

Grenzen der Legislativbefugnisse des Sicherheitsrats

Resolution 1540 und abstrakte Bedrohungen des Weltfriedens

ANDREAS ZIMMERMANN · BJÖRN ELBERLING

Als Bedrohung des Weltfriedens bezeichnet der Sicherheitsrat in seiner am 28. April 2004 einstimmig verabschiedeten Resolution 1540¹ die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, um dann – gestützt auf seine Befugnisse nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen – den Staaten eine Reihe abstrakter Verpflichtungen aufzuerlegen. Diese Entschließung stellt nach der Resolution 1373 vom 28. September 2001² den zweiten Versuch des Rates dar, auf der Grundlage des Kapitels VII in abstrakt-genereller Weise Verpflichtungen für die gesamte Staatengemeinschaft aufzustellen, sich also als eine Art »Weltgesetzgeber«³ zu betätigen. Dieses Vorgehen, das von manchen in ähnlichem Zusammenhang bereits vor einigen Jahren gefordert worden war⁴, wirft vor allem die Frage auf, ob der Begriff der Friedensbedrohung in Artikel 39 der Charta auch solch abstrakte Gefahren wie die »Verbreitung aller Arten von Massenvernichtungswaffen« umfaßt und ob der Sicherheitsrat durch die Charta zum Erlaß abstrakt-genereller, also »legislativer«, Maßnahmen ermächtigt worden ist.

DIE BESTIMMUNGEN DER RESOLUTION 1540(2004)

Die wichtigste Feststellung trifft der Sicherheitsrat bereits im ersten Präambelabsatz der Resolution 1540: Die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen stelle per se »eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« dar. Eine besondere Bedrohung sei die Möglichkeit, daß nichtstaatliche Akteure, insbesondere terroristische Netzwerke, solche Waffen erlangen könnten. Der Rat bekräftigt dabei die Bedeutung völkerrechtlicher Abrüstungs- und Nichtweiterverbreitungsverträge, stellt aber zugleich fest, daß zur wirksamen Bekämpfung der von ihm festgestellten Gefahren weitere Schritte erforderlich seien.

Die operativen Ziffern der Resolution enthalten zunächst, gestützt auf Kap. VII der Charta, mehrere Verpflichtungen für alle Staaten. Diese sollen es erstens unterlassen, nichtstaatliche Akteure bei der Herstellung und Erlangung von Massenvernichtungswaffen zu unterstützen; sie sollen zweitens ein solches Handeln derartiger Akteure durch den Erlaß nationaler Gesetze verbieten und schließlich drittens zur Durchsetzung dieser Gesetze effektive Kontrollregime beim Umgang mit Massenvernichtungswaffen und ähnlichen Materialien einrichten.

Die Umsetzung dieser Verpflichtungen soll dabei durch einen für die Dauer von zwei Jahren eingesetzten Ausschuß des Rates überwacht werden. Rechte und Pflichten aus Nichtweiterverbreitungs- und Abrüstungsverträgen hinsichtlich der ABC-Waffen – genannt werden der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen von 1968, das Chemiewaffen-Übereinkommen von 1993 sowie das Übereinkommen über biologische Waffen und Toxinwaffen von 1972 – bleiben ausdrücklich unberührt.

Es folgen sodann weitere, völkerrechtlich nicht verbindliche Aufrufe an die Staaten, den bereits genannten Verträgen zu größerer Geltung zu verhelfen, zu diesem Zwecke den internationalen Dialog zu stärken und einander bei der Umsetzung der Verpflichtungen aus der Resolution zu unterstützen.

ZULÄSSIGKEIT NACH DEN ARTIKELN 39 UND 41 DER CHARTA

Die völkerrechtliche Zulässigkeit der Resolution 1540 beurteilt sich nach den Art. 39 und 41 der Charta. Zum einen stellt sich bereits auf Tatbestandsseite die Frage, ob die Weitergabe von Massenvernichtungswaffen als solche, also abstrakt, unter den Begriff der »Friedensbedrohung« nach Art. 39 fällt; zum anderen ist auf der Rechts-

folgenseite zu klären, ob die nach Art. 41 zu ergreifenden Maßnahmen auch abstrakt-generelle Regelungen umfassen können, wie sie unter den operativen Ziffern 1 bis 3 der Resolution 1540 enthalten sind. Beide Fragen sind eng miteinander verknüpft, denn eine Befugnis des Sicherheitsrats, abstrakte Gefahren zu Friedensbedrohungen zu erklären, muß logischerweise auch deren Bekämpfung durch abstrakt-generelle Regelungen nach sich ziehen. Daher sollen beide Fragen hier gemeinsam behandelt werden.

Dabei wird zunächst eine Auslegung nach klassischen völkerrechtlichen Auslegungsregeln, insbesondere der Systematik der Charta, vorgenommen. Sodann soll die Resolution in eine allgemeine Tendenz der evolutiven Weiterentwicklung der Charta eingeordnet werden. Vorausgesetzt wird dabei, daß der Sicherheitsrat bei seiner Tätigkeit auch im Rahmen von Kap. VII jedenfalls insofern an das Völkerrecht gebunden ist, als er die Grenzen seiner Befugnisse aus der Charta einzuhalten hat⁵.

1. Wortlaut der Normen

Der Wortlaut der in Frage stehenden Normen ist unergiebig: Art. 39 der Charta spricht von einer »Bedrohung des Friedens« (»threat to the peace«; »menace contre la paix«; »amenaza a la paz«), was eine im Einzelfall den Frieden bedrohende Situation meinen, durchaus aber auch Konstellationen umfassen kann, welche den Frieden grundsätzlich gefährden. Die Aufzählung der nichtmilitärischen Maßnahmen zur Wiederherstellung des Friedens in Art. 41 enthält zwar keine abstrakt-generellen Maßnahmen; wie sich aus der Formulierung »Sie können ... einschließen« (»These may include«; »Celles-ci peuvent comprendre«; »que podrán comprender«) ergibt, ist diese Aufzählung aber nicht abschließend, so daß darunter durchaus auch generell-abstrakte Regelungen fallen können.

2. Systematische Auslegung

Die systematische Auslegung des Art. 39 spricht dafür, daß eine »Friedensbedrohung« nur von einer konkreten Situation ausgehen kann⁶.

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Thomas Bruha, geb. 1945, Professor für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht, ist Direktor am Institut für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg.

Gillian Dell, Juris Doctor (University of California, Berkeley), ist seit 1997 für »Transparency International« tätig, derzeit als Programm-Managerin zum Thema internationale Übereinkommen.

Björn Elberling, Dipl.-iur.(Kiel), geb. 1977, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel.

Dr. Peter A. Köhler, geb. 1945, ist seit 1976 Wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht in München.

Dr. Andreas Zimmermann, LL.M.(Harvard), geb. 1961, ist Professor für Öffentliches Recht und Direktor am Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel.

Zum einen ist in den Art. 33 und 34 der Charta, die insoweit die Vorstufe zu Art. 39 bilden, von einer »Streitigkeit« oder »Situation« die Rede, die zu einer Friedensgefährdung zu führen droht. Auch die beiden anderen in Art. 39 benutzten Begriffe »Bruch des Friedens« und »Angriffshandlung« beziehen sich jeweils auf konkrete Situationen. Dieser Eindruck wird zudem durch die Befugnis des Sicherheitsrats, nach Art. 40 der Charta die »beteiligten Parteien« zu einem bestimmten Verhalten aufzufordern, bestätigt, kann doch eine Partei nur an einer konkreten Situation »beteiligt« sein.

