



Generalversammlung Sicherheitsrat

Verteilung: Allgemein
7. Mai 2008
Deutsch
Original: Englisch

**Generalversammlung
Dreiundsechzigste Tagung**

Punkt 81 der provisorischen Liste*

Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene

**Sicherheitsrat
Dreiundsechzigstes Jahr**

Schreiben des Ständigen Vertreters Österreichs bei den Vereinten Nationen vom 18. April 2008 an den Generalsekretär

Es ist mir eine große Ehre und Freude, Ihnen den Abschlussbericht der österreichischen Initiative 2004-2008 über den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und die Herrschaft des Rechts zu übermitteln, den der österreichische Staatssekretär Hans Winkler und der Berichterstatler der österreichischen Initiative, Professor Simon Chesterman, am 7. April 2008 den Vereinten Nationen präsentierten (siehe Anlage). Der Bericht enthält 17 konkrete Empfehlungen, wie der Sicherheitsrat in seinen verschiedenen Tätigkeitsfeldern die Herrschaft des Rechts fördern könnte, um ein auf Regeln beruhendes internationales System zu stärken. Wir hoffen, dass dieser Bericht zu der wichtigen Arbeit der Vereinten Nationen bei der Förderung eines auf Regeln beruhenden internationalen Systems und der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit auf der Grundlage der Herrschaft des Rechts beitragen wird.

Vor vier Jahren rief Österreich eine Initiative zum Thema „Die Rolle des Sicherheitsrats bei der Stärkung eines auf Regeln beruhenden internationalen Systems“ ins Leben. Die österreichische Vertretung organisierte in Zusammenarbeit mit dem Institute for International Law and Justice der New York University School of Law ab November 2004 eine Reihe von sieben Podiumsdiskussionen zu verschiedenen Aspekten des Themas sowie im August 2007 eine Klausurtagung von Experten in Alpbach in Österreich. Wir fühlen uns sehr geehrt durch das große Interesse und die breite Beteiligung der Mitgliedstaaten an diesen Veranstaltungen. Weitere Informationen über die österreichische Initiative zur „Herrschaft des Rechts“, insbesondere der Abschlussbericht und Berichte über frühere Podiumsdiskussionen, können in elektronischer Form von der Website der österreichischen Vertretung (<http://www.bmeia.gv.at/newyorkov>) heruntergeladen werden.

Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie dieses Schreiben und den beigelegten Abschlussbericht als Dokument der Generalversammlung zu Punkt 81 der provisorischen Liste und als Dokument des Sicherheitsrats verteilen ließen.

(Gezeichnet) Gerhard **Pfanzelter**
Botschafter

* A/63/50.

**Anlage zu dem Schreiben des Ständigen Vertreters Österreichs bei den
Vereinten Nationen vom 18. April 2008 an den Generalsekretär**

DER SICHERHEITSRAT DER VEREINTEN NATIONEN UND DIE HERRSCHAFT DES RECHTS

Die Rolle des Sicherheitsrats bei der Stärkung
eines auf Regeln beruhenden internationalen Systems

Abschlussbericht und Empfehlungen
der österreichischen Initiative 2004-2008

Simon Chesterman
Institute for International Law and Justice
New York University School of Law

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	i
Die Empfehlungen im Überblick	iii
Einleitung	1
I. Die Herrschaft des Rechts in den internationalen Beziehungen	3
II. Die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit innerhalb der Staaten	6
III. Der Sicherheitsrat als Geschöpf des Rechts	11
IV. Der Sicherheitsrat als normsetzendes Organ	13
V. Der Sicherheitsrat als Judikativorgan	15
VI. Der Sicherheitsrat und die Rechte des Einzelnen	17
Schlussbetrachtung	21
Anhang I: Tagesordnungen der Podiumsdiskussionsreihe der österreichischen Initiative, 2004-2008	22
Anhang II: Klausurtagung in Alpbach: Der Sicherheitsrat und die Herrschaft des Rechts, 25.-27. August 2007	26

Zusammenfassung

(i) Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ist die mächtigste multilaterale politische Institution. Er ist über seine ursprüngliche Rolle als politisches Forum weit hinausgewachsen und nimmt wichtige rechtliche Funktionen wahr. Traditionell gehört es zu seinen Aufgaben nach Kapitel VII der Charta* der Vereinten Nationen, festzustellen, ob eine Bedrohung des Friedens, ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung stattgefunden hat, und den Mitgliedstaaten konkrete, rechtsverbindliche Verpflichtungen aufzuerlegen. Heute zählen dazu auch die Schaffung komplexer Regelwerke zur Durchsetzung seiner Beschlüsse und die Verabschiedung von Resolutionen von allgemeiner und nicht nur auf konkrete Einzelfälle beschränkter Geltung. Diese erweiterten Befugnisse können schnelles und entschlossenes Handeln erleichtern, werfen jedoch auch Fragen in Bezug auf den rechtlichen Rahmen, in dem der Sicherheitsrat tätig ist, und das Ausmaß der Einhaltung des Rechts durch den Sicherheitsrat selbst auf.

(ii) Der Gedanke der „Herrschaft des Rechts“** wird auf nationaler und internationaler Ebene weit hin befürwortet, ohne dass eine präzise Vorstellung davon besteht, was darunter zu verstehen ist. Unverzichtbare Elemente der Rechtsstaatlichkeit auf nationaler Ebene sind die Rechtsbindung der Staatsgewalt, der Vorrang des Rechts und die Gleichheit vor dem Gesetz. Die Stärkung eines auf Regeln beruhenden internationalen Systems durch die Anwendung dieser Grundsätze auf internationaler Ebene würde Verhalten berechenbarer machen, der Willkür vorbeugen und grundlegende Fairness sicherstellen. Was den Sicherheitsrat betrifft, so würde der verstärkte Rückgriff auf bestehendes Recht und eine stärkere Betonung seiner eigenen Verankerung im Recht eine größere Achtung seiner Beschlüsse gewährleisten.

(iii) Neben ihrer Wichtigkeit für die Friedenskonsolidierung nach Konflikten wird Rechtsstaatlichkeit heute auch als Instrument zur Verhütung oder Beilegung von Konflikten angesehen. Auf dem Weltgipfel 2005 wurde durch die Annahme des Grundsatzes der Schutzverantwortung die Bereitschaft der Mitgliedstaaten gutgeheißen, unter bestimmten begrenzten Umständen durch den Sicherheitsrat kollektive Maßnahmen zu ergreifen. Dieser Beschluss sollte durch eine entschiedene Ablehnung der Straflosigkeit und durch verstärkte Bemühungen um die Herstellung oder Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit in fragilen Staaten unterstützt werden. Die Bindung an das Recht muss auch für diejenigen gelten, die intervenieren.

(iv) Der Sicherheitsrat ist zwar ein Geschöpf des Rechts, doch gibt es kein formales Verfahren zur Überprüfung seiner Beschlüsse; seine Autorität kann letztlich nur Gegenstand politischer Sanktionen sein. So könnte die Generalversammlung die Autorität des Sicherheitsrats in Frage stellen, oder es könnte zur individuellen oder kollektiven Weigerung kommen, seine Beschlüsse zu befolgen. Es liegt in niemandes Interesse, die Belastbarkeit dieser politischen Grenzen auf die Probe zu stellen. Der Sicherheitsrat seinerseits sollte sich darauf beschränken, seine außerordentlichen Befugnisse für außerordentliche Zwecke einzusetzen. Wenn es notwendig ist, Resolutionen mit normsetzendem Charakter zu verabschieden, wird deren Achtung durch einen Prozess, bei dem Transparenz, Mitwirkung und Rechenschaftslegung gewährleistet sind, erhöht werden. Wenn er die Ausübung richter-

* Österreich: Satzung (siehe öBGBI. Nr. 120/156 idF BGBI. Nr. 294/1965, BGBI. Nr. 258/1968, BGBI. Nr. 633/1973).

** „Rule of Law“, im innerstaatlichen Bereich meist „Rechtsstaatlichkeit“ (Anm. d. Übs.).

licher Funktionen vorsieht, sollte der Sicherheitsrat die bereits vorhandenen Einrichtungen des Völkerrechts nutzen.

(v) Gegen Einzelpersonen gerichtete gezielte Sanktionen sind zu einer Herausforderung für die Autorität des Sicherheitsrats geworden: In verschiedenen Gerichtsständen kam es zu Anfechtungen, und es zeigt sich, dass die Sanktionen nicht immer streng angewendet werden. Der Sicherheitsrat sollte hier proaktiv handeln, indem er „faire und klare Verfahren“ zum Schutz der Rechte der von seinen Beschlüssen betroffenen Personen weiter verbessert, Mindeststandards einhält und selbst für regelmäßige Überprüfungen sorgt.

(vi) Die Legitimität und Wirksamkeit des Sicherheitsrats ist dann am größten, wenn er sich selbst der Herrschaft des Rechts unterwirft. Auch wenn der Tätigkeit des Sicherheitsrats rechtliche Grenzen gesetzt sind, ist die wichtigste Grenze die Selbstbeschränkung. Die Bereitschaft der Mitgliedsstaaten, die Autorität des Sicherheitsrats anzuerkennen, hängt zu einem erheblichen Teil davon ab, wie verantwortungsvoll er mit seinen außerordentlichen Befugnissen umgeht und wie er darüber Rechenschaft ablegt – und wie dies wahrgenommen wird. Es liegt daher im Interesse aller Mitgliedsstaaten und des Sicherheitsrats selbst, die Herrschaft des Rechts zu fördern und ein auf Regeln beruhendes internationales System zu stärken.

Die Empfehlungen im Überblick

Empfehlung 1.

Der Sicherheitsrat sollte bei der Behandlung der auf seiner Tagesordnung stehenden Angelegenheiten die Bedeutung der Herrschaft des Rechts betonen. Dazu gehört, dass er auf die Einhaltung und Förderung des Völkerrechts hinweist und dass er sicherstellt, dass seine eigenen Beschlüsse fest in diesem Rechtskorpus verankert sind, namentlich der Charta der Vereinten Nationen, den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, den internationalen Menschenrechtsnormen, dem humanitären Völkerrecht und dem Völkerstrafrecht.

Empfehlung 2.

Die Anerkennung der Tatsache, dass sich die Befugnisse des Sicherheitsrats aus dem Recht herleiten und durch das Recht ausgeübt werden, wird eine größere Achtung der Sicherheitsratsbeschlüsse gewährleisten. Im Rahmen seiner eigenen Bindung an die Herrschaft des Rechts sollte sich der Sicherheitsrat eine formelle Geschäftsordnung geben und sich nicht länger auf eine vorläufige Geschäftsordnung stützen.

Empfehlung 3.

Bei der Einrichtung von Einsätzen der Vereinten Nationen sollte der Sicherheitsrat größeres Gewicht auf die Herstellung oder Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit legen. Dazu können Mechanismen zur Unrechtsaufarbeitung während eines Übergangsprozesses, aber auch Maßnahmen zum Aufbau von Mechanismen für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten gehören. In einer Phase des Übergangs kann es erforderlich sein, temporäre Institutionen einzurichten, um Straflosigkeit zu bekämpfen, Rachemorde zu verhüten und die Grundlagen für eine nachhaltigere Ordnung zu schaffen.

Empfehlung 4.

Der Sicherheitsrat sollte in Zusammenarbeit mit anderen Teilen des Systems der Vereinten Nationen, insbesondere der Kommission für Friedenskonsolidierung, der Gruppe für Koordinierung und Ressourcen im Bereich Rechtsstaatlichkeit und der Einheit für Rechtsstaatlichkeit, vor allem darauf achten, nach dem Abschluss eines Einsatzes der Vereinten Nationen die Nachhaltigkeit der Maßnahmen zur Rechtsstaatsförderung sicherzustellen.

Empfehlung 5.

