung.....	234
(bb) Gleichrangigkeit der Ziele und Grundsätze	234
(cc) Stellungnahme	235
(c) Sanktionspraxis: Verhältnismäßigkeit der Menschenrechtsbeschränkungen	238
II. Rechtsanwendung: rechtliche Maßstäbe.....	240
1. Grundsatz: Sachverhaltsermittlung nach Treu und Glauben.....	241
a) Umfassende Freiheit bei Einschätzung der Faktenlage	244
b) Kenntnis und Überprüfbarkeit der Faktenlage	247
c) Diskussion.....	249
aa) Systematik der Charta und Organpraxis	251
bb) Staatliche Analogien	253
cc) Dringlichkeit als Sonderfall von Kapitel VII.....	254
d) Zwischenergebnis: fließendes Modell zur Sachverhaltskenntnis und -prüfung	257
2. Sanktionspraxis: Sachverhaltsermittlung bei Listing- und De-Listing-Verfahren.....	258
a) Listing	258
b) Verbleib auf den Listen	261
c) De-Listing	263
III. Rechtsschutz und Rechtskontrolle	266
1. Rechtsschutz und Rechtskontrolle bei Listing und De-Listing	266
a) Quellen und Arten von Verfahrensgarantien.....	266
b) Eingriffsvoraussetzungen und administrative Verfahrensanforderungen.....	268
aa) Positive Handlungspflichten aus Individualrechten.....	269
bb) Herleitung der Verfahrensrechte	270
cc) Inhalt der Eingriffs- und Verfahrensanforderungen	276
(1) Anforderungen an die Eingriffsgrundlage.....	276
(a) Grundsätze	276
(b) Sanktionspraxis	278
(2) Begründung des Eingriffs	280
(a) Grundsätze	280
(b) Sanktionspraxis.....	281

(3) Rechtsschutzverfahren vor einer unabhängigen Stelle	283
(a) Grundsätze	284
(b) Sanktionspraxis	287
(aa) Unabhängigkeit und Unparteilichkeit	288
(bb) Effektivität des Rechtsbehelfs.....	288
(i) Kompetenz zur Beendigung der Eingriffsmaßnahme.....	288
(ii) Tatsachenbasis für die Prüfung	289
(iii) Verfahrensdauer	290
(4) Gewährung von Gehör	291
(a) Grundsätze	291
(b) Sanktionspraxis	292
(5) Zwischenergebnis.....	293
c) Verfahrensanforderungen des gerichtlichen Rechtsschutzes	294
aa) Strafrechtliche oder gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen.....	295
bb) Anwendbarkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes	296
cc) Grundsätze des Fair Trial	299
(1) Sanktionspraxis	302
(2) Rechtfertigung.....	304
dd) Rechtliches, öffentliches Gehör	305
(1) Sanktionspraxis	306
(2) Rechtfertigung.....	307
ee) Effektiver Rechtsschutz durch unabhängiges, unparteiliches Gericht	308
(1) Sanktionspraxis	311
(a) Überprüfungsumfang	312
(b) Verbindliche Entscheidungskompetenz	315
(2) Rechtfertigung.....	316
(a) Geeignetheit und Erforderlichkeit der Beschränkungen.....	317
(b) Angemessenheit der Beschränkungen	320
(aa) Entscheidungsmodus und -verfahren bei De-Listing.....	320

(bb) Pflicht zur Einrichtung eines Gerichts mit umfassender Entscheidungskompetenz?	322
ff) Reaktionen der Staatengemeinschaft	324
d) Zwischenergebnis	327
2. Rechtsschutz und Rechtskontrolle außerhalb des De-Listing-Verfahrens.....	328
a) Rechtmäßigkeit und Rechtsverbindlichkeit von Entscheidungen.....	329
aa) Schwere und Offensichtlichkeit des Verstoßes	331
bb) Rechtsfolgenlösung: Anfechtbarkeit	331
cc) Rechtmäßigkeitsvermutungen.....	332
dd) Stellungnahme: Rechtmäßigkeit als Problem der Feststellungsbefugnis	333
b) Feststellungsbefugnis der Nichtigkeit von Entscheidungen des Sicherheitsrats.....	335
aa) Sicherheitsrat.....	336
bb) IGH	339
(1) Problemkreise: Überblick.....	341
(2) Stand der Rechtsprechung.....	344
(a) Überprüfungszuständigkeit	344
(b) Überprüfungsumfang	347
(3) Rechtskontrolle von Sanktionsentscheidungen.....	351
cc) Mitgliedstaaten.....	353
(1) Willkür, Missbrauch, Verfahrensfehler	354
(2) Einfache Rechtsverstöße	355
(3) Sanktionspraxis	356
(a) Boykott des Sanktionsregimes insgesamt.....	356
(b) Aufhebung von einzelnen Sanktionen gegen Personen	357
dd) Generalversammlung	359
(1) Rechtskontrolle durch die Generalversammlung im Namen der Staatengemeinschaft?	360
(2) Sanktionspraxis	362
IV. Ergebnisse.....	364
V. Schluss	373
E. Literaturverzeichnis.....	377

