

Die Bekämpfung abstrakter Gefahren für den Weltfrieden durch legislative Maßnahmen des Sicherheitsrats – Resolution 1373 (2001) im Kontext

Jurij Daniel Aston*

	Seite
Einleitung	257
I. Allgemeine Problematik	259
1. Das bestehende Regelwerk zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus	260
2. Der Sicherheitsrat als Ersatzgesetzgeber der Staatengemeinschaft	262
3. Vergleich mit der bisherigen Beschlusspraxis	266
II. Die Feststellung abstrakter Gefahren für den Weltfrieden nach Art. 39 VN-Charta	269
1. Ermessensspielraum des Sicherheitsrats	270
2. Internationaler Terrorismus und der Friedensbegriff des Art. 39 VN-Charta	274
3. Der Begriff der Friedensbedrohung	277
III. Der Erlass generell-abstrakter Regeln nach Art. 41 VN-Charta	280
IV. Perspektiven	284
1. Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrats auf der Grundlage von Resolution 1373	284
2. Einzelstaatliche Maßnahmen auf der Grundlage von Resolution 1373	286
3. Resolution 1373 als Präzedenzfall für andere Bereiche?	287
Summary	289

Einleitung

Die Ereignisse vom 11. September 2001 haben nicht nur die Weltöffentlichkeit, sondern auch grundlegende Kategorien des Völkerrechts erschüttert.¹ Es dauerte geraume Zeit, bis die völkerrechtliche Literatur die eingetretene "silence du droit"² überwand, um die Vorfälle völkerrechtlich zu bewerten.³ Der Sicherheitsrat klassifizierte sie in seinen Resolutionen 1368 und 1373 (2001) zum einen als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und erkannte zum anderen das Recht auf Selbstverteidigung nach Art. 51 VN-Charta an.⁴ Wegen des unmittelba-

* Ass. *iur.*, LL.M. (EHI Florenz), LL.M. (Tulane); Lic. en Droit (Montpellier), Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Institut für Völkerrecht der Universität Bonn. Das Manuskript wurde am 31.3.2002 fertiggestellt.

¹ S.: Antonio Cassese, Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law, in: EJIL 12 (2001), 993.

² Luigi Condorelli, Les attentats du 11 septembre et leurs suites: Où va le droit international?, in: RGDIP 105 (2001), 829.

³ Zu den anfänglichen Problemen: Christian Tomuschat, Der 11. September 2001 und seine rechtlichen Konsequenzen, in: EuGRZ 28 (2001), 535.

⁴ U.N. Doc. S/RES/1368 (2001) vom 12.9.2001; S/RES/1373 (2001) vom 28.9.2001.

ren Bezuges zu dem amerikanischen Vorgehen in Afghanistan konzentrierte sich die Debatte im wesentlichen auf diese beiden Punkte.

Dabei geriet ein weiterer Aspekt etwas aus dem Blickwinkel, dem möglicherweise noch größere Bedeutung für die zukünftige Praxis des Sicherheitsrats zukommen könnte. So ist der Rat in seiner Resolution 1373 vom 28. September 2001 über die konkrete Situation hinausgegangen, wenn er feststellt, "such acts, like any act of international terrorism, constitute a threat to international peace and security".⁵ Damit ist er erstmalig in seiner Geschichte zu der Auffassung gelangt, dass ein abstraktes Phänomen – dasjenige des Terrorismus – als solches den Weltfrieden und die internationale Sicherheit im Sinne des Art. 39 VN-Charta bedroht. Folgerichtig findet sich sodann im operativen Teil der Resolution ein detailliertes Regelwerk zu seiner Bekämpfung, das in Ermangelung jeglicher geografischer und zeitlicher Begrenzung Geltung über den konkreten Fall der terroristischen Anschläge gegen die Vereinigten Staaten hinaus beansprucht.⁶ Dieser ausdrücklich auf der Grundlage des Kapitels VII verabschiedete Maßnahmenkatalog liest sich wie eine Querschnittskonvention zur Bekämpfung des Terrorismus, zu deren Verabschiedung es bis zum heutigen Tag nicht gekommen ist. Er enthält zahlreiche Verpflichtungen, die sich in verschiedenen Konventionen wiederfinden, welche entweder in Ermangelung einer hinreichenden Anzahl von Ratifikationen noch nicht in Kraft getreten sind, oder zwar in Kraft sind, dabei jedoch nur eine begrenzte Mitgliederzahl aufweisen. Den zentralen Vorschriften dieser Konventionen hat der Sicherheitsrat damit im Wege eines unilateralen Beschlusses eine auf Art. 25 VN-Charta gründende allgemeine Rechtsverbindlichkeit verliehen. Das beschlossene Regelwerk macht Resolution 1373 wegen seines generell-abstrakten Charakters zu einem echten legislativen Akt des Sicherheitsrats.

Diese Vorgehensweise ist in der Praxis des Rates ohne Präzedenzfall und wirft nicht zuletzt deshalb eine Reihe völkerrechtlicher Fragen auf. Das zentrale Problem drängt sich auf: Steht Resolution 1373, soweit sie Gegenstand der Untersuchung ist, im Einklang mit geltendem Völkerrecht? Wie ist die Inanspruchnahme legislativer Kompetenzen in Einklang zu bringen mit der Feststellung des Kriegsverbrechertribunals für das ehemalige Jugoslawien, der Sicherheitsrat sei kein Legislativorgan der Staatengemeinschaft?⁷ Ist Resolution 1373 deshalb ein von der Charta der Vereinten Nationen nicht mehr gedeckter Rechtsakt *ultra vires*? Zudem fragt es sich, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen der Sicherheitsrat gegen einzelne Staaten Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII zur Durchsetzung des in Resolution 1373 enthaltenen Pflichtenkatalogs ergreifen könnte. Auch einzelne Staaten könnten versucht sein, hierin eine völkerrechtliche Rechtfertigung

⁵ Res. 1373 (2001), *ibid.*, Präambel, Ziff. 3 (Herv. d. Verf.).

⁶ Vgl. Res. 1373 (2001), *ibid.*, Ziff. 1 und 2.

⁷ Vgl.: *The Prosecutor v. Dusko Tadić*, Urteil vom 2.10.1995, Case No. IT-94-1-AR72 (Appeals Chamber, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction), abgedruckt in: 35 I.L.M. (1996), 32 ff. (46 f., § 43).

für Maßnahmen bewaffneter Gewalt im Rahmen eines Feldzuges gegen den internationalen Terrorismus zu suchen.

Die neue Lesart von Art. 39 VN-Charta könnte aber auch außerhalb des Bereichs der Terrorismusbekämpfung Bedeutung erlangen. Denkbar ist, dass der Rat zukünftig in entsprechender Weise auch andere fundamentale Interessen der internationalen Gemeinschaft schützt und etwa im Bereich von Massenvernichtungswaffen oder dem Umweltschutz den Gefahrenbegriff auf eine abstrakte Ebene verlagert. Der Rat könnte beispielsweise bereits das Produzieren, Beschaffen und Halten biologischer oder chemischer Waffen *per se* als Bedrohung des Weltfriedens klassifizieren und mit einem dem Regelwerk aus Resolution 1373 entsprechenden Verbot unterbinden, ohne den Einsatz dieser Waffen oder die Drohung damit abzuwarten.⁸ Es ist unklar, wo hier die rechtlichen Grenzen sind.

Das Schrifttum hat die neue Praxis des Sicherheitsrats als dringend erörterungsbedürftig erkannt⁹, doch fehlt es bislang, soweit ersichtlich, an einer eingehenderen Untersuchung. In vier Schritten soll sich den oben aufgeworfenen Fragen angenähert werden. Zunächst ist in die allgemeine Problematik einzuführen und die Hintergründe und das Ausmaß der neuen legislativen Praxis des Sicherheitsrats darzustellen und ein Vergleich mit seiner bisherigen Beschlusspraxis vorzunehmen (I). Hiervon ausgehend ist sodann zu untersuchen, ob der Sicherheitsrat bei der Klassifizierung des Terrorismus als eine abstrakte Gefahr für den Weltfrieden innerhalb seiner Befugnisse aus Art. 39 VN-Charta handelte (II). Zudem müsste Kapitel VII auf der Rechtsfolgende eine ausreichende Rechtsgrundlage für den Erlass legislativer Beschlüsse nach dem Vorbild von Resolution 1373 vorsehen (III). Schließlich ist der Blick in die nahe und fernere Zukunft zu richten und zu prüfen, inwieweit Resolution 1373 Rechtsgrundlage für weitere Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrats oder einzelner Staaten und Präzedenzfall für andere Bereiche als den der Terrorismusbekämpfung sein kann (IV).

I. Allgemeine Problematik

Vor dem 11. September 2001 war das Phänomen des Terrorismus alles andere als unbekannt und ebenso wenig mangelte es an einem detaillierten völkerrechtlichen Regelwerk zu seiner Bekämpfung (1). Gleichwohl sah sich der Sicherheitsrat veranlasst, im Wege einer Art Notstandsgesetzgebung in das bestehende Regime einzugreifen (2). Der Rat hat damit ein neues Kapitel seiner Beschlusspraxis aufgeschlagen (3).

⁸ So bereits: Christian Tomuschat, *Obligations Arising for States Without or Against Their Will*, in: RdC 241 (1993-IV), 195 (344); s. ferner: Harald Müller, *Das nukleare Nichtverbreitungsregime im Wandel*, in: Europa-Archiv 47 (1992), 51 (54).

⁹ Vgl.: Condorelli (Anm. 2), 834 f.; Jasper Finke/Christiane Wandscher, *Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt. Ansätze der Vereinten Nationen zur Verhütung und Beseitigung des internationalen Terrorismus*, in: VN 5/2001, 168 (171 f.).

1. Das bestehende Regelwerk zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus

Das Phänomen des Terrorismus in seinen unterschiedlichen Facetten reicht weit zurück in die Geschichte der Menschheit. Der Begriff entstammt der Epoche der Französischen Revolution und wurde zur Bezeichnung des Jakobinischen *Terreur* geprägt, der als moderner Prototyp des Regierungs- bzw. des staatlichen Terrorismus gelten kann. Die historischen Wurzeln des nichtstaatlichen Terrorismus reichen gar bis in die Antike, als das Attentat ein populäres Instrument zur Herbeiführung politischen Machtwechsels war.¹⁰

Nachdem das Unterfangen einer allgemeinen Konvention zur Verhinderung und Bestrafung des Terrorismus unter der Ägide des Völkerbundes gescheitert war und die Ereignisse des Zweiten Weltkrieges schließlich alle weiteren Bemühungen in dieser Richtung erstickt hatten, begann erst im Zuge der Dekolonialisierung wieder eine Debatte über Mittel und Wege der Bekämpfung des Terrorismus, welcher durch die Befreiungskämpfe gegen ehemalige Kolonialmächte eine neue Frequenz erhalten hatte.¹¹ Ausgangsproblem aller Versuche der Kodifizierung war jedoch das Unvermögen, sich auf eine für alle Seiten akzeptable Definition dessen zu einigen, was unter Terrorismus zu verstehen sei.¹² Insbesondere konnte die Frage der Einbeziehung des staatlichen Terrorismus ebenso wenig gelöst werden wie das Problem der Bewertung des gewaltsamen Befreiungskampfes, der von den einen als legitimes, da einzig verbleibendes politisches Mittel im Kampf gegen Unterdrückung, von den anderen aber als nicht hinnehmbares kriminelles Unrecht angesehen wurde, dem es mit aller Härte auch des Völkerrechts zu wehren galt.¹³

Damit fehlte es aber bereits am kleinsten gemeinsamen Nenner, ohne den die Ausarbeitung einer allgemeinen Anti-Terror-Konvention nicht gelingen konnte.¹⁴ Andererseits konnten die immer zahlreicher werdenden Auswüchse des Terrorismus völkerrechtlich nicht unbeantwortet bleiben, so dass man sich – häufig auch veranlasst durch konkrete terroristische Vorkommnisse¹⁵ – zu einer pragmatisch

¹⁰ S.: Robert A. Friedlander, Terrorism, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law (EPIL)* 4, Amsterdam u.a. 2000, 845.

¹¹ Tomuschat (Anm. 3), 536.

¹² Dagegen definierten zahlreiche Staaten den Begriff für die Zwecke ihrer nationalen Gesetzgebung (vgl. Anthony Aust, *Counter-Terrorism – A New Approach. The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, in: Max Planck YB of UN Law 5 [2001], 285 [289]).

¹³ Vgl.: Tomuschat (Anm. 3), 536.

¹⁴ Vgl. aber: Friedlander (Anm. 10), 846.

¹⁵ So ist beispielsweise die Initiative zur Verabschiedung der *International Convention against the Taking of Hostages* v. 17.12.1979 (U.N.T.S. 1316, 205) unter dem Eindruck der Geiselnahme bei den Olympischen Spielen in München entstanden, vgl.: Hans-Gerd Kausch, *Das Internationale Übereinkommen gegen Geiselnahme. Erfolg einer deutschen Initiative*, in: VN 3/1980, 77 (77 f.); am 10.3.1988 reagierte die Staatengemeinschaft auf das Attentat palästinensischer Terroristen auf das Kreuzfahrtschiff "Achille Lauro" mit der Verabschiedung der *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation* (27 I.L.M. [1988], 668) samt des ergänzenden

ausgerichteten Politik der kleinen Schritte genötigt sah, die darin bestand, den jeweiligen Erscheinungsformen des Terrorismus zu begegnen.¹⁶ Auf diese Weise kam es bis zum heutigen Tage neben zahlreichen Entschlüssen der Generalversammlung¹⁷ zu insgesamt zehn globalen¹⁸ sowie sieben regionalen Übereinkommen¹⁹, die sich als Anti-Terrorismus-Konventionen im weiteren Sinne bezeichnen lassen.

Kernelemente dieser Übereinkommen sind die Verpflichtungen der Vertragsstaaten zur angemessenen Strafbewehrung und effektiven Verfolgung der nach der jeweiligen Konvention verbotenen Handlungen und gegebenenfalls zur Auslieferung der Begehung solcher Handlungen verdächtiger Personen (*aut indicare aut dedere*), das Verbot der Ermöglichung oder Gewährung von Unterschlupf zugunsten solcher Personen und schließlich die Pflicht zwischenstaatlicher Kooperation und wechselseitiger Gewährung von Rechtshilfe.

Innerhalb des so entstandenen Rechtsregimes ist das Abkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus aus dem Jahr 1999 hervorzuheben.²⁰ Zum einen orientiert sich das Übereinkommen erstmalig nicht an einer bestimmten terroristischen Begehungsform, sondern zielt auf die Bekämpfung der im Hintergrund stehenden Netzwerke ab.²¹ Diese Zielsetzung erforderte zum anderen, den Begriff des Terrorismus zu umschreiben, da die Finanzierung als solche unrechtsneutral

Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms located on the Continental Shelf (27 I.L.M. [1988], 685), vgl.: Tomuschat (Anm. 3), 537.

¹⁶ Finke/Wandscher (Anm. 9), 168 f.

¹⁷ Vgl. den Überblick bei: Tomuschat (Anm. 3), 538; vgl. auch Grundsatz 1 Abs. 9 der Erklärung über freundschaftliche Beziehungen, Res. 2625 (XXV) v. 24.10.1970 (Friendly Relations Declaration).

¹⁸ Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft v. 14.9.1963 (U.N.T.S. 704, 219); Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft v. 16.12.1970 (U.N.T.S. 860, 105); Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation v. 23.9.1971 (I.L.M. 10 [1971], 1151) samt des ergänzenden Protocol on the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation v. 24.2.1988 (I.L.M. 27 [1988], 627 ff.); Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents v. 14.12.1973 (U.N.T.S. 1035, 607); International Convention against the Taking of Hostages v. 17.12.1979 (Anm. 15); Convention on the Physical Protection of Nuclear Material v. 3.3.1980 (I.L.M. 18 [1979], 1419); Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation samt des Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf v. 10.3.1988 (Anm. 15); Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection v. 1.3.1991 (I.L.M. 30 [1990], 726); International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings v. 15.12.1997 (I.L.M. 37 [1998], 249); International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism v. 9.12.1999 (I.L.M. 39 [2000], 270 ff.).