Auch hinsichtlich des Art. 41 spricht die Systematik letztlich eher gegen die Zulässigkeit abstrakt-genereller Maßnahmen. Denn die Tatsache, daß die Aufzählung möglicher Maßnahmen in Art. 41 nicht abschließend ist, bedeutet ja nicht im Umkehrschluß, daß jede nichtmilitärische Maßnahme durch Art. 41 gedeckt ist. Vielmehr muß man etwa beachten, daß in Art. 41 nur konkrete, gegen einen einzelnen Staat gerichtete Maßnahmen genannt sind. Damit spricht einiges dafür, daß auch andere nach Art. 41 zulässige Maßnahmen den dort aufgeführten zumindest der Art nach ähnlich sein müssen. Zwischen den dort genannten Maßnahmen und abstrakt-generellen Regelungen wie den nunmehr in Resolution 1540(2004) enthaltenen besteht jedoch ein grundsätzlicher struktureller Unterschied.

Auch ein Blick auf die allgemeine Kompetenzverteilung innerhalb der UN spricht dafür, daß der Sicherheitsrat nur mit konkreten Regelungen auf eine im Einzelfall friedensbedrohende Situation reagieren darf. Soweit man nämlich innerhalb des Systems der Vereinten Nationen überhaupt von einer Legislative sprechen kann, ist diese Aufgabe eher der Generalversammlung zugewiesen, die nach Art. 13 der Charta »die fortschreitende Entwicklung des Völkerrechts ... begünstigen« soll. Dem Sicherheitsrat hingegen ist die Rolle der Exekutive übertragen, die abstrakte Normen auf einzelne Situationen anwendet. Um mit den Worten von Martti Koskeniemi, dem finnischen Mitglied der Völkerrechtskommission, zu sprechen: der Sicherheitsrat ist die Polizei, die um »Ordnung« bemüht ist, die Generalversammlung bildet den Tempel und beschäftigt sich mit Fragen der »Gerechtigkeit«⁷.

Zu diesen generellen Einwänden gegen eine Kompetenz des Sicherheitsrats zu legislativem Handeln kommt ein spezifischer Einwand gegen legislatives Handeln gerade im Bereich der Rüstungskontrolle hinzu, ist doch dieser Bereich bereits außerhalb von Kap. VII ausführlich geregelt. Gemäß Art. 11 Abs. 1 der Charta kann die Generalversammlung sich mit dem Thema Rüstungsregelung befassen und »Empfehlungen an die Mitglieder oder den Sicherheitsrat oder an beide« richten; der Rat wird in Art. 26 der Charta lediglich damit beauftragt, »Pläne auszuarbeiten, die den Mitgliedern der Vereinten Nationen zwecks Errichtung eines Systems der Rüstungsregelung vorzulegen sind«. Es steht also zur Bekämpfung der Gefahren, die sich aus der Produktion von Massenvernichtungswaffen – und auch aus ihrer Weitergabe an nichtstaatliche Akteure – ergeben, bereits ein Mechanismus zur Verfügung. Auch dies spricht gegen die Kompetenz des Sicherheitsrats, diesen – aus der Sicht der Mitgliedstaaten äußerst sensiblen⁸ – Bereich durch Resolutionen nach Kap. VII abstrakt-allgemeinverbindlich zu regeln.

3. Berücksichtigung der vorbereitenden Arbeiten

Dieses Ergebnis wird im übrigen auch durch die vorbereitenden Arbeiten (travaux préparatoires) zur Charta bestätigt. So war der Sicherheitsrat als Exekutivorgan zur Lösung von Krisen vorgesehen, sollte sich also nur mit einzelnen, jeweils konkret friedensbedrohenden Situationen beschäftigen dürfen⁹. Auf der Rechtsfolgenseite sollte der Rat nach der Absicht der Gründungskonferenz nicht einmal zu einer verbindlichen und endgültigen Regelung von einzelnen Krisen befugt sein, sondern sollte solche Situationen nur vorübergehend soweit stabilisieren, daß eine endgültige Lösung auf anderem Wege erreicht werden kann¹⁰.

4. Zwischenergebnis

Somit bleibt festzuhalten, daß nach einer vor allem an der Systematik der Charta orientierten Auslegung ein legislatives Handeln des Sicherheitsrats, wie es in Resolution 1540 seinen Ausdruck findet, problematisch erscheint.

5. Weiterentwicklung der Charta

Dies muß jedoch nicht notwendig bedeuten, daß die Entschließung bereits deswegen »ultra vires« – also in Überschreitung der Befugnisse – ergangen ist, stellt doch die Beschäftigung des Sicherheitsrats mit abstrakten Gefahren für den Weltfrieden einen Höhepunkt in einer langen Reihe von Weiterentwicklungen der Charta durch Staaten- und Organpraxis dar, die ihrerseits wiederum Einfluß auf die völkerrechtliche Bewertung haben können.

Weiterentwicklung der Charta durch Übung ihrer Organe

Die Charta der Vereinten Nationen wurde in fast sechs Jahrzehnten vor allem durch ihre Organe in mehreren Punkten weiterentwickelt; hier soll vor allem auf die Praxis des Sicherheitsrats hinsichtlich seiner Befugnisse nach Kap. VII eingegangen werden.

Doch auch außerhalb von Kap. VII lassen sich Beispiele für Fortentwicklungen der Charta nachweisen. So entwickelte der Sicherheitsrat durch ständige Praxis eine Auslegung des Art. 27 Abs. 3 der Charta, nach der auch Enthaltungen von Ständigen Mitgliedern als »Zustimmung« im Sinne dieser Norm gewertet werden¹¹. Auch bei friedenssichernden Maßnahmen ging die Praxis des Sicherheitsrats über seine unzureichenden Befugnisse in Kap. VI hinaus¹². Hinsichtlich der Befugnisse der Generalversammlung ist schließlich auf deren Resolution »Vereint für den Frieden« (Uniting for Peace) von 1950 hinzuweisen, nach der sie unter bestimmten Umständen befugt ist, Entschließungen auch zu Themen, mit denen der Sicherheitsrat befaßt ist, zu verabschieden¹³.

Die Tendenz des Sicherheitsrats, seine Befugnisse nach Kap. VII zunehmend weiter auszulegen, läßt sich zum einen am Begriff der Friedensbedrohung verdeutlichen¹⁴. In Weiterführung einer bereits vor 1990 erkennbaren Tendenz ging der Rat immer mehr dazu über, neben zwischenstaatlichen auch innere Konflikte als Friedensbedrohungen anzusehen – zunächst noch unter ausdrücklichem Hinweis auf die destabilisierende Wirkung für die jeweilige Region, später unter Aufgabe selbst dieses Erfordernisses¹⁵. Eine ähnliche Entwicklung ist hinsichtlich weitreichender Verletzungen grundlegender Menschenrechte zu beobachten. Auch diese hat der Rat – gleichfalls ohne Bezugnahme auf die Auswirkungen in der Region – immer häufiger als Bedrohung des Weltfriedens bezeichnet¹⁶. Auch Staatsstriche gegen demokratisch gewählte Regierungen wurden in einigen Fällen als friedensbedrohend angesehen, wobei dieses Verdikt jedoch nicht ausschließlich auf die Verletzung demokratischer Prinzipien, sondern auch auf weitere Umstände des jeweiligen Konflikts gestützt wurde¹⁷.

Daneben beschäftigte sich der Rat zunehmend auch mit abstrakten Problemen. So befaßte er sich in einer Reihe von Entschließungen unter anderem – jeweils ohne direkten Bezug auf bestimmte Konflikte – mit dem Schutz von Zivilpersonen, insbesondere Kindern, in bewaffneten Konflikten¹⁸, der Gewalt gegen und Diskriminierung von Frauen in Kriegs- wie in Friedenszeiten¹⁹ sowie der Ausbreitung von HIV/Aids²⁰, ohne jedoch dabei jemals eine Friedensbedrohung festzustellen. Dies änderte sich mit Resolution 1373(2001), die zwar als Reaktion auf die Terroranschläge des 11. September 2001 erlassen wurde, aber zugleich feststellte, daß diese Anschläge, »wie jede Handlung des internationalen Terrorismus«, eine Bedrohung des Weltfriedens darstellten. Damit wurde zum ersten Male ein abstraktes Phänomen als Friedensbedrohung angesehen²¹.

