

Die wirtschaftlichen Maßnahmen des Sicherheitsrates nach dem 11. September 2001 im völkerrechtlichen Kontext – Von Wirtschaftssanktionen zur Wirtschaftsgesetzgebung?

Markus Wagner*

I. Einleitung	880
II. Bedeutungsklärung des Begriffes "Terrorismus" als notwendige Voraussetzung für das Handeln des Sicherheitsrates nach Kapitel VII?	882
1. Entwicklung der Definition des Begriffes Terrorismus auf nationaler Ebene	883
2. Die Anstrengungen auf internationaler Ebene	884
3. Reichweite des Begriffsmerkmals "international"	885
4. Negativabgrenzung	886
5. Ergebnis	887
III. Bisherige Wirtschaftssanktionen des UN-Sicherheitsrates	887
1. Definition	887
2. Analyse der gegen verschiedene Länder verhängten Sanktionen	889
a) Die Paralisierung des Sicherheitsrates in der Zeit des Kalten Kriegs: Die Fälle Südrhodesien und Südafrika	889
b) Weltinnenpolitik mittels Sanktionen des Sicherheitsrates zwischen 1990 und 2001?	890
aa) Irak	890
bb) Das ehemalige Jugoslawien	891
cc) Haiti	892
c) Die Effektivitätsdiskussion ab Mitte der 90er Jahre	893
IV. Staatlich geförderter Terrorismus als Mittel zur Durchsetzung von Staatszielen	895
V. Wirtschaftliche Maßnahmen gegen nicht-staatliche Akteure vor dem 11. September 2001	897
VI. Wirtschaftliche Maßnahmen gegen nicht-staatliche Akteure nach dem 11. September 2001	899
1. S/RES/1368	900
2. S/RES/1373	900
3. Unterschiede zu den bislang ergriffenen Maßnahmen	904
4. Rechtmäßigkeit der in S/RES/1373 ergriffenen Maßnahmen	906
a) Vorliegen der Voraussetzungen von Artikel 39 SVN	906
b) Zulässigkeit der mit S/RES/1373 erlassenen Maßnahmen nach Kapitel VII SVN	907
5. Probleme des quasi-legislativen Charakters der Maßnahmen des Sicherheitsrates – Der Sicherheitsrat als Weltgesetzgeber und/oder Wahrer des Weltfriedens	909
a) Existenz und Reichweite der Legislativbefugnisse des Sicherheitsrates	910
aa) Artikel 31 Absatz 3 <i>lit.</i> b) WVRK analog	911
bb) Einschränkung des Anwendungsbereichs der Maßnahmen auf durch al-Kaida verübte Anschläge	912
b) Die mögliche unmittelbare Anwendbarkeit von Resolutionen des Sicherheitsrates und ihre Folgen	913
6. Die Bindung des Sicherheitsrates beim Erlass von Maßnahmen nach Kapitel VII SVN an die menschenrechtlichen Mindeststandards	915
VII. Schlussfolgerungen	916
Summary	918

* Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg.

I. Einleitung

Die Ansicht, dass der Terrorismus augenblicklich die größte Bedrohung für die Welt darstellt, ist allgegenwärtig.¹ Die Ereignisse des 11. September 2001, aber auch die Anschläge in anderen Teilen der Welt (Djakarta, Kuta/Bali, Mombasa, Djerba, Riad, Koronadal/Philippinen, Casablanca, Istanbul) haben daran ohne Zweifel einen erheblichen Anteil.² Dabei wird vielmals staatlich geförderter Terrorismus und ohne staatliche Förderung von Privaten ausgeübter Terrorismus im gleichen Atemzug genannt,³ obwohl, wie später noch zu zeigen sein wird, eine zwar nicht immer trennscharfe, aber nichtsdestoweniger notwendige Unterscheidung vorzunehmen ist.⁴

Die derzeitige Situation zeigt, dass das Völkerrecht für diese neuen Herausforderungen durch Private nur unzureichende Mittel zur Verfügung stellt.⁵ Diese Erkenntnis ist nicht neu, wurde aber in der jüngeren Vergangenheit vermehrt in die breitere Öffentlichkeit getragen.⁶ Dies ist besonders evident angesichts der Bedrohung durch die neue Ausformung des Terrorismus, der durch sogenannte Netzwer-

¹ Siehe nur Alan M. Dershowitz, *Why Terrorism Works*, New Haven, London 2002, 2; eine Analyse der zu diesem Thema in den vergangenen Jahrzehnten veröffentlichten Literatur ergibt, dass entsprechende Aussagen auch schon früher gemacht wurden. Siehe z. B. Mark B. Baker, *Terrorism and the Inherent Right of Self-Defense (A Call to Amend Article 51 of the United Nations Charter)*, *Houston Journal of International Law* 10 (1987), 25 (25); Walter Laqueur, *Reflections on Terrorism*, *Foreign Affairs* 64 (1986), 86 (86); Rosalyn Higgins/Maurice Flory, Preface, in: Rosalyn Higgins/Maurice Flory (Hrsg.), *International Law and Terrorism*, London, New York 1997, S. xi.

² Siehe z. B. Erhard Haubold, *Bomben im Ferienparadies – Der Terror erreicht Südostasien*, FAZ vom 14.10.2002, 3; *Terroranschläge gegen israelische Touristen in Kenia – Tote und Verletzte in einem Hotel bei Mombasa/Raketenbeschuß eines Passagierflugzeugs*, FAZ vom 29.11.2002, 1; *Verhaftungen nach den Anschlägen von Casablanca – König Mohammed: Die Tat eines internationalen Netzwerks/Bush bietet Marokko Hilfe an*, FAZ vom 19.05.2003, 1; zu den Anschlägen in Istanbul siehe NZZ am Sonntag, *Die Kaida – Hydra des Terrors*, 23.11.2003, <<http://www.nzz.ch/dossiers/2003/terrorismus/2003.11.23-al-article98X9Q.html>> (23.11.2003); eine gute Übersicht über die Anschläge seit dem 11.09.2001 bietet die Deutsche Welle, *Die schwersten Anschläge seit dem 11. September 2001*, 22.11.2003, <http://www.dw-world.de/german/0,3367,1491_A_1038895_1_A,00.html> (24.11.2003).

³ Dershowitz, siehe Anm. 1, 2.

⁴ Siehe VI., unten.

⁵ Allain Pellet/Sarah Pellet, *The Aftermath of September 11*, *Tilburg Foreign Law Review* 10 (2002), 64 (69); Antonio Cassese, *Terrorism Is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law*, *European Journal of International Law* 12 (2001), 993 ff.; siehe aus der Literatur vor dem 11.09.2001 nur W. Michael Reisman, *International Legal Responses to Terrorism*, *Houston Journal of International Law* 22 (1999), 3 ff.; Ruth Wedgwood, *Responding to Terrorism: The Strikes Against Bin Laden*, *Yale Journal of International Law* 24 (1999), 559 ff. Vor dieser Problematik stand auch die europäische Gemeinschaft beim Erlass der entsprechenden Verordnung, die zusätzlich zu Artikel 60 und 301 EG auch auf Artikel 308 EG gestützt wurde. Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates vom 27.12.2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, Amtsblatt L 344, 28.12.2001. Schon aus dem Titel dieser Verordnung wird die Zielrichtung – private Akteure – deutlich. Siehe hierzu Nicola Venemanni, *Country Report on the European Union*, Papier vorbereitet für eine Konferenz mit dem Titel: *Terrorism as a Challenge for National and International Law*, Heidelberg, 24.-25.01.2003, <<http://edoc.mpil.de/conference-on-terrorism/country/eu.pdf>> (23.11.2003), 28 und 39.

ke erfolgt und von bislang nur wenig in Erscheinung getretenen Akteuren unter Verwendung neuer Waffen und vor einem neuen ideologischen Hintergrund durchgeführt wird.⁷ Nach Hirschmann ist dieser neue Typus von Terrorismus durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

“Die Terroristen von heute sind Teile von nur wenig fassbaren, unauffälligen Organisationen, operieren mit Hilfe einer horizontalen statt hierarchischen Struktur, haben schwer identifizierbare oder identifizierte Ziele, sind bereiter eine Vielzahl von wahllosen Opfern zu treffen und bekennen sich im Vergleich zu früheren Zeiten seltener zu Anschlägen.”⁸

Diese Akteure passen nicht in das althergebrachte und auf Nationalstaaten aufbauende, westfälische System der internationalen Beziehungen. Auch die bisher von Staaten oder internationalen Organisationen verhängten “Generationen” von Sanktionen⁹ können nur bedingt als Beispiele für die Beantwortung der sich stellenden rechtlichen Probleme herangezogen werden.

Es stellt sich daher die Frage, wie mit dieser Situation umzugehen ist, welche Antworten das bestehende System der kollektiven Sicherheit gibt und an welchen Stellen es eine Notwendigkeit zur Anpassung an die neuen Bedrohungsszenarien gibt. Vorliegend sollen daher drei Thesen belegt werden. Die Praxis des Sicherheitsrates zeigt, vor allem angesichts der bislang schon vollzogenen Änderungen von Wirtschaftssanktionen bis Mitte der 1990er Jahre, dass der Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch private Terrornetzwerke nicht mehr mit Wirtschaftssanktionen im klassischen Sinn begegnet werden kann. Vielmehr hat sich der Sicherheitsrat dabei einer bisher nicht bekannten Form von (Welt-)Wirtschaftsgesetzgebung bedient. Der Mangel einer eindeutigen Definition – oder einer wenigstens Mindestvoraussetzungen nennenden Auflistung von Merkmalen – des Terrorismus ist in Anbetracht der möglichen Maßnahmen ein bedeutendes Manko. Die getroffenen Maßnahmen sind trotz Bedenken mit der Satzung der Vereinten Nationen vereinbar. Insbesondere der abstrakt-generelle Charakter der Sicherheitsratsresolution S/RES/1373 wirft Fragen hinsichtlich der Reichweite der

⁶ Z. B. Johannes Rau, *Gemeinsam handeln – Deutschlands Verantwortung in der Welt*, “Berliner Rede 2003” von Bundespräsident Johannes Rau am 19.05.2003 im Maxim Gorki Theater Berlin, 19.05.2003, 10. Die Rede ist abrufbar unter <www.bundespraesident.de/Downloads/berliner_rede_2003_19_05_03.pdf> (23.11.2003). Der Bundespräsident nennt dabei ausdrücklich den Terrorismus als eines der Probleme, auf die das Völkerrecht Antworten geben müsse.

⁷ Frank Schorkopf, *Behavioural and Social Science Perspectives on Political Violence*, Papier vorbereitet für eine Konferenz mit dem Titel: *Terrorism as a Challenge for National and International Law*, Heidelberg, 24.-25.01.2003, <<http://edoc.mpil.de/conference-on-terrorism/country/schorkopf.pdf>> (23.11.2003); Anne-Marie Slaughter/William Burke-White, *An International Constitutional Moment*, *Harvard International Law Journal* 43 (2002), 1 (2); zur inneren Struktur und der möglichen Zukunft von al-Kaida Jessica Stern, *The Protean Enemy*, *Foreign Affairs* 82 (2003/4), 27.

⁸ Kai Hirschmann, *The Changing Face of Terrorism*, *International Politics and Society* 3/200, Juli 2003, <http://www.fes.de/ipg/ipg3_2000/arhirschmannneu.htm> (23.11.2003/Übersetzung des Autors). Hinzuzufügen sind dieser Beobachtung noch die Unterschiede hinsichtlich der – jedenfalls behaupteten – zentraleren Bedeutung von Religion sowie die Bereitschaft, sich in Konflikten auch mit regulären Armeen auseinanderzusetzen.

⁹ Peter Wallensteen, *A Century of Economic Sanctions: A Field Revisited*, *Uppsala Peace Research Papers* No. 1, 2000, 1.

noch zulässigen Maßnahmen auf. Es bleibt abzuwarten, inwieweit eventuell in der Zukunft zu treffende Maßnahmen als durch die Satzung gedeckt angesehen werden können. Die mit S/RES/1373 verfolgte Zielsetzung – die Trockenlegung der Finanzquellen von Terroristen – gelingt nur in bedingtem Maße und kann kurzfristig keine Anschläge verhindern. Angesichts der geringen Kosten eines einzelnen Anschlags ist dies offenkundig. Langfristig scheinen diese Maßnahmen – wenn auch nur eingeschränkt – durchaus Möglichkeiten zur Bekämpfung der Finanzierung des internationalen Terrorismus zu bieten.

Zur Untermauerung dieser Thesen soll in einem ersten Schritt dargelegt werden, was unter Terrorismus zu verstehen ist (II.). Sodann werden die bislang vom Sicherheitsrat verhängten Wirtschaftssanktionen untersucht (III.). Daran schließt sich ein Überblick über die Maßnahmen gegen staatlich geförderten Terrorismus an (IV.). Anschließend werden wirtschaftliche Maßnahmen vor (V.) und nach dem 11. September 2001 dargestellt (VI.), wobei der letzte Abschnitt auch beleuchtet, inwiefern die vom Sicherheitsrat ergriffenen Maßnahmen noch von der SVN gedeckt sind. Schließlich sollen einige Schlußfolgerungen aus dem bis dahin Erarbeiteten gezogen werden (VII.).

II. Bedeutungsklärung des Begriffes “Terrorismus” als notwendige Voraussetzung für das Handeln des Sicherheitsrates nach Kapitel VII?

Schon im Jahr 1983 hat eine Untersuchung des Niederländers Alex P. Schmid ergeben, dass zwischen 1936 und 1981 nicht weniger als 109 unterschiedliche Definitionen des Terrorismus entwickelt worden waren.¹⁰ In der Folgezeit traten weitere hinzu – insbesondere nach dem 11. September 2001. Das von der Generalversammlung der Vereinten Nationen eingesetzte Ad Hoc Committee on International Terrorism¹¹ hatte zudem schon 1972 festgestellt, dass die Festlegung auf eine einheitliche Definition des Terminus “Terrorismus” aufgrund der unterschiedlichen Ansichten der Mitgliedstaaten undurchführbar sei.¹² Ähnliche Aussagen sind von bedeutenden Vertretern in der Wissenschaft gemacht worden. So konstatierte die IGH-Richterin Rosalyn Higgins 1997, dass Terrorismus ein Begriff ohne juristische Bedeutung sei. Es sei lediglich eine zweckmäßige Möglichkeit, auf Aktivitäten anzuspielen, unabhängig davon, ob sie von Staaten oder von Privaten durchgeführt würden, die weithin abgelehnt werden und bei denen entweder die verwendete Methode unrechtmäßig, das getroffene Ziel illegitim ist oder beides.¹³ Mithin könnte man meinen, dass die Suche nach einer Definition der nach dem heiligen Gral äh-

¹⁰ Alex P. Schmid, *Political Terrorism: A Research Guide*, 1983, 76-77; diesbezüglich erweitert und besprochen in 2. Auflage, 1988, 5 ff.

¹¹ A/RES/3034 (XXVII), 18.12.1972, GAOR, 27th Session, A/8969.

¹² Report of the Ad Hoc Committee on International Terrorism, GAOR 28th Session, Suppl. No. 28 (A/9028), 11-12.

nelt¹⁴ oder dass man – in Anlehnung an das Zitat des Richters Potter Stewart vom amerikanischen Supreme Court¹⁵ – Terrorismus zwar nicht definieren könne, diesen aber erkenne, wenn man ihn wahrnehme. Nichtsdestoweniger und trotz der immensen Fülle von bisher entwickelten Definitionen scheint es doch möglich und in Anbetracht der bis zum Krieg reichenden potentiellen Gegenmaßnahmen sogar geboten zu sein, eine Definition des Terrorismus oder zumindest einige seiner konstitutiven Merkmale für das weitere Vorgehen zu Grunde zu legen.¹⁶ Dies erscheint insbesondere deswegen notwendig, weil mit S/RES/1368 vom 12. September 2001 zum ersten Mal die Aussage getroffen wurde, dass „j e d e Handlung des internationalen Terrorismus eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt“.¹⁷

1. Entwicklung der Definition des Begriffs Terrorismus auf nationaler Ebene

Eine vergleichende Analyse der nationalen Anstrengungen im Kampf gegen den Terrorismus ergibt,¹⁸ dass sich momentan zwei unterschiedliche Grundkonzeptionen gegenüberstehen. Während einige Staaten wie Kanada und Großbritannien den Begriff Terrorismus legal definieren,¹⁹ kriminalisieren andere Staaten wie z. B. Deutschland und Frankreich bestimmte Handlungen, verhindern dabei aber, eine Definition von Terrorismus in gesetzlicher Form niederzulegen.²⁰ Dabei scheint die Zahl derjenigen Staaten, die lediglich – ähnlich der Konzeption im deutschen StGB hinsichtlich der Geldwäsche – Vortaten aufzählen, aber keine abschließende Definition bieten, noch zu überwiegen, obwohl – gerade auch auf Grundlage des EU-Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung²¹ – eine Tendenz in die andere Richtung zu beobachten ist.

¹³ Rosalyn Higgins, *The General International Law of Terrorism*, in: Rosalyn Higgins/Maurice Flory (Hrsg.), *International Law and Terrorism*, London, New York 1997, 13 (28) – Übersetzung des Autors. Ähnlich Richard Baxter, *A Skeptical Look at the Concept of Terrorism*, *Akron Law Review* 7 (1974), 380 ff. und Walter Laqueur, *We Can't Define "Terrorism," but We Can Fight It*, *The Wall Street Journal*, 15.07.2002, A12.

¹⁴ Geoffrey Levitt, *Is "Terrorism" Worth Defining?*, *Ohio Northern University Law Review* 13 (1986), 97 (97).

¹⁵ *Jacobellis v. Ohio*, 378 U.S. 184, 197 (1964).

¹⁶ Christian Walter, *Defining Terrorism in National and International Law*, <<http://edoc.mpil.de/conference-on-terrorism/present/walter.pdf>> (30.05.2003); Louis Rene Beres, *The Legal Meaning of Terrorism for the Military Commander*, *Connecticut Journal of International Law* 11 (1995), 1 (4); M. Cherif Bassiouni, *International Terrorism*, in: *International Criminal Law, Vol. I – Crimes*, M. Cherif Bassiouni (Hrsg.), Ardsley/NY, 2. Auflage, 1999, 765 (769); Jean-Marc Sorel, *Some Questions About the Definition of Terrorism and the Fight Against Its Financing*, *European Journal of International Law* 14 (2003), 365 (366); Robert Leicht, *Der Globale Krieg*, *Die Zeit*, 27.11.2003, 1.

¹⁷ Siehe hierzu VI., 0. unten (Hervorhebung des Autors).

¹⁸ Siehe hierzu genauer Walter (Anm. 16).

¹⁹ Siehe section 1 of the Terrorism Act 2000 (UK) und section 83.01 (1) of the Canadian Criminal Code.

²⁰ Siehe § 129a dStGB und Artikel 421-1 des französischen Code Pénal.