¹⁹ OAS Convention to Prevent and Punish Acts of Terrorism Taking the Form of Crimes against Persons and Related Extortion that are of International Significance v. 2.2.1971 (I.L.M. 10 [1971], 255); European Convention on the Suppression of Terrorism v. 27.1.1977 (Europ. Treaty Series No. 90); SAARC Regional Convention on the Suppression of Terrorism, Kathmandu, 4.11.1987; Arab Convention on the Suppression of Terrorism v. 22.4.1998; Treaty on Cooperation among States Members of the Commonwealth of Independent States in Combating Terrorism v. 4.6.1999; Convention of the Organization of the Islamic Conference on Combating International Terrorism v. 1.7.1999; OAU Convention on the Prevention and Combating of Terrorism v. 1.7.1999 (vgl. den Überblick unter <www.untreaty.un.org/English/Terrorism.asp>).

²⁰ (Anm. 18).

und deshalb – anders als das Legen von Bomben oder das Entführen von Flugzeugen – nur mit Bezug zu einer als terroristisch zu definierenden Aktivität als verboten gelten konnte und sollte.²² Dabei reicht der Anwendungsbereich des Anti-Finanzierungsübereinkommens weiter, als es sein Name vermuten ließe. Nach der Legaldefinition in Art. 1 Ziff. 1 umfasst der für das Abkommen zentrale Begriff der “funds” Vermögensgegenstände nicht nur materieller, sondern auch immaterieller Art.²³ Damit dient das Übereinkommen nicht nur der Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus im engeren Sinne, sondern jeglicher materiellen Unterstützung.²⁴

2. Der Sicherheitsrat als Ersatzgesetzgeber der Staatengemeinschaft

In das so entstandene Regime zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus hat der Sicherheitsrat durch Resolution 1373 legislativ eingegriffen. Die auf Betreiben der Vereinigten Staaten beschlossene Resolution enthält in den Ziffern 1 und 2 ihres operativen Teils einen Katalog von Pflichten, denen die Staaten zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus nachzukommen haben. Der Verweis des Rates auf Kapitel VII der Charta als Rechtsgrundlage seines Handelns wie auch die gewählte Formulierung “all States shall”²⁵ lassen keinen Raum für Zweifel an der Rechtsverbindlichkeit des beschlossenen Regelwerks.

Ziffer 1 des operativen Teils von Resolution 1373 enthält zunächst jene Pflichten, die auch den Kernbestand des Anti-Finanzierungsabkommens ausmachen, wenngleich sie im Detail nicht immer kongruent sind. So werden die Staaten in umfassender Weise verpflichtet, das Bereitstellen oder Sammeln von Geldmitteln zu terroristischen Zwecken unter Strafe zu stellen²⁶, solche Geldmittel oder andere wirtschaftliche Ressourcen unverzüglich einzufrieren²⁷ und ihren Staatsangehörigen es

²¹ Vgl.: Finke/Wandscher (Anm. 9), 169 f.; Roberto Lavalle, *The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, in: *ZaöRV* 60 (2000), 491 (492).

²² So heißt es in Art. 2 Ziff. 1 (b) des Übereinkommens: “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.”

²³ Anthony Aust nennt als mögliche Beispiele Diamanten und Ländereien (Anm. 12), 287.

²⁴ Finke/Wandscher (Anm. 9), 170.

²⁵ In der französischen Fassung “tous les Etats doivent”.

²⁶ Resolution 1373 (Anm. 4), Ziff. 1 (b). Eine entsprechende Verpflichtung findet sich in Art. 4 i.V.m. Art. 2 (1) des Anti-Finanzierungsübereinkommens (Anm. 18). Unklar ist jedoch, ob unter den Begriff “funds” in Ziff. 1, *lit.* (b) von Resolution 1373 auch immaterielle Vermögensgegenstände zu subsumieren sind. Ein Vergleich mit der Definition dieses Begriffs in Art. 1 des Anti-Finanzierungsübereinkommens könnte dies nahelegen (dazu bereits oben, 1.). Dagegen spricht jedoch ein systematischer Vergleich mit Ziff. 1 (c) der Resolution, in dem von “funds and other financial assets” die Rede ist (Herv. d. Verf.) (so im Ergebnis auch: Finke/Wandscher [Anm. 9], 171). Der Zusatz “and other” fehlt jedoch wiederum in *lit.* (d), wo es heißt “funds, financial assets or economic resources”, weshalb die Unklarheit letztlich bestehen bleibt.

zu verbieten, derartige Mittel solchen Personen oder Personengruppen direkt oder indirekt zur Verfügung zu stellen, die in der Begehung terroristischer Akte involviert sind.²⁸ In besonderem Maße beachtenswert im Rahmen von Ziffer 1 ist deren Buchstabe (a), durch den die Staaten allgemein verpflichtet werden, die Finanzierung terroristischer Akte zu unterbinden.²⁹ Eine solche Generalklausel, deren Tatbestand geeignet scheint, alle übrigen Fälle mit Bezug zur Finanzierung terroristischer Aktivitäten aufzufangen, findet sich im Anti-Finanzierungsübereinkommen nicht. Diesem Umstand könnte erhebliche praktische Bedeutung zukommen. Jedenfalls geht Resolution 1373 hier über die bestehenden völkerrechtsvertraglichen Regelungen hinaus.

Letzteres gilt in noch höherem Maße für Ziffer 2 des operativen Teils von Resolution 1373. Hiernach wird den Staaten auferlegt, sich jeglicher Form der aktiven oder passiven Unterstützung terroristischer Personen oder Personenvereinigungen sowie der Bereitstellung sicherer Rückzugsgebiete zu enthalten³⁰, die notwendigen Schritte zur Verhinderung terroristischer Akte zu ergreifen³¹, sicherzustellen, dass das eigene Territorium nicht zur Planung oder Begehung grenzüberschreitender terroristischer Akte genutzt wird³², die Begehung terroristischer Akte unter angemessene Strafe zu stellen sowie der Begehung solcher Akte verdächtige Personen gerichtlich zu verfolgen³³, ferner bei der Verfolgung derartiger Akte einander effektive Rechtshilfe zu leisten³⁴ und schließlich grenzüberschreitende Bewegungen von Terroristen durch effektive Grenzkontrollen zu verhindern³⁵. Schließlich

²⁷ Resolution 1373 (Anm. 4), Ziff. 1 (c). Eine entsprechende Vorschrift findet sich in Art. 8 i.V.m. Art. 2 (1) des Anti-Finanzierungsübereinkommens. Unklar ist hier, ob das in Resolution 1373 enthaltene Gebot des Einfrierens auch Erlöse ("proceeds") aus den unter Strafe zu stellenden Handlungen erfasst. Zweifel könnten hieran bestehen, weil Art. 8 des Anti-Finanzierungsübereinkommens diese ausdrücklich neben den "funds" erwähnt, die im übrigen in Art. 1 des Übereinkommens eine gesonderte Definition erfahren, eine entsprechende Regelung in Ziff. 1 (c) von Resolution 1373 jedoch fehlt.

²⁸ Resolution 1373, *ibid.*, Ziff. 1 (d). Eine in etwa vergleichbare Verpflichtung findet sich in Art. 18 Ziff. 1 (a) i.V.m. Art. 2 (1) des Anti-Finanzierungsübereinkommens, wobei Resolution 1373 hier weiter gefasst zu sein scheint. Während gemäß Art. 2 (1) des Anti-Finanzierungsübereinkommens nur dann ein Verstoß im Sinne des Übereinkommens vorliegt, wenn die betreffende Person Mittel zur Verfügung stellt "with the intention that they should be used or in the knowledge that they are to be used", einen terroristischen Akt zu begehen, so genügt es nach Ziff. 1 (d) von Resolution 1373, wenn diese Mittel einer Person, die in terroristische Akte involviert sind, lediglich zu Gute kommen ("for the benefit of persons"); letztlich bestehen aber auch hier Unklarheiten, da der Wortlaut von Ziff. 1 (b) der Resolution, wonach die Staaten zur Strafbewehrung terroristischer Akte verpflichtet sind, wiederum insoweit fast identisch mit Art. 2 (1) des Anti-Finanzierungsübereinkommens ist.

²⁹ Ziff. 1, Buchstabe (a) lautet: "(a)ll States shall prevent and suppress the financing of terrorist acts".

³⁰ Resolution 1373 (Anm. 4), Ziff. 1 (a) und (c) ("safe haven").

³¹ *Ibid.*, Ziff. 1 (b); zu den notwendigen Schritten wird beispielhaft die Gewährleistung frühzeitiger Warnung anderer Staaten durch Informationsaustausch genannt.

³² *Ibid.*, Ziff. 1 (d).

³³ *Ibid.*, Ziff. 1 (e); beachtenswert ist in diesem Zusammenhang, dass eine Verpflichtung zur Auslieferung im Falle der Nichtverfolgung des terroristischen Aktes, also das Prinzip *aut indicare aut dedere*, hier nicht statuiert wird.

³⁴ *Ibid.*, Ziff. 1 (f), insbesondere bei der Beweisgewinnung.

setzte der Sicherheitsrat einen besonderen Ausschuss ein, um die ordnungsgemäße Implementierung der in Resolution 1373 beschlossenen Maßnahmen seitens der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zu überwachen.³⁶ Dieser in Ziffer 2 des operativen Teils von Resolution 1373 enthaltene Pflichtenkatalog greift in manchen Punkten auf bestehendes völkerrechtliches Regelwerk zurück³⁷, geht in anderen jedoch ganz erheblich über dieses hinaus. Insbesondere knüpft er – anders als die einschlägigen Konventionen – nicht an bestimmte Erscheinungsformen des Terrorismus an, sondern normiert hiervon gänzlich unabhängig die vorgenannten Pflichten, die zum Kernbestand einer allgemeinen Konvention zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus gehören würden.

Der Sicherheitsrat hat auf diese Weise in das bestehende, im wesentlichen auf völkerrechtlichen Verträgen gründende Regime zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus im Wege eines alle Mitgliedstaaten bindenden Beschlusses eingegriffen. Auch wenn der Sicherheitsrat die bestehenden internationalen Konventionen nicht hat beiseite schieben wollen³⁸, Resolution 1373 würde gemäß Art. 103 VN-Charta im Konfliktfalle Vorrang genießen.³⁹

Die Gründe dafür, warum sich der Rat zu dieser Vorgehensweise veranlasst sah, sind mannigfaltig. Auslöser waren ohne Zweifel die Vorfälle des 11. September

³⁵ *Ibid.*, Ziff. 1 (g).

³⁶ Resolution 1373 (Anm. 4), Ziff. 6. Dem Ausschuss gehören sämtliche Mitglieder des Rates an. Erstmals in seiner Geschichte bestimmte der Rat einen Vertreter der fünf ständigen Mitglieder – den Ständigen Vertreter des Vereinigten Königreichs bei den Vereinten Nationen, Sir Jeremy Greenstock, – zum Vorsitzenden eines seiner Ausschüsse. Um eine effektive Kontrolle der Durchführung der Resolution 1373 zu ermöglichen, sind sämtliche Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen gemäß Ziff. 6 der Resolution gehalten, dem Ausschuss binnen 90 Tagen nach Verabschiedung der Resolution über die von ihnen zu ihrer Implementierung ergriffenen Maßnahmen zu berichten. Diese Berichtspflicht hat sich bislang als effektiv erwiesen. Bis zum Tage der Fertigstellung des Manuskripts hatten 96 Staaten ordnungsgemäß Bericht erstattet (vgl. unter: <www.un.org/Docs/sc/committees/1373>).

³⁷ Vgl. beispielsweise Ziff. 2 (a) der Resolution und Grundsatz 1, Absatz 9 der Erklärung über freundschaftliche Beziehungen von 1970 (Anm. 17); Ziff. 2 (b) der Resolution und Art. 15 des Übereinkommens zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge (Anm. 18); Ziff. 2 (e) der Resolution und Art. 4 des Übereinkommens zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge wie auch Art. 2 des Übereinkommens zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen (Anm. 18), Art. 3 des Übereinkommens zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt (Anm. 18) sowie Art. 5 des Übereinkommens zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt (Anm. 18); vgl. ferner Ziff. 2 (f) der Resolution und Art. 12 des Anti-Finanzierungsübereinkommens (Anm. 18).

³⁸ Vgl. die Anhörung von mehr als 40 Staaten im Sicherheitsrat vom 18.1.2002, wo der Vorsitzende des Implementierungsausschusses, Sir Jeremy Greenstock, mit den Worten zitiert wird: "Resolution 1373 (2001) was the primary guide for the Committee, but the Committee was also conscious of the 12 international Conventions on the subject, and none of them referred to State terrorism, which was not an international legal concept. If States abused their power, they should be judged against international conventions dealing with war crimes, international human rights and international humanitarian law" (U.N. Doc. SC/7276 vom 18.1.2002, <www.un.org/News/Press/docs/2002/SC7276.doc.htm>, 11).

³⁹ Wie der Internationale Gerichtshof entschieden hat, gilt Art. 103 VN-Charta auch für die Pflichten der Mitgliedstaaten aus Beschlüssen des Sicherheitsrats, vgl.: Case Concerning Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising From the Aerial Incident at Lockerbie (*Libyen/Großbritannien*), order of 14 April 1992, ICJ Rep. 1992, 3 (15, § 39).

samt der hiervon ausgehenden Welle der Solidarität mit den Vereinigten Staaten. Ausschlaggebend speziell für den Beschluss eines umfangreichen Maßnahmenkatalogs war letztlich aber die Erkenntnis, dass das bestehende Regelwerk offensichtlich nicht ausreichte, derartige Anschläge zu verhindern.⁴⁰ Die Schwächen dieses Regelwerks sind nicht allein auf den Umstand zurückzuführen, dass es an einem echten Querschnittsübereinkommen mangelte, das geeignet gewesen wäre, den internationalen Terrorismus umfassend und unabhängig von seinen konkreten Erscheinungsformen zu bekämpfen.⁴¹ Hinzu tritt, dass das bestehende Regelwerk keine allgemeine Rechtsverbindlichkeit erlangt hatte. Evident ist dies bezüglich der einschlägigen Resolutionen der Generalversammlung, galt aber angesichts des niedrigen Ratifikationsstandes auch für sämtliche Anti-Terrorismus-Konventionen, von denen ein Teil nicht einmal in Kraft getreten war.⁴² Insbesondere hatten sich jene Staaten, die der aktiven oder passiven Unterstützung terroristischer Aktivitäten bezichtigt wurden, dem vertraglichen Regime zur Bekämpfung des Terrorismus nicht unterworfen.⁴³ Ganz abgesehen davon fehlte es an einem effektiven Mechanismus zur Überwachung der Einhaltung der vertraglich übernommenen Pflichten.

Diese Unzulänglichkeiten hat der Sicherheitsrat im Wege seiner Resolution 1373 mit einem Schlag erheblich minimiert. Auch wenn der Rat darauf verzichtete, den Begriff des Terrorismus zu definieren⁴⁴, überwand er die Politik der kleinen Schritte, indem er echte Querschnittsregeln unter Vermeidung jeglicher Anknüpfung an konkrete Erscheinungsformen des Terrorismus aufstellte, heilte die Schwäche des geringen Ratifikationsstandes mittels der nach Art. 25 VN-Charta bestehenden umfassenden Bindung aller Staaten und überstellte schließlich die Kon-

⁴⁰ Zwar liegen keine Protokolle über die Verhandlungen von Resolution 1373 aus dem Vorfeld der Verabschiedung vor, da diese unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgten. Aufschluss gibt jedoch die umfangreiche Anhörung des Sicherheitsrats vom 18.1.2002 (Anm. 38).

⁴¹ Dazu bereits oben, 1; vgl. allein das Anti-Finanzierungsabkommen (Anm. 18).

