

Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts  
für Internationales Recht an der Universität Kiel

---

Band 195

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

Von

John Beuren



Duncker & Humblot · Berlin

JOHN BEUREN

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

**Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts  
für Internationales Recht an der Universität Kiel**

In der Nachfolge von Jost Delbrück  
herausgegeben von

Andreas von Arnould, Nele Matz-Lück  
und Kerstin Odendahl  
Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht

**195**

Völkerrechtlicher Beirat des Instituts:

**Christine Chinkin**

London School of Economics

**Eibe H. Riedel**

Universität Mannheim

**James Crawford**

International Court of Justice,  
The Hague

**Allan Rosas**

Court of Justice of the European  
Union, Luxemburg

**Lori F. Damrosch**

Columbia University, New York

**Bruno Simma**

Iran International States Claims  
Tribunal, The Hague

**Vera Gowlland-Debbas †**

Graduate Institute of International  
Studies, Geneva

**Daniel Thürer**

Universität Zürich

**Rainer Hofmann**

Johann Wolfgang Goethe-  
Universität, Frankfurt a.M.

**Christian Tomuschat**

Humboldt-Universität, Berlin

**Fred L. Morrison**

University of Minnesota,  
Minneapolis

**Rüdiger Wolfrum**

Max-Planck-Stiftung für  
Internationalen Frieden und  
Rechtsstaatlichkeit, Heidelberg

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

Von

John Beuren



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich V – Rechtswissenschaft – der Universität Trier  
hat diese Arbeit im Jahre 2014 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2016 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme: Konrad Tritsch GmbH, Ochsenfurt  
Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 1435-0491

ISBN 978-3-428-14835-6 (Print)

ISBN 978-3-428-54835-4 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84835-5 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Februar 2015 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel als Dissertation angenommen. In Reaktion auf die neuen Entwicklungen terroristischer Bedrohungen – insbesondere das Erstarken des sog. „*Islamischen Staates*“ – und die darauf folgende Anpassung der Sanktionsinstrumentarien der Vereinten Nationen wurde die Arbeit vor der Veröffentlichung einer umfassenden Aktualisierung unterzogen. Gesetzesänderungen und Rechtsprechung konnten bis August 2015 berücksichtigt werden.

Galt die Sanktionierung nicht-staatlicher Akteure durch die Vereinten Nationen noch vor ein paar Jahren als Alleinstellungsmerkmal des *Al Qaida-Sanktionsregimes*, sehen mittlerweile alle aktiven Sanktionsregime entsprechende Maßnahmen vor. Das *Al Qaida-Sanktionsregime* fungiert in dieser Hinsicht als „*standard setter*“, weshalb es über seinen unmittelbaren Regelungsbereich hinaus von grundlegender Bedeutung für die Vereinten Nationen ist und auch auf absehbare Zeit bleiben wird. Dies weckte mein Interesse an dem Thema und ich freue mich, dass mein Doktorvater, Herr Prof. Dr. Alexander Proelß, dieses mit mir teilte. Ich danke ihm herzlich für das große Engagement, mit welchem er die Arbeit betreute, und seine ansteckend positive Art, die während des gesamten Zeitraums Motivation für mich war. Ein besonderer Dank gilt auch Frau Prof. Dr. Kerstin Odendahl, die mit der Veranstaltung des Doktorandenseminars im schönen Sehlendorf einen wertvollen Gedankenaustausch ermöglichte, das Zweitgutachten zu dieser Arbeit verfasste und selbige für die Aufnahme in die Schriftenreihe des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht vorschlug. Der Initiative von Prof. Dr. Kerstin Odendahl habe ich es zudem zu verdanken, dass die Veröffentlichung der Arbeit mit einem großzügigen Druckkostenzuschuss der Gesellschaft zur Förderung von Forschung und Lehre am Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht bedacht wurde. Für große ideelle und finanzielle Unterstützung bin ich auch der Heinrich-Böll-Stiftung dankbar, die mir mit der Aufnahme in ihr Promotionsstipendienprogramm ideale Bedingungen für dieses Forschungsprojekt bot. Die vielen Diskussionen mit Vertretern unterschiedlicher Disziplinen in den Arbeitsgemeinschaften der Stiftung eröffneten mir einen hilfreichen Perspektivwechsel und waren mit ausschlaggebend für den in dieser Arbeit gewählten rechtstheoretischen Ansatz. Ich freue mich zudem sehr über die Auszeichnung des Kieler *Doctores Iuris e.V.* mit dem Preis für hervorragende Leistungen im Promotionsjahr 2015.