Ähnlich einzuordnen sind auch die Resolutionen 1422(2002) und 1487(2003), mit denen der Sicherheitsrat, gestützt auf Kap. VII, Teil-

Wege aus dem Niemandsland

nehmer an UN-geführten oder -autorisierten Operationen von der Jurisdiktion des Internationalen Strafgerichtshofs (IntStGH) ausnahm – hier setzte die Berufung auf Kap. VII voraus, daß der Rat bereits die abstrakte Möglichkeit der Strafverfolgung durch diesen als Bedrohung des Weltfriedens ansieht²².

Auch hinsichtlich der unter Art. 41 ergriffenen nichtmilitärischen Maßnahmen zeigte sich der Sicherheitsrat, der bis in die achtziger Jahre hinein lediglich in einigen wenigen Fällen Wirtschafts- oder Waffenembargos verhängt hatte²³, zunehmend innovativ, beschränkte er sich doch nicht nur auf tatsächliche Maßnahmen zur Wiederherstellung des Friedens, sondern betätigte sich auch selbst in quasi-judizieller Funktion, indem er Feststellungen hinsichtlich der Verletzung völkerrechtlicher Normen und ihrer Rechtsfolgen traf²⁴. In mehreren Fällen richtete der Rat (quasi-)judizielle Unterorgane ein, so die Entschädigungskommission der Vereinten Nationen (UNCC) für Schadensersatzforderungen auf Grund der irakischen Besetzung Kuwaits²⁵ sowie die beiden Ad-hoc-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Rwanda²⁶. Eine Neuerung stellt ferner dar, daß die Sanktionen des Sicherheitsrats sich zunehmend auch gegen nichtstaatliche Akteure richten. Geschah dies zunächst nur indirekt, indem Staaten zur Auslieferung bestimmter mutmaßlicher Straftäter aufgefordert wurden²⁷, werden nunmehr nichtstaatliche Völkerrechtssubjekte²⁸ wie auch Einzelpersonen²⁹ zunehmend selbst Adressaten von Resolutionen.

Einen weiteren Höhepunkt in dieser Weiterentwicklung der Praxis des Rates unter Art. 41 der Charta stellen schließlich die bereits erwähnten abstrakt-generellen Regelungen dar, nämlich die Ausnahme aller UN-geführten oder -autorisierten Operationen von der Jurisdiktion des IntStGH durch die Resolutionen 1422 und 1487 sowie die abstrakte Verpflichtung aller Staaten zu bestimmten Maßnahmen hinsichtlich der Finanzierung des Terrorismus und der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen in den Entschließungen 1373 und nunmehr 1540.

Völkerrechtliche Relevanz dieser Übung

Diese ausgedehnte Praxis der Organe der Vereinten Nationen, ihre Befugnisse zunehmend weiter auszulegen, könnte ihrerseits Einfluß auf die Auslegung der entsprechenden Normen der Charta haben. Die Charta als Gründungsvertrag einer internationalen Organisation mit teilweise verfassungsartigem Charakter wird grundsätzlich dynamisch-evolutiv ausgelegt. Diese Auslegung verknüpft teleologische Argumente mit solchen der Systematik im weiteren Sinne³⁰.

Zum einen wird der Sicherstellung praktischer Wirksamkeit (effet utile) der auszulegenden Normen großes Gewicht beigemessen, zum anderen wird bei der Auslegung auch die Übung der Vertragsparteien bei Anwendung des Vertrags betrachtet. Diese Praxis war zwar ursprünglich nur Erkenntnisquelle hinsichtlich des Parteiwillens bei Vertragsschluß und damit eher der historischen Auslegung zuzurechnen, dient jedoch inzwischen – jedenfalls bei Gründungsverträgen internationaler Organisationen – dazu, den aktuellen Willen der Vertragsparteien zu ermitteln, und ermöglicht damit auch eine Weiterentwicklung des Vertrags. Somit kann also auch die Übung der Vertragsparteien bei der Anwendung der Charta Einfluß auf die spätere Auslegung dieses Gründungsvertrags ausüben.

– Tatsächliche Praxis

Insoweit stellt sich aber bereits die Frage nach der Intensität der maßgeblichen Praxis. Eine Analyse der oben genannten Resolutionen des Sicherheitsrats zeigt, daß dieser nur sehr selten abstrakte Gefahren unter Art. 39 behandelt beziehungsweise generell-abstrakte Regeln unter Art. 41 aufgestellt hat. Auf der Tatbestandsseite waren Anknüpfungspunkte für die erwähnten unter Kap. VII erlassenen Resolutionen vielmehr stets konkrete Konfliktsituationen. So stellten etwa die Einrichtung der UNCC und die Festlegung der irakisch-ku-

Die Bilder von der Mißhandlung irakischer Gefangener in Saddam Husseins ehemaligem Staatsgefängnis Abu Ghraib haben die Welt erschüttert. Das einem Gekreuzigten ähnliche Leidenbild des mit fingierten Elektrokabeln verdrahteten Mannes, der in völliger Verhüllung – und damit als Individuum verdinglicht – in aufgezwungener, statuenhafter Starre seine vermeintliche Hinrichtung abzuwenden versucht, wird sich ebenso in das kollektive Bewußtsein der Weltöffentlichkeit einprägen wie die entsetzlichen Bilder des 11. September 2001 aus den Vereinigten Staaten. Erzbischof Giovanni Lajolo, der Chefdiplomat des Vatikans, hat dieses und andere scheußliche Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die in Abu Ghraib begangen worden sind, sogar als einen größeren Schlag für die USA bezeichnet als die Anschläge vom 11. September. Mit der noch lange nicht aufgeklärten Folteraffäre von Abu Ghraib haben die USA sich gewissermaßen selber Gewalt angetan. Diese Gewalt konfrontiert die Führungsmacht des Westens mit sich selbst. »Jene Fotos, das sind wir«, so die »New York Times« in einem treffenden Kommentar.

Doch bedurfte es wirklich erst der Folterbilder aus Abu Ghraib, um der Welt die Augen dafür zu öffnen, was im Namen der Terrorismusbekämpfung an Verstößen gegen das Recht und die Grundpfeiler der Humanität alles geschehen kann? Ließ nicht bereits die Rhetorik vom »Krieg gegen den Terrorismus« und gegen die »Achse des Bösen« Schlimmes ahnen? Ist nicht bereits hier die Saat der Gewalt gelegt worden, die auf dem Weg nach Abu Ghraib aufging, wie es der Titel des unlängst vorgelegten Berichts »The Road to Abu Ghraib« der Menschenrechtsorganisation »Human Rights Watch« suggeriert? Hat sich die Regierung des Präsidenten George W. Bush nicht schon bei der Bekämpfung der Taliban und Al-Qaida-Aktivisten in Afghanistan oder bei der Auslösung des Krieges gegen Irak über geltendes Recht hinweggesetzt? Hätten nicht auch die Bilder der an Händen und Füßen gefesselten, mit Kapuzen verhüllten und dadurch zum Objekt degradierten Gefangenen in den Käfigen des »extra-territorialen« Internierungslagers Guantánamo auf Kuba denselben Aufschrei weltweiter Empörung auslösen müssen wie jetzt die Folterbilder aus Irak?