⁴² Dies gilt insbesondere für die beiden wichtigsten Anti-Terrorismus-Konventionen. So hatten am Tag der Verabschiedung von Resolution 1373 lediglich 27 Staaten das Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge (Anm. 18) ratifiziert, das damit nur eben den zu seinem Inkrafttreten nach Art. 22 (1) erforderlichen Ratifikationsstand von 22 Staaten erreicht hatte, während das Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus (Anm. 18) mit einem Ratifikationsstand von nur vier Staaten nicht einmal in Kraft getreten war. Die Vereinigten Staaten und Deutschland haben beide Abkommen bislang nur unterzeichnet, jedoch nicht ratifiziert. Dagegen ist seit dem 11.9.2001 ein durch die Ereignisse bedingter erheblicher Anstieg der Anzahl der Ratifikationen zu beobachten. So kam es allein innerhalb der ersten sechs Monate nach dem 11.9.2001 zu weiteren 27 Ratifizierungen des Übereinkommens gegen terroristische Bombenanschläge und zu weiteren 20 Ratifizierungen des Anti-Finanzierungsabkommens, das damit am 10.4.2002 gemäß seines Art. 26 (1) in Kraft treten wird (vgl. unter: <www.untreaty.un.org/ENGLISH/Status/Chapter_xviii/treaty11.asp>).

⁴³ Darunter die später vom amerikanischen Präsidenten George W. Bush pauschal als "Achse des Bösen" titulierten Länder Irak, Iran und Nord-Korea, aber auch Afghanistan, Libanon, Somalia oder Syrien (anders dagegen Libyen und der Sudan, die das Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge [Anm. 18] ratifiziert hatten und wie auch Somalia mittlerweile das Anti-Finanzierungsabkommen, *ibid.*, unterzeichnet haben).

⁴⁴ Worauf an anderer Stelle zurückzukommen ist.

trolle über die Durchführung der beschlossenen Maßnahmen in seinen mit den Stärken des Kapitels VII der Charta gesegneten Verantwortungsbereich.

Es kann bezweifelt werden, ob sich die Mitglieder des Rates der Tragweite ihres Handelns und der völkerrechtlichen Implikationen im Vorfeld bewusst waren.⁴⁵ Die Frist zwischen Vorlage des Resolutionsentwurfs und Verabschiedung der Resolution betrug einen Tag.⁴⁶

3. Vergleich mit der bisherigen Beschlusspraxis

Fraglich ist, wie das Vorgehen des Sicherheitsrates mit Blick auf die bisherige Beschlusspraxis zu werten ist. Zuweilen ist zu lesen, die Klassifizierung des Terrorismus als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sei ein Novum in der Geschichte der Vereinten Nationen.⁴⁷ Hierbei erscheint allerdings eine differenzierte Betrachtungsweise geboten. Zutreffend ist, dass der Sicherheitsrat in seinen Resolutionen 1368 und 1373 erstmals einen Anschlag nicht-staatlicher Subjekte als bewaffneten Angriff im Sinne von Art. 51 VN-Charta gewertet hat.⁴⁸ Unzutreffend ist jedoch die Annahme, der Rat habe erstmalig die Voraussetzungen des Art. 39 VN-Charta auf der Grundlage terroristischer Akte als gegeben angesehen. Bereits in den siebziger Jahren verurteilte der Sicherheitsrat mehrfach die Begehung terroristischer Akte und verlieh seiner Sorge über deren Zunahme Ausdruck, ohne freilich hierbei konkrete Feststellungen zu Art. 39 der Charta zu treffen.⁴⁹ Einen Schritt weiter ging der Rat in seiner Handhabung des Attentats auf ein amerikanisches Flugzeug über der schottischen Ortschaft Lockerbie im Jahr 1992. Nachdem er Libyen vergeblich aufgefordert hatte, die beiden der Begehung des Bombenanschlags verdächtigen Staatsangehörigen auszuliefern⁵⁰, wertete der Sicherheitsrat die Nichtbefolgung seines zur Bekämpfung des internationalen Terro-

⁴⁵ Anders dagegen in der späteren Anhörung des Sicherheitsrats (Anm. 38), wo beispielsweise der russische Vertreter mit den Worten zitiert wird: "Council resolution 1373 (2001) was undoubtedly a major historic document. Far from being only a declaratory appeal, it had obligated all States to lead a decisive struggle against terrorism, for as long as it took, and by all necessary means" (*ibid.*, 14).

⁴⁶ Nach vorheriger Absprache der Vereinigten Staaten mit den übrigen ständigen Ratsmitgliedern, vgl.: Finke/Wandscher (Anm. 9), 171.

⁴⁷ S. z.B.: "Resolution 1368 soll Unterstützung decken", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 7.1.2001, 4, Sp. 2.

⁴⁸ Dies zwar nicht *expressis verbis*, doch ist diese Wertung in der ausdrücklichen Anerkennung des Rechts auf Selbstverteidigung implizit enthalten, da Art. 51 VN-Charta einen bewaffneten Angriff tatbestandlich voraussetzt. Inkonsequent ist insoweit jedoch, dass der Rat in beiden Resolutionen hinsichtlich Art. 39 VN-Charta nicht mehr von einem bewaffnetem Angriff, sondern von einer Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit spricht. Diese und andere Widersprüchlichkeiten sind Ausdruck davon, dass der Rat offensichtlich zwischen dem Wunsch, die Dinge in seiner Verantwortung zu belassen, und der Einsicht, sich nicht gegen unilaterales Handeln der Vereinigten Staaten sperren zu können, hin und her gerissen war (Cassese [Anm. 1], 996).

⁴⁹ Vgl.: Sidney D. Bailey, The UN Security Council and Terrorism, in: International Relations 11 (1992/93), 533 ff.

⁵⁰ Resolution 731 (1992) v. 21.1.1992, U.N. Doc. S/RES/731 (1992).

rismus getroffenen Beschlusses als Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit und verhängte Zwangsmaßnahmen gegen das Land auf der Grundlage von Kapitel VII.⁵¹ Schließlich gibt es aus der Zeit vor dem 11. September eine in der öffentlichen Debatte zuweilen vergessene Sicherheitsratspraxis zu Afghanistan selbst. Bereits 1998 hatte der Rat das *de-facto*-Regime der Taliban aufgefordert, internationalen Terroristen weder Zuflucht noch Ausbildung zu gewähren und bei der strafrechtlichen Verfolgung Verdächtiger zu kooperieren.⁵² Ein knappes Jahr später verhängte der Rat ein Luftverkehrs-, Finanz- und Waffenembargo mit der Begründung, die Nichtbefolgung dieser Anordnungen erfülle den Tatbestand der Friedensbedrohung gemäß Art. 39 VN-Charta.⁵³

Das wirkliche Novum von Resolution 1373 ist vielmehr der Umstand, dass der Sicherheitsrat ein Phänomen als solches als Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit klassifiziert. Eine vergleichbare Praxis zu Art. 39 VN-Charta gab es bis dahin auch außerhalb der Terrorismusbekämpfung nicht. Ebenso wenig kann die jüngste Praxis als bloße Fortsetzung der extensiven Interpretation von Art. 39 VN-Charta aufgefasst werden, wie sie der Rat vor allem zu Somalia⁵⁴ und Haiti⁵⁵ entwickelt hat. Bei aller Großzügigkeit der Auslegung des nach Art. 39 VN-Charta erforderlichen internationalen Bezuges der Vorkommnisse orientierte sich der Rat in diesen Fällen stets an einem konkreten Verständnis des Gefahrenbegriffs. Dagegen wertet der Rat in Resolution 1373 das Phänomen des Terrorismus losgelöst von jedem konkreten Bezug als Friedensbedrohung und legt damit erstmals ein abstraktes Gefahrenverständnis bei der Auslegung von Art. 39 VN-Charta zu Grunde.

Dieses neue Verständnis des Gefahrenbegriffs bedeutet nicht nur einen qualitativen Sprung auf der Tatbestandsebene des Art. 39 VN-Charta, sondern hat auch auf der Rechtsfolgenseite zu Maßnahmen des Sicherheitsrats geführt, die aufgrund ihres echten legislativen Charakters ohne Präzedenzfall sind. Bislang richteten sich die vom Sicherheitsrat im Rahmen von Kapitel VII VN-Charta getroffenen Zwangsmaßnahmen entweder an einen bestimmten Adressaten⁵⁶ oder aber, etwa im Falle der Verhängung eines Embargos, an einen unbestimmten Adressatenkreis, wobei sie dann jedoch niemals Verpflichtungen enthielten, die für eine unbestimmte Anzahl von Fällen Geltung beanspruchten.⁵⁷ Dies gilt trotz der Inanspruchnahme weitreichender Kompetenzen durch den Sicherheitsrat auch für die

⁵¹ Resolution 748 v. 31.3.1992, U.N. Doc. S/RES/748 (1992).

⁵² Resolution 1214 v. 8.12.1998, U.N. Doc. S/RES/1214 (1998).

⁵³ Resolution 1267 v. 15.10.1999, U.N. Doc. S/RES/1267 (1999), Präambel, Ziff. 8 sowie Resolution 1333 v. 19.12.2000, U.N. Doc. S/RES/1333 (2000), Präambel, Ziff. 14.

⁵⁴ Resolution 794 v. 3.12.1992, U.N. Doc. S/RES/792 (1992).

⁵⁵ Resolution 940 v. 31.7.1994, U.N. Doc. S/RES/940 (1994).

⁵⁶ Beispielsweise an die Taliban, sich den Terrorismus fördernder Handlungen zu enthalten, vgl.: Resolution 1214 (Anm. 52).

⁵⁷ Beispielsweise das hiernach verhängte und alle übrigen Staaten bindende Embargo gegen Afghanistan, vgl.: Resolutionen 1267 und 1333 (Anm. 53).

Errichtung der Kriegsverbrechertribunale für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda.

Ein Teil der Literatur will in Embargobeschlüssen des Sicherheitsrats gleichwohl einen Fall internationaler Gesetzgebung erblicken.⁵⁸ Eine solche Klassifizierung hängt natürlich davon ab, wie man den Begriff der Gesetzgebung auf internationaler Ebene versteht⁵⁹, doch sei zu Bedenken zu geben, dass dieser Begriff aus dem nationalen Recht stammt und es eine gewisse begriffliche Stringenz gebietet (Skubiszewski spricht von Logik⁶⁰), ihn im völkerrechtlichen Kontext – wenn überhaupt – ausschließlich zur Beschreibung einer solchen Normproduktion zu verwenden, welche die Wesensmerkmale nationaler Gesetzgebung aufweist. Eine rechtsverbindliche Anordnung hat im nationalen Recht aber nur dann den Charakter einer Rechtsnorm, wenn sie für eine unbegrenzte Anzahl hypothetischer Fälle für einen unbestimmten Kreis von Normadressaten eine Rechtsfolge vorsieht, wenn sie also abstrakt-genereller Natur ist. Embargo- oder sonstige Sanktionsbeschlüsse richten sich zwar an eine unbestimmte Anzahl von Adressaten⁶¹ und haben somit generellen Charakter. Ihnen fehlt jedoch der abstrakte Regelungsgehalt, denn sie betreffen nicht eine unbestimmte Anzahl hypothetischer Fälle, sondern einen länderspezifischen Einzelfall, und werden aufgehoben, wenn sich der Fall erledigt.⁶² Sie sind folglich konkret-genereller Natur.⁶³

Etwas anderes gilt für den in Resolution 1373 beschlossenen Regelkatalog. Gleich einer internationalen Konvention bindet er alle Staaten hinsichtlich der be-

⁵⁸ So z.B.: Christian Tomuschat, Die internationale Gemeinschaft, in: Archiv des Völkerrechts 33 (1995), 1 (12); vgl. auch: Georg Dahm, Völkerrecht, Bd. 1, 1. Aufl., Stuttgart 1958, 26 f.

⁵⁹ Die hierzu vertretenen Ansichten divergieren ganz erheblich. Das Spektrum reicht von einer Ansicht, die den Begriff der "international legislation" mit den großen multilateralen Vertragswerken verbindet (vgl. Manley O. Hudson [Hrsg.], International Legislation. A Collection of the Texts of Multipartite International Instruments of General Interest, Vols. I-IX, New York 1970 [Neudruck], xiii f.; Arnold D. McNair, The Functions and Differing Legal Character of Treaties, in: British Year Book of International Law 11 [1930], 100 [115 f.]) bis hin zur Begrenzung des Begriffs auf die verbindliche Rechtsetzung in dem institutionellen Rahmen einer internationalen Organisation (vgl. Jochen Erler, International Legislation, in: Canadian Yearbook of International Law 2 [1964], 153 [156]; Georg Schulz, Entwicklungsformen internationaler Gesetzgebung, Göttingen 1960, 8 ff.; Krzysztof Skubiszewski, International Legislation, in: Encyclopedia of Public International Law 2 [1995], 1255 ff.; ausführlich: ders., Enactment of Law by International Organizations, in: British Year Book of International Law 41 [1965/66], 198 ff.).

⁶⁰ S.: Anm. 59, 1255.

⁶¹ Unerheblich ist, dass die Zahl der zum Zeitpunkt der Beschlussfassung existierenden Staaten und damit der Normadressaten ermittelt werden kann, zumal sich diese zwischenzeitlich verändern kann.

⁶² Vgl. aus jüngster Zeit: Resolution 1372 v. 28.9.2001 (U.N. Doc. S/RES/1372 ([2001]), durch welche die gegen den Sudan beschlossenen Sanktionen aus den Resolutionen 1054 (1996) und 1070 (1996) unter Würdigung der Bemühungen des Landes im Kampf gegen den Terrorismus beendet wurden, wie auch Resolution 1388 v. 15.1.2002 (U.N. Doc. S/RES/1388 [2002]), durch welche die Sanktionen gegen die *Ariana Afghan Airlines* aus den Resolutionen 1267 (1999) und 1333 (2000) bedingt durch das Ende der Herrschaft der Taliban aufgehoben wurden.

⁶³ Und damit in der deutschen allgemeinen Verwaltungsrechtsdogmatik eher der Allgemeinverfügung vergleichbar, vgl.: Ferdinand O. Kopp/Wolf-Rüdiger Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 12. Aufl., München 2000, Anh. § 42, Rn. 48 ff., insbes. 52.

schlossenen Maßnahmen ohne jeden länderspezifischen, zeitlichen oder sonstigen Bezug und erledigt sich folglich nicht etwa durch Beseitigung des auslösenden Problems in Afghanistan.⁶⁴ Ebenso wenig wird der Sicherheitsrat die beschlossenen Maßnahmen aufheben, solange das Problem des internationalen Terrorismus als solches fortbesteht, und etwas anderes ist nicht abzusehen. Damit hat der Sicherheitsrat erstmals einen Beschluss gefasst, der aufgrund seiner abstrakt-generellen Natur die Merkmale eines echten legislativen Aktes trägt. Aus der Not hat der Sicherheitsrat die Tugend der Gesetzgebung gemacht.

II. Die Feststellung abstrakter Gefahren für den Weltfrieden nach Art. 39 VN-Charta

Der Sicherheitsrat hat in Resolution 1373 auf Kapitel VII der Charta als Rechtsgrundlage verwiesen. Der Anwendungsbereich dieses Kapitels ist jedoch nur eröffnet, wenn der Sicherheitsrat zuvor die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 39 VN-Charta festgestellt hat.⁶⁵ Wegen dieses engen funktionalen Zusammenhangs ist zu fordern, dass die auf der Rechtsfolgenseite beschlossenen Maßnahmen der Art der festgestellten Friedensbedrohung entsprechen. Der Sicherheitsrat hat deshalb zu Recht die Feststellung der tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 39 VN-Charta nicht auf die Ereignisse des 11. September 2001 beschränkt, sondern den internationalen Terrorismus als solchen als Friedensbedrohung klassifiziert. Auf diese Weise hat er sichergestellt, dass die generell-abstrakten Regeln auf der Rechtsfolgenseite der Art der festgestellten Friedensbedrohung entsprechen.