Von ganzem Herzen bedanke ich mich bei meiner Ehefrau, die viel Zeit in das Korrekturlesen investierte, mir beratend zur Seite stand und mich auch darüber hinaus stets bedingungslos unterstützte. Ihr ist diese Arbeit gewidmet.

Hamburg, im Februar 2016

*John Beuren*

# Inhaltsübersicht

## *1. Teil*

<b>Einleitung</b>	17
A. „Global War on Terrorism“	17
B. Die Vereinten Nationen als supranationale Organisation?	20
C. Gegenstand und Ziel der Arbeit	21
D. Gang der Untersuchung	22

## *2. Teil*

<b>Legalität des Al Qaida-Sanktionsregimes</b>	25
A. Die gezielten Sanktionen des Sicherheitsrats	30
B. Die rechtliche Beurteilung der gezielten Sanktionen	74

## *3. Teil*

<b>Legitimität des Al Qaida-Sanktionsregimes</b>	290
A. Problemaufriss: Die demokratischen Herausforderungen an die Ausübung supranationaler Hoheitsgewalt	291
B. Die Rechtfertigung von Hoheitsgewalt	295
C. Die demokratischen Defizite des Al Qaida-Sanktionsregimes	301
D. Inklusivität und Publizität als Voraussetzungen eines umfassenden Rechtfertigungsdiskurses	309
E. Ergebnis	314

## *4. Teil*

<b>Ein Reformvorschlag</b>	316
A. Die Rechtssetzungsebene	316



B. Das „ <i>listing</i> “-Verfahren .....	331
C. Die Rechtsfolgenebene .....	341
D. Die Ausnahmeregelungen .....	343
E. Die Rechtsschutzebene .....	344

*5. Teil*

<b>Schlussbetrachtung</b> .....	365
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	370
<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	385

# Inhaltsverzeichnis

## 1. Teil

### Einleitung

A. „Global War on Terrorism“ .....	17
B. Die Vereinten Nationen als supranationale Organisation? .....	20
C. Gegenstand und Ziel der Arbeit .....	21
D. Gang der Untersuchung .....	22

## 2. Teil

### Legalität des *Al Qaida-Sanktionsregimes* 25

A. Die gezielten Sanktionen des Sicherheitsrats .....	30
I. Historische Entwicklung und juristischer Hintergrund .....	31
II. Das <i>Taliban- und Al Qaida-Sanktionsregime</i> .....	35
1. Der Sanktionsausschuss und seine Aufgaben .....	37
2. Die Neuausrichtung des Sanktionsregimes .....	41
a) Die Entwicklung bis Ende 2009 .....	41
aa) Das „ <i>listing</i> “-Verfahren .....	41
bb) Überwachung der Implementierung und Aktualisierung der Konsolidierten Liste .....	43
cc) Das „ <i>de listing</i> “-Verfahren .....	46
(1) Die Koordinierungsstelle („ <i>focal point</i> “) .....	47
(2) Die Ombudsperson .....	48
b) Die aktuelle Rechtslage .....	54
aa) Resolutionen 1988 (2011), 2082 (2012) und 2160 (2014) .....	54
(1) Ausnahmeregelungen für Beteiligte am Friedens- und Aussöhnungsprozess .....	57
(2) Das „ <i>listing</i> “-Verfahren des <i>Taliban-Sanktionsregimes</i> .....	57
(3) Das „ <i>de listing</i> “-Verfahren des <i>Taliban-Sanktionsregimes</i> .....	58
bb) Resolutionen 1989 (2011), 2083 (2012) und 2161 (2014) .....	60
(1) Das „ <i>listing</i> “-Verfahren des <i>Al Qaida-Sanktionsregimes</i> .....	60
(2) Das „ <i>de listing</i> “-Verfahren des <i>Al Qaida-Sanktionsregimes</i> .....	62

