

Zur Rechtmäßigkeit des Al-Qaida-Sanktionsregimes

Björn Schiffbauer

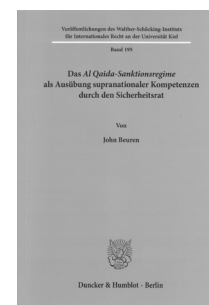
Bereits vor den Terroranschlägen des 11. September 2001 hat der UN-Sicherheitsrat am 15. Oktober 1999 seine vielbeachtete Resolution 1267 zu den Taliban in Afghanistan und Osama bin Laden verabschiedet. Seitdem wurden wiederholt Sanktionen gegen Privatpersonen verhängt, die in Verdacht stehen, an terroristischen Aktivitäten beteiligt zu sein. Die Befugnisse des Sicherheitsrats wurden unter Bezugnahme auf das ›1267-Sanktionsregime‹, vor allem im Zusammenhang mit Al-Qaida, im Laufe der Zeit angepasst: Überprüfungsverfahren für Betroffene wurden eingerichtet und Gerichte haben sich zunehmend mit der Rechtmäßigkeit verhängter Maßnahmen befasst. Selbstverständlich hat die Völkerrechtswissenschaft diesen Prozess oft kritisch begleitet. Umso erstaunlicher ist es, dass detaillierte Gesamtbetrachtungen des Systems der Individualsanktionen des Sicherheitsrats bislang Seltenheitswert haben. Nachdem im Jahr 2011 die Arbeit ›Hoheitsgewalt im Völkerrecht. Das 1267-Sanktionsregime der UN und seine rechtliche Fassung‹ von Clemens A. Feinäugle veröffentlicht wurde, sind keine bedeutenden Werke hierzu mehr erschienen. Diese Lücke hat **John Beuren** nun eindrucksvoll mit seiner Kieler Dissertationschrift geschlossen.

Das Werk Beurens bereichert die Völkerrechtswissenschaft in mehrfacher Hinsicht. Allein die genaue und lückenlose Aufarbeitung des Sanktionsregimes und seiner Entwicklung seit der Resolution 1267 bis heute (S. 30ff.) wird als Referenz für die zukünftige Forschung auf diesem Gebiet dienen. Nicht nur Fleiß und Genauigkeit in der Darstellung lassen diese Arbeit hervorstechen: Beuren stellt insbesondere in Kapitel B. des zweiten Teils über die rechtliche Beurteilung gezielter Sanktionen (S. 74ff.), das den Schwerpunkt seiner Untersuchung bildet, Tiefgang und völkerrechtliche Weitsicht unter Beweis. Der klaren gedanklichen Struktur seiner Arbeit ist es zu verdanken, dass man bei den sehr verschachtelten Gliederungsebenen nicht den Überblick verliert. Die vielen Verzweigungen im zweiten Teil belegen überdies die Vielfältigkeit der Bearbeitungsfelder. Beuren untersucht kunstvoll einen Großteil des allgemeinen Völkerrechts und bringt dabei viele wertvolle Erkenntnisse zutage. Das Al-Qaida-Sanktionsregime in der gegenwärtigen Praxis des Sicherheitsrats ist der gemeinsame Referenzpunkt all dieser Erkenntnisse. In diesem Rahmen erörtert Beuren zusätzlich höchst relevante und zugleich umstrittene Themen. Dazu gehören die ›Quasi-Legislativtätig-

keit‹ des Sicherheitsrats, seine rechtlichen Befugnisse, die Supranationalität seiner Rechtsakte, seine Bindung an die UN-Charta und ein daraus womöglich folgendes Handeln *ultra vires* (›jenseits seiner Kompetenzen‹). Inhalt und Reichweite der menschenrechtlichen Bindungswirkung sowie das Verhältnis von Völkerrecht zu nationalem und europäischem Recht werden wie die einschlägige Rechtsprechung umfassend aufgearbeitet.

Zu gefallen weiß die Arbeit Beurens mit einer konsequenten und wohl durchdachten Auslegung des Völkervertrags- und -gewohnheitsrechts. Bedauerlich ist, dass Beuren die gleichrangige Verbindlichkeit aller fünf Sprachfassungen der UN-Charta erkennt und benennt (S. 117), dieser jedoch im weiteren Verlauf keine Beachtung zu schenken scheint. Wird die Auslegung *lege artis* (›nach den Regeln der Kunst‹) angewandt und zu Recht ernstgenommen, wird so manche auf den ersten Blick als legitim empfundene Praxis des Sicherheitsrats letztlich doch als illegal im Rechtssinne entlarvt. Legitimitätsaspekte prägen den anschließenden dritten Teil (S. 290ff.) der Arbeit. Hier stellt Beuren demokratietheoretische Überlegungen an: Wie stehen Individualsanktionen durch ein von fünf Staaten dominiertes Organ im Kampf gegen den Terrorismus zur Staatensouveränität? Überzeugend spricht er sich über Artikel 31 UN-Charta für eine ausnahmslose Beteiligung aller Staaten bei Sanktionsentscheidungen aus. Seine rechtspolitischen Überlegungen sind sowohl für die Rechts- als auch für die Politikwissenschaft sehr ertragreich.

Beuren legt mit seiner Arbeit den Finger in die Wunden, die bei einer allzu weiten Divergenz zwischen Völkerrecht und tatsächlicher (Sicherheitsrats-) Praxis entstehen. Seine Kritik ist deutlich, mitunter hart, und man muss sie nicht teilen. Fundiert sind seine Argumente allemal. Besonders erfreulich ist, dass Beuren es nicht bei bloßer Kritik belässt. Stattdessen liefert er konstruktive Vorschläge für ein zukünftig völkerrechtlich tragbares Sanktionsregime (S. 316ff.), die sich aus seiner gestochenen scharfen Analyse speisen. Dass die politische Realität diesen Weg voraussichtlich nicht beschreiten wird, ist ihm klar. Dies entwertet sein komplexes Gedankenspiel keineswegs, sondern fordert vielmehr die Völkerrechtswissenschaft dazu auf, ihre Wissenschaftlichkeit nicht aufzugeben. Auch das macht diese Arbeit so wertvoll: Sie ist ein glänzendes Plädoyer für das Völkerrecht und die internationale Kooperation.



John Beuren

Das Al Qaida-Sanktionsregime als Ausübung supranationaler Kompetenzen durch den Sicherheitsrat

Berlin: Duncker & Humblot GmbH
2016, 385 S.,
99,99 Euro