Eine andere Frage ist, ob er zu einer solchen abstrakten Feststellung überhaupt befugt war. Das Problem stellt sich jedoch nur dann, wenn der Einschätzungsspielraum des Sicherheitsrats bei der Feststellung der tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 39 VN-Charta rechtlich begrenzt ist (1). Ausgehend von dieser allgemeinen Fragestellung ist sodann zu prüfen, ob die Feststellung in Resolution 1373 im konkreten Fall von Art. 39 VN-Charta gedeckt ist. Entsprechend des Tatbestandes dieser Norm ist zu differenzieren. Zum einen müsste der internationale Terrorismus vom Begriff des Friedens im Sinne von Art. 39 VN-Charta thematisch erfasst sein (2). Zum anderen müsste dem Begriff der Bedrohung auch eine abstrakte Dimension immanent sein, die es dem Sicherheitsrat erlaubt, ein Phänomen als solches als Bedrohung einzustufen, um damit den Grundstein für seine Bekämpfung auf der Rechtsfolgenseite zu legen (3).

⁶⁴ Vgl.: Condorelli (Anm. 2), 834; Finke/Wandscher (Anm. 9), 171 f.; Klaus Dicke, Weltgesetzgeber Sicherheitsrat (Standpunkt), in: VN 5/2001, 163.

⁶⁵ Vgl.: Jochen Abr. Frowein, in: Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen. Kommentar, München 1991, zu Art. 39, Rn. 24.

1. Ermessensspielraum des Sicherheitsrats

“Um ein schnelles und wirksames Handeln der Vereinten Nationen zu gewährleisten”, so heißt es in Art. 24 (1) VN-Charta, haben die Mitglieder der Vereinten Nationen die Wahrung des Weltfriedens in die “Hauptverantwortung” des Sicherheitsrats gelegt. Wie sich aus Wortlaut und Entstehungsgeschichte der Norm ergibt, vertrauten die Gründungsmitglieder auf die politischen *checks and balances*, die den Entscheidungsprozess des Sicherheitsrats besonders im Hinblick auf das Vetorecht der ständigen Mitglieder ausmachen, um ein hohes Maß an Effektivität, Rechtzeitigkeit und Aussicht auf eine politisch angemessene, aber auch von der Gesamtheit der wichtigsten Akteure getragene Reaktion zu erreichen.⁶⁶ Dem ist bezüglich der Einschätzungsprerogative des Sicherheitsrats gegenüber anderen Organen der Vereinten Nationen Rechnung zu tragen.⁶⁷ Es besteht deshalb Einigkeit, dass dem Sicherheitsrat bei der tatsächlichen und rechtlichen Bewertung der Ereignisse im Hinblick auf Art. 39 VN-Charta ein erheblicher Ermessensspielraum zukommt, der von vornherein nur einer eingeschränkten Rechtskontrolle durch Dritte unterliegen kann.

Entgegen einer gewichtigen Ansicht in der Literatur⁶⁸ kann hieraus jedoch nicht geschlossen werden, der Sicherheitsrat unterliege hierbei keinerlei rechtlichen Grenzen.⁶⁹ Dies würde im Ergebnis darauf hinauslaufen, dass (rechtlich betrachtet) eine Bedrohung für den Weltfrieden vorliegt, wenn der Sicherheitsrat sagt, dass sie vorliegt, was den Sicherheitsrat insoweit zu einem Organ *supra legem* machen wür-

⁶⁶ Vgl.: Jost Delbrück, in: Simma, VN-Kommentar, *ibid.*, Rn. 1 ff.; Matthias Herdegen, The “Constitutionalization” of the UN Security System, in: VanderbiltJTL 27 (1994), 135 (154).

⁶⁷ Vgl.: Tomuschat (Anm. 58), 1 (16 f.).

⁶⁸ Gérard Cohen Jonathan, in: Jean-Pierre Cot/Alain Pellet (Hrsg.), La Charte des Nations Unies, Paris 1985, 651; W. Michael Reisman, The Constitutional Crisis in the United Nations, in: AJIL 87 (1993), 83 (93 f.); Ruth Lapidoth, Some Reflections on the Law and Practice Concerning the Imposition of Sanctions by the Security Council, in: Archiv des Völkerrechts 30 (1992), 114 (115); Patrick Rambaud, La définition de l’agression par l’Organisation des Nations-Unies, in: RGDIP 80 (1976), 835 (846); Rudolf L. Bindschedler, La délimitation des compétences des Nations-Unies, in: RdC 108 (1963-I), 307 (386); Hans Kelsen, The Law of the United Nations. A Critical Analysis of Fundamental Problems, London 1951, 294 f.; wohl auch: Charles G. Fenwick, When is There a Threat to the Peace? – Rhodesia, in: AJIL 61 (1967), 753 (755).

⁶⁹ So zu Recht: Brunno Simma, From Bilateralism to Community Interest in International Law, in: RdC 250 (1994-VI), 217 (269 ff.); Michael Bothe, Les limites des pouvoirs du Conseil de Sécurité, in: René-Jean Dupuy (Hrsg.), Le développement du rôle du Conseil de Sécurité – Peace-Keeping and Peace-Building – The Development of the Role of the Security Council, Dordrecht u.a. 1993, 67 (70); Bernd Graefrath, Leave to the Court What Belongs to the Court. The Libyan Case, in: EJIL 4 (1993), 184 (186 f. und 205); Bernd Martenczuk, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Sicherheitsrats. Die Überprüfung nichtmilitärischer Zwangsmaßnahmen durch den Internationalen Gerichtshof, Berlin 1996; 207; Michael Fraas, Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und Internationaler Gerichtshof, Frankfurt a.M. 1998, 74; Jochen Herbst, Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrats, Frankfurt a.M. 1999, 292 ff.; Karl Zemanek, Is the Security Council Judge of Its Own Legality?, in: Emile Yapko/Tahar Boumedra (Hrsg.), Liber Amicorum Mohammed Bedjaoui, Den Haag u.a. 1999, 629 ff.; auch Matthias Herdegen weist darauf hin, dass Kelsens quasi-absolutistisches Verständnis der Rolle des Sicherheitsrats kaum mehr haltbar sei; vgl. Anm. 66, 156.

de.⁷⁰ Zutreffend ist zwar, dass sich aus Art. 25 VN-Charta⁷¹ kein Argument für die Rechtsbindung des Sicherheitsrats herleiten lässt, da sich die Worte "in accordance with the Charter" systematisch eher auf die Befolgung der Entscheidungen durch die Mitgliedstaaten als auf die Entscheidungen des Rates beziehen dürften.⁷² Gleichwohl ist zu bedenken, dass Art. 39 VN-Charta den Anwendungsbereich für Maßnahmen des Sicherheitsrats eröffnet, die für alle Staaten rechtsverbindlich sind. Dagegen haben die übrigen Organe, insbesondere die Generalversammlung und der Wirtschafts- und Sozialrat, keine Befugnis zum Erlass von im Außenverhältnis rechtsverbindlichen Beschlüssen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich. Diese Entscheidung, von den Gründungsmitgliedern der Vereinten Nationen zur Wahrung ihrer Souveränität ganz bewusst getroffen, würde umgangen, könnte der Sicherheitsrat auf sämtlichen Politikfeldern mit dem rechtsverbindlichen Instrumentarium von Kapitel VII und damit gegen den souveränen Willen der einzelnen Staaten Recht setzen. Gemäß Art. 24 (2) Satz 1 VN-Charta darf der Sicherheitsrat von seinen Befugnissen nur im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Charta Gebrauch machen.⁷³ Das siebte Kapitel der Charta ist hiervon gemäß Art. 24 (2) S. 2 VN-Charta nicht ausgenommen. Einer dieser Grundsätze, auf dem die Vereinten Nationen gemäß Art. 2 (1) VN-Charta basieren, ist derjenige der souveränen Gleichheit der Staaten. Die Annahme einer Delegation unbegrenzter Machtbefugnisse an den Sicherheitsrat durch die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen wäre

⁷⁰ Benedetto Conforti, *Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de Sécurité en matière de constatation d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression*, in: Dupuy (Anm. 69), 51 (54), Martti Koskenniemi fragt in diesem Zusammenhang: "Is it in the position of the Hobbesian sovereign, for whom there can happen no breach of Covenant between himself and his subjects because there is no such Covenant at all?", *The Police in the Temple – Order, Justice and the UN: A Dialectical View*, in: EJIL 6 (1995), 325 (326), hierbei aus Thomas Hobbes' "Leviathan" zitierend.

⁷¹ "The Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter."

⁷² Zu den Unklarheiten vgl.: Jost Delbrück, in: Simma (Anm. 65), zu Art. 24, Rn. 6; Martenczuk (Anm. 69), 129; Detlev Christian Dicke/Hans Werner Rengeling, *Die Sicherung des Weltfriedens durch die Vereinten Nationen. Ein Überblick über die Befugnisse der wichtigsten Organe*, Baden-Baden 1975, 68 f.; vgl. auch die (freilich nicht authentische) deutsche Übersetzung von Art. 25: "Die Mitglieder der Vereinten Nationen kommen überein, die Beschlüsse des Sicherheitsrats im Einklang mit dieser Charta anzunehmen und durchzuführen." So heißt es auch im *Lockerbie*-Beschluss des IGH: "Whereas both Libya and the United Kingdom, as members of the United Nations, are obliged to carry out the decisions of the Security Council in accordance with Article 25 of the Charter (...)" ([Anm. 39], 15, § 34).

⁷³ Kaum mit dem klaren Wortlaut vereinbar und damit zu Recht von der Literatur kritisiert ist die kunstfertige Unterscheidung des IGH in seinem *Namibia*-Gutachten, wo es heißt: "The reference in paragraph 2 of this Article [24] to specific powers of the Security Council under certain chapters of the Charter does not exclude the existence of general powers to discharge the responsibilities conferred in paragraph 1" (*Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia [South West Africa] Notwithstanding Security Council Resolution 276 [1970]*, advisory opinion of 21 June 1971, ICJ Rep. 1971, 16 [52, § 110], vgl. dazu: Delbrück, in: Simma [Anm. 65], zu Art. 25, Rn. 14; Frowein, *ibid.*, zu Art. 39, Rn. 28; ders., *Der Beitrag der internationalen Organisationen zur Entwicklung des Völkerrechts*, in: ZaöRV 36 [1976], 147 [164 f.]; Bothe [Anm. 69], 71; Tomuschat [Anm. 8], 333).

damit schwerlich vereinbar.⁷⁴ Zwar wird gemäß Art. 2 (7) 2. Halbsatz der Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten systematisch durch Kapitel VII der Charta eingeschränkt. Dieses Spannungsverhältnis kann aber nicht einseitig zu Gunsten der Annahme eines rechtlich unbegrenzten Handlungsspielraums des Sicherheitsrats aufgelöst werden. Dies wäre mit der charta-internen Gewaltenteilung nicht in Einklang zu bringen.⁷⁵

Aus der bisherigen Zurückhaltung des Internationalen Gerichtshofs in dieser Frage ist nichts Gegenteiliges herzuleiten. Im System der Rechtskontrolle der Vereinten Nationen ist eine auf primären Rechtsschutz zielende Anfechtungsklage eines Staates gegen eine Rechtshandlung des Sicherheitsrats nicht zulässig. Dort, wo eine inzidente Rechtskontrolle möglich gewesen wäre, sah der Gerichtshof aufgrund des besonderen Verfahrensstadiums allein keine Veranlassung, diese vorzunehmen.⁷⁶ Es wäre deshalb verfehlt, allein aus der Zurückhaltung des Gerichtshofs den Schluss zu ziehen, er ginge von einem unbegrenzten Handlungsspielraum des Sicherheitsrats aus. Die Frage der rechtlichen Grenzen und die Frage der Möglichkeit ihrer gerichtlichen Überprüfbarkeit sind im übrigen zwei verschiedene Dinge.⁷⁷

Auch die Praxis zeugt davon, dass die Staaten nicht von einem rechtlich unbegrenzten Handlungsspielraum des Sicherheitsrats im Bereich von Kapitel VII ausgehen.⁷⁸ Schließlich ist auf das Urteil der Berufungskammer des Kriegsverbrecher-

⁷⁴ Simma (Anm. 69), 270.

⁷⁵ Vgl.: Simma, *ibid.*, 271; s.a.: Pierre-Marie Dupuy, *Sécurité collective et organisation de la paix*, in: RGDIP 97 (1993), 617 (623 f.).

⁷⁶ Unter Hinweis auf das Verfahrensstadium des einstweiligen Rechtsschutzes vermied es der Gerichtshof insbesondere in den Sachen *Lockerbie* und *Bosnien-Herzegowina*, die streitgegenständlichen Sicherheitsratsresolutionen auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen (*Lockerbie*-Fall [Anm. 39], 15, § 40; Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide [*Bosnien-Herzegowina/Jugoslawien (Serbien und Montenegro)*], order of 8 April 1993, ICJ Reports 1992, 3 [18 f., §§ 33-35]).

⁷⁷ So zutreffend: Dicke/Rengeling (Anm. 72), 69; Bothe (Anm. 69), 70.

⁷⁸ Zwar wurden einerseits im Rahmen der umfangreichen Aussprache zu Resolution 1373, vgl. o. Anm. 4, keinerlei Bedenken bezüglich der rechtlichen Legitimierung des Rates zu einer solchen Vorgehensweise vorgetragen, obwohl solche gerade wegen der Präzedenzlosigkeit zumindest diskutabel gewesen wären. Es ist aber fraglich, ob dies in der Überzeugung geschah, der Sicherheitsrat bedürfe einer solchen nicht, oder ob es nicht vielmehr politisch inopportun gewesen wäre, im Angesicht der tragischen Ereignisse rechtliche Bedenken anzumelden. In anderen Fällen wiederum haben Staaten, unter ihnen ständige Mitglieder des Sicherheitsrates, durchaus rechtliche Bedenken gegen ein bestimmtes Vorgehen des Rates geltend gemacht. So erklärte der chinesische Delegierte in den Verhandlungen zu Resolution 827 vom 25.3.1993 seine Zustimmung zu dem Statut des Straftribunals für das ehemalige Jugoslawien: "Bearing in mind the particular circumstances in the former Yugoslavia and the urgency of restoring and maintaining world peace, the Chinese delegation voted in favor of the resolution we have just adopted. This political position of ours, however, should not be construed as our endorsement of the legal approach involved." (Statement of Mr. LI Zhaoxing [China], Provisional Verbatim Record of the 3217⁹ Meeting vom 25.5.1993 [U.N. Doc. S/PV.3217], abgedruckt in: Virginia Morris/Michael P. Scharf, *An Insider's Guide to the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. A Documentary History and Analysis*, Bd. 2, New York 1995, 179 ff. [199]; ähnlich auch die Delegation Brasiliens während des 3175. Treffens des Rates [U.N. Doc. S/PV.3175, abgedruckt in Morris/Scharf, *ibid.*, 201.]) Auch solche Staaten, die zum Zeitpunkt der jeweiligen

tribunals für das ehemalige Jugoslawien im Fall *Tadić*⁷⁹ zu verweisen, dem das Ruanda-Tribunal im Fall *Kanyabashi*⁸⁰ gefolgt ist. Anders als die Vorinstanz⁸¹ bejahte die Berufungskammer ihre Jurisdiktion, sich mit dem Vorbringen der Verteidigung zu befassen, das Tribunal sei nicht rechtmäßig geschaffen worden. Damit kam es erstmalig zu einer inzidenten gerichtlichen Überprüfung einer Sicherheitsratsresolution, durch die das Tribunal errichtet worden war.⁸² Die Richter entschieden sich gegen den Gang in die Arbeitslosigkeit und erklärten die Errichtung des Tribunals durch den Sicherheitsrat für völkerrechtskonform. Begründet wurde dies jedoch nicht etwa mit einem unbegrenzten Handlungsspielraum des Sicherheitsrates. Die Kammer äußerte im Gegenteil die Auffassung, das Ermessen des Sicherheitsrates im Rahmen von Art. 39 VN-Charta sei zwar weit, stoße jedoch auf Grenzen.⁸³ Da die offene militärische Auseinandersetzung im ehemaligen Jugoslawien keinen Zweifel an der Friedensbedrohung ließ, musste sie sich nicht eingehender mit Art. 39 VN-Charta beschäftigen.⁸⁴ Bemerkenswert ist auch, wie dezidiert sich die Berufungskammer auf der Rechtsfolgenseite mit der Frage auseinandersetzte, ob Art. 41 VN-Charta eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Errichtung des Tribunals bot.⁸⁵ Die Entscheidung im Fall *Tadić* zeigt deshalb, dass das Normprogramm des Kapitels VII für den Sicherheitsrat im Grundsatz bindend ist.