Wenn der Sicherheitsrat Maßnahmen zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ergreift, sollte er Mechanismen der Strafrechtspflege unterstützen und seine Ablehnung der Straflosigkeit bekräftigen. Wo die örtlichen Einrichtungen nicht willens oder nicht in der Lage sind, diejenigen, die für internationale Verbrechen verantwortlich sind, strafrechtlich zu verfolgen, sollte der Sicherheitsrat geeignete Maßnahmen erwägen, um eine strafrechtliche Verfolgung zu fördern oder zu erzwingen, wozu auch die im Römischen Statut vorgesehene Unterbreitung einer Angelegenheit an den Internationalen Strafgerichtshof zählt, und für Zusammenarbeit zu sorgen, damit die Täter vor Gericht gestellt werden.

Empfehlung 6.

Der Sicherheitsrat sollte bereit sein, im Namen der internationalen Gemeinschaft tätig zu werden, um die Schutzverantwortung auszuüben. Wie auf dem Weltgipfel 2005 erklärt wurde, sollte dies im Einklang mit der Charta, namentlich Kapitel VII, auf der Grundlage einer Einzelfallentscheidung und gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit den zuständigen Regionalorganisationen geschehen, falls friedliche Mittel sich als unzureichend erweisen und die nationalen Behörden offenkundig dabei versagen, ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen.

Empfehlung 7.

Um Konflikte zu verhüten und das Umfeld nach Konflikten zu stabilisieren, sollte sich der Sicherheitsrat um verstärkte Zusammenarbeit mit den regionalen Abmachungen und Organisationen bemühen, die die Rechtsstaatlichkeit auf regionaler Ebene fördern können.

Empfehlung 8.

Der Sicherheitsrat sollte den Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf Frauen und deren wichtiger Rolle bei der Konfliktlösung sowie bei Friedensverhandlungen und bei der Friedenskonsolidierung besondere Aufmerksamkeit widmen und für eine wirksamere und kohärentere Durchführung der Resolution 1325 (2000) über Frauen und Frieden und Sicherheit sorgen. Der Sicherheitsrat sollte den Generalsekretär erneut auffordern, mehr Frauen zu Sonderbeauftragten oder Sondergesandten zu ernennen, auch als Leiterinnen von Einsätzen der Vereinten Nationen.

Empfehlung 9.

Der Sicherheitsrat sollte gewährleisten, dass die Vereinten Nationen selbst bei allen ihren Maßnahmen zur Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit rechtsstaatliche Prinzipien achten. Wenn der Sicherheitsrat einen Einsatz der Vereinten Nationen genehmigt, sollte er geeignete Maßnahmen ergreifen, um die Umsetzung der Nulltoleranzpolitik des Generalsekretärs gegenüber sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch durch Personal der Vereinten Nationen wie auch der Empfehlungen in der Umfassenden Strategie zur künftigen Beseitigung sexueller Ausbeutung und sexuellen Missbrauchs bei Friedenssicherungseinsätzen der Vereinten Nationen und in der Umfassenden Strategie für Hilfe und Unterstützung für Opfer sexueller Ausbeutung und sexuellen Missbrauchs zu unterstützen. Insbesondere sollte der Sicherheitsrat

(i) den Mitgliedstaaten, die Personal beitragen oder abstellen, nahe legen, angemessene Präventivmaßnahmen zu ergreifen, einschließlich der Abhaltung einsatzvorbereitender Schulungen, und dafür zu sorgen, dass sie in der Lage sind, ihre Staatsangehörigen für strafbares Verhalten zur Rechenschaft zu ziehen;

(ii) den Generalsekretär bei seinen Bemühungen unterstützen, förmliche Zusicherungen der truppenstellenden Staaten einzuholen, dass sie die Gerichtsbarkeit über ihr Personal ausüben werden;

(iii) seine Entschlossenheit bekräftigen, die Opfer in den Mittelpunkt seiner Aufmerksamkeit zu stellen, indem er seine Unterstützung für die Umfassende Strategie für Hilfe und Unterstützung für Opfer sexueller Ausbeutung und sexuellen Missbrauchs bekundet.

Empfehlung 10.

Der Sicherheitsrat sollte sich darauf beschränken, seine außerordentlichen Befugnisse für außerordentliche Zwecke einzusetzen. Die Ausübung dieser Befugnisse sollte zeitlich begrenzt sein und einer regelmäßigen Überprüfung unterliegen; in der Regel sollte der Sicherheitsrat Eingaben der betroffenen Staaten (zum Beispiel nach den Artikeln 31 und 32 der Charta der Vereinten Nationen) und nach Möglichkeit von Einzelpersonen zulassen. Generell sollte der Sicherheitsrat nicht über Angelegenheiten entscheiden, die nicht entschieden werden müssen; er sollte eher vorläufige Antworten geben als dauerhafte Lösungen festlegen.

Empfehlung 11.

Verabschiedet der Sicherheitsrat eine Resolution mit normsetzendem Charakter, die eher allgemeine als spezifische Auswirkungen hat, werden die Legitimität und die Achtung dieser Resolution durch einen Prozess, bei dem Transparenz, Mitwirkung und Rechenschaftslegung gewährleistet sind, erhöht werden. Dazu sollte Folgendes gehören:

- (i) die Abhaltung öffentlicher Debatten über die vorgesehene Resolution,
- (ii) umfangreiche Konsultationen mit den Mitgliedern der Vereinten Nationen und anderen besonders betroffenen Parteien und
- (iii) ein Verfahren zur Überprüfung der Resolution innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens.

Empfehlung 12.

Da jede „normsetzende“ Resolution Ausnahmecharakter hat, sollte sie in der Regel nach Ablauf eines vom Sicherheitsrat in der Resolution festgelegten Zeitraums außer Kraft treten („Verfallsklausel“), sofern der Sicherheitsrat nicht ausdrücklich beschließt, sie zu verlängern.

Empfehlung 13.

Der Sicherheitsrat sollte die bestehenden gerichtlichen Institutionen des Völkerrechts unterstützen und häufiger auf sie zurückgreifen. Dazu gehört

- (i) die Förderung der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten vor dem Internationalen Gerichtshof,
- (ii) die Anforderung von Gutachten des Internationalen Gerichtshofs und
- (iii) die Verweisung von Angelegenheiten an den Internationalen Strafgerichtshof.

Empfehlung 14.

Um eine Vermehrung kostspieliger neuer Gerichtshöfe und eine Fragmentierung des Völkerrechts zu vermeiden, sollte der Sicherheitsrat nur unter außergewöhnlichen Umständen gerichtliche Ad-hoc-Institutionen schaffen.

Empfehlung 15.

Der Sicherheitsrat sollte proaktiv handeln, indem er „faire und klare Verfahren“ zum Schutz der Rechte der von seinen Beschlüssen betroffenen Personen weiter verbessert. Dazu sollten folgende Mindeststandards gehören:

(i) das Recht, über die vom Sicherheitsrat ergriffenen Maßnahmen informiert zu werden und den zur Last gelegten Sachverhalt zu kennen, einschließlich einer Falldarstellung und Angaben darüber, wie Anträge auf Überprüfung und auf Ausnahmen gestellt werden können,

(ii) das Recht, innerhalb eines angemessenen Zeitraums von dem zuständigen beschlussfassenden Organ (auf schriftlichem Weg) gehört zu werden und dabei von einem Rechtsbeistand unterstützt oder vertreten zu werden, und

(iii) das Recht auf Überprüfung durch einen wirksamen, unparteiischen und unabhängigen Mechanismus, der in der Lage ist, Abhilfe zu schaffen, beispielsweise durch Aufhebung der Maßnahme oder eine Entschädigung.

Empfehlung 16.

Der Sicherheitsrat sollte gezielte Individualsanktionen, insbesondere das Einfrieren von Vermögenswerten, aus eigener Initiative regelmäßig selbst überprüfen. Die Häufigkeit dieser Überprüfungen sollte in einem angemessenen Verhältnis zu den betroffenen Rechten und Interessen stehen.

Empfehlung 17.

Aufbauend auf Neuerungen der jüngsten Zeit, wie etwa der Schaffung der Anlaufstelle ("Focal Point"), sollte der Sicherheitsrat den Generalsekretär bitten, ihm mögliche Optionen zur weiteren Stärkung der Legitimität und Wirksamkeit der Sanktionsregime vorzuschlagen, wobei besonders darauf zu achten ist, dass die Informationsquellen und -methoden ebenso wie die Rechte des Einzelnen durch die Einhaltung von Mindeststandards, einschließlich des Rechts auf Überprüfung, geschützt werden müssen.

Einleitung

1. In der Charta der Vereinten Nationen wurde der Sicherheitsrat als politisches Organ mit der Hauptverantwortung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit geschaffen. Seine Beschlüsse sind für alle Mitgliedstaaten verbindlich; er gilt allgemein als die mächtigste und wichtigste internationale Institution.

2. In der Praxis hängt die tatsächliche Autorität des Sicherheitsrats von der Einigkeit seiner fünf ständigen Mitglieder und von der Legitimität ab, die ihm seitens der Mitglieder der Vereinten Nationen zuerkannt wird. Während die Wirksamkeit des Sicherheitsrats in der Zeit des Kalten Krieges begrenzt war, fand in den neunziger Jahren eine starke Ausweitung seiner Aktivitäten statt. Von 1946 bis 1989 trat der Sicherheitsrat 2.903 Mal zusammen und verabschiedete 646 Resolutionen, im Durchschnitt weniger als 15 im Jahr; im darauf folgenden Jahrzehnt trat er 1.183 Mal zusammen und verabschiedete 638 Resolutionen, im Durchschnitt rund 64 pro Jahr. In den ersten 44 Jahren seines Bestehens machte der Sicherheitsrat in 24 Resolutionen seine Befugnis zur Ergreifung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen geltend; 1993 verabschiedete er bereits ebenso viele derartige Resolutionen in einem Jahr. Der Sicherheitsrat hat zudem seinen Tätigkeitsbereich ausgeweitet, der inzwischen die Einsetzung internationaler Strafgerichtshöfe, die Aufrechterhaltung komplexer Sanktionsregime, den Schutz von Zivilpersonen und die vorübergehende Verwaltung von Hoheitsgebieten einschließt. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten übernahm der Sicherheitsrat eine noch wichtigere Rolle bei der Bekämpfung des Terrorismus und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen.

3. So ist der Sicherheitsrat über seine ursprüngliche Rolle als politisches Forum hinausgewachsen und nimmt häufig wichtige rechtliche Aufgaben wahr: Er legt verbindliche Regeln von allgemeiner Geltung fest, trifft Rechts- und Tatsachenfeststellungen und überwacht die Durchführung seiner Beschlüsse. Diese neuen Funktionen des Sicherheitsrats – als Normsetzungs-, Judikativ- und Exekutivorgan – haben schnelles und entschlossenes Handeln als Reaktion auf wahrgenommene Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit auf der Grundlage des Völkerrechts ermöglicht. Gleichzeitig werfen sie jedoch Fragen im Hinblick auf die rechtlichen Parameter auf, die bestimmen, wie die neuen Funktionen des Sicherheitsrats ausgeübt werden.

4. Im Jahr 2004 begann die Ständige Vertretung Österreichs bei den Vereinten Nationen gemeinsam mit dem Institute for International Law and Justice der New York University School of Law mit der Veranstaltung einer Reihe von Podiumsdiskussionen, um die „Rolle des Sicherheitsrats bei der Stärkung eines auf Regeln beruhenden internationalen Systems“ zu untersuchen. Vertreter der Diplomatie, der Vereinten Nationen und von Wissenschaft und Forschung untersuchten die Rolle des Sicherheitsrats als „Weltgesetzgeber“ (November 2004), „Weltjudikative“ (Oktober 2005) und „Weltexekutive“ (Oktober 2006). In thematischen Diskussionen wurden zudem die Natur eines auf Regeln beruhenden internationalen Systems (Mai 2005) und die Beziehung zwischen dem Sicherheitsrat und dem Einzelnen (März 2007) untersucht. Diese offiziellen Gesprächsrunden wurden durch eine internationale Beratungsgruppe, die das Projekt beratend begleitete und auch Sachbeiträge leistete, und eine Expertenklausur in Alpbach in Österreich (August 2007) ergänzt. Ein Entwurf der Schlussfolgerungen der Initiative wurde bei einer abschließenden Podiumsdiskussion in New York (November 2007) erörtert. Der Abschlussbericht soll bei einem Podiumsgespräch in New York (April 2008) vor-

gestellt werden. Die Tagesordnungen der verschiedenen Podiumsdiskussionen sind in einem Anhang zu diesem Dokument zusammengestellt.