2. Die Anstrengungen auf internationaler Ebene

Die Situation auf internationaler Ebene ist erheblich weniger komplex. Dies ist augenscheinlich, wenn man die wichtigsten internationalen Verträge und Erklärungen zur Bekämpfung des Terrorismus vergleicht.²² Bisher ist es der Staatengemeinschaft nicht gelungen, sich auf eine einheitliche Definition für den Terrorismus zu verständigen. Vielmehr ist – dies ist gerade in den Konventionen betreffend den Luftverkehr offensichtlich²³ – eine fortschreitende Ausweitung derjenigen Handlungen zu beobachten, die aufgrund ihrer "terroristischen Natur" kriminalisiert werden. Ihre vorläufige Kulmination fand diese Entwicklung in dem am 9. Dezember 1999 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedeten Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung von Terrorismus.²⁴ Aus diesem Übereinkommen²⁵ und den vorgenannten Entwicklungen auf nationaler Ebene lassen sich eine Reihe von Elementen – objektiv wie auch subjektiv – ableiten, die der nachfolgenden Betrachtung zugrunde gelegt werden sollen.

Auch wenn sich in einer Reihe neuerer Terrorismusgesetzgebungen eine Tendenz abzeichnet, auch Gewalt gegen Objekte zu erfassen, so beschränkt sich das IÜBFT auf die Ausübung physischer Gewalt gegenüber Personen. Eine Ausnahme bildet die bislang allerdings noch in der Entwurfsphase befindliche Comprehensive Convention on International Terrorism, welche in Artikel 2 Absatz 1 *lit.* (b) und (c) auch Gewalt gegen Gegenstände erfasst.²⁶ Trotz dieser Entwicklung auf inter-

²¹ Rahmenbeschluss des Rates vom 13.06.2002 zur Terrorismusbekämpfung, Amtsblatt L 164 vom 22.06.2002, 3 ff., insbesondere 4 ff.

²² Für einen Überblick siehe United Nations, United Nations Treaty Collection – Conventions on Terrorism, <<http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp>> (30.05.2003).

²³ Christopher C. Joyner/Robert A. Friedlander, International Civil Aviation, in: International Criminal Law, Vol. I – Crimes, M. Cherif Bassiouni (Hrsg.), Ardsley/NY, 2. Auflage, 1999, 837 ff.

²⁴ A/RES/54/109, International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 09.12.1999, im folgenden IÜBFT. Anfang Oktober 2003 war das Übereinkommen von 132 Staaten unterzeichnet und von 92 Staaten ratifiziert worden. United Nations Treaty Database, International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 09.12.1999, <http://untreaty.un.org/ENGLISH/Status/Chapter_xviii/treaty11.asp> (23.11.2003). Auffällig ist der sprunghafte Anstieg der Zahl der Ratifikationen nach der Verabschiedung von S/RES/1373. Siehe zum Übereinkommen allgemein Roberto Lavalle, The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 60 (2000), 491 ff. und Anthony Aust, Counter-Terrorism – A New Approach – The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, Max Planck Yearbook of United Nations Law 5 (2001), 285 ff.

²⁵ Hierbei ist insbesondere Artikel 2 I *lit.* (b) von Bedeutung, welcher neben den in anderen Terrorismuskonventionen erwähnten Taten die folgenden Handlungen kriminalisiert: "Any other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or to abstain from doing any act."

²⁶ United Nations, Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17.12.1996, Sixth session (28.01.-01.02.2002), GAOR 57th Session, Suppl. No. 37 (A/57/37), 11.02.2002 und GAOR 57th Session, Suppl. No. 37 (A/57/37) Corr. 1, 18.10.2002.

nationaler Ebene – und einer ähnlichen in einigen nationalen Rechtsordnungen –, die zunehmend Gewalt auch gegen Gegenstände einbeziehen, sind als taugliche Tatobjekte lediglich Personen anzusehen.

In subjektiver Hinsicht ist Voraussetzung, dass durch die Tat entweder die gesamte oder ein Teil der Bevölkerung eingeschüchtert oder eine Regierung oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen bewegt werden soll. Von Bedeutung ist auch, ob eine ideologische Zielsetzung notwendige Voraussetzung für die Bejahung des Vorliegens von Terrorismus ist. Ein ideologischer Hintergrund wird weder in der Finanzierungskonvention noch in der Comprehensive Convention on International Terrorism verlangt. Nichtsdestoweniger ist dies, gerade um eine Abgrenzung z. B. zur Sachbeschädigung zu ermöglichen, notwendig. Ein terroristischer Anschlag ist gerade dadurch gekennzeichnet, dass als ungerecht empfundene Verhältnisse verändert und als legitim angesehene Ziele erreicht werden sollen.²⁷ Dies ist fast unabdingbar mit einer unterschiedlichen ideologischen Einstellung der Entscheidungsträger verbunden.

3. Reichweite des Begriffsmerkmals “international”

Darüber hinaus ist aber noch der Inhalt des Merkmals “international” klärungsbedürftig. Im Gegensatz zu Artikel 7 Absatz 1 und 2 IÜBFT enthält S/RES/1373 keine diesbezügliche Limitierung.²⁸ Während eindeutig grenzüberschreitende Akte im Sinne des Territorialitäts-, des passiven oder aktiven Persönlichkeitsprinzips – z. B. die Tatsache, dass der oder die Täter ihren Anschlag in einem anderen Staat ausüben, der oder die Täter selbst aus einem anderen Land stammen oder er oder sie zielgerichtet Individuen aus einem anderen Land als Ziele auswählen – diesbezüglich keine besonderen Schwierigkeiten aufwerfen, stellt sich die Situation hinsicht-

²⁷ Jochen Abr. Frowein, Der Terrorismus als Herausforderung für das Völkerrecht, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 62 (2002), 879 (883) und insbesondere Schmid (Anm. 10), 1988, 5.

²⁸ Artikel 7 IÜBFT lautet: 1. Each State Party shall take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the offences set forth in article 2 when: (a) The offence is committed in the territory of that State; (b) The offence is committed on board a vessel flying the flag of that State or an aircraft registered under the laws of that State at the time the offence is committed; (c) The offence is committed by a national of that State.

2. A State Party may also establish its jurisdiction over any such offence when: (a) The offence was directed towards or resulted in the carrying out of an offence referred to in article 2, paragraph 1, subparagraph (a) or (b), in the territory of or against a national of that State; (b) The offence was directed towards or resulted in the carrying out of an offence referred to in article 2, paragraph 1, subparagraph (a) or (b), against a State or government facility of that State abroad, including diplomatic or consular premises of that State; (c) The offence was directed towards or resulted in an offence referred to in article 2, paragraph 1, subparagraph (a) or (b), committed in an attempt to compel that State to do or abstain from doing any act; (d) The offence is committed by a stateless person who has his or her habitual residence in the territory of that State; (e) The offence is committed on board an aircraft which is operated by the Government of that State.

lich der ebenfalls als Merkmal erarbeiteten ideologischen Zielsetzung als problematischer dar.

So ist die Frage zu beantworten, ob es für die Bejahung des Merkmals "international" als ausreichend erachtet werden kann, dass ein Anschlag, der in einem Staat X stattfindet, nur dessen Staatsbürger betrifft und von einem Staatsangehörigen des Staates X ausgeführt wird, die ideologische Zielsetzung verfolgt, das Verhalten des betreffenden Heimatstaates in einem bestimmten außenpolitischen Bereich und geographisch eingeschränkt zu verändern. Während es auf den ersten Blick möglich erscheint, auch eine solche Tat als internationalen Terrorismus einzuordnen, wird der damit eröffnete Anwendungsbereich des Begriffs "internationaler Terrorismus" möglicherweise überdehnt. Angewendet auf die durch die Rote Armee Fraktion oder die Irisch Republikanische Armee verübten Anschläge bedeutete eine so weite Auslegung, dass deren rein innerstaatlichen Anschläge aufgrund der zumindest ebenfalls ideologisch umfassten Änderung bestimmter außenpolitischer Felder der Bundesrepublik Deutschland (z. B. die NATO-Militärpolitik) bzw. der Ausbildung in anderen Staaten dem Begriff "internationaler Terrorismus" mit allen beschriebenen Konsequenzen unterfielen.²⁹ Daher ist im Einzelfall differenzierend darauf abzustellen, ob eine starke Bindung (z. B. durch Ausbildung in ideologischer wie auch waffentechnischer Hinsicht) an bestehende internationale Netzwerke besteht bzw. im Ausland erfolgt oder die Finanzierung des in Frage stehenden Anschlags durch ein solches Netzwerk erfolgt. Erst wenn eines dieser Kriterien zu einem rein innerstaatlichen Anschlag hinzutritt, kann das Begriffsmerkmal "international" als vorliegend erachtet werden.

4. Negativabgrenzung

Vom Begriff des Terrorismus nicht umfasst ist die Einbeziehung der Zivilbevölkerung in Kampfhandlungen durch Gräueltaten an der Zivilbevölkerung wie Vergewaltigungen, Hinrichtungen oder die Verwendung als menschliche Schutzschilde. Die Subsumtion solcher Maßnahmen unter "Terrorismus" verwischt die ohnehin nur schwer nachzuzeichnenden begrifflichen Konturen.³⁰ Zum einen ist eine

²⁹ Mit der Feststellung des Vorliegens einer Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ist nicht *per se* eine bestimmte Rechtsfolge verbunden. Eine solche muss erst noch durch einen Beschluss des Sicherheitsrats eingeleitet werden, wobei allerdings nach der Feststellung einer Bedrohungslage keine Verpflichtung zum Handeln besteht (s. z. B. Resolutionen betreffend die Situation im Kosovo, S/RES/1199 vom 23.09.1998). Diesbezüglich genießt der Sicherheitsrat einen weiten Ermessensspielraum. Jochen Abr. Frowein/Nico Krisch, in: Bruno Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations – A Commentary*, Band I, 2. Auflage 2002, Article 41, Rn. 11. Ähnlich – wenngleich bezogen auf Artikel 51 SVN – schon Oscar Schachter, *The Lawful Use of Force by a State Against Terrorists in Another Country*, *Israel Yearbook on Human Rights* 19 (1989), 209 (216).

³⁰ Daher ist die Einordnung von kriegerischen Maßnahmen als Terrorismus abzulehnen. Hans-Peter Gasser, *Acts of Terror, "Terrorism" and International Humanitarian Law*, *Revue Internationale de la Croix-Rouge* 84 (2002), No. 847, 547 (547); Eric Markusen/David Kopf, *The Holocaust and Strategic Bombing – Genocide and Total War in the Twentieth Century*, Boulder, San Francisco,

Unterscheidung zwischen Terrorismus und Terror vorzunehmen – letzterer ist eine von persönlichen Gefühlen beeinflusste Angst.³¹ Die bloße Auslösung dieses Gefühls kann nicht ausreichen, um die in Frage stehende Handlung als solche des Terrorismus einzustufen.

Überdies ist entsprechendes Verhalten nach der IV. Genfer Konvention, deren diesbezüglich maßgebliche Bestimmungen als völkergewohnheitsrechtlich anerkannt angesehen werden können, und den beiden Genfer Protokollen von 1977 verboten.³²

5. Ergebnis

Nach alledem muss ein Akt, um völkerrechtlich als terroristische Handlung gelten zu können, folgende Merkmale erfüllen: (1) Gewalt gegenüber Personen; (2) Ziel der Einschüchterung der gesamten oder eines Teils der Bevölkerung oder die Absicht eine Regierung oder internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu bewegen; (3) ideologischer Hintergrund des Anschlages; (4) keine durch das humanitäre Völkerrecht abgedeckte Kriegshandlung. Die Handlungen des 11. Septembers 2001 erfüllen zweifelsohne die erwähnten Merkmale. Diese Feststellung erlaubt allerdings noch keinerlei Schlüsse auf die daraus zu ziehenden Rechtsfolgen. Dieser Frage soll im Anschluss an die Untersuchung der bisher vom Sicherheitsrat verhängten wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen gegenüber staatlichen Akteuren nachgegangen werden.

III. Bisherige Wirtschaftssanktionen des UN-Sicherheitsrates

1. Definition

Ein Blick in Wörterbücher zeigt, dass der Begriff Sanktion zumeist als Zwangs- oder Strafmaßnahme zu verstehen ist, die von mehreren Staaten durchgeführt wird und sich gegen die Verletzung völkerrechtlicher Pflichten durch einen anderen Staat richtet.³³ Allerdings ist der Begriff selbst weder in Verträgen noch in anderen

Oxford, 1995, 151 mit Zitat des ehemaligen britischen Premierministers Chamberlain. Siehe ebenfalls Higgins (Anm. 13), 15; Robert A. Friedlander, *Terror-Violence: Aspects of Social Control*, 1983; David F. Forte, *Terror and Terrorism: There Is a Difference*, *Ohio Northern University Law Review* 13 (1986), 38 (42).

³¹ Diese Unterscheidung wurde schon vom 6. Unterkomitee der Generalversammlung im Jahr 1994 vorgenommen, siehe A/49/743, *Measures to Eliminate International Terrorism*, 02.12.1994.

³² IV. Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen im Krieg, 12.08.1949, BGBl. II, 1133, U.N.T.S., Bd. 75, 287; Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12.08.1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I), 08.06.1977, BGBl. 1990 II 1551, U.N.T.S. Bd. 1125, 3; Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12.08.1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II), 08.06.1977, BGBl. 1990 II, 1637, U.N.T.S. Bd. 1125, 609.

Dokumenten zu finden.³⁴ Dies trifft sowohl für die SVN wie auch beispielsweise für die Entwürfe der ILC zur Staatenverantwortlichkeit zu. So verwendet die SVN in Kapitel VII den Begriff Maßnahmen (*measures, mesures*). Dies ist auch ein Grund dafür, dass die ILC in ihrem letzten Entwurf zur Staatenverantwortlichkeit aus dem Jahr 2001 diese Terminologie nicht verwendet.³⁵

Gleichwohl steht fest, dass durch die Verhängung von Maßnahmen im Rahmen von Kapitel VII der SVN ein Staat dazu angehalten werden soll, einen Friedensbruch zu beenden oder eine Friedensbedrohung nicht fort dauern zu lassen.³⁶ Derartige Sanktionen können sowohl nicht-militärische wie auch militärische Maßnahmen umfassen, wobei vorliegend nur diejenigen nach Art. 41 SVN in die Betrachtung einbezogen werden sollen. Letztlich kann eine Sanktion somit als Maßnahme eines oder mehrerer Staaten oder einer internationalen Organisation angesehen werden, um den in Frage stehenden Staat dazu zu bewegen, einen zu erwartenden Rechtsbruch entweder nicht zu begehen³⁷ oder einen schon bestehenden zu beenden.³⁸

Wirtschaftliche Sanktionen sind dadurch gekennzeichnet, dass durch sie zumeist versucht wird, Staaten zu isolieren, z. B. durch die Unterbrechung von zwischenstaatlichem Handel (Boykotte, Embargen, Blockaden) oder die Beschlagnahme von staatlichen Auslandsvermögen. Die Bandbreite der damit verfolgten Ziele ist dabei sehr groß und kann von einem Politikwechsel bis hin zur Verlegung von Truppen oder sogar bis zu einem Regimewechsel reichen.³⁹ Mithin stehen wirtschaftliche Maßnahmen zwischen diplomatischen Druckmitteln auf der einen Seite und militärischen Maßnahmen auf der anderen.

³³ Gerhard Wahrig, Deutsches Wörterbuch, 1996, 1343.

³⁴ Jean Combacau, Sanctions, in: Encyclopedia of Public International Law IV, Rudolf Bernhardt (Hrsg.), Amsterdam 2000, 311 (311).

³⁵ International Law Commission, Commentaries to the draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts, adopted by the International Law Commission at its fifty-third session (2001), 181 und 325. Gleichwohl taucht der Begriff in der von der ILC erstellten Kommentierung an verschiedenen Stellen auf. Torsten Stein, International Measures Against Terrorism and Sanctions By and Against Third States, Archiv für Völkerrecht 30 (1992), 38 ff.

³⁶ A/50/60 – S/1995/1, Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations, 03.01.1995, 16.

³⁷ Dieser Präventivcharakter von Sanktionen wird im Supplement der Agenda for Peace besonders hervorgehoben, siehe Anm. 36, 16.

³⁸ Mohammed S. Daoudi/M.S. Dajani, Economic Sanctions, 1983, 8; Christopher C. Joyner, Sanctions, Compliance and International Law: Reflections on the United Nations' Experience Against Iraq, Virginia Journal of International Law 32 (1991), 1 (3); Makio Miyagawa, Do Economic Sanctions Work?, London 1992, 7. Enger Margaret P. Doxey, International Sanctions in Comparative Perspective, 2. Auflage, New York 1996, 9. Zur Unterscheidung von präventivem und repressivem Verhalten, siehe Fred Grünfeld, The Effectiveness of United Nations Economic Sanctions, in: Willem J.M. van Genugten/Gerard A. de Groot (Hrsg.), United Nations Sanctions – Effectiveness and Effects, Especially in the Field of Human Rights, A Multidisciplinary Approach, 1999, 113 ff.

³⁹ Joyner (Anm. 38), 3.

2. Analyse der gegen verschiedene Länder verhängten Sanktionen

Das Jahr 1990 kann als Wendepunkt in der Praxis des Sicherheitsrates hinsichtlich der Verhängung wirtschaftlicher Sanktionen verstanden werden.⁴⁰ Wurden vor 1990 lediglich in zwei Fällen derartige Sanktionen verhängt – und Artikel 41 SVN dementsprechend auch als *“dead letter”* bezeichnet –,⁴¹ geschah dies danach in einer größeren Zahl von Fällen in schneller zeitlicher Abfolge.

a) Die Paralyisierung des Sicherheitsrates in der Zeit des Kalten Kriegs: Die Fälle Südrhodesien und Südafrika

In chronologischer Hinsicht ist der Fall Südrhodesiens an erster Stelle zu nennen. Nachdem die international nicht anerkannte Regierung des heutigen Simbabwe sich von der Kolonialmacht Großbritannien am 11. November 1965 losgesagt hatte, verhängten die Vereinten Nationen auf Antrag Großbritanniens Wirtschaftssanktionen gegen Südrhodesien.⁴² Die anfänglich nur auf Waffen und wirtschaftlich für Südrhodesien bedeutende Güter beschränkten Sanktionen wurden bis 1977 schrittweise erweitert.⁴³ Diese Maßnahmen wurden von einer Vielzahl von Ländern nicht beachtet und werden weithin als ineffektiv erachtet.⁴⁴ Der Sicherheitsrat hob diese Maßnahmen nach 13 Jahren und der Übernahme der Kontrolle Südrhodesiens durch die Kolonialmacht Großbritannien wieder auf.⁴⁵

Die südafrikanische Regierung beschloß schon vor 1960 eine Vielzahl von Maßnahmen, die alle auf die Verwirklichung der Politik der Rassentrennung zielten. Die Situation erlangte mit dem als *Sharpeville Massacre* in die Geschichte eingegangenen Ereignis am 21. März 1960 eine neue Qualität, als friedliche Proteste von der südafrikanischen Polizei blutig niedergeschlagen wurden und eine Vielzahl von Toten zu beklagen war. Trotz vermehrter Anstrengungen erließ der Sicherheitsrat erst im Jahr 1977 ein völkerrechtlich verbindliches Waffenembargo,⁴⁶ nachdem zuvor eine Reihe von völkerrechtlich nichtbindenden Empfehlungen sowohl vom Sicher-

⁴⁰ Frowein/Krisch (Anm. 29), Article 41 Rn. 5.

⁴¹ Frowein/Krisch (Anm. 29), Article 41 Rn. 4.