Ist aus diesen Gründen davon auszugehen, dass der Sicherheitsrat bei der Feststellung der Voraussetzungen des Art. 39 VN-Charta trotz eines ganz erheblichen Ermessensspielraums nicht über dem Recht steht, so ist damit jedoch noch nicht beantwortet, worin genau die rechtlichen Grenzen seines Handelns bestehen. Im Schrifttum findet sich häufig der bloße Hinweis auf den weiten Ermessensspielraum des Rates einerseits und das Erfordernis der Beachtung der Ziele und Grundsätze der Charta andererseits.⁸⁶ Doch damit droht eine zirkuläre Argumentation, denn der Sicherheitsrat könnte sich auf diese Weise stets auf Art. 2 (7) VN-Charta

Beschlussfassung nicht dem Sicherheitsrat angehört, haben in der Praxis rechtliche Einwände erhoben. So weigert sich Mexiko bis heute, an den Wahlen der Richter der beiden Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda durch die Generalversammlung teilzunehmen, ohne jedoch die Zahlung des Budgets nach dem von der Generalversammlung festgelegten Verteilungsschlüssel zu verweigern. So heißt es noch in dem dem Autor vorliegenden Statement of the Delegation of Mexico on the Occasion of the Election of Judges of the International Tribunal for the Former Yugoslavia vom 13.3.2001: "Once again, the delegation of Mexico will not participate in the election (...) Mexico holds that, in establishing this tribunal, the Security Council went beyond its powers (...)".

⁷⁹ *Tadić*-Urteil (Anm. 7), 32 ff.

⁷⁹ *Tadić*-Urteil (Anm. 7), 32 ff.

⁸⁰ *The Prosecutor v. Joseph Kanyabashi*, Urteil vom 18.6.1997, Case No. ICTR-96-15-T (Trial Chamber, Decision on the Defence Motion on Jurisdiction).

⁸¹ In ihrem Urteil vom 10.8.1995, Case No. IT-94-1-T (Trial Chamber, Decision on the Defence Motion: Jurisdiction of the Tribunal).

⁸² Resolution 808 (Entscheidung über die Errichtung des Tribunals) vom 22.2.1993 (U.N. Doc. S/RES/808 [1993]) sowie Resolution 827 (Annahme des Statuts) vom 25.5.1993 (U.N. Doc. S/RES/827 [1993]).

⁸³ *Tadić*-Urteil (Anm. 7), 42 (§ 28).

⁸⁴ *Ibid.*, 42 f. (§§ 28-30).

⁸⁵ *Ibid.*, 44 ff. (§§ 32 ff.).

⁸⁶ Dazu: Martenczuk (Anm. 69), 186 ff.

als Ausnahmetatbestand berufen mit der Begründung, er handle innerhalb des Anwendungsbereichs von Kapitel VII, wobei eben dies die Frage ist. Eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit eines Beschlusses des Sicherheitsrats kann daher methodisch nicht von der Einhaltung der Ziele und Grundsätze der Charta ausgehen, sondern muss den Normtext der Ermächtigungsgrundlage zum Ausgangspunkt einer den anerkannten Regeln folgenden Auslegung haben, in deren Rahmen der weite Ermessensspielraum des Sicherheitsrats einerseits und die Ziele und Grundsätze der Charta andererseits zu berücksichtigen sind.⁸⁷

2. Internationaler Terrorismus und der Friedensbegriff des Art. 39 VN-Charta

Der Begriff des internationalen Friedens in Art. 39 VN-Charta ist zentral für die Begrenzung der sachlichen Zuständigkeit des Sicherheitsrats. Es ist daher wesentlich für die Rechtmäßigkeit von Resolution 1373, soweit sie Gegenstand der Untersuchung ist, dass der Friedensbegriff dieser Vorschrift den internationalen Terrorismus thematisch erfasst. Nur in diesem Fall durfte sich der Rat mit diesem Phänomen als solchem nach Kapitel VII befassen.

Es ist allerdings unklar, welcher Friedensbegriff Art. 39 VN-Charta zu Grunde liegt. Hierunter zu subsumieren ist jedenfalls die Abwesenheit bewaffneter Gewalt in den internationalen Beziehungen.⁸⁸ Es fragt sich aber, ob Art. 39 VN-Charta neben diesem sogenannten engen (oder negativen) Friedensbegriff auch einen weiten (oder positiven) Friedensbegriff birgt, der auf die grundlegenden politischen, wirtschaftlichen, sozio-kulturellen, humanitären und ökologischen Voraussetzungen für das konfliktfreie Zusammenleben der Völker abstellt.⁸⁹ Anders ausgedrückt lautet die Frage, ob Art. 39 VN-Charta allein eine "dimension sécuritaire" oder aber auch eine "dimension structurelle" hat.⁹⁰

In die Richtung einer auch ordnungspolitischen Dimension scheint die Abschlusserklärung des Präsidenten des erstmals auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs tagenden Sicherheitsrats vom 31. Januar 1992 zu deuten, wo es heißt:

⁸⁷ Diese Auslegungsregeln sind den Art. 31 ff. des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens von 1969 zu entnehmen (UNTS 1155, 331). Zwar zeitigt dieses Abkommen gemäß seines Art. 4 keine Rückwirkung, weshalb es auf die VN-Charta als den älteren Rechtstext an sich nicht anwendbar wäre. Die in Art. 31 ff. normierten Grundsätze über die Auslegung völkerrechtlicher Verträge sind jedoch gewohnheitsrechtlich anerkannt, weshalb sie zur Auslegung der Charta herangezogen werden können. Auch der in Art. 103 VN-Charta normierte Vorrang der Verpflichtungen aus der Charta vor denen aus sonstigen internationalen Übereinkünften steht dem nicht entgegen, da die Charta keine Aussagen über ihre Auslegung trifft und daher nicht in Widerspruch zum Vertragsrechtsübereinkommen treten kann.

⁸⁸ Frowein, in: Simma (Anm. 65), zu Art. 39, Rn. 6.

⁸⁹ Vgl. hierzu: Albrecht Randelzhofer, Der normative Gehalt des Friedensbegriffs im Völkerrecht der Gegenwart – Möglichkeiten und Grenzen seiner Operationalisierung, in: Jost Delbrück (Hrsg.), Völkerrecht und Kriegsverhütung, Berlin 1979, 13 ff.

⁹⁰ Dupuy (Anm. 75), 623.

“Die Abwesenheit von Krieg und militärischen Konflikten zwischen den Staaten garantiert für sich allein noch nicht den Weltfrieden und die internationale Sicherheit. Die nichtmilitärischen Ursachen von Instabilität im wirtschaftlichen, sozialen, humanitären und ökologischen Bereich sind zu Bedrohungen des Friedens und der Sicherheit geworden.”⁹¹ Es ist aber fraglich, ob mit dieser Erklärung tatsächlich eine Stellungnahme zur Reichweite der Kompetenzen des Sicherheitsrates und damit zum Friedensbegriff des Art. 39 VN-Charta beabsichtigt war. Der weitere Teil der Erklärung spricht erheblich dafür, dass es sich eher um einen an die Vereinten Nationen insgesamt gerichteten politischen Appell gehandelt hat.⁹² So heißt es dort im folgenden: “Die Mitglieder der Vereinten Nationen in ihrer Gesamtheit müssen der Lösung dieser Angelegenheiten höchste Priorität beimessen und dabei unter Einschaltung der zuständigen Gremien vorgehen.”⁹³

Gegen eine zu weite Auslegung des Friedensbegriffs sprechen ähnliche Argumente, wie sie bereits zu Gunsten der Annahme eines äußeren rechtlichen Rahmens der Einschätzungsprärogative des Sicherheitsrats nach Art. 39 VN-Charta vorgebracht wurden. Sie würde insbesondere dazu führen, dass der Sicherheitsrat alle denkbaren Hintergrundursachen bewaffneter Gewalt (Armut, Unterdrückung, Begrenztheit natürlicher Ressourcen usw.), deren Bekämpfung in den Zuständigkeitsbereich anderer Organe der Vereinten Nationen fallen, regeln könnte. Zu diesem Zweck könnte er auf der Grundlage von Kapitel VII rechtsverbindliche Beschlüsse treffen, wie sie für die übrigen Organe nicht vorgesehen sind. Könnte er zudem die in Resolution 1373 begonnene Praxis echter legislativer Maßnahmen auch auf diese Bereiche übertragen, so wäre er der allzuständige Weltgesetzgeber, der er wegen des Grundsatzes der souveränen Gleichheit der Staaten in Art. 2 (1) VN-Charta und der charta-internen Gewaltenteilung nicht sein kann.⁹⁴

Die Frage kann an dieser Stelle jedoch letztlich offenbleiben. Zunächst kann es keinen Zweifel daran geben, dass die Ereignisse von New York, Washington D.C. und Pennsylvania die tatbestandlichen Voraussetzungen von Art. 39 VN-Charta erfüllen. Selbst bei einem engen Verständnis des Begriffs des Friedens im Sinne einer bloßen Abwesenheit bewaffneter Gewalt haben sie den Weltfrieden nicht nur bedroht, ihn als bewaffneten Angriff im Sinne auch des Art. 51 VN-Charta⁹⁵ gar gebrochen. Die Flugzeuge sind als Waffen zweckentfremdet worden mit Folgen, die einem schweren bewaffneten Angriff konventioneller Art mindestens gleichka-

⁹¹ U.N. Doc. S/23500, dt. Übersetzung in: VN 2/1992, 66.

⁹² So auch: Martenczuk (Anm. 69), 225; Knut Ipsen, Auf dem Weg zur Relativierung der inneren Souveränität bei Friedensbedrohung, in: VN 2/1992, 41 (42).

⁹³ U.N. Doc. S/23500 (Anm. 90).

⁹⁴ Wie hier im Ergebnis auch die überwiegende Meinung im Schrifttum; vgl.: Frowein, in: Simma (Anm. 65), zu Art. 39, Rn. 6; Bothe (Anm. 69), 72; Randelzhofer: in: Delbrück (Anm. 89), 33, 36; Joachim Arntz, Der Begriff der Friedensbedrohung in Satzung und Praxis der Vereinten Nationen, Berlin 1975, 22 ff.; wohl auch: Dupuy (Anm. 75), 623 f.; vgl. dagegen: Tomuschat (Anm. 8), 336.

⁹⁵ Vgl.: Tomuschat (Anm. 3), 540; Thomas Bruha/Matthias Bortfeld, Terrorismus und Selbstverteidigung. Voraussetzungen und Umfang erlaubter Selbstverteidigungsmaßnahmen nach den Anschlägen vom 11. September 2001, in: VN 5/2001, 161 (162 ff.).

men. Auch an der internationalen Dimension der Friedensbedrohung kann nicht gezweifelt werden. Unerheblich ist hierbei, dass der Anschlag allem Anschein nach auf das Konto nicht-staatlicher Akteure geht⁹⁶, zumal sich der Angriff gezielt gegen einen Staat richtete und einen bewaffneten zwischenstaatlichen Konflikt erheblichen Ausmaßes nach sich zog. Unklar bleibt allein, warum der Sicherheitsrat einerseits und wohl zu Recht das Selbstverteidigungsrecht anerkennt, andererseits aber nur von einer Friedensbedrohung und nicht von einem bewaffnetem Angriff spricht, obwohl dieser gemäß Art. 51 VN-Charta Voraussetzung für die Ausübung des Selbstverteidigungsrechts ist. Hierdurch hat er das diffizile System von Gewalt und zulässiger Gegengewalt von Kapitel VII durcheinander gebracht und deshalb berechnete Kritik hervorgerufen.⁹⁷

Auch die zweite, von den konkreten Ereignissen völlig losgelöste Feststellung des Sicherheitsrats, "any act of terrorism" bedrohe den Weltfrieden, steht noch im Einklang mit einem eng verstandenen Begriff des Friedens. Der maßgebliche Gesichtspunkt ist hierbei, dass der Rat gerade nicht allgemeine politische, wirtschaftliche oder sozio-kulturelle Ursachen des Terrorismus als Friedensbedrohung eingestuft hat, um sich zu ihrer Bekämpfung den Maßnahmenkanon des siebten Kapitels zu erschließen.⁹⁸ Wenn der Sicherheitsrat in Resolution 1373 insbesondere die Finanzierung terroristischer Aktivitäten bekämpfen will, so macht er nicht allgemeine wirtschaftliche Prozesse zum Gegenstand seiner Resolution, sondern allein solche, die in direktem Bezug zum Terrorismus stehen. Anderenfalls wäre der oben beschriebene Konflikt mit den Zuständigkeiten anderer Organe der Vereinten Nationen eingetreten und der Sicherheitsrat hätte sich zum Garanten eines positiven Friedens aufgeschwungen, der er aus den oben erläuterten Gründen nicht ist.⁹⁹ Statt dessen aber beschränkt sich die Feststellung der Friedensbedrohung durch den Sicherheitsrat auf ein Symptom, das – anders als seine Wurzeln – *per definitionem* (so man im Zusammenhang mit dem Terrorismus von Definition sprechen kann) eine Ausübung bewaffneter Gewalt darstellt.¹⁰⁰ Selbst wenn man den Begriff des Friedens eng im Sinne einer bloßen Abwesenheit bewaffneter Gewalt versteht,

⁹⁶ Insbesondere kann dem nicht die anderslautende Aggressionsdefinition (GV-Res. 3314 [XXIX] v. 14.12.1974) entgegengehalten werden, vgl. mit zutreffender Begründung: Bruha/Bortfeld, *ibid.*, 165.

⁹⁷ Vgl.: Cassese (Anm. 1), 996; Bruha/Bortfeld (Anm. 95), 163 f. Zu beachten ist freilich, dass die pauschale Feststellung der Friedensbedrohung in der Praxis des Rates üblich ist, selbst im Fall der irakischen Invasion in Kuwait, die zweifelsohne eine "armed aggression" darstellte (vgl. SR-Res. 660 [1990] vom 2.8.1990).

⁹⁸ Die Anti-Terror-Kampagne wurde ja auch mit dem Argument kritisiert, sie lasse diese Dinge außer Acht und greife deshalb zu kurz.

⁹⁹ Die Verwendung des Begriffes "Weltgesetzgeber" (vgl. Dicke [Anm. 64]) ist wegen des generell-abstrakten Regelwerks in Resolution 1373 zwar nachvollziehbar, aus den genannten Gründen aber nicht ganz zutreffend, da er eine Allzuständigkeit des Sicherheitsrats suggeriert, die der Rat nicht hat und auch in Resolution 1373 nicht beansprucht hat.

¹⁰⁰ Vgl. die von Tomuschat zusammengestellten Tatbestandsmerkmale eines terroristischen Aktes (Anm. 3), 538.

so fällt aus diesen Gründen auch die Abwesenheit terroristischer Anschläge hierunter.