5. Dieser Bericht ist eine Zusammenfassung der wesentlichen Feststellungen und enthält konkrete Empfehlungen, wie die Rolle des Sicherheitsrats bei der Stärkung eines auf Regeln beruhenden internationalen Systems gefördert werden kann. In Kapitel I wird untersucht, was „die Herrschaft des Rechts“ in den internationalen Angelegenheiten bedeutet, während Kapitel II sich damit befasst, wie dieser Begriff von internationalen Organisationen, insbesondere den Vereinten Nationen und dem Sicherheitsrat, verwendet wird. In Kapitel III wird erörtert, wie solche Konzepte auf den Sicherheitsrat selbst angewandt werden könnten, bevor auf konkrete Fälle der Sicherheitsratstätigkeit eingegangen wird: auf quasi-normsetzende Resolutionen in Kapitel IV und auf quasi-judikative Funktionen in Kapitel V. In Kapitel VI werden Fälle der Anfechtung der Autorität des Sicherheitsrats behandelt, die sich im Zusammenhang mit gezielten Sanktionen gegen Einzelpersonen ergeben haben, und Möglichkeiten vorgeschlagen, wie der Sicherheitsrat darauf in einer Weise reagieren könnte, die seine eigene Legitimität erhöht, ohne die Wirksamkeit des Sanktionsregimes zu untergraben.

6. Die Empfehlungen sind in dem Bericht fett gedruckt. Sie sollen pragmatisch und realistisch sein und enthalten keine Vorschläge, die eine Änderung der Charta erfordern oder mit der verengten Betrachtung der Außenpolitik bestimmter Staaten verbunden sind. Sie stellen einen Versuch dar, den Interessen der großen wie auch der kleinen Staaten, der ständigen wie auch der nichtständigen Sicherheitsratsmitglieder, der Entwicklungsländer wie auch der entwickelten Länder Rechnung zu tragen. Sie werden hier als Beitrag für eine weitergehende Erörterung vorgelegt, um die Rolle des Sicherheitsrats bei der Stärkung eines auf Regeln beruhenden internationalen Systems und der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit unter der Herrschaft des Rechts zu unterstützen.

I. Die Herrschaft des Rechts in den internationalen Beziehungen

7. Auf dem Weltgipfel der Vereinten Nationen im September 2005 erkannten die Mitgliedstaaten einvernehmlich die Notwendigkeit an, „den Grundsatz der Herrschaft des Rechts auf nationaler wie auch internationaler Ebene allgemein einzuhalten und anzuwenden“ und bekräftigten ihr Bekenntnis zu „einer auf der Herrschaft des Rechts und des Völkerrechts beruhenden internationalen Ordnung“.¹ Damit wiederholten sie frühere Forderungen in Dokumenten wie der Erklärung von 1970 über freundschaftliche Beziehungen, die auf die „Förderung der Herrschaft des Rechts in den Beziehungen zwischen den Nationen“ verwies², und der Millenniums-Erklärung, in der die Mitgliedstaaten den Beschluss trafen, „die Achtung vor dem Primat des Rechts sowohl in den internationalen als auch den nationalen Angelegenheiten zu stärken“.³

8. Ein derart hohes Maß an Konsens über die Vorzüge der Herrschaft des Rechts ist zum Teil deswegen möglich, weil es sich dabei um einen relativ unbestimmten Begriff handelt. In vielen einzelstaatlichen Rechtssystemen wird seit langem darüber debattiert, ob Rechtsstaatlichkeit auf die formalen Aspekte einer Rechtsordnung, wie ihre Institutionen und Verfahren, begrenzt ist oder ob sie auch materielle Ziele wie den Schutz bestimmter Rechte oder die Erreichung besonderer wirtschaftlicher Ziele einschließen soll. Erhebliche Unterschiede bestehen zudem zwischen dem Verständnis von Rechtsstaatlichkeit im angloamerikanischen und im kontinentaleuropäischen Rechtskreis sowie in anderen Rechtstraditionen.

9. Noch schwieriger wird es, wenn der Begriff der Rechtsstaatlichkeit auf die internationale Ebene übertragen wird. Der historische Ursprung der Rechtsstaatlichkeit liegt in den Bemühungen, die Macht eines Souveräns zu regeln und zu begrenzen – die „Herrschaft des Rechts“ (*rule of law*) unterscheidet sich demnach von der „Herrschaft des Menschen“ (*rule of man*), bei der Macht nach der Willkür eines absoluten Herrschers ausgeübt wird, und von der „Herrschaft durch Recht“ (*rule by law*), bei der der Herrscher Macht zwar nicht willkürlich ausübt, selbst jedoch nicht eigentlich dem Recht unterworfen ist. In einer nationalen Rechtsordnung steht der Souverän an der Spitze einer vertikalen Hierarchie aller Rechtssubjekte, während man im internationalen Bereich davon ausgeht, dass die Träger der Souveränität die Staaten sind, die sich auf horizontaler Ebene in souveräner Gleichheit gegenüberstehen.

10. 2004 gab der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, eine ausführliche Definition der Herrschaft des Rechts als eines Begriffs „im Mittelpunkt der Mission der Organisation. Er bezieht sich auf ein staatsrechtliches Prinzip, nach dem alle Personen, Institutionen und Körperschaften, öffentliche wie private, einschließlich des Staates selbst, an Gesetze gebunden sind, die öffentlich verkündet und in gleicher Weise angewandt werden, über deren Einhaltung unabhängige Gerichte wachen und die mit den internationalen Menschenrechtsnormen und -standards im Einklang stehen. Dazu gehört ebenso, dass die Einhaltung der Grundsätze des Vorrangs des Rechts, der Gleichheit vor dem Gesetz, der Verantwortlichkeit gegenüber dem Gesetz, der fairen Anwendung des Rechts, der Gewaltenteilung, der Mitwirkung an Entscheidungsprozessen, der Rechtssicherheit, der

¹ Resolution der Generalversammlung 60/1 (2005), Ziff. 134.

² Resolution der Generalversammlung 2625 (XXV).

³ Resolution der Generalversammlung 55/2 (2000), Ziff. 9.

Vermeidung von Willkür sowie der Verfahrens- und Rechtstransparenz durch entsprechende Maßnahmen gewährleistet werden muss.“⁴

11. Hieraus und aus einer Betrachtung von Rechtstraditionen lassen sich drei Grundelemente von Rechtsstaatlichkeit ableiten. Erstens darf die Macht des Souveräns nicht willkürlich ausgeübt werden. Dies bedeutet die Ablehnung einer „Herrschaft des Menschen“ und erfordert, dass Gesetze nicht rückwirkend gelten dürfen und dass sie zugänglich und klar sein müssen. Zweitens muss das Recht auch für den Souverän und die Instrumente des Staates gelten, und eine unabhängige Institution wie die Richterschaft muss das Recht auf den Einzelfall anwenden. Hierin liegt ein Unterschied zur „Herrschaft durch Recht“. Drittens muss das Recht für alle Rechtssubjekte gleichermaßen gelten und allen ohne nachteilige Diskriminierung gleichen Schutz bieten. Das Recht soll von allgemeiner Geltung sein und gleichmäßig durchgesetzt werden; es soll so gestaltet sein, dass es befolgt werden kann. Diese Elemente der Kerndefinition des Begriffs werden üblicherweise in der Verfassung des Staates verkündet und lassen sich wie folgt zusammenfassen: (i) Rechtsbindung der Staatsgewalt, (ii) Vorrang des Rechts und (iii) Gleichheit vor dem Gesetz.

12. Die „Herrschaft des Rechts“ auf internationaler Ebene kann als Anwendung dieser rechtsstaatlichen Prinzipien auf die Beziehungen zwischen den Staaten sowie den sonstigen Völkerrechtssubjekten und -objekten verstanden werden. Nicht alle Elemente sind jedoch direkt übertragbar. Während man sich die innerstaatliche Rechtsordnung als vertikale Hierarchie vorstellen kann, fehlt der „anarchischen Gesellschaft“ ein solches Ordnungsprinzip. Für die Übertragung der Idee der Rechtsstaatlichkeit auf die internationale Ebene ist es daher notwendig, die Funktionen zu untersuchen, denen sie dienen soll.

13. Der erste Aspekt, die Rechtsgebundenheit, bedeutet, dass Macht nicht willkürlich ausgeübt werden darf. Schritte in Richtung einer „internationalen Rechtsstaatlichkeit“ auf diesem Gebiet würden eine weitere Kodifizierung des Inhalts des Völkerrechts sowie der Art und Weise, in der es geschaffen wird, beinhalten; rechtsstaatliche Elemente wie die Rechtsklarheit werden untergraben, wenn die Rechtsordnung fragmentiert ist⁵ und wenn geltend gemacht wird, dass neben Festlegungen der Legalität auch rechtlich unbestimmte Kategorien der „Legitimität“ bestehen. Beim Sicherheitsrat ist die Tatsache, dass er sich nach wie vor auf eine vorläufige Geschäftsordnung stützt – anstatt sich eine formelle Geschäftsordnung nach Artikel 30 der Charta der Vereinten Nationen zu geben –, ein kleines Beispiel für die anhaltende Unbestimmtheit in der Arbeit einer wichtigen Institution, ein Umstand, dem in diesem Fall leicht abgeholfen werden kann.

14. Der zweite Aspekt, der Vorrang des Rechts, unterscheidet die Herrschaft des Rechts von der Herrschaft durch Recht. Diese Unterscheidung trifft auf die völkerrechtliche Ordnung allerdings weniger zu, in der es in erster Linie nicht um die Beziehung zwischen Untertan und Souverän, sondern um die Beziehungen von Rechtssubjekt zu Rechtssubjekt geht. In einer solchen Ordnung sind Elemente wie die Gewaltenteilung weniger wichtig als die Möglichkeit, abschließende Antworten auf Rechtsfragen zu geben. Fortschritte bei der Herrschaft des Rechts wären eine verstärkte Annahme der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofs und anderer unabhängiger Gerichtshöfe und die Bestätigung, dass das Völkerrecht auf internationale Organisationen im Allgemeinen und den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im Besonderen Anwendung findet.

⁴ Dokument S/2004/616 (2004), Ziff. 6. Siehe auch Dokument A/61/636-S/2006/980 (2006).

⁵ Dokument A/CN.4/L.682 (2006).

15. Der dritte Aspekt der Kerndefinition, die Gleichheit vor dem Recht, wirft die Frage auf, wer das eigentliche Rechtssubjekt ist. Die Gleichheit der Menschen vor dem Gesetz ist eine formale Einschränkung der Ausübung der öffentlichen Gewalt durch die staatlichen Institutionen; im Kontext der souveränen Gleichheit der Staaten hat sie eine sehr unterschiedliche Bedeutung. Die Beziehung des Einzelnen zum Staat ist durch ihre Unfreiwilligkeit definiert: Gewöhnlich sucht man sich den Staat, dessen Gesetzen man untersteht, nicht aus. Rechtssysteme behandeln juristische Personen, wie etwa Körperschaften, häufig unterschiedlich von natürlichen Personen; die formale Gleichheit der Staaten als solche braucht daher nicht überbetont zu werden. Schritte in Richtung einer internationalen „Rechtsstaatlichkeit“ auf diesem Gebiet wären unter anderem eine allgemeinere und gleichmäßigere Anwendung des Völkerrechts auf die Staaten und andere Rechtsträger. Auch die Korrektur struktureller Unregelmäßigkeiten wie des Vetorechts, das die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats gegenüber den Beschlüssen des Sicherheitsrats derzeit genießen, könnte dazu gehören; dies überschreitet jedoch den Rahmen dieses Berichts.