⁴² S/RES/216, 12.11.1965 und S/RES/232, 16.12.1966. Vgl. zum ganzen J.E.S. Fawcett, Security Council Resolutions on Rhodesia, British Yearbook on International Law 41 (1965/66), 103 ff.; Leonard T. Kapungu, The United Nations and Economic Sanctions Against Rhodesia, 1973, 39 ff.; Vera Gowlland-Debbas, Collective Responses to Illegal Acts in International Law – United Nations Action in the Question of Southern Rhodesia, 1990.

⁴³ S/RES/253, 29.05.1966; S/RES/277, 18.03.1970; S/RES/388, 06.04.1976 und S/RES/409, 27.05.1977.

⁴⁴ Daoudi/Dajani (Anm. 38), 88; Frowein/Krisch (Anm. 41), Rn. 4; Hans-Konrad Ress, Das Handelsembargo, 2000, 91. Siehe aber Robert Sutcliffe, The Political Economy of Rhodesian Sanctions, 114 der behauptet, “in the context of what they were designed to achieve, sanctions have almost worked. If this seems a strange conclusion it is only because of the widespread delusions about what the working of sanctions would entail.”

⁴⁵ S/RES/460, 21.12.1979.

⁴⁶ S/RES/418, 4.11.1977.

heitsrat wie auch von der Generalversammlung ausgesprochen worden war.⁴⁷ Weitergehende bindende Handelsmaßnahmen scheiterten an den Vetos der USA und Großbritanniens, jedoch forderte der Sicherheitsrat mit S/RES/569 die Staaten zu einem freiwilligen Handelsembargo auf.⁴⁸ Dieses Embargo hatte bis 1994 Bestand, als der Sicherheitsrat durch S/RES/919 alle auf Südafrika bezogenen Maßnahmen aufhob und damit auch das (einzige völkerrechtlich verbindliche) Waffenembargo beendete.⁴⁹

b) Weltinnenpolitik mittels Sanktionen des Sicherheitsrates zwischen 1990 und 2001?

Diese Situation änderte sich dramatisch mit dem Ende des Ost-West-Konflikts. Die Zahl der verhängten Sanktionen durch die Vereinten Nationen lag zwischen 1990 und 2003 bei 14 Fällen.⁵⁰ Die Sanktionen zu Beginn dieser Periode sind im Wesentlichen dadurch charakterisiert, dass sie – wie in den Fällen Irak, Haiti und Jugoslawien – zu einer weitgehenden Abschottung des sanktionierten Gebietes, teils unter Einbeziehung militärischer Mittel zur Durchsetzung der Embargen, führten.⁵¹

aa) Irak

Das erste Anzeichen für diese sich abzeichnende neue Entwicklung markierte die Entscheidung des Sicherheitsrates zur Sanktionierung des Irak im Jahr 1990. Angefangen mit S/RES/661 wurde ein umfassendes Handelsembargo gegen den Irak verhängt, wovon nur medizinische Güter, Nahrungsmittel und andere humanitär wichtige Güter ausgenommen waren.⁵² Dieses Sanktionsregime wurde auch nach Ende des Irak-Krieges fortgeführt.⁵³ Das *Oil-for-Food*-Programm wurde im Frühjahr 1995 begonnen und erlaubte die Ausfuhr von Öl im Wert von US\$ 1 Mrd. in einem Zeitraum von jeweils 90 Tagen, dessen Erlös für humanitäre Hilfsgüter verwendet wurde.⁵⁴ Die notwendigen Vorbereitungen für die Umsetzung dieses Programms waren im Dezember 1996 abgeschlossen.⁵⁵ Dennoch dauerte es

⁴⁷ Siehe Thomas Roeser, *The Arms Embargo of the UN Security Council against South Africa*, *German Yearbook of International Law* 31 (1988), 574 ff.; Bernd Lindemeyer, *Schiffsembargo und Handelsembargo*, 1975, 337 ff.

⁴⁸ S/RES/569, 26.07.1985.

⁴⁹ S/RES/919, 25.05.1994. Die Effektivität dieses Waffenembargos, kann – wie auch die aller in den 90er Jahren verhängten Waffenembargen – als nur sehr gering eingestuft werden, was vor allem mit politischen Umständen sowie der Profitgier der Beteiligten zusammenhing. David Cortright/George A. Lopez, *The Sanctions Decade, Assessing UN Strategies in the 1990s*, 2000, 210 f.; Ress (Anm. 44), 93 geht von einer geringen Effektivität im Falle Südafrikas aus, weil durch das Waffenembargo der Aufbau einer eigenen Rüstungsindustrie begünstigt wurde.

⁵⁰ Cortright/Lopez (Anm. 49), 1; Frowein/Krisch (Anm. 29), Article 41 Rn. 5.

⁵¹ Frowein/Krisch (Anm. 29), Article 41 Rn. 5.

⁵² S/RES/661, 06.08.1990.

⁵³ S/RES/687, 03.04.1991.

bis zum März 1997, bis die ersten Lebensmittellieferungen den Irak erreichten. Mit Resolution S/RES/1051 wurde die Einfuhr von sog. *dual-use technology*-Gütern in den Irak unter die Kontrolle der United Nations Special Commission (UNSCOM) und der Internationalen Atomenergiebehörde gestellt.⁵⁶ Im weiteren Verlauf der Sanktionen wurden irakischen Regierungsvertretern Reisebeschränkungen auferlegt⁵⁷ und das *Oil-for-Food*-Programm den veränderten Gegebenheiten angepasst. Ende 1999 wurde von neuem eine Beobachtungsmission (UNMOVIC) in den Irak entsandt, um die Zerstörung von Massenvernichtungswaffen zu verifizieren.⁵⁸ Das Waffenembargo wurde im Mai 2002 teilweise aufgehoben, wobei allerdings die auf der sog. *Goods Review List* aufgeführten Güter vom Export in den Irak ausgenommen waren.⁵⁹

Nach Ende des – von den Vereinten Nationen nicht autorisierten – zweiten Irak-Krieges beendete der Sicherheitsrat im Mai 2003 durch S/RES/1483 alle Sanktionen. Davon ausgenommen waren lediglich Waffen und Militärmaterial. Gleichzeitig wurde das Ende des *Oil-for-Food*-Programms mit einer Übergangszeit von sechs Monaten eingeläutet.⁶⁰

bb) Das ehemalige Jugoslawien

Teils parallel hierzu verhängte der Sicherheitsrat umfangreiche Sanktionsmaßnahmen gegen das ehemalige Jugoslawien.⁶¹ Wegen schwerer Kämpfe in vielen Teilen des Landes nach den Unabhängigkeitserklärungen von Kroatien und Slowenien und der möglichen destabilisierenden Auswirkungen dieser Kämpfe auf die gesamte Region erließ der Sicherheitsrat erstmals im September 1991 ein Militärembargo gegen Jugoslawien.⁶² In einer Reihe weiterer Resolutionen verhängte der Sicherheitsrat dann ein umfassendes Handelsembargo gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro), untersagte Flugbewegungen von und in dieses Gebiet sowie die Teilnahme an sportlichen und kulturellen Veranstaltungen von Personen und Gruppen aus diesem Land.⁶³

1994 waren die bosnischen Serben Ziel von Sanktionen des Sicherheitsrates, durch welche deren Vertretern und Militärkommandeuren die Einreise in UN-Mitgliedstaaten sowie der Handel mit unter der Kontrolle der bosnischen Serben ste-

⁵⁴ S/RES/986, 14.04.1995. Dieses Programm wurde in der Vergangenheit mehrfach verlängert und in seiner Substanz der jeweiligen Lage angepasst, siehe S/RES/1129, 12.09.1997.

⁵⁵ S/1996/1015, Report of the Secretary-General on the Implementation of Security Council Resolution 986 (1995), 09.12.1996.

⁵⁶ S/RES/1051, 27.03.1996.

⁵⁷ S/RES/1137, 12.11.1997.

⁵⁸ S/RES/1284, 17.12.1999.

⁵⁹ S/RES/1409, 14.05.2002.

⁶⁰ S/RES/1483, 22.05.2003.

⁶¹ Cortright/Lopez (Anm. 49), 63 ff.

⁶² S/RES/713, 25.09.1991; S/RES/787, 16.11.1992; S/RES/820, 17.04.1993.

⁶³ S/RES/757, 30.05.1992. Siehe zum Sanktionsregime hinsichtlich Serbien und Montenegro, Mario Zucconi (Hrsg.), *The Effects of Economic Sanctions: the Case of Serbia*, 2001.

henden Gebieten untersagt (ausgenommen Hilfslieferungen) und die Auslandsvermögen der bosnischen Serben eingefroren wurden.⁶⁴ Durch eine Reihe von Resolutionen wurden diese Maßnahmen zuerst gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien, später auch gegenüber Bosnien und Herzegowina, ab Oktober 1994 schrittweise suspendiert.⁶⁵

Die Region geriet mit dem Ausbruch des Kosovo-Konfliktes erneut in den Blickpunkt des Sicherheitsrates. Um Frieden und Stabilität im Kosovo zu fördern, wurde ein Militärembargo erlassen,⁶⁶ welches im weiteren Verlauf ausgeweitet wurde.⁶⁷ Nach Ende des NATO-Einsatzes⁶⁸ wurden im September 2001 sämtliche Sanktionen aufgehoben.⁶⁹

cc) Haiti

Im Falle von Haiti erließ der Sicherheitsrat Mitte 1993 ein umfassendes Waffen- und Ölembargo und ließ das haitianische Auslandsvermögen einfrieren.⁷⁰ Von dieser Regelung waren lediglich kontrollierte und durch das mit dieser Resolution eingerichtete Sanktionskomitee erlaubte humanitäre Lieferungen von Erdölprodukten ausgenommen. Dieses Vorgehen ist als Reaktion auf den durch das Militär durchgeführten Putsch nach den Wahlen vom Dezember 1990 zu sehen, der zur Absetzung von Jean-Bertrand Aristide führte. Die ergriffenen Maßnahmen waren ein Novum im Hinblick auf das mit ihnen verfolgte Ziel, nämlich die Wiedereinsetzung einer demokratisch legitimierten Regierung.⁷¹ Nach Abschluss des Governors Island Agreement, das zur Rückkehr Aristides als Präsident führte, wurden diese Maßnahmen am 27. August 1993 mit sofortiger Wirkung aufgehoben.⁷² Sie wurden allerdings durch einen Beschluss des Sicherheitsrates weniger als zwei Monate später wieder in Kraft gesetzt.⁷³ Durch S/RES/917 erfuhr das Sanktionsregime umfassende Änderungen und kann ab diesem Zeitpunkt zu den sogenannten *com-*

⁶⁴ S/RES/942, 23.09.1994.

⁶⁵ S/RES/943, 23.09.1994; S/RES/1021, 22.11.1995; S/RES/1022, 22.11.1995 S/RES/1074, 01.10.1996.

⁶⁶ S/RES/1160, 31.03.1998.

⁶⁷ S/RES/1199, 23.09.1998.

⁶⁸ Siehe hierzu Bruno Simma, NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects, *European Journal of International Law* 10 (1999), 1 ff. und Antonio Cassese, *Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?*, *European Journal of International Law* 10 (1999), 22 ff.

⁶⁹ S/RES/1367, 10.09.2001.

⁷⁰ S/RES/841, 16.06.1993.

⁷¹ David Cortright/George A. Lopez/Jaleh Dashti-Gibson, *Helping Haiti?* in: David Cortright/George A. Lopez, *The Sanctions Decade, Assessing UN Strategies in the 1990s*, 2000, 87 (89).

⁷² S/RES/861, 27.08.1993.

⁷³ S/RES/873, 13.10.1993. Siehe den vorbereitenden Bericht des Generalsekretärs S/26573, *Report of the Secretary-General on the Question Concerning Haiti*, 13.10.1993, in dem die Rolle einer Reihe von Personen näher beurteilt wird, die zum Erfolg des Governors Island Agreement hätten beitragen sollen.

prehensive sanction regimes gerechnet werden.⁷⁴ Das Embargo wurde auf alle Rohstoffe und Waren erweitert – mit Ausnahme von medizinisch notwendigen Gütern und Nahrungsmitteln. Zudem wurde jeglicher Warenverkehr von und nach Haiti untersagt; die Vermögen der am Staatsstreich von 1991 Beteiligten und deren Angehörigen wurden eingefroren und für diese Personengruppe umfassende Reisebeschränkungen⁷⁵ erlassen. Mit S/RES/944 beendete der Sicherheitsrat alle bis zu diesem Zeitpunkt erlassenen Sanktionen, nachdem Präsident Aristide seine Position wieder eingenommen hatte.⁷⁶

c) Die Effektivitätsdiskussion ab Mitte der 90er Jahre

Schnell wurde klar, dass die umfassenden Sanktionsregime erhebliche Probleme und Belastungen, insbesondere für die Zivilbevölkerung mit sich brachten.⁷⁷ Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte stellte dies im Dezember 1997 explizit fest.⁷⁸ Die Auswirkungen derartiger umfassender Sanktionen war am augenscheinlichsten im Falle Iraks, wo insbesondere Kinder unter dem durch die Vereinten Nationen verhängten Embargo litten.⁷⁹ Wohl hierauf zielt der Appell des UN-Generalsekretärs im Millennium Report aus dem Jahr 2000 ab, wenn er schreibt:

“When robust and comprehensive economic sanctions are directed against authoritarian regimes, a different problem is encountered. Then it is usually the people who suffer, not the political elites whose behaviour triggered the sanctions in the first place. Indeed, those in power, perversely, often benefit from such sanctions by their ability to control and profit from black market activity, and by exploiting them as a pretext for eliminating domestic sources of political opposition.”⁸⁰

⁷⁴ S/RES/917, 06.05.1994.

⁷⁵ Nach Richard W. Conroy, *The UN Experience with Travel Sanctions: Selected Cases and Conclusions*, in: David Cortright/George A. Lopez (Hrsg.), *Smart Sanctions – Targeting Economic Statecraft*, 2002, 145 (157), waren die zu Haiti erlassenen Reisebeschränkungen die umfangreichsten überhaupt.

⁷⁶ S/RES/944, 29.09.1994. Am 31.07.1994 hatte der Sicherheitsrat mit S/RES/940 die Entsendung einer Eingreiftruppe unter US-Kommando autorisiert, die jedoch aufgrund der Verhandlungen des ehemaligen US-Präsidenten Jimmy Carter mit dem haitianischen Militärregime nicht mehr zum Einsatz kam.

⁷⁷ Siehe auch Cortright/Lopez (Anm. 49), 4; Frowein/Krisch (Anm. 29), Article 41 Rn. 5.

⁷⁸ E/C.12/1997/8, *The Relationship between Economic Sanctions and Respect for Economic, Social and Cultural Rights*, 05.12.1997, Absatz 4.

⁷⁹ E/CN.4/Sub.2/2000/33, *The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights – Working paper prepared by Mr. Marc Bossuyt*, 21.06.2000, 15-19. Cortright/Lopez (Anm. 49), 45 ff.; Richard Garfield, *Morbidity and Mortality Among Iraqi Children From 1990 through 1998 – Assessing the Impact of the Gulf War and Economic Sanctions*, March 1999, <<http://www.fourthfreedom.org/php/t-si-index.php?hinc=garf-index.hinc>> (23.11.2003); Roger Normand, *Human Rights Assessment of Sanctions: The Case of Iraq, 1990-1997*, in: Willem J.M. van Genugten/Gerard A. de Groot (Hrsg.), *United Nations Sanctions – Effectiveness and Effects, Especially in the Field of Human Rights, A Multidisciplinary Approach*, 1999, 19 ff.

Folge dieser Erkenntnis war der Versuch einer Anpassung der Zielgruppen und Funktionsweise von Sanktionen, welche unter dem Begriff *smart sanctions* oder *targeted sanctions* bekannt wurden.⁸¹ Die Klärung der Reichweite dieses Begriffes steht bis zum heutigen Tage noch aus.⁸² Diese "intelligenten", stärker zielorientierten und -gerichteten Sanktionen sollen die Schäden für die zumeist unschuldige Bevölkerung so gering wie möglich halten, gleichzeitig aber eine große Wirkung auf diejenigen haben, die Auslöser für die Maßnahmen des Sicherheitsrates sind. Dabei kann es sich beispielsweise um das Einfrieren von Geldern, die Verhängung eines Embargos für besonders wichtige Güter oder um Reisebeschränkungen handeln.⁸³ Beispiele für *smart sanctions* sind die Reisebeschränkungen gegen Regierungsglieder Libyens⁸⁴ und das Einfrieren des Auslandsvermögens haitianischer Regierungsglieder.⁸⁵

Eine kurze *tour d'horizon* des einschlägigen Schrifttums ergibt, dass wirtschaftliche Sanktionen, unabhängig davon, ob sie durch die Vereinten Nationen verhängt und durchgeführt wurden oder nicht, als nicht durchgängig erfolgreich bezeichnet werden können.⁸⁶ Derartige und noch weit kritischere Einschätzungen werden von vielen Autoren aus der Wissenschaft vertreten,⁸⁷ werden aber auch von Analysten der Vereinten Nationen selbst geteilt.⁸⁸ Allerdings stellt sich hierbei die Frage nach den Kriterien, nach welchen sich ein Erfolg oder Misserfolg der Sanktionsregime

⁸⁰ Millennium Report of the Secretary-General of the United Nations, "We the Peoples": The Role of the United Nations in the 21st Century, United Nations Department of Public Information, 2000, 50.

⁸¹ Zudem sollte die Bestimmung von Artikel 50 SVN Beachtung finden, die sich zwar ebenfalls in Kapitel VII SVN wiederfindet, allerdings keinen den anderen Vorschriften aus demselben Kapitel entsprechenden Bekanntheitsgrad aufweisen kann. Schon in der Ergänzung zur Agenda for Peace hat der Generalsekretär angemerkt, dass Sanktionen durch die Vereinten Nationen als Kollektiv beschlossen würden und auf die Nachteile hingewiesen, die Nachbarn oder Handelspartnern des Ziellandes widerfahren könnten. Siehe Supplement to an Agenda for Peace, (Anm. 36), 17. In der Praxis sind Verfahren nach dieser Vorschrift jedoch nur selten über die reine Konsultationsphase hinausgegangen. Die Praxis des Sicherheitsrates ist begrenzt und beschränkte sich vor 1990 auf den Fall der Sanktionen gegen Rhodesien. Nach 1990 gab es insgesamt vier Fälle, in denen die Vorschrift zur Anwendung kam – Irak/Kuwait, Jugoslawien, Libyen und Haiti. Aus der erwähnten Vorschrift läßt sich aber keine Pflicht des Sicherheitsrates zum Erlass einer Maßnahme bezüglich Entschädigung oder Ausnahme von Sanktionsregimen entnehmen, sondern lediglich das Recht der betroffenen Drittstaaten zur Anhörung. Ress (Anm. 44), 422; Brun-Otto Bryde/August Reinisch, in: Bruno Simma (Hrsg.), The Charter of the United Nations – A Commentary, Band I, 2. Auflage 2002, Article 50, Rn. 6; Carl-August Fleischhauer, Wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen in Recht und Praxis der Weltorganisation, Vereinte Nationen 1991, 41 (44); Doney (Anm. 87), 70.