In der Tat ist es verfehlt, die Vorgänge in Abu Ghraib als Verfehlungen einzelner Sadisten oder sonstwie Verwirrter oder Irregeleiteter abzutun. Natürlich hat persönliches Fehlverhalten mitgespielt, vielleicht auch begünstigt durch den geradezu zynischen Umgang der verbliebenen Supermacht mit den Normen und Institutionen des Völkerrechts, und damit den Grundpfeilern der Weltordnung, die sie einst so maßgeblich durch ihre Präsidenten Woodrow Wilson und Franklin D. Roosevelt mitbegründet und gefördert hat. Jedoch liegt die Wahrheit tiefer. Immer deutlicher kristallisiert sich heraus, daß nach dem 11. September das Foltern dem Grunde nach von höchster Stelle angeordnet war. Die Befehlskette reichte offensichtlich bis hinauf in die Spitze der Regierung in Washington. Das ergibt vor dem Hintergrund der verfehlten Berufung auf den »Krieg gegen den Terrorismus« vermeintlich auch Sinn: Wenn der Gegner nicht sichtbar, ja nicht einmal bekannt ist, wenn die Gefahr in Raum und Zeit schwer identifizierbar und lokalisierbar ist, dann liegt es nahe, ihr mit »unkonventionellen« Mitteln der Informationsbeschaffung oder sonstwie präventiv zu begegnen. Zugleich mögen durch »Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe« (so der Titel der Anti-Folterkonvention der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1984) noch andere Ziele verfolgt werden, etwa die Abschreckung potentieller Täter.

Jedoch sind derartige Praktiken untersagt, ausnahmslos. Nichts, aber auch gar nichts kann Folter legitimieren. Die Folter macht

aus Menschen bloße Objekte mehr oder weniger grausamer Handlungen und verstößt damit gegen die Menschenwürde. Sie nimmt den Betroffenen jegliche Subjektivität und ist geeignet, ihre physische und psychische Integrität zu zerstören. Opfer von Folterungen, so sie denn überleben, sind zumeist für den Rest ihres Lebens traumatisiert. Aus gutem Grund verbietet das internationale Recht die Folter und vergleichbare Handlungen daher absolut, läßt sie also auch nicht ausnahmsweise zu. Dies kann den einschlägigen internationalen Verträgen unzweideutig entnommen werden, etwa dem Artikel 2 Absatz 2 der Anti-Folter-Konvention der UN oder dem Artikel 4 Absatz 2 des ebenfalls im Rahmen der Vereinten Nationen entstandenen Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966. In beiden Fällen sind auch die USA Vertragspartei, wenn auch zum Teil mit nicht unerheblichen Vorbehalten (die jedoch mit Blick auf Abu Ghraib nicht greifen).

Unzulässig ist es schließlich weiterhin, die sich nach überwiegender Auffassung auch aus dem Völkergewohnheitsrecht ergebende Bindung an das Folterverbot unter ausdrücklicher oder stillschweigender Berufung auf einen sogenannten Ausnahmezustand gewissermaßen abzustreifen, wenn es um die Bekämpfung sogenannter Feinde der Menschheit geht. So gerechtfertigt und erforderlich es ist, gegen Terroristen und verbrecherische Regime oder die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln vorzugehen, so sehr muß jedoch außer Frage stehen, daß dies nur im Rahmen und damit auch nur mit den Mitteln des Rechts geschehen kann. Das einem überwundenen Souveränitätsverständnis vergangener Zeiten und einem pervertierten Freund-Feind-Schema verhaftete Denken in den Kategorien von ›Ausnahmezuständen‹ im Sinne des umstrittenen deutschen Staatsrechtslehrers Carl Schmitt ist mit den Grundprinzipien des Völkerrechts und der Charta der Vereinten Nationen nicht zu vereinbaren. Ausnahmezustände schaffen ein »Niemandland zwischen Recht und Faktizität« – so der italienische Philosoph Giorgio Agamben –, aus dem heraus es schwer ist, den Weg zurück zum Recht zu finden.

Schreckliche Ereignisse leiten aber nicht selten eine Wendung zum Besseren ein. Anzeichen hierfür sind auch im Fall von Abu Ghraib zu erkennen. Ungeachtet der nicht minder grausamen Bilder anhaltender Gewaltexzesse gegen Angehörige und Mitarbeiter der Besatzungstruppen und der gegenwärtigen irakischen Verwaltung sowie gegen Dritte aus anderen Staaten der Welt – mit Entführungen und Enthauptungen vor laufender Kamera – scheint der Spiegel, den sich die USA mit den Folterhandlungen selbst vorgehalten haben, doch zum Nachdenken und zu einer Korrektur bisherigen Verhaltens zu führen.

Neben den Guantánamo-Entscheidungen des Obersten Gerichts vom 28. Juni (Supreme Court Nos. 03-334/343) sei der Verzicht der US-Regierung auf die Verlängerung der Resolution 1487 (2003) des Sicherheitsrats genannt. Gerne sähe man hierin ein äußerlich sichtbares Zeichen eines veränderten Umgangs mit den Normen und Institutionen des Rechts. Freilich hatte die Absicht, Staatsangehörige der USA als Nichtvertragsstaat des Statuts über den Internationalen Strafgerichtshof auch weiterhin von dessen Gerichtsbarkeit im Zusammenhang mit Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen auszunehmen, nach den Ereignissen von Abu Ghraib nicht mehr die erforderliche Mehrheit im Sicherheitsrat gefunden. Auch wenn der Rückzug des Entwurfs einer auf die Verlängerung der Freistellung von der Gerichtsbarkeit des neuen Organs der internationalen Rechtspflege abzielenden Resolution seitens der USA somit primär ein taktisches Kalkül gewesen sein dürfte, um einer Niederlage im Sicherheitsrat zu entgehen, ist zu hoffen, daß nicht zuletzt aus wohlverstandener Eigeninteresse eine Neubewertung in Washington vorgenommen wird. Die Opfer von Abu Ghraib und der anderen Gewalthandlungen in Irak zeigen aufs anschaulichste, wie notwendig und unverzichtbar eine internationale Strafgerichtsbarkeit ist.

waitischen Grenze durch die Grenzkommission für Irak und Kuwait Reaktionen auf den irakischen Einmarsch in Kuwait dar. Die Errichtung des Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien stellte den Versuch einer Bewältigung der bewaffneten Konflikte in diesem Gebiet (insbesondere in Bosnien-Herzegowina) dar, während das Rwanda-Tribunal der Aufarbeitung des Genozids von 1994 dient. Eine tatsächliche Beschäftigung mit abstrakten Gefahren unter Art. 39 läßt sich demnach nur in den Resolutionen 1373 und 1422 sowie den jeweiligen Folgeresolutionen finden.

Hinsichtlich Art. 41 ergibt sich ein ähnliches Bild. Zwar sind viele der erwähnten Maßnahmen, etwa Embargos, an eine Vielzahl von Adressaten gerichtet, betreffen aber doch alle nur einen bestimmten Konflikt, haben also konkret-generellen, nicht abstrakt-generellen Charakter³¹. Ähnliches gilt für die Einrichtung von gerichtsförmigen Unterorganen des Sicherheitsrats. Zwar haben die Gerichtshöfe wie auch die UNCC eine unbestimmte Anzahl von individuellen Fällen (Strafverfahren beziehungsweise Schadensersatzansprüche) zu behandeln, dennoch beschränkt sich – aus völkerrechtlicher Sicht – ihre Jurisdiktion noch immer auf einen konkreten Konflikt. Insofern läßt sich feststellen, daß alle bisher genannten Resolutionen immer anlaß- beziehungsweise fallbezogen und damit allenfalls »quasi-legislativer Natur« waren³². Dies wird auch durch den Bericht des Generalsekretärs vor der Einrichtung des Jugoslawien-Tribunals bestätigt, in dem er ausführlich darlegt, warum die Einrichtung dieses Gerichts durch den Sicherheitsrat keine – unzulässige – legislative Maßnahme darstellt³³. Nichtanlaßbezogene, tatsächlich abstrakt-generelle Regelungen unter Kap. VII hat der Sicherheitsrat somit bisher lediglich in den Resolutionen 1373 und 1422 sowie 1487 getroffen.