Empfehlung 1.

Der Sicherheitsrat sollte bei der Behandlung der auf seiner Tagesordnung stehenden Angelegenheiten die Bedeutung der Herrschaft des Rechts betonen. Dazu gehört, dass er auf die Einhaltung und Förderung des Völkerrechts hinweist und dass er sicherstellt, dass seine eigenen Beschlüsse fest in diesem Rechtskorpus verankert sind, namentlich der Charta der Vereinten Nationen, den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, den internationalen Menschenrechtsnormen, dem humanitären Völkerrecht und dem Völkerstrafrecht.

Empfehlung 2.

Die Anerkennung der Tatsache, dass sich die Befugnisse des Sicherheitsrats aus dem Recht herleiten und durch das Recht ausgeübt werden, wird eine größere Achtung der Sicherheitsratsbeschlüsse gewährleisten. Im Rahmen seiner eigenen Bindung an die Herrschaft des Rechts sollte sich der Sicherheitsrat eine formelle Geschäftsordnung geben und sich nicht länger auf eine vorläufige Geschäftsordnung stützen.

II. Die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit innerhalb der Staaten

16. Seit 1948 die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte verabschiedet wurde, propagieren Menschenrechtsverträge die Rechtsstaatlichkeit als Grundlage eines die Rechte achtenden Staates; die Entwicklungsakteure, namentlich die Geberstaaten, betonten seit den 1960er Jahren die Rechtsstaatlichkeit als wesentliche Voraussetzung für Wirtschaftswachstum, und in jüngerer Zeit haben sich Sicherheitsakteure, namentlich der Sicherheitsrat, zu Fürsprechern der Rechtsstaatlichkeit als einer Form der Konfliktlösung gemacht.

17. Abgesehen von einer Bezugnahme auf die Verschlechterung der öffentlichen Ordnung in Kongo in der Präambel einer Resolution aus dem Jahr 1961⁶ verwendete der Sicherheitsrat die Formulierung „Rechtsstaatlichkeit“ erstmals in der Resolution 1040 (1996), in der er seine Unterstützung für die Anstrengungen des Generalsekretärs zur Förderung „der nationalen Aussöhnung, der Demokratie, der Sicherheit und der Rechtsstaatlichkeit in Burundi“⁷ bekundete. (Im französischen Text wurde Rechtsstaatlichkeit mit „*le rétablissement de l'ordre*“ wiedergegeben.) In der Folge wurden in zahlreiche Friedenssicherungseinsätze größere Rechtsstaatskomponenten integriert, etwa in Guatemala (1997), der Demokratischen Republik Kongo (seit 1999), Liberia (seit 2003), Côte d’Ivoire (seit 2004) und Haiti (seit 2004). Solche Missionen haben in der Regel ein breites Mandat, in dem die „Wiederherstellung“ oder „Wiederherstellung und Aufrechterhaltung“ der Rechtsstaatlichkeit gefordert wird, ohne zu erklären, was damit gemeint sein könnte. In der Praxis beinhaltet dies normalerweise vor allem die Schulung der Polizei und des Justiz- und Gefängnispersonals, Hilfe bei der Institutionenbildung, Beratung zu Fragen der Rechtsreform und Überwachung mit Schwerpunkt auf dem Justizsektor und den Menschenrechtsnormen. Weniger Aufmerksamkeit wurde beispielsweise dem Bodenrecht gewidmet, trotz seiner Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung und seiner Rolle als potenzielle Konfliktursache.

18. In zwei Fällen, Kosovo (seit 1999) und Osttimor/Timor-Leste (1999-2002), tragen beziehungsweise trugen die Vereinten Nationen direkte Verantwortung für die Verwaltung eines Hoheitsgebiets, wozu auch die Kontrolle der Polizei und der Strafvollzugsdienste sowie die Verwaltung der Justiz gehören. In Bosnien und Herzegowina übten sie ab 1996 über das Büro des Hohen Beauftragten ähnliche Befugnisse aus.

19. Der Sicherheitsrat hat nicht nur nationale rechtsstaatliche Institutionen unterstützt oder ersetzt, sondern auch internationale Ad-hoc-Strafgerichtshöfe für Verfahren im Zusammenhang mit den gewaltsamen Konflikten im ehemaligen Jugoslawien (1991-99) und in Ruanda (1994) errichtet. Sogenannte hybride Gerichtshöfe wie der Sondergerichtshof für Sierra Leone, die Außerordentlichen Kammern in den Gerichten Kambodschas und der Sondergerichtshof für Libanon stellen einen Versuch dar, internationale Aufsicht mit lokaler Eigenverantwortung und dem Aufbau nationaler Kapazitäten zu vereinen. Der Sondergerichtshof für Sierra Leone wurde auf „Ersuchen“ des Sicherheitsrats in Resolution 1315 (2000) errichtet, während der Sondergerichtshof für Libanon in Ermangelung der Zustimmung einer der Parteien auf Grundlage der Autorität des Sicherheitsrats eingesetzt wurde.⁸

⁶ Resolution des Sicherheitsrats 161 B (1961), Präambel.

⁷ Resolution des Sicherheitsrats 1040 (1996), Ziff. 2.

⁸ Siehe Abschnitt V.

20. Der Sicherheitsrat hat außerdem seine Befugnis nach dem Römischen Statut ausgeübt, um eine Angelegenheit dem Internationalen Strafgerichtshof zu unterbreiten, so im März 2005 in Zusammenhang mit der Situation in Darfur (Sudan).⁹

21. Die Bereitschaft des Sicherheitsrats, in Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit innerhalb von Staaten tätig zu werden, wurde auf dem Weltgipfel 2005 bekräftigt, der sich zu einer Schutzverantwortung bekannte. Die Mitgliedstaaten bekundeten ihre Bereitschaft, über den Sicherheitsrat gemeinsame Maßnahmen zu ergreifen, falls friedliche Mittel sich als unzureichend erweisen und die nationalen Behörden offenkundig dabei versagen, ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen.¹⁰

22. Es besteht heute kein Zweifel daran, dass die Stützung einer im Zusammenbruch befindlichen Rechtsstaatlichkeit innerhalb von Staaten eine wichtige Funktion des Sicherheitsrats darstellt. Es müssen jedoch Maßnahmen ergriffen werden, um die Tätigkeiten des Sicherheitsrats zur Bekämpfung von Straflosigkeit zu konsolidieren, die Wichtigkeit der Rechtsstaatlichkeit bei allen Einsätzen der Vereinten Nationen zu bekräftigen und die Nachhaltigkeit der Maßnahmen zur Rechtsstaatsförderung durch eine verbesserte Koordinierung mit Organen wie der neu eingesetzten Gruppe für Koordinierung und Ressourcen im Bereich Rechtsstaatlichkeit und der dazu gehörenden Einheit für Rechtsstaatlichkeit¹¹ sowie mit der Kommission für Friedenskonsolidierung¹² sicherzustellen.

Empfehlung 3.

Bei der Einrichtung von Einsätzen der Vereinten Nationen sollte der Sicherheitsrat größeres Gewicht auf die Herstellung oder Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit legen. Dazu können Mechanismen zur Unrechtsaufarbeitung während eines Übergangsprozesses, aber auch Maßnahmen zum Aufbau von Mechanismen für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten gehören. In einer Phase des Übergangs kann es erforderlich sein, temporäre Institutionen einzurichten, um Straflosigkeit zu bekämpfen, Rachemorde zu verhüten und die Grundlagen für eine nachhaltigere Ordnung zu schaffen.

Empfehlung 4.

Der Sicherheitsrat sollte in Zusammenarbeit mit anderen Teilen des Systems der Vereinten Nationen, insbesondere der Kommission für Friedenskonsolidierung, der Gruppe für Koordinierung und Ressourcen im Bereich Rechtsstaatlichkeit und der Einheit für Rechtsstaatlichkeit, vor allem darauf achten, nach dem Abschluss eines Einsatzes der Vereinten Nationen die Nachhaltigkeit der Maßnahmen zur Rechtsstaatsförderung sicherzustellen.

⁹ Resolution des Sicherheitsrats 1593 (2003), Ziff. 1.

¹⁰ Resolution der Generalversammlung 60/1 (2005), Ziff. 139; vgl. auch Resolution des Sicherheitsrats 1674 (2006), Ziff. 4.

¹¹ Dokument A/61/636-S/2006/980 (2006).

¹² Resolution der Generalversammlung 60/180 (2005), Ziff. 16.

Empfehlung 5.

Wenn der Sicherheitsrat Maßnahmen zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ergreift, sollte er Mechanismen der Strafrechtspflege unterstützen und seine Ablehnung der Straflosigkeit bekräftigen. Wo die örtlichen Einrichtungen nicht willens oder nicht in der Lage sind, diejenigen, die für internationale Verbrechen verantwortlich sind, strafrechtlich zu verfolgen, sollte der Sicherheitsrat geeignete Maßnahmen erwägen, um eine strafrechtliche Verfolgung zu fördern oder zu erzwingen, wozu auch die im Römischen Statut vorgesehene Unterbreitung einer Angelegenheit an den Internationalen Strafgerichtshof zählt, und für Zusammenarbeit zu sorgen, damit die Täter vor Gericht gestellt werden.

Empfehlung 6.

Der Sicherheitsrat sollte bereit sein, im Namen der internationalen Gemeinschaft tätig zu werden, um die Schutzverantwortung auszuüben. Wie auf dem Weltgipfel 2005 erklärt wurde, sollte dies im Einklang mit der Charta, namentlich Kapitel VII, auf der Grundlage einer Einzelfallentscheidung und gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit den zuständigen Regionalorganisationen geschehen, falls friedliche Mittel sich als unzureichend erweisen und die nationalen Behörden offenkundig dabei versagen, ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen.

23. Darüber hinaus könnte der Sicherheitsrat bei seinen Anstrengungen zur Verhütung von Konflikten oder zur Herbeiführung von Frieden verstärkt auf die Unterstützung zweier Gruppen von Akteuren zurückgreifen: Auf regionaler Ebene sollten Institutionen wie die Afrikanische Union, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und der Europarat ermutigt werden, die Rechtsstaatlichkeit zu fördern; auf nationaler Ebene sind sieben Jahre nach der Verabschiedung der Resolution 1325 (2000) die Anstrengungen des Sicherheitsrats zur Einbeziehung von Frauen in die Friedenskonsolidierung – und die Bemühungen des Generalsekretärs um die Ernennung von Frauen auf hochrangige Stellen¹³ – über rhetorische Bekundungen kaum hinausgelangt.

¹³ Die erste Sonderbeauftragte des Generalsekretärs wurde 1992 ernannt. 2002 stellte der Generalsekretär das Ziel auf, fünfzig Prozent der hochrangigen Stellen mit Frauen zu besetzen (Dokument S/2002/1154 (2002), Ziff. 44). 2005 gab es zwei, Ende 2007 nur eine weibliche Sonderbeauftragte des Generalsekretärs.

Empfehlung 7.

Um Konflikte zu verhüten und das Umfeld nach Konflikten zu stabilisieren, sollte sich der Sicherheitsrat um verstärkte Zusammenarbeit mit den regionalen Abmachungen und Organisationen bemühen, die die Rechtsstaatlichkeit auf regionaler Ebene fördern können.¹⁴

Empfehlung 8.