⁸² David Cortright/George A. Lopez, Introduction: Addressing Smart Sanctions: Lessons from the 1990s, in: David Cortright/George A. Lopez (Hrsg.), Smart Sanctions – Targeting Economic Statecraft, 2002, 1. Die Autoren betonen jedoch zu Recht, dass das Sanktionsregime im Falle Iraks eher einen Ausnahmefall als den Normalfall darstelle.

⁸³ Cortright/Lopez (Anm. 49), 239 ff.; Frowein/Krisch (Anm. 29), Article 41 Rn. 6; Andrew Mack/Asif Khan, The Efficacy of UN Sanctions, Security Dialogue 31 (2000), 279 (288).

⁸⁴ S/RES/748, 31.03.1992.

⁸⁵ S/RES/841, 16.06.1993.

⁸⁶ Wallensteen (Anm. 9), 5.

⁸⁷ Doney (Anm. 38), 65.

bemisst. So kommen zwei am Ende der 90er Jahre verfasste Studien in ihrer Bewertung der bis dahin erfolgten Sanktionsregime deswegen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen, weil sie insbesondere hinsichtlich der mit den Sanktionen verfolgten Zielen jeweils andere Maßstäbe zu Grunde legen.⁸⁹

Einigkeit besteht nur darüber, dass eingeschränkte und nur halbherzig durchgeführte Sanktionen von Beginn an zum Scheitern verurteilt waren und bleiben werden.⁹⁰ Insbesondere Cortright und Lopez bemängeln aber an der besonders negativ ausgefallenen Studie von Hufbauer, Scott und Elliott die fehlende Einbeziehung des stigmatisierenden Elements der durch die internationale Gemeinschaft verhängten Sanktionen. Darüber hinaus wird von ihnen die mangelnde Berücksichtigung der innenpolitischen Auswirkungen von Sanktionen kritisiert.⁹¹ Letztlich werden von der stark ökonomisch geprägten und auf Effizienzformeln basierenden Studie von Hufbauer, Scott und Elliott die mathematisch wohl auch kaum erfassbaren Aspekte von Sanktionen außer Acht gelassen, wie z. B. die Weiterentwicklung eines gemeinsamen Wertekanons und der bei einem dagegen erfolgten Verstoß zu ergreifenden Antwort.

IV. Staatlich geförderter Terrorismus als Mittel zur Durchsetzung von Staatszielen

Schon vor dem 11. September 2001 setzte sich der Sicherheitsrat mit der Thematik des Terrorismus im Rahmen von wirtschaftlichen Sanktionen nach Kapitel VII auseinander.⁹² Auch insofern ist also die Aussage, die Ereignisse dieses Datums hätten eine völkerrechtlich völlig neue Lage geschaffen, zu relativieren. Am bekanntesten sind die durch den Sicherheitsrat verhängten Wirtschaftssanktionen gegen Libyen mit dem Ziel der Auslieferung der Verantwortlichen für den Anschlag auf das Verkehrsflugzeug, das über der schottischen Stadt Lockerbie abstürzte. Zu-

⁸⁸ Mack/Khan (Anm. 83), 290. Die Aussage der Studie lässt sich dahingehend zusammenfassen, dass es einhellige Ansicht sei, dass Sanktionen allgemein als ineffektiv angesehen würden. Der einzige Streitpunkt liege im Grad der Ineffektivität.

⁸⁹ Gary C. Hufbauer/Jeffrey J. Scott/Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, 2. Auflage, Washington 1990, 93 und Kimberly Ann Elliott/Gary C. Hufbauer, *Ineffectiveness of Economic Sanctions: Same Song, Same Refrain? Economic Sanctions in the 1990s*, Papers and Proceedings of the 111th Annual Meeting of the American Economic Association, 3.-5.01.1999, *American Economic Review* (May 1999), 403 ff. Vergleiche hierzu die Kritik an der Methodik der soeben erwähnten Studie von Peter A.G. van Bergeijk, *Economic Sanctions: Why Do They Succeed; Why Do They Fail?*, in: Willem J.M. van Genugten/Gerard A. de Groot (Hrsg.), *United Nations Sanctions – Effectiveness and Effects, Especially in the Field of Human Rights, A Multidisciplinary Approach*, 1999, 97 (103); Cortright/Lopez (Anm. 49), 13 ff.

⁹⁰ Cortright/Lopez (Anm. 49), 208.

⁹¹ Cortright/Lopez (Anm. 49), 16 und 22; siehe auch Wallenstein (Anm. 9), 17.

⁹² Zum Überblick über die Maßnahmen der Vereinten Nationen zur Terrorismusbekämpfung siehe Axel Wüstenhagen, *Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus – Versuch einer Chronologie*, in: Sabine von Schorlemer (Hrsg.), *Praxishandbuch UNO – Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen*, 2003, 101 ff.

dem hatte der Sicherheitsrat bis September 2001 nur im Fall von Afghanistan Wirtschaftssanktionen wegen Verbindungen zum Terrorismus – genauer der Auslieferung von Osama bin Laden – erlassen.⁹³ Erwähnt sei noch, dass der Sicherheitsrat in einer Mitteilung seines Präsidenten den Terrorismus bereits 1992 als eine Gefahr für die internationale Sicherheit bezeichnete.⁹⁴

Die gegen Libyen erlassenen Sanktionen waren Folge der Weigerung der libyschen Regierung, die strafrechtliche Verfolgung der Anschläge auf ein US-amerikanisches Verkehrsflugzeug über Lockerbie/Schottland vom 21. Dezember 1988 und ein französisches Verkehrsflugzeug über Bilma/Niger vom 19. September 1989 einzuleiten bzw. die Verdächtigen auszuliefern.⁹⁵ Die daraufhin erlassenen Maßnahmen waren weitreichend und teilweise bis zur Verabschiedung der entsprechenden Resolution präzedenzlos. So wurde ein umfassendes Luftfahrtembargo erlassen, nach welchem keine Flüge nach oder von Libyen durchgeführt sowie keine Ersatzteile geliefert werden durften und der Abschluss neuer oder die Verlängerung alter Flugzeugversicherungen untersagt war.⁹⁶ Ausgenommen von dieser Regelung waren humanitäre Hilfsflüge, welche der Genehmigung des zuständigen Sanktionskomitees bedurften. Mit der gleichen Resolution wurde ein noch restriktiveres Sanktionsregime bezüglich Waffen und Waffentechnologie eingerichtet.⁹⁷ Zudem verlangte die Resolution von den UN-Mitgliedstaaten, die Zahl des diplomatischen Personals Libyens zu reduzieren und die verbleibenden Personen Reiserestriktionen zu unterwerfen.⁹⁸ Durch weitere Resolutionen wurde das staatliche Auslandsvermögen Libyens eingefroren und jeglicher Handel mit zur Förderung von Ölprodukten notwendigen Gütern untersagt.⁹⁹ Schließlich wurden – nach Einschaltung des Internationalen Gerichtshofs¹⁰⁰ und nach langen Verhandlungen zwischen den beteiligten Regierungen, aber auch Vertretern der Opfer der Anschläge¹⁰¹ – die

⁹³ Siehe insbesondere S/RES/1267, 15.10.1999 und S/RES/1333, 19.12.2000. Der Begriff Terrorismus ist aber auch in S/RES/687 vom 08.04.1991 zu finden, in welcher der Irak aufgefordert wurde, eine Vielzahl von Waffen abzurüsten und anderen Bedingungen nachzukommen, siehe operativer Absatz 32: "Requires Iraq to inform the Security Council that it will not commit or support any act of international terrorism or allow any organization directed towards commission of such acts to operate within its territory and to condemn unequivocally and renounce all acts, methods and practices of terrorism [...]."

⁹⁴ S/23500, 31.01.1992.

⁹⁵ S/RES/731, 21.01.1992. Siehe zu dem Attentat über Lockerbie, Anthony Aust, *Lockerbie: the Other Case*, *International and Comparative Law Quarterly* 49 (2000), 278 ff.

⁹⁶ S/RES/748, 31.03.1992.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ S/RES/883, 11.11.1993.

¹⁰⁰ Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (*Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom*), Provisional Measures, Entscheidung vom 27.02.1998, ICJ Reports 1992, 3 und Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (*Libyan Arab Jamahiriya v. United States*), Provisional Measures, Entscheidung vom 27.02.1998, ICJ Reports 1992, 225.

¹⁰¹ Guardian Unlimited, Special Report Lockerbie, Timeline – A Chronology of Events Since the Lockerbie Crash, 23.01.2002, <<http://www.guardian.co.uk/Lockerbie/Story/0,2763,216807,00.html>> (23.11.2003).

beiden Hauptverdächtigen an ein in den Niederlanden tagendes schottisches Gericht überstellt, welches einen der Angeklagten zu lebenslanger Haftstrafe verurteilte und den anderen freisprach.¹⁰² Schätzungen hinsichtlich der durch die Sanktionen entstandenen Kosten für Libyen schwanken zwischen 20 und 30 Mrd. US \$ und haben wohl nicht unerheblich zum Einlenken der libyschen Regierung beigetragen.¹⁰³

Obwohl auch diese Maßnahmen unter die Rubrik Terrorismusbekämpfung fallen, ist zwischen staatlich geförderten und durch private Netzwerke durchgeführten terroristischen Anschlägen zu unterscheiden. Im Falle des Attentats auf die PAN-AM-Maschine hat sich mittlerweile herausgestellt, dass der libysche Geheimdienst aktiv mit der Planung und Durchführung des Anschlags befasst war.¹⁰⁴ Damit ist aber dieser Anschlag einem Staat unproblematisch zurechenbar – ein Umstand, der auf ein privat aufgebautes und finanziertes Netzwerk gerade nicht zutrifft und somit eine klare Unterscheidung zwischen diesen beiden Formen des Terrorismus ermöglicht.

V. Wirtschaftliche Maßnahmen gegen nicht-staatliche Akteure vor dem 11. September 2001

Wirtschaftliche Sanktionen sind, wie die meisten dem Sicherheitsrat zur Verfügung stehenden Maßnahmen, krude Instrumente. In den meisten Fällen der Anwendung von Sanktionen wurde – auch im Fall der sog. *smart sanctions* – versucht, staatliche Entscheidungsträger zu beeinflussen. Im Unterschied zu den oben erwähnten Maßnahmen sind die Adressaten der nach dem 11. September 2001 verhängten Sanktionen nicht Staaten, sondern Private. Durch die nach diesem Datum erlassenen Maßnahmen soll mittelbar – durch innerstaatliche Verfolgung – versucht werden, der Bedrohung durch nichtstaatliche Terrornetzwerke Herr zu werden. Dies wirft neue Fragen auf und stellt die internationale Gemeinschaft vor neue Herausforderungen. Und obwohl vielfach davon die Rede ist, dass die vom Sicher-

¹⁰² Ray Takeyh, *The Rogue Who Came in From the Cold*, *Foreign Affairs* 80 (2001), 61 ff.; Donna E. Arzt, *The Lockerbie “Extradition Analogy” Agreement: “Exceptional Measure” or Template for Transnational Criminal Justice?*, *American University International Law Review* 18 (2002), 163 ff.

¹⁰³ Takeyh (Anm. 102), 62; Rod Usher, *The Law’s Long Arm – A Scottish Court on Dutch Soil Gets a Chance to Try Two Libyans Accused of the Lockerbie Bombing*, *Time*, 19.04.1999, <<http://www.time.com/time/magazine/intl/article/0,9171,1107990419-23696,00.html>> (23.11.2003); Allen Gerson/Jerry Adler, *The Price Of Terror*, 2001, 274.

¹⁰⁴ James Drummond/Nikki Tait, *Libyan Loses Appeal over Lockerbie Jet Bombing*, *Financial Times*, 15.03.2002; Auslan Cramb, *Justice for Lockerbie Victims after 13 Years*, *The Daily Telegraph*, 15.03.2002, <<http://www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=/news/2002/03/15/nlock15.xml>> (23.11.2003); *Lockerbie Bomber Gets Life*, *The Daily Telegraph*, 31.01.2001, <[http://www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml; \\$sessionid\\$XWIT4CP03LOLJQFIQMFSFFOAVCBQ0IV0?xml=/news/2001/01/31/nlok31.xml](http://www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml; $sessionid$XWIT4CP03LOLJQFIQMFSFFOAVCBQ0IV0?xml=/news/2001/01/31/nlok31.xml)> (23.11.2003).

heitsrat ergriffenen Maßnahmen präzedenzlos seien, hat dieser schon vor dem 11. September 2001 verschiedentlich Schritte gegen nicht-staatliche Akteure ergriffen.

Am bekanntesten sind die Sanktionen gegen die National Union for the Total Independence of Angola (UNITA). Gegen diese angolansische Rebellenorganisation wurden eine Reihe von Sanktionen verhängt, insbesondere ein Waffen- und Öl-embargo,¹⁰⁵ Reisebeschränkungen,¹⁰⁶ diplomatische Sanktionen,¹⁰⁷ die Beschlagnahme von Vermögen¹⁰⁸ sowie ein beschränktes Diamantenembargo.¹⁰⁹ Die Sanktionen begannen im Jahr 1993.¹¹⁰ Ihr Beitrag zur Befriedung des Landes wurde allerdings vielfach als gering eingeschätzt.¹¹¹ Auch wenn der Adressat der besagten Resolution kein Staat war, muss davon ausgegangen werden, dass die UNITA als *de facto*-Regime weite Bereiche Angolas unter ihrer Kontrolle hatte.¹¹² Insoweit ist ein Vergleich mit von einem bestimmten Territorium unabhängigen Terrornetzwerk nur eingeschränkt möglich.

Erste Berührungspunkte mit dem durch private Netzwerke durchgeführten Terrorismus ergaben sich durch die Anschläge auf die US-Botschaften in Kenia und Tansania im August 1998. In Reaktion auf diese Vorfälle erklärte der Sicherheitsrat, dass die Unterdrückung von Akten des internationalen Terrorismus für die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit von grundlegender Bedeutung sei.¹¹³ Gleichzeitig wurde die Zielsetzung bekanntgegeben, den internationalen Terrorismus auszulöschen.¹¹⁴ Im darauffolgenden Jahr erließ der Sicherheitsrat gegenüber Afghanistan Sanktionen wegen des Schutzes, der Osama bin Laden gewährt wurde und der Ausbildungsmöglichkeiten, die der al-Kaida zur Verfügung gestellt wurden. Diese Maßnahmen bestanden u.a. in Luftfahrtbeschränkungen und dem Einfrieren von Auslandsvermögen mit dem Ziel der Auslieferung bin Ladens.¹¹⁵ Die Maßnahmen richteten sich gegen die Taliban selbst und wur-

¹⁰⁵ S/RES/864, 15.09.1993; S/RES/890, 15.12.1993; S/RES/1075, 11.10.1996.

¹⁰⁶ S/RES/1127, 28.08.1997.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ S/RES/1173, 12.06.1998.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ Für einen Überblick über die verhängten Maßnahmen siehe Office of the Spokesman for the Secretary-General, Use of Sanctions under Chapter VII of the UN Charter – Angola, Mai 2002, <<http://www.un.org/news/ocsg/angola.htm>> (23.11.2003).

¹¹¹ Cortright/Lopez (Anm. 49), 162; im August 2002 wurde der bewaffnete Arm der UNITA aufgelöst, nachdem sechs Monate zuvor Rebellenführer Savimbi von Regierungstruppen getötet wurde. Thomas Scheen, Waffenstillstand in Angola, Regierung und Rebellen unterzeichnen Abkommen – Entwaffnung und Amnestie vereinbart. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 05.04.2002, 1; Unita-Rebellen lösen Militärverbände auf, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 05.08.2002, 2.

¹¹² Eine Chronologie der Ereignisse ist erhältlich von BBC News, Timeline: Angola, 28.06.2003, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/country_profiles/1839740.stm> (23.11.2003).

¹¹³ S/RES/1189, 13.08.1998.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ S/RES/1267, 15.10.1999. Darüber hinaus wurde auch ein Waffenembargo verhängt, mit dem ebenfalls versucht werden sollte, die Weitergabe von Waffen an Private zu verhindern. Die damit verbundenen Schwierigkeiten werden allerdings in einem Bericht des zuständigen Sicherheitsrats-Ausschusses hervorgehoben, siehe S/2002/1050, Second Report of the Monitoring Group established pursuant to Security Council resolution 1363 (2001) and extended by resolution 1363 (2002), 20.09.2002,

den in prozeduraler Hinsicht von einem Ausschuß kontrolliert, der speziell zu diesem Zweck eingerichtet wurde.¹¹⁶ Mit einer weiteren Resolution verschärfte der Sicherheitsrat etwas über ein Jahr später seine Maßnahmen, indem u.a. ein umfassendes Waffen- und Luftfahrtembargo, die Verringerung der diplomatischen Beziehungen, die Unterbindung des Drogenhandels von und durch Afghanistan sowie des Handels mit dazu notwendigen Chemikalien angeordnet wurde. Von besonderer Bedeutung ist in dieser Resolution die Anweisung, dass die Finanzmittel von Osama bin Laden und seinen Organisationen einzufrieren seien und sicherzustellen sei, dass ihm und den angesprochenen Gruppierungen diese Mittel nicht zur Verfügung stehen. Darüber hinaus wurde von dem mit S/RES/1267 eingerichteten Sanktionsausschuß eine Liste mit Personen und juristischen Personen erstellt, die mit Osama bin Laden und seinen Organisationen in Verbindung stehen und die ständig erweitert wird. Den in dieser Liste verzeichneten natürlichen und juristischen Personen sollten mit S/RES/1390 weitere Handlungsspielräume genommen werden.¹¹⁷ Die Finanzmittel dieser Personen sind einzufrieren und ihre Ein- und Ausreisemöglichkeiten zu verhindern; darüber hinaus sind jegliche Waffenverkäufe und -transfers an sie zu unterbinden. Die in S/RES/1390 angeordneten Maßnahmen wurden mit S/RES/1455 erneut verstärkt.¹¹⁸ Die Intervalle für die Berichtszeiträume wurden verkürzt und eine bessere Koordinierung der Mitgliedstaaten mit dem Sanktionskomitee angemahnt.

Dies zeigt, dass der Sicherheitsrat schon vor den Anschlägen des 11. September 2001 eine Reihe von Maßnahmen ergriffen hat, welche nicht nur auf *de facto*-Regime angewendet wurden, sondern darüber hinaus auch auf Einzelpersonen und Organisationen.

VI. Wirtschaftliche Maßnahmen gegen nicht-staatliche Akteure nach dem 11. September 2001

Der Sicherheitsrat befasste sich nur einen Tag nach den Anschlägen auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington D.C. mit diesen Vorfällen und ergriff sofort und auch in den Wochen danach eine Reihe von Maßnahmen zur Verhinderung weiterer Anschläge, darunter auch wirtschaftliche Maßnahmen. Im Zentrum der nachfolgenden Betrachtung soll dabei S/RES/1373 vom 28. September 2001 stehen.¹¹⁹

16. Die Liste der mit Osama bin Laden und den Taliban in Verbindung stehenden Personen und Organisationen ist unter <<http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/tablelist.htm>> (24.11.2003) erhältlich.

¹¹⁶ S/RES/1267, 15.10.1999; siehe auch S/RES/1333, 19.12.2000.