Diese zuletzt genannten Entschließungen stellen im übrigen zunächst nicht eine Praxis der Vertragsparteien insgesamt dar, sondern nur eine solche des Organs Sicherheitsrat beziehungsweise der in diesem vertretenen Staaten. Es ließe sich nun fragen, ob der Praxis eines Vertragsorgans bei der Auslegung des betreffenden Organs eine Bedeutung zukommt, die über die kumulierte Praxis der vertretenen Staaten hinausgeht³⁴. Jedoch ist zu beachten, daß die Organe selbst evidenterweise nicht Vertragspartei der Charta sind, sondern insoweit nur Foren, in denen die Mitgliedstaaten ihre Praxis entwickeln können³⁵. Daher kann eine Organpraxis nur dann zu einer Weiterentwicklung der Charta führen, wenn sie von allen Staaten insgesamt akzeptiert wird³⁶.

Stellungnahmen von Staaten, welche die Anschläge vom 11. September 2001 oder auch den internationalen Terrorismus als solchen verurteilen, können in diesem Zusammenhang wohl nicht als relevante Praxis gewertet werden³⁷, da sich die Äußerungen in aller Regel lediglich auf das Ziel, nicht aber auf das hier allein relevante Vorgehen des Sicherheitsrats in Resolution 1373 beziehen. In Frage käme allerdings, die Berichte der Staaten an den durch Resolution 1373 (operative Ziffer 6) eingerichteten Ausschuß zur Bekämpfung des Terrorismus³⁸ insoweit als relevante Staatenpraxis anzusehen. Jedoch muß die Tatsache, daß ein Staat einen solchen Bericht erstattet, nicht notwendig bedeuten, daß er damit zugleich auch die Rechtsgrundlage für eine entsprechende Verpflichtung anerkennt. Motiv kann vielmehr auch ein eigenes staatliches Interesse an der Bekämpfung des Terrorismus sein. Einige der Berichte dienen wohl sogar ganz anderen politischen Zwecken – so enthielt etwa der erste Bericht Iraks vor allem die Feststellung, das Land sei eines der Hauptopfer eines insbesondere von den USA ausgehenden (Staats-)Terrorismus³⁹. Zum anderen muß die Befolgung der Pflichten aus Resolution 1373 ohnehin nicht notwendig eine Anerkennung der Rechtsgrundlage für diese Pflichten beinhalten. Mangels effektiver Kontrolle der Rechtmäßigkeit von Entschließungen des Sicherheitsrats müssen die Staaten nämlich befürchten, daß gegebenenfalls auch »ultra vires« beschlossene Resolutionen – womöglich unter Einsatz

der in der Charta vorgesehenen Zwangsmittel – durchgesetzt werden könnten.

– Kritik an der Inanspruchnahme legislativer Befugnisse

Zudem gibt es hinsichtlich der Erweiterung der Kompetenzen des Sicherheitsrats auch eine beachtliche gegenläufige Praxis. Diese betrifft zum einen bereits die Resolutionen, die den Weg zur Verabschiedung der Resolutionen 1373 beziehungsweise 1422 und 1487 bereiteten. So wurde beispielsweise die Errichtung der Ad-hoc-Tribunale von einigen Staaten als Überschreitung der Befugnisse des Rates angesehen; die Delegation von Mexiko etwa weigerte sich noch 2001, an der Wahl der Richterinnen und Richter für das Jugoslawien-Tribunal teilzunehmen⁴⁰.

Die Resolutionen, mit denen der Sicherheitsrat tatsächlich legislative Befugnisse in Anspruch nahm, stießen ebenfalls nicht nur auf Zustimmung. Die Debatte um die Resolution 1373 war noch im wesentlichen durch den Eindruck der unmittelbar vorangegangenen Anschläge des 11. September geprägt, zudem blieb etwa den nichtständigen Ratsmitgliedern zwischen Kenntnisnahme des Resolutionsentwurfs und der Abstimmung gerade einmal ein Tag Bedenkzeit⁴¹. Insofern läßt sich aus dem Fehlen von Gegenstimmen zum Vorgehen nicht unbedingt schließen, daß die Staaten dieser Resolution hinsichtlich der Legislativbefugnisse des Rates zugestimmt hätten. So gestehen auch Befürworter der Resolution zu, daß sie in dieser Form wohl nur unmittelbar nach dem 11. September erlassen werden konnte und einige Wochen später wohl nicht mehr dasselbe Maß an Unterstützung erfahren hätte⁴². Die Aufnahme der Resolution durch die Generalversammlung wird im übrigen als eher zurückhaltend bezeichnet⁴³.

Die Resolutionen 1422 und 1487 ihrerseits stießen auf heftige Proteste aus der Staatengemeinschaft⁴⁴. Schließlich äußerten viele Delegationen auch im Sicherheitsrat in der Debatte vor Erlass der Resolution 1540 Zweifel hinsichtlich der Kompetenzen des Rates⁴⁵; selbst Befürworter bezeichneten sie ausdrücklich als Ausnahmefall⁴⁶. Indien kündigte in einer schriftlichen Stellungnahme einen Tag vor der Abstimmung über Resolution 1540 an:

»Indien wird keine von außen auferlegten Normen oder Standards, welchen Ursprungs auch immer, akzeptieren, die sich auf Angelegenheiten im Zuständigkeitsbereich seines Parlaments beziehen, einschließlich von Gesetzgebung, Bestimmungen und Maßnahmen, welche nicht mit den verfassungsmäßigen Vorschriften und Verfahrensweisen Indiens übereinstimmen oder die den nationalen Interessen Indiens zuwiderlaufen oder die seine Souveränität verletzen.«⁴⁷

– Legitimation des Sicherheitsrats als Legislativorgan

Nach alledem ist schon sehr fraglich, ob überhaupt von einer ausreichenden Übung der Vertragsparteien die Rede sein kann, die tatsächlich legislative Kompetenzen des Sicherheitsrats begründen könnte.

Zudem stellt sich in diesem Zusammenhang ohnehin die Frage nach den Grenzen einer dynamischen Auslegung. Auch die Bezugnahme auf die nachfolgende Staatenpraxis kann nämlich nur eine erweiternde Auslegung im Rahmen des bestehenden Vertragswerks, nicht aber eine tatsächliche Änderung der Vertragsvorschriften tragen⁴⁸.

Eine solchermaßen geänderte Auslegung der Art. 39 und 41, wie sie der Sicherheitsrat nunmehr in Resolution 1540 vorgenommen hat, entwickelt hingegen nicht nur Kap. VII der Charta wesentlich weiter; vielmehr wird hierdurch der Charakter des gesamten internationalen Systems grundlegend modifiziert. Wo bisher jede rechtliche Bindung der Staaten an deren Einverständnis geknüpft war, könnte nun der Sicherheitsrat – zwar formell nur im Anwendungsbereich des Kap. VII, aber hinsichtlich dessen Voraussetzungen jedenfalls keiner effektiven rechtlichen Kontrolle unterliegend⁴⁹ – allgemeinverbindliche Normen auch gegen den Willen einer Mehrheit der Staaten erlassen.