Der Sicherheitsrat sollte den Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf Frauen und deren wichtiger Rolle bei der Konfliktlösung sowie bei Friedensverhandlungen und bei der Friedenskonsolidierung besondere Aufmerksamkeit widmen und für eine wirksamere und kohärentere Durchführung der Resolution 1325 (2000) über Frauen und Frieden und Sicherheit sorgen. Der Sicherheitsrat sollte den Generalsekretär erneut auffordern, mehr Frauen zu Sonderbeauftragten oder Sondergesandten zu ernennen, auch als Leiterinnen von Einsätzen der Vereinten Nationen.¹⁵

24. Nichts hat die Glaubwürdigkeit der im Namen des Sicherheitsrats Handelnden mehr untergraben als die Begehung von Missbräuchen durch diejenigen, die entsandt werden, um eine schutzbedürftige Bevölkerung zu schützen. Nachträgliche Untersuchungen konkreter Anschuldigungen wegen Verfehlungen von Personal der Vereinten Nationen sind zwar ein wichtiges Element zur Stärkung der Rechenschaftspflicht, erweisen sich als Reaktion jedoch unzureichend, solange sie nicht durch geeignete Präventivmaßnahmen und Maßnahmen zur Unterstützung der Opfer ergänzt werden. Es liegt im Interesse des Sicherheitsrats, für wirksame Einrichtungen und Verfahren zur Verhütung und strafrechtlichen Verfolgung von Missbrauch zu sorgen und wirksamen Rechtsschutz gegen die Missbrauchstäter zu bieten, dabei jedoch auch sicherzustellen, dass angemessene Garantien zum Schutz der Rechte sowohl der Opfer als auch der Beschuldigten vorhanden sind.

Empfehlung 9.

Der Sicherheitsrat sollte gewährleisten, dass die Vereinten Nationen selbst bei allen ihren Maßnahmen zur Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit rechtsstaatliche Prinzipien achten. Wenn der Sicherheitsrat einen Einsatz der Vereinten Nationen genehmigt, sollte er geeignete Maßnahmen ergreifen, um die Umsetzung der Nulltoleranzpolitik des Generalsekretärs gegenüber sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch durch Personal der Vereinten Nationen¹⁶ wie auch der Empfehlungen in der Umfassenden Strategie zur künftigen Beseitigung sexueller Ausbeutung und sexuellen Missbrauchs bei Friedenssicherungseinsätzen der Vereinten Nationen und in der Umfassenden Strategie für Hilfe und Unterstützung für Opfer sexueller Ausbeutung und sexuellen Missbrauchs zu unterstützen.¹⁷

¹⁴ Siehe S/PRST/2007/7 (2007).

¹⁵ Siehe S/PRST/2007/40 (2007).

¹⁶ Dokument A/59/710 (2005).

¹⁷ Resolution der Generalversammlung 62/214 (2007); siehe auch Dokument A/62/595 (2007).

Inbesondere sollte der Sicherheitsrat:

(i) den Mitgliedstaaten, die Personal beitragen oder abstellen, nahe legen, angemessene Präventivmaßnahmen zu ergreifen, einschließlich der Abhaltung einsatzvorbereitender Schulungen, und dafür zu sorgen, dass sie in der Lage sind, ihre Staatsangehörigen für strafbares Verhalten zur Rechenschaft zu ziehen;¹⁸

(ii) den Generalsekretär bei seinen Bemühungen unterstützen, förmliche Zusicherungen der truppenstellenden Staaten einzuholen, dass sie die Gerichtsbarkeit über ihr Personal ausüben werden;¹⁹

(iii) seine Entschlossenheit bekräftigen, die Opfer in den Mittelpunkt seiner Aufmerksamkeit zu stellen, indem er seine Unterstützung für die Umfassende Strategie für Hilfe und Unterstützung für Opfer sexueller Ausbeutung und sexuellen Missbrauchs bekundet.

¹⁸ Siehe Dokument A/62/329 (2007), Ziff. 69 (b).

¹⁹ Dokument A/59/710 (2005), Ziff. 78; siehe auch Dokument A/45/594 (1990), Anlage, Ziff. 48.

III. Der Sicherheitsrat als Geschöpf des Rechts

25. Der Grundsatz der Herrschaft des Rechts wird somit auf internationaler Ebene immer häufiger geltend gemacht, mit immer umfangreicheren Ressourcen und mit tiefer greifenden und länger andauernden Folgen. Bei dieser Ausweitung des Rechtsstaatsprinzips als Instrument spielt der Sicherheitsrat eine zentrale Rolle, was die Frage aufwirft, wie sich dieses Prinzip auf den Sicherheitsrat selbst anwenden lässt.

26. Zur Zentralisierung der Rechtsgewalt im modernen Staat kam es teilweise dadurch, dass das Ziel der Sicherheit die Übertragung der zu ihrer Wahrung erforderlichen Mittel erforderte. Thomas Hobbes nannte die daraus entstehende Zentralgewalt Leviathan. Gelegentlich wird argumentiert, dass sich etwas Ähnliches im internationalen System vollzieht oder vollziehen sollte. Würden jedoch bewusste Anstrengungen unternommen, den Sicherheitsrat in den Stand eines internationalen Leviathans zu erheben, müssten ihm auch die notwendigen Mittel und Informationen zur Verfügung gestellt werden, damit er diese Aufgabe wirksam ausführen kann. Dies ist bislang nicht geschehen. Stattdessen arbeitet der Sicherheitsrat mit den sehr geringen Ressourcen, die ihm das Sekretariat bereitstellt, und ist fast ausschließlich auf Informationen der Mitgliedstaaten angewiesen.²⁰

27. Der Mangel an eigenständigen Kapazitäten hat den Sicherheitsrat natürlich nicht daran gehindert zu handeln. Die Delegierten der Konferenz von San Francisco beabsichtigten 1945 klarerweise nicht, eine Weltregierung zu schaffen. Der Sicherheitsrat handelt auch heute nicht als solche, doch haben seine Befugnisse in der Praxis erheblich zugenommen.

28. Dieser Aktivismus wird zum Teil toleriert, da die Charta vorsieht, dass jedes Hauptorgan seine Zuständigkeit selbst bestimmt; zum Teil wird er dadurch gefördert, dass der Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit trägt, und zum Teil erhält er Auftrieb durch die geringe Größe des Sicherheitsrats und die Rolle der fünf ständigen Mitglieder – was insbesondere in der Zeit der breiten Übereinstimmung dieser Länder in Bezug auf die angemessene Reaktion auf bestimmte Ereignisse Anfang der 1990er Jahre und nach den Anschlägen vom 11. September 2001 der Fall war.

29. Es wird allgemein anerkannt, dass die Befugnisse des Sicherheitsrats der Charta der Vereinten Nationen und den Normen des *ius cogens* unterliegen. Das Fehlen formaler Überprüfungsmechanismen kann jedoch als unüberwindliches Hindernis wahrgenommen werden, wenn es darum geht, der weiten Auslegung der eigenen Befugnisse durch den Sicherheitsrat praktische Schranken zu setzen. Einige Kontrollen sind allerdings vorhanden. Erstens stellen schon die eigenen Abstimmungsregeln des Sicherheitsrats eine Einschränkung der ungehinderten Ausübung dieser Befugnisse dar. Zweitens könnte die Generalversammlung gegen die Maßnahmen des Sicherheitsrats durch eine Missbilligungsresolution Einspruch erheben,²¹ sie durch die Anforderung eines Gutachtens des Internationalen Gerichtshofs in Frage stellen oder ihnen durch ihre Kontrolle über den Haushalt der Vereinten

²⁰ Dieser Abschnitt stützt sich auf Ausführungen Martti Koskenniemi bei der im November 2004 abgehaltenen Podiumsdiskussion.

²¹ Nach Artikel 10 der Charta der Vereinten Nationen kann die Generalversammlung „alle Fragen und Angelegenheiten erörtern, die ... Befugnisse und Aufgaben eines in dieser Charta vorgesehenen Organs betreffen; vorbehaltlich des Artikels 12 kann sie zu diesen Fragen und Angelegenheiten Empfehlungen an die Mitglieder der Vereinten Nationen oder den Sicherheitsrat oder an beide richten“. Artikel 12 hindert die Versammlung daran, zu einer bestimmten Streitigkeit oder Situation Empfehlungen abzugeben, es sei denn, der Sicherheitsrat ersucht darum.

Nationen Beschränkungen auferlegen. Drittens kann die Frage vor innerstaatlichen und internationalen Gerichtshöfen als Vorfrage in einer anhängigen Rechtssache aufgegriffen werden, wie es im *Lockerbie*-Fall vor dem Internationalen Strafgerichtshof, im Fall *Tadić* vor dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien und den vor dem Europäischen Gericht erster Instanz und vor dem Europäischen Gerichtshof anhängig gemachten Rechtssachen betreffend gezielte finanzielle Sanktionen geschah.²² Und schließlich findet die Rechenschaftspflicht des Sicherheitsrats nicht zuletzt im Grad der Achtung seiner Beschlüsse Ausdruck: Würden die Befugnisse des Sicherheitsrats über das glaubwürdige Maß hinaus ausgedehnt, könnten die Staaten die Manifestation dieser Befugnisse einfach missachten und die Erfüllung seiner Beschlüsse verweigern.

30. Rechenschaftslegung dient dazu, die Legitimität der Beschlüsse des Sicherheitsrats zu stärken. Daher kann es hilfreich sein, zwischen angemessenen „politischen“ Funktionen und Funktionen, bei denen strukturiertere Formen der Rechenschaftslegung möglich sind, zu unterscheiden. Im letzteren Fall bestünde ein sinnvoller erster Schritt darin, die Beschlüsse zu begründen und gegebenenfalls nicht im Sicherheitsrat vertretene Staaten und andere Akteure vor der Beschlussfassung zu konsultieren beziehungsweise danach auf Einwände zu reagieren.

Empfehlung 10.

Der Sicherheitsrat sollte sich darauf beschränken, seine außerordentlichen Befugnisse für außerordentliche Zwecke einzusetzen. Die Ausübung dieser Befugnisse sollte zeitlich begrenzt sein und einer regelmäßigen Überprüfung unterliegen; in der Regel sollte der Sicherheitsrat Eingaben der betroffenen Staaten (zum Beispiel nach den Artikeln 31 und 32 der Charta der Vereinten Nationen) und nach Möglichkeit von Einzelpersonen zulassen. Generell sollte der Sicherheitsrat nicht über Angelegenheiten entscheiden, die nicht entschieden werden müssen; er sollte eher vorläufige Antworten geben als dauerhafte Lösungen festlegen.

²² Siehe Ziff. 42.

IV. Der Sicherheitsrat als normsetzendes Organ

31. Der Umfang der sich erweiternden Befugnisse des Sicherheitsrats wird nicht von einem Verfassungsgericht bestimmt werden, sondern von dem Spannungsverhältnis zwischen den zweckgerichteten Anforderungen einer wirksamen Reaktion auf wahrgenommene Bedrohungen des Friedens und der Sicherheit und den mittelorientierten Erfordernissen der Legitimität.

32. Dieses Spannungsverhältnis zwischen Wirksamkeit und Legitimität tritt am deutlichsten in der Verabschiedung quasi-normsetzender Resolutionen zutage.²³ Als prägnanteste Beispiele hierfür sind die Resolutionen zu nennen, die in Reaktion auf eine konkrete Krise verabschiedet wurden, jedoch Formulierungen von allgemeiner Anwendbarkeit enthalten: Resolution 1373 (2001) über Terrorismus wurde als Antwort auf die Anschläge auf die Vereinigten Staaten von Amerika vom 11. September 2001 verabschiedet, Resolution 1540 (2004) über die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen nach der Aufdeckung des Netzwerks von A.Q. Khan, und Resolution 1566 (2004) über Terrorismus nach dem Terroranschlag in Beslan (Russland).

33. Die Normsetzung durch Sicherheitsratsbeschlüsse nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen ist eine verlockende Abkürzung auf dem Weg zur Schaffung von Recht. Die jahrelange Aushandlung internationaler Übereinkünfte über die Verhütung und Bekämpfung des internationalen Terrorismus und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen kontrastiert mit der schnellen Verabschiedung der Resolutionen 1373 (2001), 1540 (2004) und 1566 (2004). Dasselbe gilt für das Römische Statut zur Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofs, verglichen mit der raschen Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ) und seines Pendant für Ruanda (IStGHR) oder die Einsetzung des Sondergerichtshofs für Libanon. Im Unterschied zum IStGHJ und zum IStGHR sah Resolution 1757 (2007) vor, dass der Gerichtshof für Libanon auf der Grundlage der Autorität des Sicherheitsrats nach Kapitel VII eingerichtet wird, sofern Libanon nicht innerhalb von elf Tagen ein „Abkommen“ mit den Vereinten Nationen über die Errichtung dieses Gerichtshofs erfüllt.