3. Der Begriff der Friedensbedrohung

Damit ist jedoch noch nicht gesagt, ob der Sicherheitsrat auch befugt war, den internationalen Terrorismus als solchen als Bedrohung des Weltfriedens einzuordnen, um damit den Grundstein für die präventive Bekämpfung dieses Phänomens zu legen. Die Antwort auf diese Frage hängt zunächst davon ab, gegen welche Arten von Bedrohungen der Sicherheitsrat einzuschreiten ermächtigt ist. Zu unterscheiden ist zwischen repressiven und präventiven Befugnissen. Der Wortlaut von Art. 39 VN-Charta ist insoweit eindeutig, als er den Sicherheitsrat nicht nur im Falle eines Bruchs des Weltfriedens, sondern auch bereits im Falle der bloßen Bedrohung zum Einschreiten ermächtigt. Der Sicherheitsrat hat deshalb zweifelsohne auch präventive Befugnisse, die einem Einschreiten gegen eine Bedrohung des Friedens immanent sind.¹⁰¹ Alles andere würde den Kompetenzbereich des Rates sinnwidrig verkürzen und diesen zu einem bloßen Zuschauer der Ereignisse degradieren.

Es fragt sich aber, ob diese präventiven Befugnisse so weit reichen, dass der Sicherheitsrat losgelöst von jeglicher konkreter Situation eine Friedensbedrohung allein auf der Grundlage eines bestimmten Phänomens feststellen darf. Die Antwort hängt davon ab, wie der Begriff der Bedrohung des Art. 39 VN-Charta auszulegen ist.

Ein Teil der Literatur will den Begriff auf konkrete Gefahren begrenzen und nur den unmittelbar bevorstehenden Bruch des Friedens als eine Bedrohung auffassen.¹⁰² Da es noch wesentlicher Zwischenschritte der Planung und Ausführung bedarf, bis sich der Terrorismus als abstraktes Phänomen in konkreten Anschlägen manifestiert, kann von einer unmittelbaren Bedrohung im Sinne dieser Auffassung wohl nicht mehr gesprochen werden. Die Befürworter dieses engen Gefahrenbegriffs müssten daher wohl zu dem Schluss gelangen, dass die Feststellung des Sicherheitsrates in Resolution 1373 nicht mehr vom Tatbestand des Art. 39 VN-Charta gedeckt sei.

Die Mehrheit im Schrifttum will den Begriff der Bedrohung hingegen nicht auf bloße Grenzfälle des Friedensbruches begrenzen. Unter Hinweis auf die bisherige Praxis und das Erfordernis einer effektiven Wahrnehmung seiner Verantwortung zur Wahrung des Weltfriedens wird dem Sicherheitsrat ein höheres Maß präventiver Befugnisse zugebilligt.¹⁰³ Es ist aber unklar, ob diese Autoren zu dem Ergebnis gelangen würden, dass diese Befugnisse auch die Rechtsmacht zur Bekämpfung

¹⁰¹ S.: Frowein, in: Simma (Anm. 65), zu Art. 39, Rn. 6 und 23.

¹⁰² Arntz (Anm. 94), 64; wohl auch: Randelzhofer (Anm. 89), 36.

¹⁰³ Vgl.: Frowein, in: Simma (Anm. 65), zu Art. 39, Rn. 23; Martenczuk (Anm. 69), 237 m.w.N.

bloßer Phänomene umfassen, die allein ihrem Wesen nach – also abstrakt – in nicht absehbarer Zeit zu einem Bruch des Friedens führen könnten. Eine Aussage hierzu erscheint deshalb schwierig, weil die Autoren vor dem Hintergrund der bisherigen Sicherheitsratspraxis in aller Regel von bereits konkretisierten zwischenstaatlichen Streitigkeiten ausgehen, eine Prämisse, die auf die Bekämpfung einer abstrakten Situation naturgemäß nicht zutrifft.

Soweit ersichtlich haben sich nur wenige Autoren vor und auch nach dem Tag der Verabschiedung von Resolution 1373 mit der vorliegenden Problematik eingehender befasst. Es ist deshalb noch zu früh zu sagen, welcher Ansicht das Schrifttum zuneigt.¹⁰⁴

Die Väter der Charta der Vereinten Nationen hatten einen abstrakten Gefahrenbegriff in Art. 39 VN-Charta nicht vor Augen. Entsprechend ist der Katalog zulässiger Maßnahmen der Art. 40 bis 42 VN-Charta einzig auf konkrete Situationen zugeschnitten. Ferner zeigt ein systematischer Vergleich mit der in Kapitel VI vorausgesetzten Situation, deren bloße Fortdauer geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens zu gefährden, dass die präventive Dimension des Begriffs der Friedensbedrohung in Art. 39 VN-Charta jedenfalls nicht grenzenlos sein kann.¹⁰⁵ In diesem Sinne lehnte der Sicherheitsrat im Jahr 1946 die Annahme eines auf polnischer Initiative beruhenden Resolutionsentwurfs ab, wonach die bloße Existenz des Franco-Regimes in Spanien als Bedrohung des Weltfriedens erklärt werden sollte. Der eigens eingerichtete Unterausschuss kam in seinem Bericht an den Rat zu dem Ergebnis, Art. 39 VN-Charta erfasse nur unmittelbar bevorstehende Friedensbedrohungen, weshalb die "spanische Frage" lediglich als eine Situation im Sinne von Kapitel VI der Charta zu behandeln sei.¹⁰⁶

Doch dies allein kann nicht entscheidend sein. Zum einen handelt es sich bei der genetischen Auslegung um einen nach Art. 32 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens nur subsidiären Auslegungskanon, zum anderen ist der dynamische Charakter der Verfassung einer internationalen Organisation zu berücksichtigen, der ein starres Verhaften an den Vorstellungen der Gründer nicht zulässt.¹⁰⁷ Angesichts

¹⁰⁴ Aus der Literatur vor dem 28.9.2001, dem Tag der Verabschiedung von Resolution 1373, haben sich für die Zulässigkeit, ein Phänomen per se als Bedrohung des Weltfriedens zu klassifizieren, ausgesprochen: Tomuschat (Anm. 8), 344 ff.; ders. (Anm. 58), 12; seine jüngste Haager Vorlesung liest sich diesbezüglich zwar etwas zurückhaltender (International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century [General Course on Public International Law], in: RdC 281 [1999], 9 [344]), doch ist hierin nach eigenem Bekunden keine Aufgabe der Position zu erblicken; ferner: Müller (Anm. 8), 51 (54), wobei unklar ist, ob dies nur *de lege ferenda* gelten soll; skeptisch dagegen: Simma (Anm. 69), 277 f.; die bis zur Fertigstellung des vorliegenden Manuskripts erschienene Literatur aus der Zeit nach dem 28.9.2001 hat das Problem zwar erkannt, befasst sich soweit ersichtlich aber nicht eingehender damit und enthält dementsprechend auch keine abschließenden Stellungnahmen (mit Zweifeln: Condorelli [Anm. 2], 834 f.; Finke/Wandscher [Anm. 9], 171 f.; befürwortend dagegen: Cassese [Anm. 1], 999; Tomuschat, [Anm. 3], 537, dort Anm. 17).

¹⁰⁵ Dazu: Herbst (Anm. 69), 331; Martenczuk (Anm. 69), 233 ff. Allerdings ist fraglich, ob Kapitel VI der Charta im vorliegenden Zusammenhang angesichts des Fehlens einer konkreten Streitigkeit sinnvoller Weise zur Anwendung gelangen könnte.

¹⁰⁶ Report of the Sub-Committee on the Spanish Question, U.N. Doc. S/75, v. 1.6.1946, 11 ff. (insbes. 12).

des steten gesellschaftlichen und technologischen Fortschritts ist es ausgeschlossen, Art und Weise einer möglichen Friedensbedrohung ein für allemal festzulegen. Dies vermochten die Gründer der Vereinten Nationen ebensowenig wie wir dies heute können. Was der Sicherheitsrat einmal als Friedensbedrohung angesehen hat, hindert ihn nicht etwa kraft *stare decisis*, in Ausübung seiner Einschätzungsprärogative zu einer neuen Auffassung zu gelangen, insbesondere nicht bei veränderter Sachlage. Auch Art. 41, der die Rechtsgrundlage für nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen bildet, ist nicht abschließend¹⁰⁸ und lässt mithin keinen Rückschluss auf die Interpretation von Art. 39 VN-Charta zu. Der Tatbestand der Friedensbedrohung ist deshalb ein normativ-offener Begriff, der der dynamischen Interpretation zugänglich ist.¹⁰⁹

Aus diesen Gründen ist – wie auch sonst im Bereich der Auslegung der Satzungen internationaler Organisationen – die Berücksichtigung der nachfolgenden Staatenpraxis gemäß Art. 31 (3) (b) des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens, aus der die Übereinstimmung der Parteien über die Vertragsauslegung hervorgeht, von besonderer Wichtigkeit.¹¹⁰ Im vorliegenden Fall ergibt sich, dass die überwältigende Mehrheit auch der übrigen Mitglieder der Vereinten Nationen, in deren Namen der Sicherheitsrat gemäß Art. 24 (1) VN-Charta bei seiner Beschlussfassung handelte, nach den Anschlägen vom 11. September den internationalen Terrorismus als solchen als eine neue Bedrohung für die gesamte internationale Gemeinschaft ansahen und somit die tatsächliche und rechtliche Bewertung der Ereignisse durch den Sicherheitsrat teilten.¹¹¹

Den Sicherheitsrat in ein zu enges Korsett des Begriffs der Friedensbedrohung zu zwingen, würde zudem der gebotenen objektiv-teleologischen Betrachtungsweise seiner Befugnisse nicht gerecht. Art. 1 (1) der Charta erhebt zum Ziel kollektiver Maßnahmen, „Bedrohungen des Friedens zu verhüten“, und Art. 24 (1)

¹⁰⁷ Vgl.: Bardo Fassbender, *The United Nations Charter as a Constitution of the International Community*, in: *Columbia Journal of Transnational Law* 36 (1998), 529 (594 f.); Nico Schrijvers, *Responding to International Terrorism: Moving the Frontiers of International Law for "Enduring Freedom"?*, in: *NILR XLVII* (2001), 271 (285).

¹⁰⁸ Ausdrücklich betont von der Berufungskammer des Jugoslawientribunals im Fall *Tadić* (Anm. 7), 44 f., § 35.

¹⁰⁹ Vgl.: Martenczuk (Anm. 69), 246.

¹¹⁰ Gerade innerhalb der Konkretisierung des Begriffs der Friedensbedrohung, vgl.: Ipsen (Anm. 92), 42.

¹¹¹ Illustrativ die Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem Deutschen Bundestag zum Terrorakt in den USA vom 12.9.2001: „Die gestrigen Anschläge in New York und Washington sind nicht nur ein Angriff auf die Vereinigten Staaten von Amerika; sie sind eine Kriegserklärung gegen die gesamte zivilisierte Welt. Diese Art von terroristischer Gewalt, das wahllose Auslösen unschuldiger Menschenleben stellt die Grundregeln unserer Zivilisation in Frage. Sie bedroht unmittelbar die Prinzipien menschlichen Zusammenlebens in Freiheit und Sicherheit, all das also, was in Generationen aufgebaut wurde. Gemeinsam werden wir diese Werte – sei es in Amerika, sei es in Europa oder wo auch immer in der Welt – nicht zerstören lassen.“ (Plenarprotokoll 14/186 v. 12.9.2001, <www.bundesregierung.de/dokumente>); vgl. ferner die Resolutionen der Generalversammlung 56/1 v. 18.8.2001 (U.N. Doc. A/RES/56/1) und 56/88 v. 24.1.2002 (U.N. Doc. A/RES/56/88).

wie auch Art. 39 selbst sprechen von der Aufgabe des Rates zur Wahrung des Weltfriedens. Die Charta birgt folglich eine präventive Dimension der Friedenssicherung¹¹², der eine Auslegung des Begriffs der Friedensbedrohung nicht gerecht würde, die den Sicherheitsrat auf die Rolle einer von Konflikt zu Konflikt eilenden Feuerwehr beschränken würde. Es ist zweifelhaft, ob er auf diese Weise seine Aufgabe der Friedenssicherung effektiv wahrnehmen könnte. Dabei wird nicht verkannt, dass sich mit dem Argument des *effet utile* natürlich vieles begründen lässt. Doch ist zu berücksichtigen, dass anderenfalls nicht nur, aber gerade auch im Bereich des verdeckt operierenden internationalen Terrorismus der Sicherheitsrat zu einem bloßen Zuschauer der Ereignisse degradiert wäre, der allenfalls noch die verursachten Trümmer beseitigen könnte. Ein terroristischer Akt bahnt sich nicht an, wie ein zwischenstaatlicher Konflikt dies tut, auch weil es an offenen und rationalen Handlungsmechanismen fehlt. Es ist zu fragen, ob der Sicherheitsrat vor einem halben Jahr die Hände in den Schoß hätte legen sollen, nur weil der nächste terroristische Akt mangels frühzeitiger Erkennbarkeit nicht "unmittelbar" genug bevorstand. Wie die Aussprache zu Resolution 1373 im Januar 2002¹¹³ und die uneingeschränkte Kooperation der Staaten mit dem vom Sicherheitsrat eingesetzten Überwachungsausschuss¹¹⁴ zeigen, hat die Staatengemeinschaft diese Frage mit überwältigender Mehrheit verneint.

III. Der Erlass generell-abstrakter Regeln nach Art. 41 VN-Charta

Mit der Bejahung der tatbestandlichen Voraussetzungen von Art. 39 VN-Charta ist jedoch noch nicht beantwortet, ob Kapitel VII der Charta auch eine ausreichende Rechtsgrundlage für den Erlass legislativer Maßnahmen der in Resolution 1373 beschlossenen Art bietet. Art. 39 VN-Charta eröffnet allein den Anwendungsbereich des siebenten Kapitels, ohne Ermächtigungsgrundlage für Maßnahmen auf der Rechtsfolgenseite zu sein. Da es sich bei dem Legislativbeschluss in Resolution 1373 um eine zwingende Maßnahme unter Ausschluss von Waffengewalt handelt, kommt als Rechtsgrundlage allein Art. 41 VN-Charta in Betracht.

Gegen die Annahme legislativer Kompetenzen des Sicherheitsrats könnte der Wortlaut dieser Vorschrift sprechen. Gemäß Satz 1 kann der Sicherheitsrat beschließen, welche Maßnahmen – unter Ausschluss von Waffengewalt – zu ergreifen sind, um seinen Beschlüssen Wirksamkeit zu verleihen. Nach Satz 2 können diese Maßnahmen die Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, der Verkehrs- und Kommunikationsverbindungen und den Abbruch diplomatischer Beziehungen einschließen. Der Erlass generell-abstrakter Regeln findet sich in diesem Katalog nicht wieder. Zu beachten ist aber, dass es sich bei Satz 2 nicht um einen Numerus Clau-

¹¹² Vgl.: Frowein, in: Simma (Anm. 65), zu Art. 39, Rn. 9.

¹¹³ Anm. 38.

¹¹⁴ Anm. 36.

sus zulässiger Maßnahmen, sondern um einen nicht abschließenden Regelbeispielkatalog handelt. Die Maßnahmen "können einschließen", müssen dies aber nicht. Dies hat auch das Jugoslawientribunal im Fall *Tadić* noch einmal ausdrücklich betont.¹¹⁵ Die Annahme der Befugnis zum Erlass generell-abstrakter Regeln zur Bekämpfung eines als Gefahr für den Weltfrieden erkannten Phänomens ist daher durchaus mit dem insoweit offenen Wortlaut von Art. 41 VN-Charta vereinbar.