Diese Veränderung wiegt um so schwerer, weil der Sicherheitsrat auf Grund seiner Zusammensetzung und seines Verfahrens, insbe-



Während seines Deutschland-Besuchs vom 23. bis 26. Mai 2004 nutzte der Präsident der Generalversammlung die Gelegenheit, seine Vorstellungen zur Reform der Arbeit dieses Hauptorgans der Vereinten Nationen vor Mitgliedern und Gästen der DGVN in Berlin und München vorzutragen. – Im Bild: Präsident Hunte am 24. Mai bei seinen Ausführungen über die Rolle der Generalversammlung im 21. Jahrhundert vor dem ›Gesprächskreis Vereinte Nationen‹ der DGVN in der Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz in Berlin.

sondere des Vetorechts der fünf Ständigen Mitglieder, für diese Aufgabe jedenfalls ohne grundlegende Reformen denkbar ungeeignet erscheint⁵⁰. Die Zusammensetzung des Rates läßt sich nur im Hinblick auf seine Rolle als Organ zur Befriedung konkreter Gefahrensituationen rechtfertigen; die Einbindung der (damaligen) Weltmächte sollte sicherstellen, daß Entscheidungen des Rates auch wirklich durchgesetzt würden⁵¹. Für ein Organ, welches tatsächliche Legislativbefugnisse haben soll, wäre aber zumindest eine angemessene Vertretung der Staaten, die durch seine Entscheidungen gebunden werden sollen, zu fordern. Nicht umsonst haben die Staaten bei der Gründung der Vereinten Nationen nicht einmal dem Repräsentativorgan Generalversammlung Legislativkompetenzen zugewiesen; diese Entscheidung sollte nicht durch die Annahme einer entsprechenden Kompetenz für das viel weniger repräsentative Organ Sicherheitsrat unterlaufen werden.

Auch das Verfahren des Rates erfüllt nicht annähernd die Voraussetzungen, die an ein Legislativorgan zu stellen wären; insbesondere mangelt es der Entscheidungsfindung an Transparenz, werden doch gerade viele der besonders wichtigen Entscheidungen in nichtöffentlichen Verhandlungen der Ständigen oder aller Ratsmitglieder vorbereitet und in öffentlicher Sitzung nur noch förmlich angenommen⁵². Namentlich wenn man davon ausgeht, daß die von der Generalversammlung gewählten nichtständigen Mitglieder des Rates stärker als die Ständigen Mitglieder die Interessen der gesamten Mitgliedschaft repräsentieren, wäre zu fordern – wollte man den Sicherheitsrat wirklich stärker als ›Legislativorgan‹ instrumentalisieren –, daß deren

Entscheidungsfindung stärker an den Willen der Gesamtheit der UN-Mitglieder gekoppelt wird.

Das Vetorecht der Ständigen Mitglieder birgt zudem die Gefahr, daß gerade die für die gesamte Weltgemeinschaft besonders wichtigen Fragen entweder überhaupt nicht oder doch in einer manche Staaten bevorzugenden (oder benachteiligenden) Art und Weise gehandhabt werden, so etwa im Bereich der Reduzierung der Kernwaffen⁵³. Dementsprechend wurde denn auch der Zusammenhang zwischen der Gefahr der Weitergabe von Massenvernichtungswaffen an nichtstaatliche Akteure und der allgemein von solchen Waffen ausgehenden Gefahren erst auf Druck einiger nichtständiger Ratsmitglieder und anderer Staaten in die Resolution aufgenommen⁵⁴.

Die Annahme legislativer Befugnisse des Sicherheitsrats birgt auch eine steigende Gefahr, daß die Ständigen Mitglieder des Rates dessen Befugnisse zu eigenen Gunsten mißbrauchen könnten. So wurde etwa in der Debatte vor Verabschiedung der Resolution 1540 die Befürchtung geäußert, diese könne als Vorwand genommen werden, um im Rahmen der Ende Mai 2003 von US-Präsident George W. Bush angestoßenen Initiative gegen die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen (Proliferation Security Initiative) und entgegen geltender völkerrechtlicher Regelungen Schiffe auf Hoher See aufzubringen⁵⁵. Zwar äußerten die meisten Staaten deutlich, daß die Resolution keine Ermächtigung zu einem solchen Vorgehen enthalte. Jedoch ist dies keine Garantie dafür, daß die Resolution nicht doch als Legitimation für ein solches Verhalten herangezogen wird; zum anderen ist es auch nicht auszuschließen, daß der Sicherheitsrat in späteren Fällen der Inanspruchnahme legislativer Befugnisse eine unilaterale Durchsetzung durch die Mitgliedstaaten vorsieht. Anzumerken ist schließlich noch, daß eine zu weite Auslegung der Befugnisse des Sicherheitsrats auch die Akzeptanz und Implementierung seiner Entscheidungen durch die Mitgliedstaaten und damit letztlich gerade die Effektivität des Friedenssicherungssystems der Charta beeinträchtigen könnte⁵⁶.

Vor diesem Hintergrund dürften sich Legislativbefugnisse des Sicherheitsrats nicht unter Hinweis auf die spätere Praxis der Mitgliedstaaten begründen lassen. Gleiches muß dann auch für die Überlegungen im Sinne des »effet utile« gelten, ist doch die praktische Wirksamkeit der auszulegenden Normen immer nur im Rahmen des vorgegebenen Vertragssystems zu gewährleisten, während eine Auslegung, die diesen Rahmen zu sprengen droht, auch mit »effet-utile«-Argumenten nicht begründet werden kann.

KEINE AUSREICHENDE RECHTSGRUNDLAGE

Demnach spricht vieles dafür, daß Resolution 1540 in Kap. VII der Charta keine ausreichende Rechtsgrundlage findet.

Es ließe sich nun weiter fragen, ob die Resolution nicht auch außerhalb von Kap. VII mit bindender Wirkung hätte erlassen werden können, so wie dies einige Staaten unter Bezugnahme auf das Namibia/Südwestafrika-Gutachten des Internationalen Gerichtshofs von 1971 gefordert hatten. Es ist jedoch zum einen – insbesondere im Lichte der neuen Praxis des Sicherheitsrats, bindende Resolutionen immer auf seine Befugnisse nach Kap. VII zu stützen – schon fraglich, ob der Rat überhaupt ohne weiteres bindende Resolutionen außerhalb des Kap. VII erlassen kann⁵⁷. Zum anderen erschiene es sinnlos, einerseits rechtliche Grenzen der Befugnisse des Rates im Rahmen des Kap. VII aufzustellen, andererseits aber Resolutionen, die diese Grenzen überschreiten, durch einen schlichten Verweis auf Art. 25 – der die Mitgliedstaaten zur Annahme und Ausführung der »Beschlüsse des Sicherheitsrats im Einklang mit dieser Charta« verpflichtet – für verbindlich zu erklären. Von daher können jedenfalls dann, wenn der Regelungsbereich des Kap. VII – Bedrohungen des Weltfriedens – betroffen ist, bindende Resolutionen nur nach den Normen dieses Kapitels erlassen werden.

Daher bleibt festzuhalten, daß die Charta keine ausreichende Rechtsgrundlage für den Erlass der Resolution 1540 bietet⁵⁸. Dies bedeutet selbstverständlich nicht, daß der Sicherheitsrat gehindert ist, die Staaten im Rahmen seiner Befugnisse nach Kap. VII konkret und zielgerichtet zu verpflichten, keine Massenvernichtungswaffen an bestimmte einzelne Gruppen, etwa Al-Qaida, zu liefern. Mit der Betätigung als völkerrechtlicher »Gesetzgeber« aber überschreitet er wohl seine Befugnisse.

Damit ist zugleich der Prozeß, in dem der Sicherheitsrat seine eigenen Kompetenzen zunehmend erweiternd ausgelegt hat, mit den Resolutionen 1422 sowie 1487 und 1540 sowohl in rechtlicher Hinsicht als auch im Hinblick auf die Akzeptanz der Staatengemeinschaft an seine Grenzen gestoßen. Es trifft wohl doch zu, was der damalige britische Richter am Internationalen Gerichtshof Sir Gerald Fitzmaurice bereits 1971 formuliert hat: »Der Sicherheitsrat wurde geschaffen, um den Frieden zu sichern, nicht aber, um die Weltordnung umzugestalten.«⁵⁹

1 Text: S. 114f. dieser Ausgabe.

2 Hierzu Jasper Finke / Christiane Wandscher, Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt. Ansätze der Vereinten Nationen zur Verhütung und Beseitigung des internationalen Terrorismus, VN 5/2001 S. 168ff.