34. Angesichts der Versuchung der Normsetzung durch Sicherheitsratsbeschluss muss jedoch eine Abwägung getroffen werden mit der Erkenntnis, dass die Umsetzung des Beschlusses von der Befolgung durch die Mitgliedstaaten abhängt. Wenn nun die Wirksamkeit der Durchführung der Sicherheitsratsbeschlüsse von der Mitwirkung der Mitgliedstaaten abhängt, kann die Legitimität dieser Beschlüsse von der Beteiligung der Mitgliedstaaten am Entscheidungsfindungsprozess abhängen.

35. In der Charta wurde der Sicherheitsrat als ein Organ geschaffen, das der Instabilität entgegenwirken, bei Friedensbrüchen für Ordnung sorgen und zur Erreichung dieser Ziele zügig handeln soll. Die Stärken des Sicherheitsrats als Polizeiorgan sind allerdings genau seine Schwächen als „Gesetzgeber“. Da der Sicherheitsrat kein repräsentatives Organ ist, sollte jede „normsetzende“ Resolution erst nach einem Prozess verabschiedet werden, in dem versucht wird, den legitimen Anliegen aller Mitglieder der Vereinten Nationen Rechnung zu tragen. In jeder derartigen Resolution sollte der Sicherheitsrat darüber hinaus anerkennen, dass sie eine Ausnahme von dem regulären Normsetzungsprozess darstellt.

²³ Dieser Abschnitt stützt sich auf die Ausführungen Thomas M. Francks bei der im November 2004 abgehaltenen Podiumsdiskussion.

Empfehlung 11.

Verabschiedet der Sicherheitsrat eine Resolution mit normsetzendem Charakter, die eher allgemeine als spezifische Auswirkungen hat, werden die Legitimität und die Achtung dieser Resolution durch einen Prozess, bei dem Transparenz, Mitwirkung und Rechenschaftslegung gewährleistet sind, erhöht werden. Dazu sollte Folgendes gehören:

- (i) die Abhaltung öffentlicher Debatten über die vorgesehene Resolution,**
- (ii) umfangreiche Konsultationen mit den Mitgliedern der Vereinten Nationen und anderen besonders betroffenen Parteien und**
- (iii) ein Verfahren zur Überprüfung der Resolution innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens.**

Empfehlung 12.

Da jede „normsetzende“ Resolution Ausnahmecharakter hat, sollte sie in der Regel nach Ablauf eines vom Sicherheitsrat in der Resolution festgelegten Zeitraums außer Kraft treten („Verfallsklausel“), sofern der Sicherheitsrat nicht ausdrücklich beschließt, sie zu verlängern.²⁴

²⁴

Verfallsklauseln finden am häufigsten im Zusammenhang mit Aktivitäten wie den Einsätzen der Vereinten Nationen Anwendung, bei denen Kosten für die Organisationen entstehen (eine der wenigen Ausnahmen ist die Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im Kosovo). Auf solche Klauseln wurde jedoch auch zurückgegriffen, um außergewöhnliche rechtliche Maßnahmen zu genehmigen, etwa die in den Resolutionen 1422 (2002) und 1487 (2003) gegebene Garantie der Nichtverfolgung durch den Internationalen Strafgerichtshof; siehe Ziff. 39. Was die internationalen Strafgerichtshöfe anlangt, so kann zwar ihre Gerichtsbarkeit zeitlich beschränkt werden (im Falle des IStGHR beispielsweise auf das Kalenderjahr 1994), doch sollte ihr Bestehen selbst normalerweise keiner Befristung unterliegen, wäre dies doch eine Aufforderung an flüchtige Personen, sich der Strafverfolgung weiter zu entziehen. Ebenso wenig geeignet wären Verfallsklauseln, was die Aufgabe des Sicherheitsrats betrifft, der Liste der Angriffshandlungen in Resolution der Generalversammlung 3314 (XXIX) (1974) neue Handlungen hinzuzufügen.

V. Der Sicherheitsrat als Judikativorgan

36. Im Zuge der Erweiterung der Befugnisse des Sicherheitsrats lässt sich durchaus sagen, dass der Sicherheitsrat auch judikative Funktionen übernommen hat. Unter anderem hat er internationale Strafgerichtshöfe mit Gerichtsbarkeit über Einzelpersonen errichtet, Ausnahmen von der Gerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshofs geschaffen, in Grenzstreitigkeiten zwischen Irak und Kuwait entschieden und eine Kommission für die Entschädigung der Opfer der irakischen Invasion geschaffen sowie eine unabhängige internationale Untersuchungskommission für strafrechtliche Ermittlungen eingesetzt. Der zunehmende Umfang seiner Befugnisse wirft eine Reihe von Fragen auf: Fragen der Zuständigkeit, der anwendbaren Garantien und der Beziehungen des Sicherheitsrats zu anderen Organen.

37. Wie bereits ausgeführt, unterliegen die Befugnisse des Sicherheitsrats der Charta der Vereinten Nationen und den Normen des *ius cogens*.²⁵ Zwar bestimmt die Charta der Vereinten Nationen den Internationalen Gerichtshof zum „Hauptrechtsprechungsorgan“ der Vereinten Nationen, doch geht aus ihr nicht schlüssig hervor, ob der Sicherheitsrat bei der Wahrnehmung seiner konkreten Pflichten im Rahmen seiner Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nicht auch judikative Aufgaben übernehmen kann oder wie sich sein Verhältnis zu den internationalen Gerichtshöfen gestaltet. Zum Fehlen einer Gewaltenteilung in der Charta kommt hinzu, dass jedes Organ der Vereinten Nationen den Umfang seiner Zuständigkeiten nach der Charta selbst bestimmen kann. Der IStGHJ bestätigte 1995 im Fall *Tadić*, dass der Sicherheitsrat die Kompetenz besitzt, einen derartigen Strafgerichtshof einzurichten; heute wird diese Befugnis allgemein akzeptiert.

38. Was die Frage der Garantien angeht, so kann die Notwendigkeit einer raschen und wirksamen Reaktion auf eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dazu führen, dass breit angelegte Maßnahmen ergriffen werden müssen, die die Anwendung derselben Garantien wie bei innerstaatlichen Gerichten im Allgemeinen ausschließen, was in zwei getrennten Bereichen Fragen der Legitimität aufwirft: wenn der Sicherheitsrat in die Ausübung der Gerichtsbarkeit durch ordnungsgemäß konstituierte Gerichtshöfe eingreift und wenn der Sicherheitsrat selbst in einer Weise handelt, die die Rechte und Pflichten von Einzelpersonen oder Staaten berührt.

39. Unterschiedliche Probleme treten im Hinblick auf das Verhältnis zwischen dem Sicherheitsrat und den durch ihn errichteten Institutionen zutage. Sobald ein Gerichtshof geschaffen wurde, genießt er bestimmte eigene Befugnisse, die ihm Unabhängigkeit gegenüber dem Organ verleihen, das ihn errichtet hat. Dies hat Anlass zu Besorgnis insbesondere im Falle hybrider Gerichtshöfe – in Sierra Leone, Kambodscha und Libanon – gegeben, deren Verhältnis zur innerstaatlichen wie zur internationalen Gerichtsbarkeit nicht eindeutig ist. Andere Bedenken treten hinsichtlich des Internationalen Strafgerichtshofs auf: Errichtet als eigenständige, von den Vereinten Nationen unabhängige internationale Organisation, wurde seine Unabhängigkeit durch Bemühungen des Sicherheitsrats auf die Probe gestellt, durch die Resolutionen 1422 (2002) und 1487 (2003) Ausnahmen von seiner Gerichts-

²⁵ Siehe vorstehende Ziffer 29.

barkeit festzuschreiben.²⁶ Über die Rolle des Sicherheitsrats bei der Definition des Verbrechens der Aggression, das auf der kommenden Konferenz zur Überprüfung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs in das Römische Statut aufgenommen werden soll, wird derzeit noch diskutiert.

40. Die Tendenz zur Schaffung neuer Ad-hoc-Institutionen hat sich nicht immer als wirksam erwiesen und war sicherlich ineffizient. Sie hat darüber hinaus zur Fragmentierung des Völkerrechts beigetragen. Der Sicherheitsrat könnte auf bereits bestehende Einrichtungen zurückgreifen, hat von dieser Möglichkeit allerdings jeweils nur einmal Gebrauch gemacht. Ein einziges Mal hat er eine Angelegenheit dem Internationalen Gerichtshof unterbreitet, nämlich den Korfu-Kanal-Fall in Resolution 22 (1947), ein einziges Mal hat er von ihm ein Gutachten angefordert, und zwar in Bezug auf Namibia in Resolution 284 (1970), und nur ein einziges Mal hat er eine Angelegenheit dem Internationalen Strafgerichtshof unterbreitet, in Resolution 1593 (2003) über Darfur (Sudan). Trotz der spärlichen Praxis stellen diese Beispiele klare Präzedenzfälle für künftige Maßnahmen des Sicherheitsrats dar.

Empfehlung 13.

Der Sicherheitsrat sollte die bestehenden gerichtlichen Institutionen des Völkerrechts unterstützen und häufiger auf sie zurückgreifen. Dazu gehört

(i) die Förderung der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten vor dem Internationalen Gerichtshof,

(ii) die Anforderung von Gutachten des Internationalen Gerichtshofs und

(iii) die Verweisung von Angelegenheiten an den Internationalen Strafgerichtshof.

Empfehlung 14.

Um eine Vermehrung kostspieliger neuer Gerichtshöfe und eine Fragmentierung des Völkerrechts zu vermeiden, sollte der Sicherheitsrat nur unter außergewöhnlichen Umständen gerichtliche Ad-hoc-Institutionen schaffen.

²⁶ Diese Resolutionen sahen vor, dass der Internationale Strafgerichtshof keine Ermittlungen oder Strafverfolgungen gegen einen Amtsträger eines Staates, der nicht Vertragspartei des Römischen Statuts ist, durchführt und dass diese Bestimmung jährlich verlängert wird. Ein Vorschlag zur weiteren Verlängerung wurde von den Vereinigten Staaten von Amerika 2004 im Zuge der Kontroverse um die Misshandlung von Gefangenen in Irak zurückgezogen. Dieser Abschnitt stützt sich auf die Ausführungen Richard Goldstones bei der im Oktober 2005 abgehaltenen Podiumsdiskussion.

VI. Der Sicherheitsrat und die Rechte des Einzelnen

41. Ein Bereich in Bezug auf Maßnahmen des Sicherheitsrats, der besonderen Anlass zu Besorgnis gibt, ist die Verwendung gezielter Sanktionen. Dieses Instrument wurde in den 1990er Jahren entwickelt, um die Nebenwirkungen von Wirtschaftssanktionen zu begrenzen. Gezielte Sanktionen sollen Druck auf bestimmte Personen ausüben oder sie in ihrer Fähigkeit einschränken, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu untergraben, indem sie etwa den Terrorismus finanzieren.