¹¹⁷ S/RES/1390, 28.01.2002.

¹¹⁸ S/RES/1455, 17.01.2003.

¹¹⁹ S/RES/1373, 28.09.2001. Die amtliche deutsche Übersetzung ist unter <http://www.un.org/Depts/german/sr/sr_01/sr1373.pdf> (23.11.2003) erhältlich.

1. S/RES/1368

Nur einen Tag nach den Anschlägen des 11. September 2001 verurteilte der Sicherheitsrat in der berühmt gewordenen Resolution S/RES/1368 diese Anschläge. Der zweite Halbsatz des operativen Absatzes 1 könnte langfristig von großer Bedeutung sein. In diesem wertet der Sicherheitsrat "diese Handlungen, wie alle internationalen terroristischen Handlungen, als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit".¹²⁰ Dieser Absatz ist in zweierlei Hinsicht von Bedeutung. Er enthält nicht nur die Feststellung, dass die Anschläge eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellen, sondern geht insofern noch darüber hinaus, als er alle internationalen terroristischen Handlungen als solche erachtet. Bezogen auf die später ergriffenen kriegerischen Maßnahmen von hoher Relevanz erkannte der Sicherheitsrat zudem in der Präambel das Recht der USA auf Selbstverteidigung an.¹²¹

2. S/RES/1373

Wenig mehr als zwei Wochen später erließ der Sicherheitsrat mit S/RES/1373 am 28. September 2001 die für die Frage der wirtschaftlichen Sanktionen bedeutendste Resolution. In deren Präambel werden die schon in S/RES/1368 getroffenen Aussagen bezüglich des Rechts auf Selbstverteidigung und der Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit wiederholt.¹²²

¹²⁰ S/RES/1368, 12.09.2001. Diese Formulierung findet sich wieder in S/RES/1373 vom 28.09.2001, in welcher der Sicherheitsrat in einem Absatz der Präambel erwähnt: "ferner in Bekräftigung dessen, dass diese Handlungen, wie jede Handlung des internationalen Terrorismus, eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellen." Ähnliche Formulierungen finden sich mittlerweile in einer Vielzahl von Resolutionen, siehe z. B. S/RES/1377, 12.11.2001; S/RES/1456, 20.01.2003, Annex; S/RES/1465, 13.02.2003.

¹²¹ Zur Frage des Selbstverteidigungsrechts nach dem 11.09.2001, s. Frowein (Anm. 27), 879 (885 ff.); Christian Tomuschat, Der 11. September und seine rechtlichen Konsequenzen, EuGRZ 2001, 535 (540); Michael Byers, Terrorism, the Use of Force and International Law After September 11, *International and Comparative Law Quarterly* 51 (2002), 401 ff.; Mary Ellen O'Connell, Lawful Self-Defense to Terrorism, *University of Pittsburgh Law Review* 63 (2002), 889 ff.; Michael N. Schmitt, Preemptive Strategies in International Law, *Michigan Journal of International Law* 24 (2003), 513 ff.; a.A. Carsten Stahn, Collective Security and Self-Defence After the September 11 Attacks, *Tilburg Foreign Law Review* 10 (2002), 10 ff.; Frederic L. Kirgis, Addendum: Security Council Adopts Resolution on Combating International Terrorism, *ASIL Insight*, 01.10.2001, <<http://www.asil.org/insights/insigh77.htm#addendum7>> (23.11.2003). Siehe auch den Kommentar zur Auffassung deutscher Völkerrechtler zum Selbstverteidigungsrecht nach dem 11. September 2001, Thomas M. Franck, Terrorism and the Right of Self-Defense, *American Journal of International Law* 95 (2001), 839 ff.

¹²² Allerdings ist zu beachten, dass der Sicherheitsrat eine Unterscheidung zwischen der Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit auf der einen Seite (Präambelsatz 3) und den anzustrengenden Maßnahmen auf der anderen Seite (Präambelsatz 5) zu ziehen scheint. In letzterem Satz ist die Rede von "[r]eaffirming the need to combat by all means, in accordance with the Charter of the United Nations, threats to international peace and security caused by terrorist acts".

Der operative Teil der Resolution kann für die vorliegende Analyse in drei relevante Bereiche aufgeteilt werden, die sich in großen Teilen an das IÜBFT anlehnen.¹²³ Die operativen Absätze 1 und 2 sehen hauptsächlich Maßnahmen zur Gefahrenabwehr vor und statuieren Strafverfolgungs- und Kriminalisierungspflichten zur Unterdrückung der Finanzierung von terroristischen Akten, während der operative Absatz 3 sich weitgehend mit der internationalen Zusammenarbeit zur Terrorismusbekämpfung auf organisatorischer Ebene befasst.

Während Absatz (a) des operativen Absatzes 1 im Stile einer Generalklausel eine allgemeine Verpflichtung der Staaten zur Verhütung und Bekämpfung der Finanzierung von terroristischen Handlungen enthält¹²⁴ und damit erheblich über die völkervertragsrechtlichen Pflichten des IÜBFT hinausgeht, sind die Absätze (b)-(d) weitaus präziser gefasst. Absatz (b) enthält die Verpflichtung, die Bereitstellung oder das Sammeln von Geldern auf dem Staatsgebiet oder durch Staatsangehörige zu unterbinden, sofern mit diesen Mitteln die Finanzierung von terroristischen Handlungen beabsichtigt ist. Obwohl sprachlich komplex gefasst, zielt Absatz (c) darauf ab, dass jegliche Vermögenswerte¹²⁵ von Personen einzufrieren sind, welche sich an terroristischen Handlungen beteiligen. Der Begriff der Beteiligung ist hierbei weit zu verstehen und beschränkt sich nicht auf Formen der unmittelbaren Täterschaft.¹²⁶ Absatz (d) enthält die Verpflichtung, natürlichen und juristischen Personen die Zurverfügungstellung von Geldern, sonstigen Vermögenswerten und jeg-

¹²³ Zum Teil basiert das IÜBFT wiederum auf den Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF), einer Arbeitsgruppe, die auf dem G-7 Gipfel in Paris 1989 ins Leben gerufen wurde. Der FATF gehören 31 Staaten und Regierungen (Argentinien, Australien, Belgien, Brasilien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Hong Kong/China, Island, Irland, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Mexiko, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Portugal, Russland, Singapur, Südafrika, Spanien, Schweden, Schweiz, Türkei, Vereinigtes Königreich und Vereinigte Staaten von Amerika) und zwei internationale Organisationen (die Europäische Kommission und der Golf Kooperationsrat) an. In ihren 40 Empfehlungen von 1990 – die 1996 nochmals überarbeitet wurden – stellt die FATF Richtlinien zur Bekämpfung der Geldwäsche auf. Nach den Anschlägen des 11.09.2001 wurden diese um acht weitere Empfehlungen erweitert, die explizit Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung umschreiben. Siehe Financial Action Task Force, <www.fatf-gafi.org> (23.11.2003); Bruce Zagaris, *The Merging of the Counter-Terrorism and Anti-Money Laundering Regimes, Law and Policy in International Business* 34 (2002), 45 ff.

¹²⁴ Es besteht jedoch Unklarheit, ob diese Vorschrift lediglich als "Eingangsklausel" zu interpretieren ist oder ob sie nicht eine echte Generalklausel darstellt. In ersterem Sinne siehe Sven Peterke, *Die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung unter Kapitel VII der UN-Charta – Die Resolution 1373 (2001) des UN-Sicherheitsrates*, HumV 2001, 217 (218). Für letzteres spricht allerdings der auch ansonsten äußerst weite Anwendungsbereich der Resolution, siehe z. B. operativer Absatz 2 (b), (c) und (d). Siehe allgemein zur Auslegung von Sicherheitsratsresolutionen Michael C. Wood, *The Interpretation of Security Council Resolutions*, Max Planck Yearbook of United Nations Law 2 (1998), 73 ff.

¹²⁵ Die Bestimmung ist damit weiter gefasst als Absatz (b), der lediglich von Geldern spricht.

¹²⁶ Insofern ist der Ansicht von Peterke (Anm. 124), 219, der "Sponsoren" vom Anwendungsbereich dieser Vorschrift ausschließen will, zu widersprechen. Eine solche Auslegung erscheint aufgrund der Formulierung – Beteiligung und Erleichterung – und der generell als weit einzuschätzenden Anwendungsabsicht der Resolution zumindest zweifelhaft. Zudem ist zu bedenken, dass der Sinn und Zweck von S/RES/1373 – und insofern auch des IÜBFT – gerade in der Heraufstufung von lediglich unterstützenden Handlungen zu Haupttaten besteht.

lichen finanziellen Dienstleistungen in Bezug auf Personen, die terroristische Handlungen begehen, zu untersagen. Diese sehr weit gefasste Vorschrift enthält somit auch die Verpflichtung, Bankbeziehungen zu solchen Firmen zu beenden, die im Eigentum von Terroristen stehen. Die Form der staatlichen Maßnahme ist – im Vergleich mit der Wortwahl von Absatz (b) – erheblich weiter gefasst. Während Absatz (b) eine echte Kriminalisierungspflicht enthält, beinhaltet Absatz (d) lediglich eine Untersagungsverpflichtung. Die Vorschrift eröffnet dem nationalen Gesetzgeber bezüglich der Wahl der Mittel damit einen größeren Handlungsspielraum. Die zu ergreifenden Maßnahmen können sowohl in einer strafrechtlichen Sanktionierung als auch in einer verwaltungsrechtlichen Maßnahme bestehen.

Absatz 2 ist in weiten Teilen generalklauselartig und weniger spezifisch als Absatz 1 formuliert. Beispiele hierfür sind die Untersagung jeglicher Form der Unterstützung von Einrichtungen oder Personen, die an terroristischen Handlungen beteiligt sind (Absatz 2 (a)) oder die Ergreifung der erforderlichen Maßnahmen, um die Begehung terroristischer Handlungen zu verhüten (Absatz 2 (b)). Weiterhin soll denjenigen, die terroristische Handlungen finanzieren, planen, unterstützen oder begehen oder die den Tätern Unterschlupf gewähren, kein sicherer Zufluchtsort gegeben werden (Absatz 2 (c)) und die Nutzung des Hoheitsgebiets für jegliche Formen von terroristischen Akten – zur Begehung oder zur Vorbereitung, direkt oder indirekt – verhindert werden (Absatz 2 (d)). Konkreter ist Absatz 2 (e), der einerseits die gerichtliche Verfolgung der Geldgeber terroristischer Handlungen fordert¹²⁷ und andererseits die Mitgliedsstaaten verpflichtet, die erwähnten Handlungen als schwere Straftatbestände in die nationale Gesetzgebung aufzunehmen und mit einer der Schwere der Tat entsprechenden Strafe zu belegen. Diese Vorschrift ist insofern als Konkretisierung von Absatz 1 (b) zu verstehen.¹²⁸ Darüber hinaus ist bei der Verfolgung von Unterstützungshandlungen anderen Staaten wirksame Rechtshilfe (beispielhaft wird die Hilfe bei der Beschaffung des für die Verfahren notwendigen Beweismaterials erwähnt) zu leisten (Absatz 2 (f)) und die Bewegungsfreiheit von Terroristen durch wirksame Kontrollen innerstaatlich und an den Grenzen einzuschränken (Absatz 2 (g)).

Schon durch die Formulierung „*calls upon*“ unterscheidet sich der operative Absatz 3 von den beiden vorangegangenen Absätzen.¹²⁹ Er enthält u.a. die Aufforderung, das IÜBFT zu ratifizieren (Absatz 3 (d)) und schlägt vor, die Kooperation hinsichtlich der Weitergabe von Informationen zu verbessern (Absatz 3 (a) und (b)). Darüber hinaus sollen terroristische Anschläge verhütet und bekämpft werden, womit die Aufforderung verbunden wird, auch diesbezüglich die zwischenstaatliche Kooperation (sowohl auf formeller wie auch auf informeller Ebene)¹³⁰

¹²⁷ So die amtliche deutsche Übersetzung. Die englische Originalfassung spricht hingegen – und ist insofern weiter gefasst – von „ensure that any person [...] is brought to justice“.

¹²⁸ Peterke (Anm. 124), 221. In ihrer Ausgestaltung als Anweisung zur Pönalisierung mit schwerer Strafe ist die Vorschrift ein Novum in der Praxis des Sicherheitsrats.

¹²⁹ Sowohl operativer Absatz 1 wie auch operativer Absatz 2 werden eingeführt mit „*decides*“.

¹³⁰ Diese Unterscheidung ist angelegt in der Formulierung der Resolution, die von „*arrangements and agreements*“ spricht.

zu vertiefen (Absatz 3 (c)). Zudem sollen die Staaten verhindern, dass Terroristen den Flüchtlingsstatus missbrauchen und dieser Status die Möglichkeit der Auslieferung an einen anderen Staat mindert.¹³¹

Diese materiellrechtlichen Bestimmungen werden durch einen prozeduralen Mechanismus ergänzt, dessen Leitung dem Counter-Terrorism Committee (CTC), einem Nebenorgan des Sicherheitsrats, obliegt.¹³² Der operative Absatz 6 von S/RES/1373 bestimmt gleichermaßen Einrichtung wie auch Aufgabe dieses Organs. Diese beinhaltet in erster Linie die Überwachung der Umsetzung der in der Resolution mandatierten Maßnahmen.¹³³ Faktisch ist das CTC über diese Aufgaben hinausgegangen, indem es Staaten bei der Implementierung unterstützt und allgemeine Kommentierungen zu den bislang durchgeführten Implementierungsschritten herausgibt.¹³⁴ Damit hat das CTC in gewissem Sinne die Rolle eines international-verwaltungsrechtlichen Ordnungsgebers übernommen.¹³⁵ Überdies fungiert es als Bindeglied zwischen staatlichen Terrorismusbekämpfungsbehörden und hält Kontakt mit anderen internationalen Organisationen.¹³⁶

Insgesamt ist davon auszugehen, dass S/RES/1373 den weitestmöglichen Anwendungsbereich im Hinblick auf die getroffenen Maßnahmen schaffen soll.¹³⁷ Problematisch an diesen Bestimmungen ist insofern das Fehlen einer zumindest einschränkenden Bestimmung des Begriffs Terrorismus.¹³⁸ Diese begriffliche Offenheit läßt zumindest die Möglichkeit des Missbrauchs von Maßnahmen unter dem Signum der Terrorismusbekämpfung nicht als ausgeschlossen erscheinen.¹³⁹

¹³¹ Auch hier erscheint das Fehlen einer zumindest einschränkenden Bestimmung des Begriffs "Terrorismus" problematisch.

¹³² Eine Beschreibung des CTC findet sich in Eric Rosand, Security Council Resolution 1373, The Counter-Terrorism Committee, and the Right to Fight Terrorism, *American Journal of International Law* 97 (2003), 333 ff.

¹³³ Auffällig im Vergleich zu früheren derartigen Bestimmungen ist, dass in der Resolution keine zeitliche Beschränkung – weder konkret noch abstrakt – erwähnt ist.

¹³⁴ S/RES/1377, 12.11.2001, Annex und S/RES/1456, 20.01.2003, Annex.

¹³⁵ Nico Krisch, *The Rise and Fall of Collective Security: Terrorism, US Hegemony, and the Plight of the Security Council*, Vortrag gehalten auf einer Konferenz mit dem Titel: *Terrorism as a Challenge for National and International Law*, Heidelberg, 24.-25.01.2003, <<http://edoc.mpil.de/conference-on-terrorism/present/krisch.pdf>> (23.11.2003).

¹³⁶ United Nations Press Release SC/7679, 06.03.2003; Counter-Terrorism Committee, UN Security Council Steps up Global Co-operation against Terrorism, 06.03.2003, <www.un.org/Docs/sc/committees/1373/specialmtoutcome.htm> (23.11.2003).

¹³⁷ So auch Wood (Anm. 124), 95, mit Verweis auf die kontextualen Umstände, die zu einer Resolution führen und die geringere Bedeutung der Wortlautauslegung.

¹³⁸ Siehe hierzu II., oben.

¹³⁹ Zum Komplex der Grundrechtsbeeinträchtigung siehe Heike Krieger, *Limitations on Privacy, Freedom of Press, Opinion and Assembly as a Means of Fighting Terrorism*, Vortrag gehalten auf einer Konferenz mit dem Titel: *Terrorism as a Challenge for National and International Law*, Heidelberg, 24.-25.01.2003, <<http://edoc.mpil.de/conference-on-terrorism/present/krieger.pdf>> (23.11.2003).

3. Unterschiede zu den bislang ergriffenen Maßnahmen

Während in einer Reihe von Punkten die mittels S/RES/1373 ergriffenen Maßnahmen schon zuvor Gegenstand von Beschlüssen des Sicherheitsrates waren,¹⁴⁰ unterscheidet sich diese Resolution in einem entscheidenden Punkt von allen bisherigen Resolutionen. War bislang die Isolierung eines oder mehrerer Staaten bzw. – im Falle der UNITA – eines *de facto*-Regimes Gegenstand der Resolutionen des Sicherheitsrates, enthält S/RES/1373 einen Auftrag an die nationalen Gesetzgeber, soweit bislang noch nicht geschehen, verschiedene, bislang völkervertragsrechtliche Normen in nationales Recht umzusetzen. Ein Novum an S/RES/1373 ist zudem, dass ein Phänomen als solches – der internationale Terrorismus – und nicht eine spezifische Situation als Bedrohung i.S.v. Artikel 39 SVN klassifiziert und damit ein abstraktes Gefahrenverständnis zu Grunde gelegt wird.¹⁴¹

Hält man sich vor diesem Hintergrund die o.a. Definition von Wirtschaftssanktionen erneut vor Augen – eine Maßnahme eines oder mehrerer Staaten oder einer internationalen Organisation, um den in Frage stehenden Staat dazu zu bewegen, einen zu erwartenden Rechtsbruch entweder nicht zu begehen oder einen schon bestehenden zu beenden –,¹⁴² so stellt sich die Frage, ob die ergriffenen Maßnahmen überhaupt noch als Wirtschaftssanktionen im klassischen Sinn charakterisiert werden können.¹⁴³ Der Beschluss des Sicherheitsrates zielt auf die Kriminalisierung und letztendlich die Unterbindung von Handlungen natürlicher und juristischer Personen, welche durch ihr Verhalten terroristische Akte ermöglichen. Es ist offensichtlich, dass es in S/RES/1373 nicht darum geht, einen Staat zu einem Handeln oder Unterlassen zu bewegen. Vielmehr ist Zielsetzung des Sicherheitsratsbeschlusses die Steuerung des Handelns Privater. Ebenso wenig soll ein Rechtsbruch durch einen oder mehrere Staaten verhindert werden. Letztendlich geht es auch nicht mehr nur um die Unterbindung von Terrorakten selbst, sondern vielmehr – durch eine Vorverlagerung des Eingriffszeitpunkts – um innerstaatliche gefahrenabwehrrechtliche, verwaltungsrechtliche und strafrechtliche Maßnahmen mit dem Ziel, Terroristen so schon der finanziellen Möglichkeit zu berauben, derartige Anschläge durchführen zu können.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Zur Geschichte und Umsetzung von Finanzsanktionen im Rahmen des Interlaken Prozesses, Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs, Department of Economy, Expert Seminar on Targeting UN Financial Sanctions, 17.-19.03.1998; Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs, 2nd Interlaken Seminar on Targeting United Nations Financial Sanctions, 29.-31.03.1999.