Weitaus größere Bedenken ergeben sich vielmehr aus anderen Erwägungen. Ein systematischer Vergleich mit den Zuständigkeitsbereichen anderer Organe der Vereinten Nationen zeigt, dass nicht der Sicherheitsrat, sondern die Generalversammlung als Plenarorgan gemäß Art. 13 (1) (a) VN-Charta für die fortschreitende Entwicklung des Völkerrechts und dessen Kodifizierung zuständig ist. Eine Bejahung legislativer Kompetenzen des Sicherheitsrats könnte zudem in Widerspruch zum Grundsatz der souveränen Gleichheit der Mitgliedstaaten nach Art. 2 (1) VN-Charta treten. Gilt das althergebrachte "Lotus-Prinzip" nicht mehr, wonach ein Staat nicht gegen oder ohne seinen Willen durch eine Norm des Völkerrechts gebunden sein kann? Der Generalversammlung ist bewusst die Rechtsmacht vorenthalten worden, das Völkerrecht unmittelbar rechtsverbindlich zu kodifizieren. Eine Verlagerung der Kompetenzen in den mit den Stärken des siebten Kapitels gesegneten Machtbereich des Sicherheitsrats würde dies umgehen. Zweifel an der Befugnis zu einer alle Mitgliedstaaten bindenden Rechtsetzungsbefugnis ergeben sich ferner vor dem Hintergrund der mangelnden repräsentativen Zusammensetzung des Rates, in dem wichtige Ländergruppen nicht ständig vertreten sind. Schließlich ist auch das gesamte Beschlussverfahren des Rates, der, wenn er selbst dies für geboten erachtet, unter Ausschluss der Öffentlichkeit und auch der Nicht-Mitglieder verhandelt und beschließt, auf ein schnelles Handeln und damit in keiner Weise auf Gesetzgebung – geschweige denn auf eine demokratische – ausgelegt.¹¹⁶ Die Entstehungsgeschichte von Resolution 1373 selbst bietet hierfür das beste Beispiel. Sie hat maßgeblich dazu beigetragen, dass die Resolution an vielen Stellen unstimmtig ist.¹¹⁷

Vor diesem Hintergrund hat sich in jüngster Zeit Gaetano Arangio-Ruiz ausführlich mit dem Aufgabenbereich des Sicherheitsrats befasst.¹¹⁸ Er unterscheidet zwischen "peace-enforcement measures" einerseits und "law-enforcing", "law-making" und "law-determining" andererseits, ein Konzept, das seine gesamte Untersuchung durchzieht. Der Sicherheitsrat sei nur zu ersterem berufen, anderenfalls "anything could be validly decided by the Council by simply evoking Chapter VII; it would be too easy, that way, to attain the 'paradise' of a fully-fledged (although hardly lawful) world order and world government."¹¹⁹

¹¹⁵ (Anm. 7), 44 f., § 35.

¹¹⁶ Vgl.: Simma (Anm. 69), 268; grundlegend: Anthony Aust, *The Procedure and Practice of the Security Council Today*, in: Dupuy (Anm. 69), 365 ff.

¹¹⁷ Vgl. dazu Anm. 26-28 und 33.

¹¹⁸ Gaetano Arangio-Ruiz, *On the Security Council's "Law-Making"*, in: *Rivista di diritto internazionale* 83 (2000), 609 (640).

Die Wirklichkeit sieht freilich anders aus. Erhellend ist in diesem Zusammenhang das bereits erwähnte *Tadić*-Urteil zur Rechtmäßigkeit der Errichtung des Jugoslawientribunals, bei der der Sicherheitsrat Kompetenzen beanspruchte, die im nationalen Kontext in Übereinstimmung mit den einschlägigen internationalen Menschenrechtskonventionen traditionell der legislativen Gewalt zugewiesen sind. Im Zuge der Behandlung der Frage, ob dem in diesen Konventionen niedergelegten Grundsatz genügt worden sei, wonach ein Gericht durch Gesetz errichtet sein muss¹²⁰, führt die Berufungskammer des Tribunals aus: "It is clear that the legislative, executive and judicial division of powers which is largely followed in most municipal systems does not apply to the international setting nor, more specifically, to the setting of an international organization such as the United Nations. (...) There is, however, no legislature in the technical sense of the term, in the United Nations system and, more generally, no Parliament in the world community. That is to say, there exists no corporate organ formally empowered to enact laws directly binding on international legal subjects."¹²¹

Doch anders als die Verteidigung von *Dusko Tadić* zog die Kammer hieraus nicht den Schluss, der Sicherheitsrat habe deshalb das Tribunal nicht errichten dürfen. Ohne Rekurs auf die Lehre der "implied powers" führt sie aus: "It does not follow from the fact that the United Nations has no legislature that the Security Council is not empowered to set up this International Tribunal if it is acting pursuant to an authority found within its constitution, the United Nations Charter. As set out above (...) we are of the view that the Security Council was endowed with the power to create this International Tribunal as a measure under Chapter VII in the light of its determination that there exists a threat to the peace."¹²²

Hinsichtlich der Frage der Geeignetheit der Maßnahme zur Wiederherstellung des Friedens im ehemaligen Jugoslawien weist die Kammer zudem darauf hin, dass es sich bei der Einschätzung der Geeignetheit der Mittel um eine politische Bewertung höchst komplexer und dynamischer Sachverhalte handle. Dem Sicherheitsrat komme deshalb ein sehr weiter Ermessensspielraum zu, der nur einer stark beschränkten richterlichen Kontrolle unterliege. Insbesondere sei auch eine *ex post facto*-Überprüfung des Erfolges der Maßnahmen durch das Gericht ausgeschlossen.¹²³

Die Begründung des Gerichts ist in gewisser Weise zirkulär. Zwar trifft zu, dass die Rechtsgrundlage in Art. 41 VN-Charta zu suchen ist und die Errichtung des Tribunals nicht bereits deshalb als rechtswidrig angesehen werden kann, weil eine solche Maßnahme dort nicht genannt ist. Das bedeutet aber nicht im Umkehr-

¹¹⁹ *Ibid.*, 724, dort in Anm. 214; dem Sicherheitsrat ebenfalls jede Rechtsetzungskompetenz absprechend: Herbst (Anm. 69), 370.

¹²⁰ "Established by law", vgl.: Art. 14 (1) Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte; Art. 6 (1) Europäische Menschenrechtskonvention; Art. 8 (1) Amerikanische Menschenrechtskonvention; vgl. dagegen aber Art. 7 der Afrikanischen Menschenrechtskonvention.

¹²¹ (Anm. 7), 46 f. (§ 43).

¹²² *Ibid.*, 47 (§ 44).

¹²³ *Ibid.*, 45 (§ 39).

schluss, Art. 41 VN-Charta erlaube jede Maßnahme unter Ausschluss von Waffengewalt. Die Feststellung der Kammer, "(a)ll the Article requires is that they do not involve 'the use of force'"¹²⁴, ist insoweit irreführend. Es reicht nicht zu sagen, Art. 41 VN-Charta verbiete die Errichtung des Tribunals nicht. Da er sie aber auch nicht ausdrücklich erlaubt, wäre eine systematische Auslegung mit Blick auf das Regel/Ausnahme-Verhältnis von Art. 2 (1) und Kapitel VII VN-Charta und den Zuständigkeiten der anderen Hauptorgane geboten gewesen. Der Verweis des Gerichts auf die rechtmäßige Errichtung des VN-Verwaltungsgerichts durch die Generalversammlung¹²⁵ hilft nur bedingt weiter, denn es bestand dort kein Konflikt mit dem Prinzip staatlicher Souveränität, da sich die Zuständigkeit des Verwaltungstribunals auf den organisationsinternen Bereich der Vereinten Nationen beschränkt, wohingegen ein internationales Straftribunal weit in mitgliedstaatliche Souveränitätsrechte eingreift.

All dies ändert gleichwohl nichts daran, dass die Berufungskammer, gefolgt vom Ruandatribunal im Fall *Kanyabashi*¹²⁶, zu einer von den Mitgliedstaaten weitestgehend getragenen extensiven Interpretation von Art. 41 VN-Charta gelangt ist. Es scheint damit in der Praxis die Meinung vorherrschend, dass der Sicherheitsrat einen sehr weiten Ermessensspielraum nicht nur hinsichtlich der Feststellung der Eingriffsvoraussetzungen des Art. 39 VN-Charta, sondern auch bezüglich der auszuwählenden Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII hat. Solange diese Maßnahmen im Zusammenhang mit der Sicherung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit stehen, scheint es auf die konzeptionelle Unterscheidung zwischen "peace-enforcement" einerseits und "law-enforcement", "law-making" und "law-determining" andererseits, wie sie von Arango-Ruiz propagiert wird, in der Praxis nicht anzukommen.

Diese Tendenz hat Fortsetzung und Verstärkung in Resolution 1373 gefunden. Der Umstand, dass der Sicherheitsrat nicht das Gesetzgebungsorgan der Staatengemeinschaft ist, hat ihn in der Praxis der Vereinten Nationen nicht daran gehindert, nunmehr echte legislative Kompetenzen wie im Fall von Resolution 1373 zu beanspruchen. Das oben erläuterte Spannungsfeld zwischen Lotusprinzip und Gemeinschaftsdisziplin wird demnach im Bereich der Friedenssicherung zu Gunsten der Gemeinschaftsdisziplin aufgelöst. Und während die generelle Zuständigkeit für die fortschreitende Entwicklung des Völkerrechts und seine Kodifizierung der Generalversammlung verbleibt, wird dem Sicherheitsrat eine Art Notfall- oder Ersatzgesetzgebungskompetenz zugebilligt, ein als Bedrohung für den Weltfrieden erkanntes Phänomen mittels allgemeinverbindlicher Verhaltensregeln zu bekämpfen.

Wenn nach alledem der Begriff der Friedensbedrohung in Art. 39 VN-Charta einer dynamischen Interpretation zugänglich ist, der Sicherheitsrat durch unvorhersehbare Ereignisse die Notwendigkeit sah, sich von seinem bisherigen Gefahrenverständnis zu lösen, um in Ausübung seines weiten Einschätzungsspielraums zum

¹²⁴ *Ibid.*, 44 (§ 35).

¹²⁵ *Ibid.*, 45 (§§ 37 f.).

¹²⁶ (Anm. 80).

Zwecke der effektiven Wahrnehmung seiner Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit allgemeinverbindliche Verhaltensregeln auf der Grundlage von Kapitel VII zu erlassen, wenn diese Vorgehensweise mit dem Wortlaut von Art. 41 VN-Charta nicht unvereinbar ist und die Gesamtheit der Mitgliedstaaten, in deren Namen der Sicherheitsrat hierbei handelte, die tatsächliche und rechtliche Bewertung der Ereignisse durch den Sicherheitsrat teilen, dann spricht doch wenig dafür, dem Sicherheitsrat die Rechtsmacht zu allem abzuspochen. Ob dies im Angesicht der oben aufgeworfenen Bedenken rechtspolitisch für wünschenswert zu halten ist, steht auf einem anderen Blatt, das zu lesen die Ereignisse des 11. September keine Zeit ließen.

IV. Perspektiven

Mit Blick auf die nahe und ferne Zukunft stellen sich drei Fragen besonders dringlich. Fraglich ist zunächst, inwieweit Resolution 1373 als Rechtsgrundlage für weitere Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrats zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus dienen kann (1). In Anbetracht der gegenwärtigen politischen Lage könnten auch einzelne Staaten versucht sein, ein militärisches Eingreifen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus unter Hinweis auf Resolution 1373 zu rechtfertigen (2). Schließlich ist zu untersuchen, inwieweit Resolution 1373 als Präzedenzfall für andere Bereiche als denjenigen der Terrorismusbekämpfung gewertet werden kann (3).

1. Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrats auf der Grundlage von Resolution 1373

Fraglich ist, wie der Sicherheitsrat auf der Grundlage von Resolution 1373 reagieren könnte, sollte ein Staat gegen die dort beschlossenen Verhaltensregeln verstoßen. Im Rahmen dieser Problematik sind zwei Fallgestaltungen auseinander zu halten.

Denkbar ist zum einen, dass sich herausstellt, dass ein anderer Staat als das damals von dem Regime der Taliban beherrschte Afghanistan mittelbar oder unmittelbar in die terroristischen Anschläge vom 11. September verwickelt war. Grundsätzlich ist eine wenigstens implizit vorausgehende Feststellung der tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 39 VN-Charta Voraussetzung dafür, dass der Sicherheitsrat Maßnahmen auf der Grundlage von Kapitel VII VN-Charta ergreifen darf.¹²⁷ Der Sicherheitsrat hat diese Anschläge aber bereits in Resolution 1373 als Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit klassifiziert. Folglich müsste er dies nicht noch einmal tun, wollte er im Hinblick auf die Ereig-

¹²⁷ Dazu bereits oben, S. 86.

nisse vom 11. September nunmehr selbst Maßnahmen gegen diesen Staat auf der Grundlage von Kapitel VII ergreifen.

Als schwieriger erweist sich dagegen die Beurteilung eines zweiten Szenarios. Die Frage ist, wie der Sicherheitsrat auf der Grundlage von Resolution 1373 reagieren könnte, wenn ein Staat gegen die dort beschlossenen Verhaltensregeln verstieße, ohne dass hierbei ein Bezug zu den Ereignissen des 11. September bestünde. Luigi Condorelli hat erwogen, die Rechtswirkung der in Resolution 1373 enthaltenen allgemeinen Verhaltensregeln auf die aktuelle Situation zu beschränken, "c'est-à-dire par rapport aux activités et aux réseaux terroristes qui sont derrière les événements du 11 septembre, alors qu'à l'avenir, concernant d'autres situations, les prescriptions établies par la Résolution ne seraient applicables en tant que telles qu'après l'établissement par le Conseil qu'il y a bien en l'espèce une nouvelle menace contre la paix engendrée par un nouveau cas de terrorisme international."¹²⁸

Zutreffend ist hieran, dass eine erneute Feststellung der Friedensbedrohung gemäß der sonstigen Praxis des Sicherheitsrats erforderlich wäre, denn die abstrakte Feststellung in Resolution 1373 hat allein das Tor zu den dort beschlossenen legislativen Maßnahmen eröffnet. Sie berechtigt gerade wegen ihrer abstrakten Natur nicht unmittelbar auch zu Zwangsmaßnahmen gegen einen Staat, der diesen Verhaltensregeln ohne jeden Bezug zu den Ereignissen vom 11. September zuwider handelt. Soweit Condorelli allerdings annimmt, diese Regeln seien auf solche Fälle gar nicht anwendbar, kann dem nicht zugestimmt werden. Wie er selbst zutreffend erkennt¹²⁹, ist es gerade das Besondere an der Resolution, aufgrund ihres generell-abstrakten Charakters Geltung über den konkreten Fall hinaus zu beanspruchen. Es ist nicht ersichtlich, wie dem zuwider eine nur auf die Ereignisse des 11. September beschränkte Geltung begründet werden könnte. Es wäre deshalb erforderlich, aber nach der Logik von Resolution 1373 und im Lichte seiner sonstigen Praxis¹³⁰ auch hinreichend, wenn der Sicherheitsrat feststellte, dass die Nichtumsetzung von Resolution 1373 den Weltfrieden bedrohe, um auf dieser Grundlage Maßnahmen gegen den betreffenden Staat nach Kapitel VII zu beschließen. Der Rat müsste folglich keinen "nouveau cas de terrorisme" abwarten, sollte sich erweisen, dass ein Staat in Widerspruch zu den Verhaltensregeln von Resolution 1373 in terroristische Aktivitäten verwickelt ist.

Bei alledem erscheint allerdings ein bekanntes Problem in neuem Gewande, das – wie bereits erläutert – dem völkerrechtsvertraglichen Regime immanent ist und auch vom Sicherheitsrat in Resolution 1373 nicht gelöst wurde. Gemeint ist das Fehlen einer allgemein akzeptierten Definition des Begriffs des internationalen Terrorismus, und es erscheint wenig wahrscheinlich, dass hier in absehbarer Zeit ein politischer Konsens erzielt werden kann.¹³¹ In Anbetracht dieser Rechtsunsicherheit bergen weitere Maßnahmen des Sicherheitsrats zur Bekämpfung des Terroris-

¹²⁸ (Anm. 2), 835.

¹²⁹ *Ibid.*, 834.