42. Diese Regelungen erwiesen sich als erfolgreich bei der Verringerung der humanitären Folgen der Sanktionen, stießen jedoch auf Kritik wegen der Weise, in der Einzelpersonen ohne Transparenz oder die Möglichkeit einer formalen Überprüfung zum Ziel solcher Zwangsmaßnahmen gemacht werden können. Bei einer Reihe von Gerichten ist es zu Anfechtungen dieser Maßnahmen gekommen, an prominentester Stelle beim Europäischen Gericht erster Instanz. In den Rechtssachen *Yusuf* und *Kadi* sowie in anderen Fällen machten die Kläger geltend, dass das Einfrieren ihrer finanziellen Vermögenswerte durch eine Verordnung der Europäischen Gemeinschaft, die auf einem Beschluss des Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschusses des Sicherheitsrats beruhte, ihre Rechte verletze. Das Gericht entschied, dass es den Beschluss des VN-Ausschusses nur innerhalb der engen Parameter des *ius cogens* überprüfen könne. Darüber hinaus, so die Feststellung der Richter, stehe den Klägern kein internationaler Überprüfungsmechanismus zur Verfügung. (Diese und zwei weitere Rechtssachen sind derzeit vor dem Europäischen Gerichtshof in der Rechtsmittelinstanz anhängig.)²⁷

43. Im Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 forderten die Mitgliedstaaten den Sicherheitsrat auf, mit Unterstützung des Generalsekretärs dafür Sorge zu tragen, dass „faire und klare Verfahren“ für die Aufnahme von Personen und Institutionen in Sanktionslisten und für die Streichung von diesen Listen vorhanden sind.²⁸ Generalsekretär Kofi Annan reagierte im Juni 2006 mit einem Non-Paper, in dem er bekräftigte, dass gezielte Sanktionen ein wirksames Mittel unter anderem zur Bekämpfung der Bedrohung durch den Terrorismus sein können, gleichzeitig aber warnend darauf hinwies, dass solche Sanktionen nur in jenem Maße nützlich bleiben, in dem sie wirksam sind und als legitim angesehen werden, und dass Legitimität von einem fairen Verfahren und dem Vorhandensein eines Rechtsbehelfs für die durch solche Listen zu Unrecht geschädigten Personen abhängt. Er schlug vier Grundelemente als Mindeststandards für ein solches Regime vor.²⁹

a) Eine Person, gegen die der Sicherheitsrat Maßnahmen ergriffen hat, hat das Recht, so rasch, und so umfassend, wie möglich über diese Maßnahmen informiert zu werden und den ihr zur Last gelegten Sachverhalt zu kennen. Die entsprechende Benachrichtigung sollte eine Falldarstellung und An-

²⁷ Ahmed Ali Yusuf und Al Barakaat International Foundation/Rat der Europäischen Union und Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften, Rechtssache T-306/01, 21. September 2005); Yassin Abdullah Kadi/Rat der Europäischen Union und Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften, Rechtssache T-315/01, 21. September 2005); Faraj Hassan/Rat der Europäischen Union und Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften, Rechtssache T 49/04, 12. Juli 2006); Chafiq Ayadi/Rat der Europäischen Union und Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften, Rechtssache T-253/02, 12. Juli 2006). Siehe auch die kürzlich vorgelegten Schlussanträge des Generalanwalts Poiares Maduro in der Sache Yassin Abdullah Kadi/Rat der Europäischen Union und Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Rechtssache C-402/05 P, 16. Januar 2008). Diesbezügliche Informationen finden sich unter <http://curia.eu.int>.

²⁸ Resolution der Generalversammlung 60/1 (2005), Ziff. 109.

²⁹ Auf das unveröffentlichte Schreiben des Generalsekretärs vom 15. Juni 2006 wurde in der am 22. Juni 2006 im Sicherheitsrat abgehaltenen Debatte eingegangen (siehe Dokument S/PV.5474 (2006), S. 5). Die vier Mindeststandards wurden in die untenstehenden Empfehlungen integriert.

gaben darüber enthalten, wie Anträge auf Überprüfung und auf Ausnahmen gestellt werden können. Eine angemessene Darstellung des Falles erfordert die vorherige Festlegung klarer Kriterien für die Aufnahme in die Liste.

b) Die betroffene Person hat das Recht, innerhalb eines angemessenen Zeitraums von dem zuständigen beschlussfassenden Organ (auf schriftlichem Weg) gehört zu werden. Dieses Recht sollte die Möglichkeit beinhalten, sich direkt an das beschlussfassende Organ zu wenden, gegebenenfalls über eine Anlaufstelle im Sekretariat, sowie das Recht, sich durch einen Rechtsbeistand unterstützen oder vertreten zu lassen. Für die Prüfung des Falles sollten Fristen gesetzt werden.

c) Die betroffene Person hat das Recht auf Überprüfung durch einen wirksamen Überprüfungsmechanismus. Dessen Wirksamkeit wird von seiner Unparteilichkeit, dem Grad seiner Unabhängigkeit und seiner Fähigkeit, wirksame Abhilfe zu schaffen (Aufhebung der Maßnahme und/oder, unter noch festzulegenden besonderen Umständen, Gewährung einer Entschädigung), abhängen.

d) Der Sicherheitsrat sollte, gegebenenfalls durch seine Ausschüsse, „gezielte Individualsanktionen“, insbesondere das Einfrieren von Vermögenswerten, aus eigener Initiative regelmäßig selbst überprüfen, um das Risiko der Verletzung des Rechts auf Eigentum und damit zusammenhängender Menschenrechte zu mindern. Die Häufigkeit dieser Überprüfungen sollte in einem angemessenen Verhältnis zu den betroffenen Rechten und Interessen stehen.

44. Mit späteren Resolutionen des Sicherheitsrats wurden beträchtliche Fortschritte im Hinblick auf das auf dem Weltgipfel gestellte Ziel verzeichnet. In Resolution 1730 (2006) wurden die Verfahrensgarantien zum Schutz der Rechte von Einzelpersonen durch die Einrichtung einer Anlaufstelle zur Entgegennahme von Anträgen auf Streichung von den Listen gestärkt und spezifische Verfahren für die Behandlung solcher Anträge beschlossen; diese gelten für alle vom Sicherheitsrat eingesetzten Sanktionsausschüsse.³⁰ In Resolution 1732 (2006) begrüßte der Sicherheitsrat den Bericht der Informellen Arbeitsgruppe für allgemeine Sanktionsfragen³¹ mit Empfehlungen und bewährten Verfahrensweisen zur Verbesserung der Wirksamkeit der Sanktionen und ersuchte seine Nebenorgane, davon Kenntnis zu nehmen.

45. Resolution 1735 (2006) enthielt weitere Änderungen der Verfahren für die Aufnahme in die Liste des gemäß Resolution 1267 (1999) eingesetzten Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschusses und für die Streichung von der Liste, darunter eine Bestimmung betreffend die Benachrichtigung der Personen über ihre Aufnahme in die Liste und die Beschreibung der Kriterien für die Prüfung von Streichungsanträgen.

46. Dennoch wurde in Frage gestellt, ob der Sicherheitsrat mit der Verabschiedung dieser Maßnahmen dem Erfordernis „fairer und klarer Verfahren“ auf diesem Gebiet gerecht geworden ist. Neuere und bei nationalen und regionalen Gerichten noch anhängige Fälle, in erster Linie die Rechtsmittelverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, werden sich als aufschlussreich für die künftige Durchführung gezielter Sanktionen und den Schutz der Individualrechte erweisen. Die Alternative wäre, dass die Sanktionen ihre Wirkung einbüßen und nicht konsequent angewandt werden; die Tatsache, dass einige Staaten nur zögerlich neue Namen zur Aufnahme in die Sanktions-

³⁰ Dokument S/2007/178 (2007).

³¹ Dokument S/2006/997 (2006).

listen übermitteln und andere Staaten keine formalen Anträge auf Ausnahmen aus humanitären Gründen stellen, könnte ein Indiz dafür sein, dass dies bereits geschieht.³²

47. Die Frage möglicher Mechanismen zur Überprüfung der Sicherheitsratsbeschlüsse über die Aufnahme in Listen und die Streichung davon war bereits Gegenstand ausführlicher Diskussionen sowohl innerhalb als auch außerhalb der Vereinten Nationen. Ein solcher Mechanismus könnte theoretisch zahlreiche Formen annehmen, für die es sämtlich Beispiele aus der bisherigen Praxis des Sicherheitsrats gibt, etwa ein vollständiges Rechtsmittelverfahren vor einem eigens gebildeten Gerichtshof (vergleichbar dem IStGHJ), eine Form administrativer Kontrolle (wie bei der Entschädigungskommission der Vereinten Nationen), ein vertraulicher Überprüfungsprozess (wie bei der 2001 von der Mission der Vereinten Nationen in Kosovo eingesetzten Kommission für die Kontrolle von Verhaftungen) oder eine Ombudsman-Institution (wie bei den Missionen in Kosovo und Osttimor).³³ In Anbetracht des heiklen politischen Charakters dieser Frage dürfte die Einführung einer unabhängigen quasi-gerichtlichen oder administrativen Kontrolle in der Praxis jedoch schwer realisierbar sein. Kurzfristig besteht der wahrscheinlichste Schritt in diese Richtung darin, die jeweiligen Sanktionsausschüsse dabei zu unterstützen, ihre Beschlüsse betreffend die Aufnahme in die Listen und die Streichung davon selbst zu überprüfen. Dazu könnte die Einsetzung einer kleinen Überprüfungsgruppe von Sachverständigen gehören, die Anträge auf Streichung von den Listen prüft und eine Empfehlung an den Ausschuss des Sicherheitsrats abgibt.³⁴

Empfehlung 15.

Der Sicherheitsrat sollte proaktiv handeln, indem er „faire und klare Verfahren“ zum Schutz der Rechte der von seinen Beschlüssen betroffenen Personen weiter verbessert. Dazu sollten folgende Mindeststandards gehören:

- (i) das Recht, über die vom Sicherheitsrat ergriffenen Maßnahmen informiert zu werden und den zur Last gelegten Sachverhalt zu kennen, einschließlich einer Falldarstellung und Angaben darüber, wie Anträge auf Überprüfung und auf Ausnahmen gestellt werden können,**
- (ii) das Recht, innerhalb eines angemessenen Zeitraums von dem zuständigen beschlussfassenden Organ (auf schriftlichem Weg) gehört zu werden und dabei von einem Rechtsbeistand unterstützt oder vertreten zu werden, und**

³² Siehe zum Beispiel Dokument S/2007/677 (2007), Ziff. 26; Dokument S/2006/154 (2006), Anlage, Ziff. 57.

³³ Siehe allgemein *Strengthening UN Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures* (Watson Institute for International Studies, Providence, RI, 30 March 2006) unter <<http://www.watsoninstitute.org/TFS>>.

³⁴ Vgl. die Initiative Dänemarks, Liechtensteins, Schwedens und der Schweiz zur Stärkung gezielter Sanktionen und ordnungsgemäßer Verfahren, die den Vorschlag enthielt, nach dem Vorbild der Inspektionsgruppen der Weltbank eine aus drei unabhängigen, unparteiischen und juristisch qualifizierten Personen bestehende Gruppe zur Überprüfung der Beschlüsse betreffend die Aufnahme in die Listen einzusetzen. Die Antragsteller können über die Anlaufstelle die Streichung von einer Liste beantragen. Die Überprüfungsgruppe kann dem Sanktionsausschuss entweder die Streichung von der Liste oder die Abweisung des Antrags empfehlen. Die Empfehlungen der Gruppe sind zu veröffentlichen. Die endgültige Entscheidung liegt allerdings beim Sanktionsausschuss. Siehe *Discussion Paper on Supplementary Guidelines for the Review of Sanctions Committees' Listing Decisions and Explanatory Memorandum* (vorgelegt von Professor Michael Bothe bei einem Rundtischgespräch am 8. November 2007 in New York).

(iii) das Recht auf Überprüfung durch einen wirksamen, unparteiischen und unabhängigen Mechanismus, der in der Lage ist, Abhilfe zu schaffen, beispielsweise durch Aufhebung der Maßnahme oder eine Entschädigung.³⁵

Empfehlung 16.

Der Sicherheitsrat sollte gezielte Individualsanktionen, insbesondere das Einfrieren von Vermögenswerten, aus eigener Initiative regelmäßig selbst überprüfen. Die Häufigkeit dieser Überprüfungen sollte in einem angemessenen Verhältnis zu den betroffenen Rechten und Interessen stehen.³⁶

Empfehlung 17.

Aufbauend auf Neuerungen der jüngsten Zeit, wie etwa der Schaffung der Anlaufstelle (Focal Point), sollte der Sicherheitsrat den Generalsekretär bitten, ihm mögliche Optionen zur weiteren Stärkung der Legitimität und Wirksamkeit der Sanktionsregime vorzuschlagen, wobei besonders darauf zu achten ist, dass die Informationsquellen und -methoden ebenso wie die Rechte des Einzelnen durch die Einhaltung von Mindeststandards, einschließlich des Rechts auf Überprüfung, geschützt werden müssen.