¹⁴¹ Jurij Daniel Aston, Die Bekämpfung abstrakter Gefahren für den Weltfrieden durch legislative Maßnahmen des Sicherheitsrats – Resolution 1373 (2001) im Kontext, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 62 (2002), 257 (267).

¹⁴² Siehe III., O., oben.

¹⁴³ So Peter L. Fitzgerald, Managing Smart Sanctions Against Terrorism Wisely, New England Law Review 36 (2002), 957 (958).

¹⁴⁴ Adressaten der Maßnahmen sind mithin in erster Linie Staaten und erst indirekt durch innerstaatlich zu treffende Maßnahmen natürliche und juristische Personen. Anders wohl Peterke (Anm. 124), 218.

Mit Blick auf die in S/RES/1373 ergriffenen Maßnahmen stellen sich kaum Fragen der staatlichen Zurechnung.¹⁴⁵ Die Sanktionen gegen Afghanistan vor und nach dem 11. September 2001 sind kaum geeignet, als Beispiel für andere Fälle zu dienen, denn dieses Land stellte in vielerlei Hinsicht nicht den Normalfall eines funktionierenden staatlichen Gebildes dar, sondern einen Ausnahmefall *par excellence*.¹⁴⁶ Dabei ist zunächst zu bedenken, dass das Verhältnis zwischen al-Kaida und den herrschenden Taliban eher symbiotischer Natur war. Die Taliban duldeten zuerst die Aktivitäten der al-Kaida auf afghanischem Territorium,¹⁴⁷ unterstützten sie im weiteren Verlauf aktiv und erhielten im Gegenzug finanzielle Zuwendungen in nicht zu unterschätzendem Umfang.¹⁴⁸ Zudem stellte Afghanistan wegen seiner auch zur Zeit der Herrschaft der Taliban schon bestehenden Zersplitterung keine funktionsfähige staatliche Einheit dar. Hinzu trat das Fehlen eines funktionierenden Bankensystems, welches – den politischen Willen vorausgesetzt – in der Lage gewesen wäre, die in der Resolution enthaltenen umfangreichen Kontrollpflichten zu erfüllen. Die Kombination dieser Charakteristika ist in dieser Form einzigartig. Mithin ist die Zurechnungsfrage zwar in Bezug auf Afghanistan relevant, für andere Länder aber in nur sehr eingeschränktem Maße.

Darüber hinaus muß bedacht werden, dass die bisherigen Sanktionsregime sich auch nicht ohne weiteres auf die Bekämpfung des Terrorismus übertragen ließen. Gegen Staaten oder – mit Einsetzen der sog. *smart sanctions* gegen Mitte der 90er Jahre – deren Regime mögen diese Rezepte noch wirksam gewesen sein. Auch für Regime wie Afghanistan, in denen terroristische Gruppen aufs Engste mit den staatlichen Machthabern verquickt waren, besteht diese Möglichkeit – wenngleich schon mit starker Einschränkung. Bei der Bekämpfung terroristischer Netzwerke,

¹⁴⁵ Die Analyse fällt jedoch in Bezug auf die Zurechnung der Anschläge selbst unterschiedlich aus. Siehe hierzu Mark A. Drumbl, *Victimhood in Our Neighborhood: Terrorist Crime, Taliban Guilt, and the Asymmetries of the International Legal Order*, *North Carolina Law Review* 81 (2002), 1 (36 f.); Scott M. Malzahn, *State Sponsorship and Support of International Terrorism: Customary Norms of State Responsibility*, *Hastings International and Comparative Law Review* 26 (2002), 83 ff.; Greg Travaglio/John Altenburg, *Terrorism, State Responsibility, and the Use of Military Force*, *Chicago Journal of International Law* 4 (2003), 97 ff. Jedoch ist deren Behauptung, dass die interne Struktur des angegriffenen Staates von Bedeutung bei der Bewertung der Legitimität des Angriffes sei, in Anbetracht des klaren Wortlautes von Artikel 2 (7) SVN nicht zu teilen, siehe Fn. 51. Grundlegend zu diesem Problem Luigi Condorelli, *The Imputability of Acts of International Terrorism*, *Israel Yearbook on Human Rights* 19 (1989), 233 ff.

¹⁴⁶ Die enge Verbindung zwischen den Taliban und Osama bin Laden wurde schon in S/RES/1267, 15.10.1999 und S/RES/1333, 19.12.2000 erwähnt.

¹⁴⁷ Zur Völkerrechtssubjektsqualität der Taliban siehe Rüdiger Wolfrum/Christiane Philipp, *Die Taliban – ein Subjekt des Völkerrechts?*, in: Sabine von Schorlemer (Hrsg.), *Praxishandbuch UNO – Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen*, 2003, 145 ff.

¹⁴⁸ Jeffrey Bartholet, *Method to the Madness*, *Newsweek*, 22.10.2001, 54; John F. Burns, *Taliban Say They Hold bin Laden for his Safety, But Who Knows Where?*, *New York Times*, 01.10.2001, B3; John Stackhouse, *One Million Afghans at Risk as Humanitarian Crisis Looms*, *Globe & Mail* (Toronto), 28.09.2001, A1. Nach den Worten des ehemaligen britischen Außenministers Jack Straw wurde Afghanistan von Terroristen eingenommen und missbraucht, siehe Michael Smith, *Paras and Marines on Standby British Troops Prepare for 'Direct Action'*, *The Daily Telegraph*, 22.10.2001, P1.

die als amorphe Gruppierungen nicht territorial gebunden sind, helfen diese Mittel allerdings kaum weiter.¹⁴⁹ Die Mitglieder dieser Netzwerke bewegen sich in den unterschiedlichsten Gesellschaften und Orten. Beispielhaft sind die in Hamburg ansässigen Täter des 11. September 2001, die dort unauffällig wohnten und von ihrem Umfeld nicht mit den späteren Taten in Verbindung gebracht wurden. Dies war augenscheinlich auch die Ratio des Sicherheitsrates, als er nach dem 11. September 2001 – abgesehen von Afghanistan – gerade keine Wirtschaftssanktionen gegen Staaten verhängte, sondern versuchte, die Gefahren, die von Terrornetzwerken ausgehen, durch andere Mittel zu bekämpfen.

4. Rechtmäßigkeit der in S/RES/1373 ergriffenen Maßnahmen

Betrachtet man die nach dem 11. September 2001 erlassenen Maßnahmen des Sicherheitsrates, so stellt sich die Frage, ob diese mit der SVN vereinbar sind oder ob mit ihnen nicht vielmehr eine neue, von den bisherigen Sanktionen verschiedene¹⁵⁰ und vielleicht von der SVN nicht mehr gedeckte¹⁵¹ Generation von Sanktionen geschaffen wurde.

a) Vorliegen der Voraussetzungen von Artikel 39 SVN

Voraussetzung für die Legalität der ergriffenen Maßnahme ist zunächst das Vorliegen einer Bedrohung oder eines Bruchs des Friedens gemäß Artikel 39 SVN und eine entsprechende Feststellung durch den Sicherheitsrat. Trotz erheblicher Diskussionen um die Reichweite des Friedensbegriffes¹⁵² kann unterstellt werden, dass die Anschläge des 11. September 2001 sowohl unter den weiten als auch unter den engen Friedensbegriff fallen. Der enge (negative) Friedensbegriff umfasst lediglich die Abwesenheit eines bewaffneten Konfliktes, während der weite (positive) Friedensbegriff darüber hinausgehend auch politische, wirtschaftliche, sozio-kultu-

¹⁴⁹ Vielmehr erscheint es wahrscheinlich, dass Sanktionen – mit der Zivilbevölkerung als die in der Regel hauptsächlich Betroffenen – in diesen Fällen vielmehr einen idealen Nährboden für Hass und Gewalt darstellen.

¹⁵⁰ Wallensteen (Anm. 9), 1 f.

¹⁵¹ Allein der Verweis auf die faktische Macht kann hierbei nicht genügen. Denn rechtliche Autorität ist – mit den Worten Martti Koskenniemi – eine normative Kategorie und keine faktische. Siehe Martti Koskenniemi, *The Police in the Temple – Order, Justice and the UN: A Dialectical View*, *European Journal of International Law* 6 (1995), 325 (327). Siehe auch Christian Tomuschat, *Der selbstverliebte Hegemon*, *Internationale Politik* 5/2003, 39 (40); Karl Otto Hondrich, *Die ordnende Gewalt*, *Der Spiegel* 25/2003, 16.06.2003, <<http://www.spiegel.de/spiegel/0,1518,252950,00.html>> (23.11.2003).

¹⁵² Siehe hierzu die Nachweise bei Frowein/Krisch (Anm. 29), Article 39 Rn. 6, insbesondere Albrecht Randelzhofer, *Der normative Gehalt des Friedensbegriffs im Völkerrecht der Gegenwart – Möglichkeiten und Grenzen seiner Operationalisierung*, in: Jost Delbrück (Hrsg.), *Völkerrecht und Kriegsverhütung*, 1979, 13 ff.; Ernst-Otto Czempiel, *Friedenstrategien – Systemwandel durch Internationale Organisationen, Demokratisierung und Wirtschaft*, 49 ff.

relle, humanitäre und ökologische Aspekte beinhaltet. Aufgrund der Zielgerichtetheit der Anschläge und ihres Ausmaßes fallen die Anschläge des 11. September 2001 unter die Voraussetzungen beider – in der Wissenschaft z.T. heftig diskutierten – Friedensbegriffe.

Angesichts der Umstände des Angriffs und der wohl sicheren Erkenntnisse zu dessen Hintermännern kann auch das Begriffsmerkmal “international” als gegeben angesehen werden.¹⁵³ Dem steht auch nicht entgegen, dass die Anschläge von privaten und nicht von staatlichen Akteuren durchgeführt wurden. Wiederum kann hier das Argument der Zielgerichtetheit der Anschläge vorgebracht werden.¹⁵⁴ Die ausgewählten Ziele waren – wie das World Trade Center – einerseits wirtschaftlich symbolträchtig und standen für die wirtschaftliche Stellung der USA in der Welt, andererseits wurde mit dem Pentagon ein Ziel getroffen, das eindeutig und unzweifelhaft als staatliche Einrichtung, wenn nicht sogar als staatliches Symbol, zu qualifizieren ist. Das auf einem Feld in der Nähe der Stadt Shanksville/Pennsylvania abgestürzte Flugzeug sollte wohl ein Ziel in Washington D.C. treffen. Die Rede war von politisch so symbolträchtigen Gebäuden wie dem Weißen Haus oder dem Kapitol,¹⁵⁵ wenngleich jegliche derartigen Äußerungen nur als Spekulation ohne gesicherte Basis bezeichnet werden können.

b) Zulässigkeit der mit S/RES/1373 erlassenen Maßnahmen nach Kapitel VII SVN

Zunächst ist festzustellen, dass die Satzung der Vereinten Nationen keine ausdrückliche Ermächtigung des Sicherheitsrates enthält, die in S/RES/1373 erwähnten Maßnahmen zu beschließen. Weder Artikel 41 noch Artikel 42 SVN sehen konkret das Einfrieren von Geldern von Privatpersonen oder allgemeiner den Erlass abstrakt-genereller Regelungen als Maßnahme zur Wahrung des Weltfriedens oder der internationalen Sicherheit vor.

Jedoch greift eine allein auf den Wortlaut der SVN abstellende Auslegung dieser Bestimmungen zu kurz. Dabei sind eine Reihe von Gesichtspunkten zu bedenken. Zunächst handelt es sich bei den in Artikel 41 Satz 2 SVN erwähnten Maßnahmen nicht um eine abschließende Regelung, was schon der Wortlaut “können einschlie-

¹⁵³ Allgemein zu diesem Aspekt Bernd Martenczuk, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrates – Die Überprüfung nichtmilitärischer Zwangsmaßnahmen durch den Internationalen Gerichtshof, 1996, 186 ff. und Aston (Anm. 141), 269-280. Kritisch zur Reichweite des Ermessens des Sicherheitsrates, Koskenniemi, (Anm. 151), 342.

¹⁵⁴ Insofern ist dem Teilargument von Aston (Anm. 141), 276, dass durch den Anschlag auch deswegen das Begriffsmerkmal international erfüllt sei, weil er “einen bewaffneten zwischenstaatlichen Konflikt erheblichen Ausmaßes nach sich zog”, nicht zuzustimmen. Abzustellen ist nicht auf die Sichtweise *ex post facto*, sondern auf die am 11.09.2001 gegebene Situation.

¹⁵⁵ Charles Lane/John Mintz, Bid to Thwart Hijackers May Have Led to Pa. Crash, The Washington Post, 13.09.2001, A01; David Maraniss, Steve Miller Ate a Scone, Sheila Moody Did Paperwork, Edmund Glazer Boarded a Plane: Portrait of a Day That Began in Routine and Ended in Ashes, The Washington Post, 16.09.2001, A01.

ßen" nahelegt und die Berufungskammer des Jugoslawien-Tribunals bestätigte.¹⁵⁶ Hinzu kommt, dass eine Änderung der SVN in Anbetracht der bisherigen Erfahrungen und vor dem Hintergrund der durch die SVN selbst aufgebauten hohen Hürden¹⁵⁷ unwahrscheinlich erscheint. Daher ist es angezeigt, die 1945 noch nicht bekannten und aufgrund dessen auch nicht geregelten Bedrohungspotentiale im Wege einer evolutionär-dynamischen Interpretation¹⁵⁸ der Tatbestandsmerkmale von Artikel 39 ff. SVN als Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu erfassen. Eine derart extensive Wortlautauslegung wird auch weitgehend als vertretbar angesehen, wenn von der SVN als einer flexiblen, "lebendigen" Verfassung die Rede ist.¹⁵⁹ Eine solche Vorgehensweise ist insbesondere für Artikel 41 SVN angezeigt. Zunächst läßt sich dies aus der Praxis des Sicherheitsrates ableiten – bestes Beispiel hierfür ist die nach h.M. wohl unter Artikel 41 SVN zu fassende Einrichtung der Straftribunale für das ehemalige Jugoslawien¹⁶⁰ und für Ruanda.¹⁶¹ Obwohl nicht ausdrücklich in Kapitel VII SVN erwähnt, schien der Sicherheitsrat bei der Verabschiedung des Jugoslawien-Statuts diesbezüglich keine juristischen Hürden zu erkennen. Überdies hatte das Jugoslawien-Tribunal selbst in den berühmten *Tadic*-Entscheidungen der Spruch-¹⁶² wie auch der Berufungskammer¹⁶³ Gelegenheit, sich mit dieser Angelegenheit zu befassen, und hat die Frage der Rechtmäßigkeit der Einrichtung des Tribunals – wenn auch auf Grundlage unterschiedlicher Ansichten – positiv beantwortet.¹⁶⁴ Darüber hinaus ist zu beach-

¹⁵⁶ Frowein/Krisch (Anm. 29), Article 41 Rn. 14; ICTY, siehe Anm. 163, Abs. 35.

¹⁵⁷ Eine Änderung der SVN bedarf gem. Artikel 108 SVN der Zustimmung von 2/3 der Mitglieder der Generalversammlung und des Sicherheitsrates, inklusive aller ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates.

¹⁵⁸ Georg Ress, in: Bruno Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations – A Commentary*, Band I, 2. Auflage 2002, Interpretation, Rn. 3.

¹⁵⁹ Jost Delbrück, *Peacekeeping by United Nations and the Rule of Law*, in: Robert J. Akkerman/Peter J. van Krieken/Charles O. Pannenberg (Hrsg.), *Declarations on Principle – A Quest for Universal Peace*, 1977, 73 (79); Klein, *Statusverträge*, 1980, 338 ff.; ähnlich Oscar Schachter, *International Law in Theory and Practice*, 1991, 118-119, "[i]t must be kept in mind that the U.N. Charter can not be interpreted as a static text but rather, due to the generality of its language and the broad range of the Charter purposes, its interpretation is subject to change over time". Ähnlich äußerte sich auch Richter Alvarez in 68, wenn er in seiner Einzelmeinung im *Admission*-Fall, ICJ Reports 1947-48, 67 (68): "The fact should be stressed that an institution, once established, acquires a life of its own, independent of the elements which have given birth to it, and it must develop, not in accordance with the views of those who created it, but in accordance with the requirements of international life." Ähnlich auch der IGH in seiner *Namibia*-Rechtsprechung von 1971, ICJ Reports 1971, 31: "Moreover, a legal instrument has to be interpreted and applied within the framework of the entire legal system prevailing at the time of the interpretation." Zuletzt Thomas Franck, *Recourse to Force – State Action Against Threats and Armed Attacks*, 2002, 4, der die Satzung der Vereinten Nationen als "living tree" bezeichnet.

¹⁶⁰ S/RES/827, 25.05.1993.

¹⁶¹ S/RES/955, 08.11.1994.

¹⁶² International Criminal Tribunal for Yugoslavia, Case No. IT-94-1-T, Trial Chamber, *Prosecutor v. Dusko Tadic*, Decision on the Defence Motion on Jurisdiction, 10.08.1995.

¹⁶³ International Criminal Tribunal for Yugoslavia, Case No. IT-94-1-AR72, Appeals Chamber, *Prosecutor v. Dusko Tadic*, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 02.10.1995.

ten, dass kriegerische Maßnahmen erst dann eingeleitet werden sollen, wenn andere, weniger einschneidende Maßnahmen keinen Erfolg zeigen. Obwohl dies keine zwingende Voraussetzung ist, erscheint sie aufgrund des auch im Völkerrecht zu beachtenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zumindest bedenkenswert.¹⁶⁵ Dies ist angelegt in Artikel 42 SVN, der in Satz 1 davon spricht, dass kriegerische Maßnahmen (erwähnt wird der Einsatz von Luft-, See- oder Landstreitkräften) beschlossen werden können, wenn der Sicherheitsrat der Auffassung ist, dass die in Artikel 41 SVN vorgesehenen Maßnahmen unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben.

Als Ergebnis lässt sich somit festhalten, dass eine ausdrückliche Ermächtigung für die ergriffenen Maßnahmen in der SVN fehlt. Nichtsdestoweniger ergibt sich aus den soeben dargestellten Überlegungen, dass die in S/RES/1373 vorgesehenen Maßnahmen aufgrund einer vornehmlich teleologischen Auslegung sehr wohl als von Kapitel VII SVN, genauer Artikel 41 SVN, gedeckt sind.¹⁶⁶

5. Probleme des quasi-legislativen Charakters der Maßnahmen des Sicherheitsrates – Der Sicherheitsrat als Weltgesetzgeber und/oder Wahrer des Weltfriedens

Dieses Ergebnis lässt aber die Frage nach der Reichweite der Befugnisse des Sicherheitsrates unberührt. Zu erörtern ist, ob sich der Sicherheitsrat in der Tat als „Weltgesetzgeber“¹⁶⁷ geriert bzw. sich die ergriffenen Maßnahmen als unverblühte Ausübung einer legislativen Funktion¹⁶⁸ darstellen oder ob nicht darüber hinaus, in Anbetracht neuer Herausforderungen, derartige und vielleicht noch weitergehende Maßnahmen als zulässig erachtet werden müssen. Es gilt somit den Versuch zu unternehmen, eine Grenze zu ziehen, die der Sicherheitsrat trotz seiner weitreichenden Befugnisse bei jeglichem Handeln nicht überschreiten darf. Eine solche Grenzziehung hat beispielsweise auch schon die Berufungskammer in ihrer *Tadic*-Entscheidung – und daran anschließend das Ruanda Tribunal in seiner *Kanyabashi*-Entscheidung¹⁶⁹ – vorgenommen, als sie feststellte, dass die Befugnisse des Sicherheitsrates nicht unbeschränkt seien.¹⁷⁰

¹⁶⁴ Siehe hierzu Jose E. Alvarez, Nuremberg Revisited: The Tadic Case, *European Journal of International Law* 7 (1996), 245 ff.