3 So Klaus Dicke, Standpunkt: Weltgesetzgeber Sicherheitsrat, VN 5/2001 S. 163. Vgl. auch die Stellungnahme Spaniens nach Annahme der Resolution 1540 am 28.4.2004, UN Doc. S/PV. 4956.

4 Paul C. Szasz, New Ideas to Help Eliminate Nuclear Weapons. A New Approach to Achieving a CTB, in: ders., Selected Essays on Understanding International Institutions and the Legislative Process, New York 2001, 59-61, sowie Christian Tomuschat, Obligations Arising for States without or against their Will, *Recueil des Cours* 1993-IV, 195, 344f.

5 Vgl. Susan Lamb, Legal Limits to United Nations Security Council Powers, in: Guy S. Goodwin-Gill et al. (Hrsg.), *The Reality of International Law. Essays in Honour of Ian Brownlie*, Oxford 1999, 361, 365; ICTY, *Prosecutor v. Tadic*, IT-94-1-AR72, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2.10.1995, *International Legal Materials (ILM)* 35(1996), 32, 42. Zur Bindung des Rates an materielles Völkerrecht vgl. etwa Erika de Wet, *The Chapter VII Powers of the Security Council*, Oxford 2004, 178ff.

6 Vgl. Matthew Happold, Security Council Resolution 1373 and the Constitution of the United Nations, *Leiden Journal of International Law* 16(2003), 593, 599-601.

7 Martti Koskeniemi, *The Police in the Temple. Order, Justice and the UN: A Dialectical View*, *European Journal of International Law* 6(1995), 325.

8 Siehe hierzu etwa die Äußerungen des Vertreters Pakistans nach Annahme der Resolution 1540, S/PV. 4956 (Anm. 3).

9 Vgl. dazu den Bericht des Unterausschusses des Sicherheitsrats zur Spanischen Frage von 1946, S/75, Rn. 18ff.

10 Erklärung der USA und Großbritanniens, UNCIO XIII, 162. Weitere Nachweise bei Jochen Abr. Frowein / Nico Krisch, in: Bruno Simma et al. (Hrsg.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 2. Aufl., München 2002, Introduction to Chapter VII, Rn. 13 und Fn. 36ff.

11 Hierzu der Internationale Gerichtshof (IGH) in seinem *Namibia/Südwestafrika-Gutachten v. 21.6.1971: Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276(1970)*, ICJ Rep. 1971, 16, 22.

12 Vgl. insoweit etwa Michael Bothe, in: Simma (Anm. 10), *Peace-keeping*, insb. Rn. 83-87 m.w.N.

13 Res. 377(V) der Generalversammlung v. 3.11.1950. Dazu Kay Hailbronner / Eckart Klein, in: Simma (Anm. 10), Art. 12 Rn. 12ff.

14 Vgl. insoweit umfassend Frowein/Krisch, in: Simma (Anm. 10), Art. 39 Rn. 16ff.

15 Vgl. zunächst Res. 733(1992), dann Res. 794(1992) zu den Auseinandersetzungen in Somalia.

16 So etwa Res. 929(1994) und 1078(1996) zu Rwanda bzw. zum östlichen Zaire und ganz allgemein Res. 1296 und 1314(2000).

17 Vgl. zuletzt Res. 1529 und 1542(2004) hinsichtlich der Lage in Haiti.

18 Vgl. z.B. Res. 1261 und 1265(1999) und zuletzt Res. 1539(2004).

19 Res. 1325(2000).

20 Res. 1308(2000).

21 Dies wurde im Kontext anderer Anschläge mehrmals wiederholt, ohne daß im einzelnen Kapitel-VII-Maßnahmen ergriffen wurden, vgl. die Resolutionen zu den Bombenanschlägen in Bali (Res. 1438(2002)), Kikambala/Kenia (Res. 1450(2002)), Bogotá (Res. 1465(2003)) und Madrid (Res. 1530(2004)) sowie Res. 1440(2002) zur Geiselnahme in Moskau.

22 Vgl. hierzu Andreas Zimmermann, »Acting under Chapter VII...« Resolution 1422 and Possible Limits of the Powers of the Security Council, in: Jochen Abr. Frowein et al. (Hrsg.), *Verhandeln für den Frieden. Liber Amicorum Tono Eitel*, Berlin etc. 2003, 253, 264.

23 Res. 232(1966) zu Südrhodesien, Res. 418 und 421(1977) zu Südafrika.

24 Vgl. etwa Res. 662(1990) zur Annexion Kuwaits durch Irak und Res. 940(1994) zur Militärregierung in Haiti. Zur Festlegung der Grenze zwischen Kuwait und Irak durch eine Kommission als Unterorgan des Rates vgl. Vera Gowlland-Debbas, *The Functions of the United Nations Security Council in the International Legal System*, in: Michael Byers (Hrsg.), *The Role of Law in International Politics*, Oxford 2000, 277, 288-293.