³⁵ Siehe Dokument S/PV.5474 (2006), S. 5.

³⁶ Siehe Dokument S/PV.5474 (2006), S. 5. (Dies wurde vom Generalsekretär als vierter Mindeststandard aufgenommen.) Siehe auch Dokument A/61/267 (2006), Ziff. 34, und Dokument S/2007/677 (2007), Ziff. 39-48.

Schlussbetrachtung

48. Der Sicherheitsrat ist ein außerordentlich machtvolles Instrument zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit auf nationaler wie internationaler Ebene. Seine Legitimität und Wirksamkeit sind jedoch am höchsten, wenn sich auch der Sicherheitsrat selbst der Herrschaft des Rechts unterwirft.

49. Der Tätigkeit des Sicherheitsrats sind gewisse rechtliche Grenzen gesetzt. Streng juristisch gesehen bedeutet dies, dass die Befugnisse des Sicherheitsrats nach Maßgabe der Charta der Vereinten Nationen und der Normen des *ius cogens* ausgeübt werden. Wichtiger noch ist, dass sich die Autorität des Sicherheitsrats aus der Herrschaft des Rechts ableitet – die Achtung seiner Beschlüsse hängt von der Achtung der Charta und im weiteren Sinne des Völkerrechts ab. Die wichtigste Beschränkung der Befugnisse des Sicherheitsrats liegt daher in der Selbstbeschränkung. In Ermangelung eines Verfassungsgerichts, das darüber urteilen könnte, wie diese Selbstbeschränkung ausgeübt wird, kann der Sicherheitsrat gegenwärtig nur durch mögliche extreme Reaktionen zur Rechenschaft gezogen werden: Entzug von Finanzmitteln oder Missachtung der Sicherheitsratsbeschlüsse. Ohne die Unterstützung der Mitgliedstaaten werden Sicherheitsratsbeschlüsse nicht mehr als fromme Wünsche bleiben.³⁷

50. Derartige Herausforderungen der Autorität des Sicherheitsrats sind ein massives Instrument, das nicht leichtfertig eingesetzt werden sollte. Sie machen jedoch die Funktion des Rechts im Kontext der Sicherheitsratsbeschlüsse deutlich: Es soll nicht als Mauer, sondern als Hecke dienen; es soll Sicherheitsratsbeschlüsse nicht behindern, sondern in ungefährlichere Bahnen lenken.³⁸

51. Die Wirksamkeit des Sicherheitsrats als politischer Akteur und seine Legitimität als rechtlicher Akteur sind verknüpft: Die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, die Autorität des Sicherheitsrats anzuerkennen, hängt zu einem erheblichen Teil davon ab, wie verantwortungsvoll er mit seinen außerordentlichen Befugnissen umgeht und wie er darüber Rechenschaft ablegt – und wie dies wahrgenommen wird. Es liegt daher im Interesse aller Mitgliedstaaten und des Sicherheitsrats selbst, die Herrschaft des Rechts zu fördern und ein auf Regeln beruhendes internationales System zu stärken.

³⁷ Dieser Abschnitt stützt sich auf Ausführungen Alain Pellets bei der im Oktober 2006 abgehaltenen Podiumsdiskussion.

³⁸ Dieser Abschnitt stützt sich auf Ausführungen David Carons bei der im Oktober 2005 abgehaltenen Podiumsdiskussion.

Anhang I:

Tagesordnungen der Podiumsdiskussionsreihe der österreichischen Initiative, 2004-2008

1. Der Sicherheitsrat als Weltgesetzgeber?

Theoretische und praktische Aspekte der Normsetzung durch den Sicherheitsrat

Penthouse der Dag-Hammarskjöld-Bibliothek
Amtssitz der Vereinten Nationen in New York
Donnerstag, 4. November 2004, 15.00-17.30 Uhr

Begrüßung: **Untergeneralsekretär Nicolas Michel**

Rechtsberater, Vereinte Nationen

Einführung: **Seine Exzellenz Herr Hans Winkler**

Leiter des Völkerrechtsbüros, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten der Republik Österreich

Dr. Simon Chesterman

Institute for International Law and Justice der New York University School of Law

Vorsitz: **Seine Exzellenz Herr Mohamed Bennouna**

Vorsitzender des Sechsten Ausschusses der Generalversammlung, Ständiger Vertreter Marokkos

Podiumsteilnehmer:

Professor Georges Abi-Saab

Genfer Hochschulinstitut für internationale Studien

Frau Carol Bellamy

Exekutivdirektorin, UNICEF

Professor Thomas M. Franck

New York University School of Law

Professor Martti Koskenniemi

Universität Helsinki, Mitglied der Völkerrechtskommission

Kommentator: **Dr. Pemmaraju Sreenivasa Rao**

Mitglied der Völkerrechtskommission

2. Wer braucht Regeln?

Die Aussichten für ein auf Regeln beruhendes internationales System

Penthouse der Dag-Hammarskjöld-Bibliothek
Amtssitz der Vereinten Nationen in New York
Donnerstag, 5. Mai 2005, 15.00-18.00 Uhr

- Begrüßung:** **Seine Exzellenz Herr Jean Ping**
Präsident der 59. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen
- Vorsitz:** **Dr. Simon Chesterman**
Institute for International Law and Justice der New York University School of Law
- Podiumsteilnehmer:** **Professor Martha Finnemore**
George Washington University
Professor Benedict Kingsbury
New York University School of Law
Professor Gerhard Hafner
Universität Wien
Dr. Abiodun Williams
Exekutivbüro des Generalsekretärs

3. Der Sicherheitsrat als Weltjudikative?

Befugnisse und Grenzen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen in Bezug auf seine judikativen Funktionen

Penthouse der Dag-Hammarskjöld-Bibliothek
Amtssitz der Vereinten Nationen in New York
Donnerstag, 27. Oktober 2005, 15.00-17.30 Uhr

- Begrüßung:** **Seine Exzellenz Herr Ferdinand Trauttmansdorff**
Leiter des Völkerrechtsbüros, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten
der Republik Österreich
Untergeneralsekretär Nicolas Michel
Rechtsberater, Vereinte Nationen
- Vorsitz:** **Seine Exzellenz Herr Juan Antonio Yáñez-Barñuevo**
Ständiger Vertreter Spaniens bei den Vereinten Nationen,
Vorsitzender des Sechsten Ausschusses der Generalversammlung
- Podiumsteilnehmer:** **Professor David Caron**
University of California, Berkeley
Richter Richard J. Goldstone
Ehemaliger Chefankläger der Internationalen Strafgerichtshöfe der Vereinten
Nationen für Ruanda und für das ehemalige Jugoslawien
Professor Paula Escarameia
Völkerrechtskommission
Richter Nabil Elaraby
Internationaler Gerichtshof

4. Der Sicherheitsrat als Weltexekutive?

Die Anwendung und Durchsetzung von Regeln durch den Sicherheitsrat

Penthouse der Dag-Hammarskjöld-Bibliothek
Amtssitz der Vereinten Nationen in New York
Donnerstag, 26. Oktober 2006, 12.30-15.00 Uhr

- Begrüßung:** **Seine Exzellenz Herr Ferdinand Trauttmansdorff**
Leiter des Völkerrechtsbüros, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten
der Republik Österreich
Dr. Simon Chesterman
New York University School of Law
- Vorsitz:** **Seine Exzellenz Herr Juan Manuel Gómez Robledo**
Stellvertretender Ständiger Vertreter Mexikos bei den Vereinten Nationen,
Vorsitzender des Sechsten Ausschusses der Generalversammlung
- Podiumsteil-
nehmer:** **Professor Alain Pellet**
Universität Paris X – Nanterre
Sir Kieran Prendergast
Ehemaliger Untergeneralsekretär für politische Angelegenheiten
Ihre Exzellenz Frau Ellen Løj
Ständige Vertreterin Dänemarks bei den Vereinten Nationen

5. Der Sicherheitsrat und der Einzelne:

Rechte und Pflichten

Penthouse der Dag-Hammarskjöld-Bibliothek
Amtssitz der Vereinten Nationen in New York
Dienstag, 27. März 2007, 15.00-17.30 Uhr

- Begrüßung:** **Seine Exzellenz Herr Gerhard Pfanzelter**
Ständiger Vertreter Österreichs bei den Vereinten Nationen
- Vorsitz:** **Professor Thomas M. Franck**
New York University School of Law
- Podiumsteil-
nehmer:** **Untergeneralsekretär Nicolas Michel**
Rechtsberater, Vereinte Nationen
Frau Louise Fréchette
Ehemalige Stellvertretende Generalsekretärin, Centre for
International Governance Innovation
Professor Hélène Ruiz Fabri
Universität Paris I – Panthéon Sorbonne
Frau Radhika Coomaraswamy
Sonderbeauftragte des Generalsekretärs für
Kinder und bewaffnete Konflikte

6. Der Sicherheitsrat und die Herrschaft des Rechts:

Die Rolle des Sicherheitsrats bei der Stärkung eines auf Regeln beruhenden internationalen Systems

Penthouse der Dag-Hammarskjöld-Bibliothek
Amtssitz der Vereinten Nationen in New York
Donnerstag, 1. November 2007, 13.00-15.00 Uhr

- Vorsitz:** **Seine Exzellenz Herr Gerhard Pfanzelter**
Ständiger Vertreter Österreichs bei den Vereinten Nationen
- Einführung:** **Ihre Exzellenz Frau Asha-Rose Migiro**
Stellvertretende Generalsekretärin, Vorsitzende der Gruppe für
Koordinierung und Ressourcen im Bereich Rechtsstaatlichkeit
- Präsentation:** **Professor Simon Chesterman**
New York University School of Law
- Kommen-
tatoren:** **Seine Exzellenz Herr Juan Manuel Gómez Robledo**
Vizeminister für multilaterale Angelegenheiten und Menschenrechte, Mexiko
Seine Exzellenz Herr Christian Wenaweser
Ständiger Vertreter des Fürstentums Liechtenstein
bei den Vereinten Nationen

7. Der Sicherheitsrat und die Herrschaft des Rechts:

Präsentation des Abschlussberichts der österreichischen Initiative

Penthouse der Dag-Hammarskjöld-Bibliothek
Amtssitz der Vereinten Nationen in New York
Montag, 7. April 2008, 13.00-15.00 Uhr

- Begrüßung:** **Seine Exzellenz Herr Srgjan Kerim**
Präsident der 62. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen
- Vorsitz:** **Seine Exzellenz Herr Gerhard Pfanzelter**
Ständiger Vertreter Österreichs bei den Vereinten Nationen
- Einführung:** **Seine Exzellenz Herr Hans Winkler**
Staatssekretär im Bundesministerium für europäische und internationale
Angelegenheiten der Republik Österreich
- Präsentation:** **Professor Simon Chesterman**
New York University School of Law

Anhang II:

Klausurtagung in Alpbach: Der Sicherheitsrat und die Herrschaft des Rechts,
25.-27. August 2007

Europäisches Forum Alpbach: Podiumsdiskussion zum Thema „Der Sicherheitsrat und die Herrschaft des Rechts“

Konferenzzentrum Alpbach
Europäisches Forum Alpbach (Österreich)
Montag, 27. August 2007, 09.00-10.30 Uhr

Vorsitz: **Seine Exzellenz Herr Hans Winkler**
Staatssekretär im Bundesministerium für europäische und internationale
Angelegenheiten der Republik Österreich

**Podiumsteil-
nehmer:** **Seine Exzellenz Herr Bruno Stagno Ugarte**
Minister für auswärtige Angelegenheiten und Kultur der Republik Costa Rica
Seine Exzellenz Prinz Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein
Botschafter des Haschemitischen Königreichs Jordanien
in den Vereinigten Staaten von Amerika
Seine Exzellenz Herr Ismael Abraão Gaspar Martins
Ständiger Vertreter der Republik Angola
bei den Vereinten Nationen