¹⁶⁵ Frowein/Krisch (Anm. 29), Introduction to Chapter VII, Rn. 30 m.w.N.;

¹⁶⁶ So wohl auch Aston (Anm. 141), 283. Folge einer gegenteiligen Einschätzung wäre entweder die Kategorisierung der Maßnahmen als nicht mit der SVN vereinbar oder einer *sui generis* Natur, wobei mit letzterer weder theoretischer noch praktischer Nutzen verbunden wäre.

¹⁶⁷ Klaus Dicke, Weltgesetzgeber Sicherheitsrat, *Vereinte Nationen* 2001, 163 (163). Siehe hierzu schon früher Christian Tomuschat, Die internationale Gemeinschaft, *Archiv des Völkerrechts* 33 (1995), 1 ff., der dem Sicherheitsrat eine legislative Funktion im Rahmen seiner Verantwortung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zugesteht, 12; ähnlich John Yoo, *Agora: International Law and the War in Iraq*, *American Journal of International Law* 97 (2003), 563 (568).

¹⁶⁸ Frowein/Krisch (Anm. 29), Article 41 Rn. 16.

Diese Frage ist nicht zuletzt deswegen von Bedeutung, weil davon ausgegangen werden kann, dass das Problem des internationalen Terrorismus in absehbarer Zeit nicht lösbar sein wird. Phänomenologisch unterscheidet sich die Bedrohung durch den Terrorismus von anderen Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit insbesondere dadurch, dass die Hintermänner von terroristischen Anschlägen sich nicht auf einem festgelegten, abgrenzbaren Territorium befinden, sondern aufgrund der Netzwerkstruktur Anschläge durch eine Vielzahl von Personen an geographisch höchst unterschiedlichen Orten – etwa in New York, Djerba oder Bali – und praktisch jederzeit durchgeführt werden können. Diese jederzeit und allorts bestehende Gefahr bedeutet allerdings auch, dass die vom Sicherheitsrat in S/RES/1373 angeordneten abstrakt-generellen Maßnahmen als Bestandteil nationaler Gesetzgebung erhalten bleiben werden.¹⁷¹

a) Existenz und Reichweite der Legislativbefugnisse des Sicherheitsrates

Ein Versuch der Bestimmung dieser Grenze muss zwangsläufig bei der Verbandskompetenz der Vereinten Nationen beginnen, woran sich die Frage nach der Organkompetenz des Sicherheitsrates anschließt. Dass der Sicherheitsrat – als Organ der Vereinten Nationen – Träger von Rechten und Pflichten ist, wurde vom IGH schon sehr früh geklärt;¹⁷² dieser Befund wird in Gänze nur vereinzelt bestritten.¹⁷³ Zuzustimmen ist der Berufungskammer des Jugoslawien-Tribunals daher in der Analyse, dass die Kompetenzen des Sicherheitsrates nicht über die Verbandskompetenz der Vereinten Nationen hinausgehen können.¹⁷⁴ An der Richtigkeit dieser Feststellung bestehen angesichts der Bestimmung von Artikel 1 Nr. 1 SVN (die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit wird als wichtigstes Ziel an erster Stelle der SVN genannt) keine Zweifel.

¹⁶⁹ International Criminal Tribunal for Rwanda, Case No. ICTR-96-15-T, Trial Chamber, *Prosecutor v. Kanyabashi*, Decision on Jurisdiction, 18.06.1997.

¹⁷⁰ ICTY, siehe Anm. 163, Abs. 28. Wörtlich konstatiert die Berufungskammer: "The Security Council is thus subjected to certain constitutional limitations, however broad its powers under the constitution may be. Those powers cannot, in any case, go beyond the limits of the jurisdiction of the Organization at large, not to mention other specific limitations or those which may derive from the internal division of power within the Organization. In any case, neither the text nor the spirit of the Charter conceives of the Security Council as *legibus solutus* (unbound by law)." Siehe Martenczuk (Anm. 153), 186-189.

¹⁷¹ The National Security Strategy of the United States, September 2002, <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>> (23.11.2003). Dies bekräftigte der US-amerikanische Präsident erneut Ende Juni 2003, siehe Remarks by the President at Bush-Cheney 2004 Dinner, 27.06.2003, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/06/20030627-8.html>> (23.11.2003).

¹⁷² *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1949, 174 (179).

¹⁷³ G. Oosthuizen, *Playing the Devil's Advocate: the United Nations Security Council is Unbound by Law*, *Leiden Journal of International Law* 12 (1999), 549 ff. Jedoch ist zu bemerken, dass die Heranziehung verschiedener Autoren mit aus dem Kontext herausgerissenen Zitaten die Argumentation erheblich schwächt.

¹⁷⁴ ICTY, siehe Anm. 163, Abs. 28.

Darüber hinaus ist die Frage der Organkompetenz zu klären.¹⁷⁵ Diese kann hinsichtlich Kapitel VII nicht mehr als die in Artikel 39–42 SVN genannten Maßnahmen umfassen.¹⁷⁶ Gemäß Artikel 13 Absatz 1 *lit.* (a) SVN ist nämlich nicht der Sicherheitsrat zur Entwicklung des Völkerrechts berufen, sondern die Generalversammlung. Dem Sicherheitsrat hingegen wurde nach Artikel 24 Absatz 1 die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit übertragen. Daraus wird überwiegend abgeleitet, dass sich die Maßnahmen des Sicherheitsrates auf eine konkrete Krisensituation beziehen müssen.¹⁷⁷ Zu bedenken ist bei dem Verweis auf die Befugnis der Generalversammlung zur Fortentwicklung des Völkerrechts¹⁷⁸ allerdings, dass ihre Beschlüsse gemäß Artikel 14 SVN gerade keine völkerrechtliche Bindungswirkung entfalten, sondern lediglich empfehlenden Charakter besitzen.¹⁷⁹ Vielmehr muss die Verortung abstrakt-genereller Regelungen in Bezug auf ihre Verabschiedung bzw. Entstehung im Bereich des Völkervertragsrechts bzw. dem des Völkergewohnheitsrechts erfolgen. Eine Querschnittskonvention zur Terrorismusbekämpfung nach Art von S/RES/1373 entspräche diesem Typus gerade. Handelt der Sicherheitsrat dennoch in der geschehenen Form, so bieten sich zwei voneinander unabhängige, auch kombinierbare Erklärungsmöglichkeiten an, nämlich aa) die analoge Anwendung von Artikel 31 Absatz 3 *lit.* b) der Wiener Vertragsrechtskonvention¹⁸⁰ und bb) die Beschränkung der Feststellung der Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit auf die durch al-Kaida verübten Anschläge.

aa) Artikel 31 Absatz 3 *lit.* b) WVRK analog

Gemäß dieser Vorschrift ist bei der Auslegung von Verträgen “jede spätere Übung bei der Anwendung des Vertrags, aus der die Übereinstimmung der Vertragsparteien über seine Auslegung hervorgeht”, zu berücksichtigen.¹⁸¹ Voraussetzung ist daher u.a., dass die Vertragsparteien eine entsprechende Übereinstimmung kundgetan haben. Übertragen auf Resolutionen des Sicherheitsrates¹⁸² sind entsprechend die einhellige Verurteilung der Anschläge durch die Generalversamm-

¹⁷⁵ Zur Abgrenzung der Kompetenzbereiche siehe F.A. Vallat, *The General Assembly and the Security Council of the United Nations*, *British Yearbook of International Law* 29 (1952), 63 (78) und Koskenniemi, (Anm. 151).

¹⁷⁶ Frowein/Krisch (Anm. 29), Introduction to Chapter VII, Rn. 25.

¹⁷⁷ Hans Kelsen, *The Law of the United Nations*, 1951, 295; Koskenniemi (Anm. 151), 344 f.; Andreas Stein, *Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und die Rule of Law*, 1999, 61; Frowein/Krisch (Anm. 29), Introduction to Chapter VII, Rn. 11. Siehe auch die abweichende Meinung von Fitzmaurice im *Namibia-Fall*, ICJ Reports 1971, 294, der konstatierte: “It was to keep the peace, not to change the world order, that the Security Council was set up.”

¹⁷⁸ Aston (Anm. 141), 283.

¹⁷⁹ Dies wird auch schon von Tomuschat (Anm. 167), 12, betont.

¹⁸⁰ 1155 U.N.T.S., 331 ff.; BGBl. II, 757 ff. (im folgenden: WVRK).

¹⁸¹ Zur Anwendbarkeit der Bestimmungen der WVRK auf Resolutionen des Sicherheitsrates Wood, (Anm. 124).

¹⁸² Die direkte Anwendung der Bestimmungen der WVRK ist aufgrund von Artikel 1 WVRK ausgeschlossen. Die in Artikel 31–33 WVRK enthaltenen Auslegungsregeln über völkerrechtliche Verträ-

lung der Vereinten Nationen am 12. September 2001¹⁸³ und die einzelnen Reden in der Plenardebatte der Generalversammlung zum Thema "Measures to Eliminate International Terrorism" vom 1.-5. Oktober 2001 zu berücksichtigen.

Überdies ist zu beachten, dass fast alle Mitglieder der Vereinten Nationen Berichte über ihre nationalen Implementierungsmaßnahmen an das CTC gesandt haben.¹⁸⁴ Dies und die fast einhellige Verurteilung der Anschläge des 11. September 2001 deuten darauf hin, dass auch die übrigen Mitglieder der Vereinten Nationen den internationalen Terrorismus als eine Bedrohung für die internationale Gemeinschaft gesehen und damit die tatsächliche wie auch rechtliche Einschätzung des Sicherheitsrats in diesem Punkt geteilt haben.¹⁸⁵ Sie haben somit durch ihr Verhalten in der Zeit unmittelbar nach Verabschiedung von S/RES/1373 und in der Folgezeit durch aktive Zustimmung einerseits und kaum wahrnehmbare Ablehnung andererseits ihre Übereinstimmung mit den Maßnahmen des Sicherheitsrates kundgetan. Daher kann davon ausgegangen werden, dass die Mitglieder der Vereinten Nationen diese Praxis nicht lediglich hingenommen, sondern durch ihre aktive Unterstützung – jedenfalls zu großen Teilen – befürwortet haben.

bb) Einschränkung des Anwendungsbereichs der Maßnahmen auf durch al-Kaida verübte Anschläge

Zu überlegen ist jedoch, ob die getroffenen Maßnahmen nicht auf die von al-Kaida ausgehende Bedrohung zu beschränken sind. Dies würde – im unwahrscheinlichen Fall der tatsächlichen Auflösung dieser Gruppe – dazu führen, dass die Maßnahmen trotz der eindeutigen Diktion, dass "jede Handlung des internationalen Terrorismus eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt", wieder zurückzunehmen wären.¹⁸⁶ In Anbetracht der möglichen Grundrechtseinschränkungen erschiene dies als notwendig und sinnvoll.¹⁸⁷ Freilich ist dies – gerade aufgrund des abstrakt-generellen Charakters der Maßnahmen und deren Umsetzung in einer Vielzahl von nationalen Einzelgesetzen – praktisch kaum durchführbar. Entfallen würde lediglich die chartarechtliche Verpflichtung zur Umsetzung dieser Maßnahmen. Die Rücknahme der innerstaatlichen

ge lassen sich aber aufgrund ihrer schon vor 1969 gültigen völkergewohnheitsrechtlichen Wirkung und der Verankerung in einer Vielzahl von nationalen Rechtssystemen entsprechend anwenden.

¹⁸³ A/RES/56/1, Condemnation of Terrorist Attacks in the United States of America, 12.09.2001.

¹⁸⁴ Siehe Counter-Terrorism Committee, Reports From Member State Pursuant to Paragraph 6 of Resolutoin 1373 (2001), 21.12.2001, <<http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/>> (23.11.2003).

¹⁸⁵ Aston (Anm. 141), 279. Es ist allerdings zweifelhaft, ob S/RES/1373 in der erlassenen Form nur wenige Wochen später hätte verabschiedet werden können. Siehe hierzu Nicholas Rostow, Before and After: The Changed UN Response to Terrorism Since September 11th, Cornell International Law Journal 35 (2002), 475 (482).

¹⁸⁶ Freilich ist dies – gerade auch aufgrund des abstrakt-generellen Charakters der Maßnahmen und der Umsetzung in einer Vielzahl von Einzelgesetzen – praktisch kaum durchführbar. Entfallen würde dabei lediglich die chartarechtliche Verpflichtung zur Durchführung dieser Maßnahmen.

¹⁸⁷ Siehe genauer unten, VI., 0.

Regelung wäre angesichts der Eingriffsintensität der Maßnahmen zwar wünschenswert, aber unwahrscheinlich und – noch wichtiger – nicht erzwingbar.¹⁸⁸

Abzustellen ist letztendlich wohl auf die doch fast als einhellig zu bezeichnende Staatenpraxis unmittelbar im Anschluß an die Verabschiedung von S/RES/1373. Dem Sicherheitsrat wird nicht nur bei der Feststellung einer Bedrohung für den Weltfrieden nach Artikel 39 SVN ein weiter Einschätzungsspielraum zugestanden, sondern auch bei der Wahl der zu treffenden Maßnahmen.¹⁸⁹ Ausschlaggebend hierfür war dabei die Einsicht, dass die anderen Normerzeugungsmethoden im Völkerrecht vergleichsweise schwerfällig sind und für die Lösung aktueller Konflikte kaum adäquate Lösungsansätze bieten. Damit hat sich die Weltgemeinschaft für eine Rolle des Sicherheitsrats als Exekutive und Legislative – zumindest in Fällen der Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit – und damit für eine Notfallgesetzgebungskompetenz¹⁹⁰ dieses Organs entschieden.

b) Die mögliche unmittelbare Anwendbarkeit von Resolutionen des Sicherheitsrates und ihre Folgen

Denkt man den vom Sicherheitsrat eingeschlagenen Weg weiter, so wäre einer der nächsten möglichen Schritte aufgrund der Notfallgesetzgebungskompetenz dieses Organs die Verabschiedung von unmittelbar wirksamen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung. Obwohl diese Vorstellung auf den ersten Blick abenteuerlich erscheinen mag, ist ein Schritt in diese Richtung vom Sicherheitsrat erst kürzlich – freilich in einem anderen Kontext – vollzogen worden. In S/RES/1483 vom 22. Mai 2003, der Resolution, welche die Aufhebung des Embargos gegen den Irak zum Gegenstand hatte, konstatierte der Sicherheitsrat u.a.:

„[der Sicherheitsrat] beschließt ferner, angesichts der Bedeutung der Bildung einer international anerkannten, repräsentativen Regierung Iraks sowie des Umstands, dass der rasche Abschluss der Umstrukturierung der Schulden Iraks wie in Ziffer 15 erwähnt wünschenswert ist, dass, sofern der Rat nichts anderes beschließt, Erdöl, Erdölprodukte und Erdgas aus Irak bis zum Eigentumsübergang an den Erstkäufer bis zum 31. Dezember 2007 Immunität von Rechtsverfahren genießen und keiner Form von Pfändung, Forderungspfändung oder Zwangsvollstreckung unterliegen, dass alle Staaten die nach ihrer innerstaatlichen Rechtsordnung erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um diesen Schutz zu gewährleisten, und dass die Erlöse und Verpflichtungen, die aus solchen Verkäu-

¹⁸⁸ Siehe hierzu T. Mac Charles, PM Rejects Senators' Call for Terror-Bill Time Limit, Toronto Star, 02.11.2001, A6. Ein Mitglied des kanadischen Senats wird darin mit den Worten zitiert, „governments do not have a good record of repealing intrusive legislation“.

¹⁸⁹ Aston (Anm. 141), 283. Insofern ist die von Arangio-Ruiz getroffene Unterscheidung zwischen zulässigem „peace-enforcement“ einerseits und unzulässigem „law-enforcement“, „law-making“ und „law-determining“ andererseits vom Sicherheitsrat wohl aufgrund der zu starken praktischen Beschränkungen nicht übernommen worden. Siehe Gaetano Arangio-Ruiz, On the Security Council's „Law Making“, Rivista di Diritto Internazionale 83 (2000), 609 ff.

¹⁹⁰ Aber eben keine Ersatzgesetzgebungskompetenz wie von Aston (Anm. 141), 283, behauptet. Der Ansicht, Resolutionen des Sicherheitsrates seien *per se* Legislativakte, ist nicht zuzustimmen; Yoo (Anm. 168), 568.

fen hervorgehen, sowie der Entwicklungsfonds für Irak Vorrechte und Immunitäten genießen, die denen der Vereinten Nationen entsprechen, mit der Ausnahme, dass die genannten Vorrechte und Immunitäten nicht auf Rechtsverfahren Anwendung finden werden, in denen ein Rückgriff auf solche Erlöse oder Verpflichtungen notwendig ist, um Haftungsansprüche für Schäden im Zusammenhang mit Umweltunfällen, namentlich dem Auslaufen von Erdöl, zu befriedigen, die sich nach der Verabschiedung dieser Resolution ereignen [...].¹⁹¹

Unmittelbar wirksame Rechtsakte sind solche, die keiner weiteren Umsetzung mehr bedürfen, sondern aus sich heraus und ohne weitere Konkretisierung angewendet werden können und unbedingt sind. In dem erwähnten Teil von S/RES/1483 werden ausdrücklich die von der Regelung betroffenen Rohstoffe und Erzeugnisse erwähnt (Erdöl, Erdölprodukte und Erdgas aus dem Irak), welche keinerlei privatrechtlichen Zugriffen unterliegen sollen (Immunität von Rechtsverfahren, keiner Form von Pfändung, Forderungspfändung oder Zwangsvollstreckung zugänglich). Zudem ist ein genauer Geltungszeitraum für diese Maßnahmen genannt (31. Dezember 2007) und es wird zugleich eine Ausnahmeregelung im Bereich des Umwelthaftungsrechts erlassen. Nicht zuletzt ist zu beachten, dass die Formulierung "beschließt" (*decides*) weiter geht als in den bisher in diesem Zusammenhang diskutierten Entscheidungen, wo lediglich die Formulierung "*calls upon*" verwendet wurde.¹⁹² Soweit ersichtlich ist dies der erste Fall,¹⁹³ in dem der Sicherheitsrat eine derartige Regelung in Bezug auf Pfändungs- und Zwangsvollstreckungsmaßnahmen erlassen hat, und zugleich ein Novum hinsichtlich der unmittelbaren Anwendbarkeit. Zumindest in Staaten, die einem monistischen Völkerrechtsverständnis anhängen, wäre mithin eine derartige Vorschrift von den Gerichten unmittelbar anzuwenden.¹⁹⁴

Die rechtliche Folge einer Kopplung der Verabschiedung einer Resolution mit abstrakt-generellem Inhalt einerseits und deren unmittelbarer Anwendbarkeit andererseits ist derzeit noch unklar. Sollte es zu solch einer Konstellation jedoch in der Zukunft kommen, so wird sich – abhängig von den konkreten Umständen des Einzelfalles – die durch S/RES/1373 entbrannte Diskussion mit ähnlicher, wenn nicht weit größerer Heftigkeit neu entzünden.