25 Res. 687 und 692(1991).

- 26 Res. 808(1993), Res. 955(1994).
 27 Vgl. vor allem Res. 731 und 748(1992) hinsichtlich des Lockerbie-Anschlags.
 28 So in Res. 770(1992) alle Parteien des bosnischen Bürgerkriegs, in Res. 1127(1997) die UNTA.
 29 Neben den Ad-hoc-Tribunalen geschah dies vor allem durch Reisebeschränkungen, etwa gegen Mitglieder der haitianischen Militärregierung (Res. 917(1994)) und ihre Angehörigen, oder durch das Einfrieren von Auslandskonten wie im Falle Usama bin Ladens und anderer Al-Qaida-Angehöriger (Res. 1333(2000)).
 30 Georg Ress, in: Simma (Anm. 10), Interpretation, Rn. 1f., 19ff., 26ff.
 31 Jurij D. 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 (ZaöRV) 62(2002), 257, 268; Andreas Stein, Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und die Rule of Law, Baden-Baden 1998, 62.
 32 Vgl. auch Hans Kelsen, The Law of the United Nations, 4. Aufl., New York 1964, 295: »The decision enforced by the Security Council may create new law for the concrete case.«
 33 S/25704 v. 3.5.1993 (Report of the Secretary-General pursuant to Paragraph 2 of Security Council Resolution 808(1993)), abgedruckt in ILM 32(1993), 1163, Rz. 29
 34 So etwa Wolfram Karl, Die spätere Praxis im Rahmen eines dynamischen Vertragsbegriffs, in: Roland Bieber / Georg Ress (Hrsg.), Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts, Baden-Baden 1987, 81, 87f., 90ff.
 35 IGH-Gutachten v. 20.7.1962: Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), ICJ Rep. 1962, 182, 192 (Separate Opinion Sir Percy Spender); Krzysztof Skubiszewski, Remarks on the Interpretation of the United Nations Charter, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), Völkerrecht als Rechtsordnung, internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte. Festschrift für Hermann Mosler, Berlin etc. 1983, 891, 896f.
 36 Namibia-Gutachten des IGH (Anm. 11), 22; T.O. Elias, The Modern Law of Treaties, Leiden 1974, 76f.; Eckart Klein, Vertragsauslegung und »spätere Praxis« Internationaler Organisationen, in: Bieber/Ress (Anm. 34), 101.
 37 So aber Markus Wagner, Die wirtschaftlichen Maßnahmen des Sicherheitsrats nach dem 11. September 2001 im völkerrechtlichen Kontext. Von Wirtschaftsanktionen zur Wirtschaftsgesetzgebung, ZaöRV 63(2003), 879, 911f.
 38 Diese Berichte sind im Internet abrufbar unter: www.un.org/Docs/sc/committees/1373/submitted_reports.html.
 39 S/2001/1291.
 40 A/55/PV.95 v. 14.3.2001. An der Wahl der Ad-litem-Richter und -Richterinnen nahm Mexiko zwar teil, hielt aber ausdrücklich an seiner Rechtsauffassung fest, A/55/PV. 102 v. 12.6.2001.
 41 Finke/Wandscher (Anm. 2), 171.
 42 Ilias Bantekas, The International Law of Terrorist Financing, American Journal of International Law (AJIL) 97(2003), 315, 326; Nicholas Rostow, Before and After: The Changed UN Response to Terrorism since September 11th, Cornell International Law Journal 35(2002), 475, 482.
 43 Paul C. Szasz, The Security Council Starts Legislating, AJIL 96(2001), 901, 903.
 44 Zu Res. 1422 vgl. etwa den Brief von Brasilien, Kanada, Neuseeland und Südafrika an den Präsidenten des Sicherheitsrats, S/2002/754 v. 12.7.2002.
 45 Vgl. die Stellungnahmen von Pakistan, Indien, Kuba, Indonesien, Iran, Mexiko, Nepal und Namibia, S/PV. 4950 und S/PV. 4950(Resumption 1) v. 22.4.2004.
 46 So die Stellungnahmen der Philippinen, Algeriens, der Republik Korea und der Schweiz, S/PV. 4950.
 47 S/2004/329 (Brief v. 27.4.2004).
 48 Vgl. etwa Ian Sinclair, The Vienna Convention on the Law of Treaties, 2. Aufl., Manchester 1984, 138.
 49 Lamb (Anm. 5), 365: »(J)udicial review of Security Council resolutions occurs incidentally, indirectly and infrequently.« Vgl. auch de Wet (Anm. 5), 129.
 50 Vgl. Gowlland-Debbas (Anm. 24), 287: »The mandatory decisions of the Security Council under chapter VII ... are the outcome of political considerations, not legal reasoning, and nor are its proceedings subject to judicial procedures. That its reactions to events can neither be automatic nor impartial is an intended result of the way its competence and powers are delimited in the Charter.« Ähnlich Keith Harper, Does the United Nations Security Council have the Competence to Act as Court and Legislature?, New York University Journal of International Law & Politics 27(1994), 103, 150-154.
 51 Koskeniemi (Anm. 7), 338.
 52 Vgl. zur Entstehung der Res. 1373 Finke/Wandscher (Anm. 2).
 53 Vgl. die Stellungnahme Pakistans (Anm. 45).
 54 Vgl. statt aller nur die Stellungnahmen von Benin, Deutschland, Indien, Neuseeland und Peru (Anm. 45).
 55 So die Stellungnahme Kubas (Anm. 45).
 56 Vgl. die Stellungnahme Nepals (Anm. 45): »The Council needs the willing support of the broader membership to maintain international peace and security. To ensure such support, the Council should work within its mandate and be seen to be doing so. Therefore, it should resist the temptation of acting as a world legislature, a world administration and a world court rolled into one.« Kritisch insofern auch Georg Nolte, The Limits of the Security Council's Powers and its Functions in the International Legal System. Some Reflections, in: Byers (Anm. 24), 315, 321ff.; Finke/Wandscher (Anm. 2), 172.
 57 Vgl. hierzu Jost Delbrück, in: Simma (Anm. 10), Art. 25, insbes. Rn. 8-14, 24.
 58 Die Klärung der Frage, welche Folgen sich aus dem Mangel einer ausreichenden Rechtsgrundlage ergeben, würde den Rahmen dieser Ausführungen bei weitem sprengen; vgl. hierzu statt aller nur etwa de Wet (Anm. 5), 375f.
 59 »It was to keep the the peace, not to change the world order, that the Security Council was set up.« IGH-Gutachten zu Namibia (Anm. 11), 294, Rz. 215 (Dissenting Opinion Sir Gerald Fitzmaurice).

Eindämmung von Bestechung und Bestechlichkeit

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die Korruption

GILLIAN DELL

Als »Internationaler Tag gegen die Korruption« soll künftig der 9. Dezember begangen werden – in Erinnerung an die feierliche Besiegelung eines unter der Ägide der UN entstandenen neuen Vertragswerks in Mérida. In der mexikanischen Stadt lag vom 9. bis 11. Dezember 2003 das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die Korruption (United Nations Convention against Corruption, UNCAC) zur Zeichnung auf. Mit Kenia unterzeichnete und ratifizierte erstmals ein Staat eine UN-Konvention gleich am ersten Tag einer Unterzeichnungskonferenz, wie der damalige Rechtsberater der UN Hans Corell festhielt. Das Rechtsinstrument war in weniger als zwei Jahren ausgearbeitet und dann von der Generalversammlung mit ihrer Resolution 58/4 am 31. Oktober 2003 ohne förmliche Abstimmung angenommen worden. Bis zum 9. Dezember 2005 kann es noch am Sitz der Vereinten Nationen in New York unterzeichnet werden; bis Ende Juni 2004 hatten 111 Staaten unterschrieben. Ratifiziert wurde es bisher außer von Kenia von Sri Lanka.

I. Bedeutung und Vorgeschichte

Schon jetzt läßt sich das Übereinkommen als ein bedeutender Meilenstein in den weltweiten Bemühungen um die Eindämmung der Korruption ansehen. Es bietet die internationale Antwort auf »eine grenzüberschreitende Erscheinung..., von der alle Gesellschaften und Wirtschaftssysteme betroffen sind und die eine internationale Zusammenarbeit bei der Korruptionsprävention und -bekämpfung unbedingt erforderlich macht«,

wie es in der Präambel des UNCAC heißt. Es ist damit das erste weltumspannende verbindliche Rechtsinstrument zur Korruption: ein um-

fassendes Dokument, das Maßnahmen sowohl zu ihrer Verhütung und Kriminalisierung als auch zur internationalen Zusammenarbeit beinhaltet. Mit seinen Bestimmungen zur Prävention und zur Wiedererlangung von Vermögenswerten wird zudem neues Terrain beschritten.

In der Praxis wird das größte Verdienst dieser Konvention künftig wohl in der verstärkten globalen Kooperation bei der Untersuchung und Verfolgung der einschlägigen grenzüberschreitenden Straftaten liegen. Doch auch die innerstaatlichen Bemühungen zur Eindämmung der Korruption dürften mit ihrem Inkrafttreten erheblichen Auftrieb erfahren. Freilich gilt auch für das UNCAC, daß ihm ein Langzeiteffekt nur dann beschieden sein wird, wenn sich die Vertragsstaaten auf einen wirkungsvollen Folgemechanismus einigen können, der sowohl Überwachungsmaßnahmen einschließt als auch substantielle Hilfen für die Entwicklungsländer, die diesen eine Umsetzung der Konvention erst möglich machen werden.

Zugleich stellt das neue Übereinkommen einen weiteren bedeutenden Schritt in der fortschreitenden Entwicklung einer internationalen Rechtsordnung dar, welche beispielsweise auch die Sozialpolitik, den Umweltschutz und das Wirtschaftsleben betrifft. Angesichts des immensen Wachstums des Welthandels und des Investitionsvolumens im Laufe der letzten Jahrzehnte und insbesondere in Anbetracht der erheblich gestiegenen Größe und Reichweite sowie des Einflusses mächtiger transnationaler Unternehmen läßt sich eine angemessene Regulierung der Wirtschaftstätigkeit nicht mehr allein durch die nationalen Rechtsordnungen bewerkstelligen. Eine zunehmend vernetzte Welt wechselseitiger Abhängigkeiten verlangt grenzüberschreiten-