¹³⁰ Vgl. beispielsweise Resolutionen 731 (1992) (Anm. 50) und 748 (1992) (Anm. 51) im Fall *Lokkerbie*.

mus, auch die auf der Basis Grundlage von Resolution 1373 getroffenen, in besonderem Maße die Gefahr der politischen Willkür.¹³²

2. Einzelstaatliche Maßnahmen auf der Grundlage von Resolution 1373

Es ist einzelnen Staaten im Grundsatz verwehrt, ohne ein entsprechendes Mandat des Sicherheitsrats unilaterale Zwangsmaßnahmen gegen andere Staaten zur Durchsetzung einer Sicherheitsratsresolution zu ergreifen. Denkbar wäre es zwar, solchen Staaten, die gegen die in Resolution 1373 statuierten Verhaltensregeln zur Bekämpfung des Terrorismus verstoßen, mit Gegenmaßnahmen (Repressalien) zu begegnen, doch dürfen diese nach ganz überwiegender und zutreffender Ansicht keine militärische Gewalt einschließen.¹³³

Sollte sich herausstellen, dass noch andere Staaten mittelbar oder unmittelbar in die Anschläge vom 11. September verwickelt waren, so wäre zu diskutieren, ob ein militärischer Schlag der Vereinigten Staaten noch von dem in Resolution 1368 anerkannten und in Resolution 1373 wiederholten Recht auf Selbstverteidigung gedeckt wäre.¹³⁴ Maßnahmen bewaffneter Gewalt gegen solche Staaten, die mit den Ereignissen des 11. September in keiner Verbindung stehen, wären wegen Verstoßes gegen Art. 2 (4) VN-Charta völkerrechtswidrig, es sei denn, es entstünde abermals eine Situation im Sinne des Art. 51 VN-Charta. Es kann trotz der abstrakt gehaltenen Bestätigung des Selbstverteidigungsrechts in Resolution 1368 und 1373 und dem Hinweis auf die Notwendigkeit, die durch den internationalen Terrorismus verursachten Gefahren mit allen Mitteln zu bekämpfen¹³⁵, nicht von einem Blankoscheck des Sicherheitsrats ausgegangen werden.¹³⁶ Der Rat anerkennt das Selbstverteidigungsrecht ausdrücklich "in accordance with the Charter"¹³⁷, im übrigen könnte er die Grenzen des Art. 51 VN-Charta nicht eigenhändig erweitern. Das neue, in Resolution 1373 enthaltene allgemeinverbindliche Regelwerk zur Bekämpfung des Terrorismus ändert hieran nichts. Wer einen Feldzug gegen

¹³¹ Vgl.: Ian Williams, Amerikas Krieg gegen den Terrorismus, in: Vereinte Nationen 6/2001, 209 (213); der fehlende politische Konsens war auch mitverantwortlich dafür, dass der Tatbestand des Terrorismus keinen Eingang in das Statut des neuen Internationalen Strafgerichtshofs fand, vgl.: Finke/Wandscher (Anm. 9), 172.

¹³² Bereits in der Anhörung des Sicherheitsrats vom 18.1.2002 kam es wieder zu einer erheblichen Politisierung der Debatte (vgl. z.B. die Erklärungen des syrischen Vertreters [Anm. 38, 6 und 22], des indischen Vertreters [*ibid.*, 9 f.], des pakistanischen Vertreters [*ibid.*, 12 f.], des israelischen Vertreters [*ibid.*, 19], und des Ständigen Beobachters Palästinas [*ibid.*, 20]).

¹³³ Karl Josef Partsch, Reprisals, in: EPIL 4 (Anm. 10), 200 (202).

¹³⁴ Vgl. in bezug auf das Taliban-Regime bzw. Al Qaida: Bruha/Bortfeld (Anm. 95), 162 ff.; Tomuschat (Anm. 3), 538 ff.

¹³⁵ "Reaffirming the need to combat by all means ..." (Ziff. 5 der Präambel) (Herv. d. Verf.).

¹³⁶ In diese Richtung aber: Williams (Anm. 131), 210.

¹³⁷ Resolution 1368 (Anm. 4), Präambel, Ziff. 3; in Resolution 1373 heißt es "as recognized by the Charter" (Ziff. 4 der Präambel).

den internationalen Terrorismus unter Einbeziehung militärischer Gewalt außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des Weltsicherheitsrats plant, mag in den in Resolution 1373 enthaltenen Wertungen eine moralische Legitimation suchen, eine völkerrechtliche Rechtfertigung wird er dort nicht finden können.

3. Resolution 1373 als Präzedenzfall für andere Bereiche?

Christian Tomuschat hat das neue Gefahrenverständnis von Art. 39 VN-Charta, zu dem der Sicherheitsrat in Resolution 1373 gelangt ist, antizipiert, freilich ohne voraussehen zu können, dass es eines Tages seinen Ausgang im Bereich der Terrorismusbekämpfung nehmen würde. So heißt es in seiner Haager Vorlesung von 1993: "The Security Council could venture to develop a subject-matter-specific understanding of Article 39, determining, for instance, that certain types of armaments – like the production and stockpiling of biological weapons – constitute per se a threat to international peace and security. (...) (T)he Security Council may act not only as an executive agency that enforces the provisions of the Charter in individual cases, it also has the power to issue 'secondary legislation' with a view to preventing concrete, actual threats from arising. The main fields of application of this power can be arms regulation and disarmament as well as protection of the environment."¹³⁸

Akzeptiert man die in Resolution 1373 enthaltene neue Lesart des Sicherheitsrats von Art. 39 VN-Charta im Grundsatz, wie wir dies vorliegend getan haben, so spricht tatsächlich zunächst nichts dagegen, diese auch auf andere Bereiche als denjenigen des internationalen Terrorismus zu übertragen. Das bestehende internationale Vertragswerk zur Terrorismusbekämpfung ist nicht das einzige Regime, das erhebliche Schwächen aufweist.

Gleichwohl erscheint eine wichtige Differenzierung geboten. Vorbehaltlos zuzustimmen ist Tomuschat was den Bereich der Waffenregulierung und insbesondere der Massenvernichtungswaffen anbelangt, da hier ein unmittelbarer Bezug zur "Abwesenheit bewaffneter Gewalt" im Sinne des oben erläuterten engen Friedensbegriffs besteht. Theoretisch hindert den Sicherheitsrat nichts daran, zentralen Bestimmungen wie etwa dem jeweiligen Art. 1 der Bio- oder der Chemiewaffenkonvention¹³⁹ entsprechend der Vorgehensweise in Resolution 1373 im Wege eines unilateralen Beschlusses zu umfassender Rechtsverbindlichkeit zu verhelfen.

Problematischer erscheint *de lege lata* dagegen ein entsprechendes Vorgehen des Sicherheitsrates im Bereich des Umweltschutzes. Damit wäre ein Politikfeld tangiert, welches – wie andere politische, ökonomische, humanitäre und sozio-kultu-

¹³⁸ (Anm. 8), 344 f.

¹³⁹ Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen v. 10.4.1972, BGBl. 1983 II, 133; Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen v. 13.1.1993, BGBl. 1994 II, 807.

relle Ursachen bewaffneter Gewalt – außerhalb des negativen oder engen Friedensbegriffs des Art. 39 VN-Charta läge. Wie an anderer Stelle erläutert wurde, hat der Sicherheitsrat nicht das Mandat, diese gleich einem Weltgesetzgeber zu regeln. Zur Begrenzung der sachlichen Zuständigkeit des Sicherheitsrats im Hinblick auf Kapitel VII der Charta ist ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem konkreten Regelungsgegenstand und der Bedrohung des Weltfriedens im Sinne der Abwesenheit bewaffneter Gewalt zu fordern. Umweltschädigenden Handlungen fehlt dieser unmittelbare Bezug im Grundsatz jedoch, so gravierend sie sein mögen und so wünschenswert ihre Bekämpfung erscheinen mag. Nur im Falle eines unmittelbaren Kausalzusammenhangs zwischen einer umweltschädigenden Handlung und einer Bedrohung für den Frieden durch bewaffnete Gewalt wäre ein Vorgehen des Sicherheitsrats, das die umweltmäßigen Ursachen zum Gegenstand hat, ausnahmsweise denkbar. In Anbetracht zunehmend knapperer natürlicher Ressourcen und Lebensräume ist eine solche Fallgestaltung freilich nicht ausgeschlossen.¹⁴⁰ Der Frieden im Sinne von Art. 39 VN-Charta ist, wie gezeigt, ein für zukünftige Entwicklungen offener Begriff.

Eine ganz andere Frage ist dagegen, wie groß die Wahrscheinlichkeit tatsächlich ist, dass der notwendige politische Konsens der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates auch in diesen Bereichen hergestellt werden würde. Denkbar wäre dies zwar etwa im Bereich der Massenvernichtungswaffen, denn es könnte ein direkter Zusammenhang zur Bekämpfung des Terrorismus hergestellt werden angesichts der aktuellen Gefahr, dass solche Waffen in die Hände von Terroristen fallen könnten. Der Sicherheitsrat könnte auch mit Blick auf die unbefriedigende Situation im Irak und in anderen Staaten geneigt sein, eine Rechtsgrundlage für effektivere Überwachungs- und Zwangsmaßnahmen zur Verhinderung des Einsatzes biologischer und chemischer Kampfstoffe nach dem Vorbild von Resolution 1373 zu schaffen. In Betracht zu ziehen sind aber die entsprechenden Waffenarsenale der ständigen Mitglieder des Rates wie auch die besonderen Umstände, unter denen es zur Verabschiedung von Resolution 1373 gekommen ist. Es darf auch nicht vergessen werden, dass sie den an der Abstimmung beteiligten Staaten eine willkommene Gelegenheit bot, Maßnahmen unter dem Vorwand der Bekämpfung des von Resolution 1373 nicht näher definierten Terrorismus im eigenen Land zu ergreifen. Ebensovienig wie die Ereignisse des 11. September vorhersehbar waren, kann hierzu jedoch eine sichere Aussage getroffen werden. Die nächste Katastrophe kann zu neuen Konstellationen führen.

Doch nur bei einer sinnvollen Begrenzung des Friedensbegriffs macht auch ein abstraktes Gefahrenverständnis innerhalb des Art. 39 VN-Charta den Sicherheitsrat nicht zu einem Garanten des positiven Weltfriedens. Übernimmt der Sicherheitsrat aber die Rolle eines Notstandsgesetzgebers zum Schutze der fundamentalen Interessen der internationalen Gemeinschaft, wie er dies in Resolution 1373 getan hat, so wirft dies neues Licht auf die gegenwärtige Diskussion über den

¹⁴⁰ So auch: Martenczuk (Anm. 69), 253, der im übrigen einen engen Friedensbegriff vertritt (vgl. *ibid.*, 224 ff.).

verfassungsmäßigen Charakter der Charta¹⁴¹, und die Frage nach einer Reform der Zusammensetzung des Rates stellt sich mit neuer Dringlichkeit.¹⁴²

Summary¹⁴³

Combating Abstract Threats to International Peace and Security by Means of Legislative Measures of the Security Council: Resolution 1373 (2001) in Context

The events of September 11th have shattered not only the general public, but also some fundamental legal categories of international law. In Resolutions 1368 and 1373 of September 2001, the Security Council of the United Nations determined them as a threat to international peace and security and acknowledged the right to self-defence in accordance with article 51 of the UN N-Charter. Because of US military action in and against Afghanistan, the academic debate until now was very much limited to these issues.

Resolution 1373, however, contains another aspect which so far has not been given sufficient attention. By declaring that any act of international terrorism constituted a threat to international peace and security, the Council went beyond the situation at hand to determine that the mere existence of a phenomenon as such met the requirements of article 39 of the Charter. Consistently, acting under chapter VII of the Charter, the Council enacted in the operative part of the resolution a detailed set of rules to combat this phenomenon, binding upon all member States by virtue of article 25 of the Charter, a catalogue that is general and abstract in nature and, therefore, applies without any limitation in time or place. In doing so, the Council unilaterally transformed central elements of existing international anti-terrorism conventions – the majority of which at that time only had a very limited status of ratifications or had not even entered into force – into a universally binding legal document. Resolution 1373 insofar constitutes a veritable legislative act that knows no precedent in the practice of the Security Council. This gives rise to a variety of legal questions the most important of which is to know whether the Council acted within its powers under the Charter of the UN and what is to be expected in the future. The present study addresses them in four sections.

1. In the first part, the author gives an overview of the existing treaty-based regime against international terrorism and elaborates both on the extent to which and the reasons why the Security Council intervened in this regime by means of Resolution 1373. It is shown that such kind of legislative action is without precedent in the practice of the Council.

¹⁴¹ Grundlegend dazu: Tomuschat (Anm. 8), 216 ff.; Jochen Abr. Frowein, Reactions By Not Directly Affected States to Breaches of Public International Law, in: RdC 248 (1994-IV), 347 ff.; Simma (Anm. 69), 258 ff.; Pierre-Marie Dupuy, The Constitutional Dimension of the Charter Revisited, in: Max Planck YB of UN Law 1 (1997), 1 ff.; Bardo Fassbender, UN Security Council Reform and the Right of Veto. A Constitutional Perspective, Den Haag u.a. 1998.

¹⁴² Dazu zuletzt in anderem Zusammenhang: Christian Tomuschat, "Uniting for Peace" – Ein Rückblick nach 50 Jahren, in: Die Friedenswarte 76 (2001), 289 (303).

¹⁴³ Summary by the author.

2. Departing from this general picture the study proceeds to the specific issue as to whether the Security Council remained within the keeping of article 39 of the Charter when declaring that the phenomenon of international terrorism *per se* threatened international peace and security. This question is answered in the affirmative. It is shown that the Security Council enjoys a wide margin of appreciation with respect to both the factual and the legal evaluation of a given situation. It is true that this discretion is not unlimited. The notion of international peace in article 39 of the Charter is central to the delimitation of its competences with respect to other organs of the United Nations. An interpretation so broad as to allow for the Security Council to address any remote cause of armed conflicts by way of universally binding decisions on the basis of chapter VII of the Charter would not only be incompatible with the separation of powers within the UN, but also violate the sovereignty of member States by disrespecting the fact that UN organs other than the Security Council have not been granted any power to enact binding rules within the realm of their competences. Yet, as is argued, the Council has not exceeded the notion of international peace so understood, since the concept is nevertheless open to a dynamic interpretation and the phenomenon of international terrorism as such is directly linked to the absence of the use of armed force. It is further held that the Charter in general and article 39 in specific contain a sufficient preemptive dimension, which – coupled with the margin of appreciation the Security Council is vested with – permits a subject-matter-specific understanding of what is to be understood as a threat to international peace and security to lay the ground for addressing it comprehensively.

3. It is then demonstrated that article 41 of the Charter serves as a sufficient legal basis for the enactment of general-abstract rules by the Security Council, as long as they are confined to the threat to international peace and security determined as such. The author confronts Resolution 1373 with the dictum of the Appeals Chamber of the International Tribunal for the former Yugoslavia according to which there is no legislature in the UN system and shows that both can be reconciled. It is held that the categorical distinction between peace-enforcement measures on the one hand side and law-enforcing, law-making and law-determining on the other, as demanded by some authors, is not reflected in UN practice. It must also be pointed to the fact that the vast majority of UN member States, in whose name according to article 24 (1) of the Charter the Security Council is acting when discharging its primary responsibility for the maintenance of international peace and security, fully endorsed the approach taken by the Council in what was felt to be a state of emergency.

4. With a view to what may lie ahead, the author argues that while Resolution 1373 could not serve as a legal justification for unilateral military action of member States, the Security Council would have the authority to enforce the provisions of Resolution 1373 towards recalcitrant States on the basis of chapter VII. This, however, would in principle require a renewed determination that there existed a threat to international peace and security in the sense of article 39, unless the situation in question still had a sufficient link to the events of September 11th. With respect to fields other than international terrorism, some authors held prior to Resolution 1373 that nothing precluded the Security Council from developing a similar understanding of article 39 in fields such as arms regulation or the environment. In theory this is correct. However, in particular with respect to the latter field and apart from the uncertainty whether political consensus within the Council could again be reached, a careful distinction ought to be drawn between the absence of the use of force and remote

causes of armed conflicts. Only a carefully designed concept of international peace would prevent the Council from becoming a fully-fledged though hardly lawful world government. Be that as it may, if the Security Council now begins to act as the guardian of the fundamental interests of the international community by making use of true legislative competences, as it has done in Resolution 1373, then new light is shed on the current debate about the constitutional dimension of the Charter and the need for reform of Security Council membership.