¹⁹¹ S/RES/1483, 22.05.2003.

¹⁹² Siehe hierzu die Resolutionen des S/RES/276, 30.01.1970 und S/RES/301, 20.10.1971, welche die Situation in Namibia zum Gegenstand hatten; Thomas A. Schweitzer, *The U.N. as a Source of Domestic Law: Can Security Council Resolutions Be Enforced in American Courts?*, *Yale Studies in World Public Order* 4 (1978), 162 (230 ff.).

¹⁹³ Siehe zur bisherigen Praxis z. B. James A.R. Nafziger/Edward M. Wise, *The Status in United States Law of Security Council Resolutions under Chapter VII of the United Nations Charter*, *American Journal of Comparative Law* 46 (1998), 421 ff.

¹⁹⁴ Der Umsetzungsakt für die Länder der Europäischen Union ist in einem Vorschlag der Kommission für den Rat enthalten. KOM(2003) 357 endgültig, Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Anwendung bestimmter spezifischer Beschränkungen in den wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen mit Irak und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2465/1996 des Rates, 10.06.2003, Artikel 8. Siehe <http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/pdf/2003/com2003_0357de01.pdf> (23.11.2003).

6. Die Bindung des Sicherheitsrates beim Erlaß von Maßnahmen nach Kapitel VII SVN an menschenrechtliche Mindeststandards

Trotz des weiten Ermessensspielraums des Sicherheitsrates sowohl in Bezug auf die Feststellung, ob eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit vorliegt, als auch hinsichtlich der möglichen Maßnahmen nach Artikel 41 SVN ist aber die Bindung des Sicherheitsrates an menschenrechtliche Mindeststandards zu bedenken. Menschenrechte werden in der SVN an verschiedenen Stellen erwähnt, u.a. in Artikel 1 Nr. 3 und Artikel 55 und 56 SVN. Allerdings ist die Wirkung vor allem von Artikel 1 Nr. 3 SVN nicht klar bestimmt. Zum einen ist zu bedenken, dass der Begriff "Menschenrechte" – wie auch der Begriff der Sicherung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit – als Zielbestimmung formuliert ist. Er wird in systematischer Hinsicht erst nach dem Ziel der Sicherung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erwähnt. Dies bestätigt den Befund, dass die Friedenssicherung Vorrang vor Gerechtigkeitserwägungen hat.¹⁹⁵ Gleichzeitig wird durch den Umstand, dass der Menschenrechtsschutz zwar in den Zielbestimmungen der Vereinten Nationen, nicht aber in Kapitel VII SVN genannt wird, zum Ausdruck gebracht, dass keine klare Begrenzung der in Kapitel VII SVN geregelten Maßnahmen beabsichtigt ist. Gleichwohl erscheint es angebracht, menschenrechtliche Erwägungen als Vorgabe bei der Ausübung dieser Kompetenzen anzusehen.¹⁹⁶

Dem wurde angesichts der wachsenden Bedeutung der Menschenrechte vom Sicherheitsrat in einer Reihe von Resolutionen Rechnung getragen. Dies wird bei den bisherigen Sanktionsregimen deutlich, wenn im Falle Libyens humanitäre Hilfsflüge vom Luftembargo ausgenommen oder bei der Verhängung des Ölembargos gegen Haiti Ausnahmen für den privaten Gebrauch gemacht wurden. Dabei wurde als Grund zumeist die Vermeidung nachteiliger humanitärer Konsequenzen erwähnt.¹⁹⁷ Unter dem Eindruck sog. *impact studies* wurden beispielsweise schon verabschiedete wirtschaftliche Sanktionen in Gestalt eines Luftfahrtembargos gegen den Sudan im Jahr 1996 nicht umgesetzt.¹⁹⁸ Insgesamt läßt sich damit konstatieren, dass – dies kommt auch schon durch die Verlagerung der Sanktionsregime auf die sog. *smart sanctions* zum Ausdruck – allgemein menschenrechtlich motivierte Ansätze zur Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bei Entscheidungen des Sicherheitsrates zu beobachten sind. Dies betrifft sowohl die getroffenen Maßnahmen selbst wie auch deren Überwachungsmechanismen und Dauer.

Im Fall von S/RES/1373 hat der Sicherheitsrat nun allerdings Maßnahmen erlassen, die von den bisherigen Wirtschaftssanktionen abweichen und in denen der Sicherheitsrat eine Abwägung zwischen der Implementierung von Maßnahmen und

¹⁹⁵ Koskenniemi (Anm. 151), 334 ff.; Frowein/Krisch (Anm. 29), Introduction to Chapter VII, Rn. 27.

¹⁹⁶ Frowein/Krisch (Anm. 29), Introduction to Chapter VII, Rn. 28.

¹⁹⁷ Siehe z. B. die Formulierung in S/RES/1325, 31.10.2000 oder S/RES/1333, 19.12.2000.

¹⁹⁸ Cortright/Lopez (Anm. 49), 124 f.

menschenrechtlichen Erwägungen vornahm. Bislang handelte es sich in der Regel um Sanktionen, die die Befriedigung der elementarsten menschlichen Bedürfnisse (Nahrung, Gesundheit) in hohem Maße beeinträchtigten. Mit S/RES/1373 sollen Gelder eingefroren werden, von denen angenommen wird, dass sie in Verbindung mit der Finanzierung von terroristischen Anschlägen stehen. Es geht in dieser Resolution mitnichten um Maßnahmen, die zu Unterernährung, medizinischer Unterversorgung oder Verarmung großer Teile der Bevölkerung und damit zur Vorenthaltung elementarer Grundbedürfnisse führen können, sondern um die – relativ gesehen – gezielte Sanktionierung von Individuen oder Gruppen. Daher könnte dem Sicherheitsrat nur dann ein Verstoß gegen die insofern – abgesehen von *jus cogens*-Normen – allein maßgebliche Bestimmung der SVN, nämlich Artikel 1 Nr. 3 SVN, vorgeworfen werden, wenn er die menschenrechtlichen Aspekte überhaupt nicht in seine Erwägungen einbezogen hätte.

In Anbetracht der ergriffenen Maßnahmen und der damit verbundenen Konsequenzen ist davon nicht auszugehen. Wenngleich die auf S/RES/1373 fußenden Maßnahmen erhebliche Eingriffe u.a. in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sowie die Vereinigungs- und Eigentumsfreiheit mit sich bringen,¹⁹⁹ so kann doch nicht die Rede davon sein, dass sie die bislang bei der Abwägung maßgebliche Schwelle der "nachteiligen humanitären Konsequenzen" überschreiten.²⁰⁰

VII. Schlussfolgerungen

Die Anschläge des 11. September 2001 haben in völkerrechtlicher Hinsicht eine Reihe von Veränderungen mit sich gebracht. Insbesondere das im Anschluss an die Anschläge verhängte Sanktionsregime zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus zeigt tiefgreifende Unterschiede zu den bisher ergriffenen wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen als Reaktion auf die Feststellung der Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Der Sicherheitsrat hat mit der Verabschiedung von S/RES/1373 in der Tat Neuland betreten, indem er für die fast gesamte Staatenwelt verbindliche abstrakt-generelle Regelungen erlassen hat, deren Umsetzung tiefgreifende Veränderungen der nationalen Gesetzgebungen mit sich gebracht hat. Während in einer Reihe von Ländern sich derartige Ansätze aufgrund der Implementierung völkerrechtlicher Verträge schon früher abzeichneten, wurde

¹⁹⁹ Siehe Thomas Groß, Terrorbekämpfung und Grundrechte. Zur Operationalisierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, *Kritische Justiz* 2000, 1 ff.

²⁰⁰ Dennoch ist darauf hinzuweisen, dass gerade in Anbetracht des abstrakt-generellen Regelungscharakters von S/RES/1373 die Vereinten Nationen nicht als sog. *organizational veil* für die Mitgliedsstaaten fungieren dürfen, um eine Umgehung des ansonsten zu beachtenden Grundrechtsschutzes zu erreichen. Siehe zu dieser Problematik Christian Walter, Grundrechtsschutz gegen Hoheitsakte internationaler Organisationen – Überlegungen zur Präzisierung und Fortentwicklung der Dogmatik des Maastricht-Urteils des Bundesverfassungsgerichts, *Archiv des öffentlichen Rechts* (im Erscheinen).

durch deren Einkleidung in eine verbindliche Resolution des Sicherheitsrates eine neue Qualität erreicht.

Aus satzungsrechtlicher Sicht bewegt sich der Sicherheitsrat mit seinen bisher ergriffenen Maßnahmen noch auf sicherem Terrain. Die zur Terrorismusbekämpfung nach dem 11. September 2001 ergriffenen Maßnahmen sind, da mit den Anschlägen des 11. September 2001 die Schwelle einer Bedrohung oder eines Bruchs des Weltfriedens überschritten wurde, mit Artikel 41 SVN vereinbar. In der Zukunft wird jedoch darauf zu achten sein, welche weiteren Maßnahmen der Sicherheitsrat zur Bekämpfung des Terrorismus ergreifen wird, zumal ein Ende der Anschläge auf längere Sicht nicht absehbar ist. Sollten über die bislang ergriffenen Maßnahmen hinausgehende Schritte unternommen werden, so wird genau zu prüfen sein, ob und inwieweit diese noch als mit der SVN vereinbar sind.

In Anbetracht der nach dem 11. September 2001 vom Sicherheitsrat ergriffenen Maßnahmen kann die Bedeutung einer allgemein anerkannten Definition des Terrorismus nicht hoch genug eingeschätzt werden. Sollte diese nicht gelingen, sind wenigstens Mindestanforderungen für eine Reaktion auf terroristische Anschläge zu benennen. Der weite Spielraum, den der Sicherheitsrat bei verabschiedeten Maßnahmen sich selbst wie auch den nationalen Behörden bei der Verfolgung und Bekämpfung des Terrorismus zugestanden hat, weckt erhebliche Bedenken bezüglich möglicher Grundrechtseingriffe und erhöht die Gefahr des Missbrauchs der Befugnisse in einem nicht zu unterschätzendem Ausmaß.

Gleichzeitig mahnt die überaus positive Bewertung der eingeleiteten Maßnahmen des Sicherheitsrates seitens vieler Regierungen zur Vorsicht. Insbesondere sollte nicht übersehen werden, dass nach einigen Schätzungen die Kosten der Anschläge für die Terroristen vom 11. September 2001 als nicht besonders hoch zu veranschlagen sind – die Rede ist von einem aufgewendeten Gesamtbetrag, der die Summe von US\$ 300.000-500.000 nicht übersteigt.²⁰¹ Die finanziellen Mittel für weitere Anschläge, bei denen davon ausgegangen werden kann, dass sie die gleiche Intensität nicht ohne ähnliche oder größere Anstrengungen erreichen werden und daher erheblich weniger Planung bedürfen, dürften noch erheblich darunter liegen. Auch wenn es sich dabei keineswegs um geringe Beträge handelt, so sind diese doch ohne weiteres von Individuen und Gruppen mit entsprechender Zielsetzung und entsprechenden Organisationsstrukturen aufzubringen. Es ist daher fraglich, ob ein wie in S/RES/1373 vorgegebenes System wirklich ausreicht, den durch private Netzwerke operierenden Terrorismus effektiv zu bekämpfen und einzudämmen.²⁰²

²⁰¹ Diese in vielen Zeitungsberichten erwähnte Summe scheint auf einen Kongressbericht zurückzugehen. Siehe Raphael Perl, *Terrorism, the Future and U.S. Foreign Policy*, Issue Brief for Congress, IB95112, 11.04.2003, 9.

²⁰² Siehe hierzu die Ankündigung von US-Verteidigungsminister Rumsfeld neue Maßnahmen zu ergreifen, weil die bisher ergriffenen trotz der beträchtlichen Höhe der ausgegebenen Geldmittel nicht ausreichend seien. Bradley Graham, *Rumsfeld Questions Anti-Terrorism Efforts*, Washington Post, 23.10.2003, A01.

Die Antwort auf diese Frage muss wohl differenzierend ausfallen. In Anbetracht der geringen Aufwendungen für einen einzelnen Anschlag ist davon auszugehen, dass eine Vielzahl von Gruppen die finanziellen Mittel hätte, derartige Anschläge auszuführen. Insofern sind die bislang ergriffenen Maßnahmen wenig tauglich, derartige Einzelakte – auch in Zukunft – zu verhindern. Allerdings ist zu bedenken, dass der Aufbau und die Unterhaltung von terroristischen Netzwerken eine erhebliche finanzielle Last bedeuten, die bei einem Vielfachen der soeben genannten Summe liegen dürfte. Es scheint, dass der Sicherheitsrat genau diesen Umstand, der auch schon die Stoßrichtung der einschlägigen völkerrechtlichen Verträge bildete, bei der Verabschiedung von S/RES/1373 im Auge hatte. Daher sind die darin beschlossenen Maßnahmen immerhin wohl geeignet, langfristig eine Trockenlegung der Finanzquellen des Terrorismus herbeizuführen.²⁰³

In jedem Falle wird sich aber langfristig die Problematik des internationalen Terrorismus nicht ohne erhebliche konkrete Anstrengungen zur Beseitigung der sog. *“root causes of terrorism”* lösen lassen.²⁰⁴

Summary²⁰⁵

The Security Council's Economic Measures in the Aftermath of September 11, 2001 from an International Law Perspective – From Economic Sanctions to International Economic Law Making?

Immediately after the tragic events of September 11, 2001, a large number of politicians and commentators have emphasized that the world has changed in a hitherto unthinkable way. Such an analysis might or might not be true politically. However, it is questionable whether the international legal system was wholly unprepared and/or ill-equipped to deal with the challenges that the collapse of the twin towers and the attack on the Pentagon and their aftermath presented. Indeed, the Security Council has dealt with targeting non-state ac-

²⁰³ Jedoch bestehen in Anbetracht des gesellschaftlich integrierten informellen Hawala-Systems in einer Vielzahl von arabischen und asiatischen Ländern erhebliche Probleme. Das sog. informelle Hawala-System ist ein in der arabischen Welt und in Süd- und Südostasien beheimatetes und hauptsächlich dort verwandtes System zum Transfer von Geld. In unterschiedlichen Ländern werden für dieses System unterschiedliche Terminologien verwendet, wobei *hawala* aus dem arabischen Sprachraum die gebräuchlichste Bezeichnung ist und mit Wechsel übersetzt werden kann. Andere Sprachen verwenden für das gleiche System den Begriff *hundi* (Hindi und Urdu). Dabei wird eine Überweisung über Mittelsmänner ohne die Einbeziehung von Banken durchgeführt, was die Verfolgung dieser Geldströme wegen des nicht vorhandenen *paper trails* größtenteils unmöglich macht. Für nähere Erklärungen siehe Mohammed El Qorchi/Samuel Munzele Maimbo/John F. Wilson, *Informal Funds Transfer Systems – An Analysis of the Informal Hawala System*, International Monetary Fund, 2003, 6 ff.; Patrick M. Jost/Harjit Singh Sandhu, *The Hawala Alternative Remittance System and Its Role in Money Laundering*, Interpol General Secretariat, Lyon, January 2000, <<http://www.interpol.int/Public/FinancialCrime/MoneyLaundering/hawala/default.asp>> (23.11.2003).

²⁰⁴ Anders allerdings Dershowitz (Anm. 1), 2 und 24. Dies bedeutet nicht, dass auf die Forderungen von Terroristen eingegangen werden sollte. Nichtsdestoweniger scheint auch hier die Bekämpfung allein der Symptome ohne Kenntnisnahme der Ursachen zu kurz zu greifen.

²⁰⁵ Summary by the author.

tors prior to 9/11 and has edged closer to the sanctions provided first and foremost in S/RES/1373.

While taking into account the proposals of notable authors who believe that the search for a solution regarding the definition of terrorism resembles the quest for the Holy Grail, it nevertheless seems prudent to lay down minimum standards which national law enforcement agencies and international organizations should adhere to in determining whether an act is indeed of terrorist nature. This is especially necessary considering the wide-ranging powers and the potential consequences that such a classification carries with it. While the historical forthcoming of the debate around the definition of terrorism might indeed point to the impossibility of arriving at a universally accepted definition, an analysis of various international instruments, but also of domestic legislation, reveals a number of recurring characteristics. These include that violence must have been committed towards individuals or groups, that the perpetrators must have aimed at intimidating part of or the entire population or a government to take certain action or refrain from doing so and that the acts had an ideological underpinning.

Economic sanctions as such are certainly not a new phenomenon and through their use the Security Council has attempted to bring states in line with the will of the international community. However, classical economic sanctions – as applied in the early years of the United Nations – against Southern Rhodesia and South Africa, have proven to be fruitless. The proliferation of sanction regimes following the fall of the Iron Curtain seemed to promise the start of a new era. Again however, the experience with both comprehensive and targeted sanctions does not provide for a coherent picture. Rather, the effectiveness of sanctions must be seen before the background of the political situation at hand and the international community's willingness to enforce them.

The Security Council moved towards targeting non-state actors first by sanctioning the Angolan rebel organization UNITA which, however, must be considered a *de facto* regime. Nevertheless, already in the 1990s, the Security Council started to target states for their involvement in aiding terrorist organizations. This is most evident in the case of sanctions against Afghanistan for harboring and giving support to Osama bin Laden and al Qaeda. However, these sanctions were not addressed towards non-state actors, but rather towards states which provided support for these groups. Following the events of September 11, 2001, sanctions turned against non-state actors as such, involving financial institutions and others in the hunt for financial assets of these individuals and organizations. Especially S/RES/1373 forms an elaborate scheme both on a substantive as well as on a procedural level. Most notably, this resolution incorporates provisions formerly included under treaty law concerning terrorism – although now in the form of a binding Security Council resolution. While these measures fall under the authority of the Security Council, they nevertheless present problems as the Security Council takes on a quasi-legislative authority. One option is to limit – despite of different wording in the relevant resolutions – the applicability of S/RES/1373 to the action carried out by al Qaeda. While this could prove beneficial with respect to the infringement of relevant human rights provisions, it is open to doubt that the practical results will constitute a marked difference. This is explicable in light of the fact that even if al Qaeda were to be dismantled and the obligations under S/RES/1373 were to be dispensed with, it is only the international legal obligation that would disappear. As most countries have incorporated the stringent rules

laid down in S/RES/1373 in their legal systems, they are unlikely to withdraw such legislation. Thus, even if S/RES/1373 were to be renounced, the internal effects would be elusive.

While, as pointed out, the legality of S/RES/1373 under international law cannot be questioned, it could be envisioned that a resolution includes norms that are of a legislative character while at the same time containing provisions that are directly applicable in the domestic legal order of UN member states – at least in those states that have a monistic understanding of incorporating international law into their domestic legal system. Should such a situation occur in the future, it is probable that the current debate on such a resolution's legality would be discussed with considerable ferocity.