(3) Das neue Verfahren zu den Ausnahmeregelungen .....	69
(4) Der „ <i>focal point</i> “ als Kontaktstelle .....	70
(5) Das <i>Al Qaida-Sanktionsregime</i> und der IS .....	70
(6) Zwischenergebnis .....	72
III. Ergebnis und Stellungnahme .....	73
B. Die rechtliche Beurteilung der gezielten Sanktionen .....	74
I. Die Natur der Maßnahmen gegen <i>Al Qaida</i> und ihre Verbündeten .....	76
1. Die Feststellung der Friedensbedrohung als (quasi-)legislativer Akt .....	77
2. Die Definition des Tatbestandes nach dem „ <i>associated with</i> “-Test als legis-	
lativer Akt .....	77
3. Die Anweisung zur umfassenden Verhinderung der Zurverfügungstellung fi-	
nanzieller Vermögenswerte und wirtschaftlicher Ressourcen zugunsten der	
Sanktionsadressaten als abstrakt-generelle Verbotsnorm .....	78
4. Die Wahrnehmung individualrechtsbezogener, (quasi-)justizieller Kompe-	
tenzen im Rahmen des „ <i>listing</i> “- und des „ <i>de listing</i> “-Verfahrens .....	79
5. Das <i>Al Qaida-Sanktionsregime</i> als supranationales Regelungsregime .....	80
6. Zwischenergebnis .....	82
II. Rechtsfortbildung als Vertragsänderung oder Akt der Auslegung .....	82
III. Die Befugnisse des Sicherheitsrats und das <i>Al Qaida-Sanktionsregime</i> .....	85
1. Gang der Untersuchung .....	85
2. Die durch das <i>Al Qaida-Sanktionsregime</i> begründeten Rechtsverhältnisse ...	85
a) Die erste Dimension: Das Rechtsverhältnis zu den Staaten .....	86
b) Die zweite Dimension: Das Rechtsverhältnis zu den Sanktionsadressaten .	87
aa) Das Individuum als Völkerrechtssubjekt .....	87
(1) Das Individuum als Träger von Rechten .....	88
(a) Die Rechtszuweisung durch Menschenrechtskonventionen ...	88
(b) Die Rechtszuweisung durch allgemeines Völkerrecht .....	90
(aa) Völkergewohnheitsrecht und ein verändertes Verständnis	
von staatlicher Souveränität .....	90
(bb) Das Völkerstrafrecht .....	94
(2) Das Individuum als Träger von Pflichten .....	98
(3) Exkurs: Die Rechtsstellung von Volksgruppen, Vereinigungen und	
Körperschaften .....	99
(4) Das <i>1267-Sanktionsregime</i> und die Rechtsstellung der <i>Taliban</i> , <i>Al</i>	
<i>Qaidas</i> und mit ihnen verbundenen Individuen, Gruppen, Unter-	
nehmen und Einrichtungen .....	100
bb) Zwischenergebnis .....	102
c) Zwischenergebnis .....	103
3. Die Befugnisse des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der UN-Charta .....	103
a) Formelle Beteiligungsvoraussetzungen .....	105
aa) Die Teilnahme der Streitparteien .....	105

bb) Die Teilnahme „besonders betroffener“ Nichtmitglieder .....	107
(1) Die Beiladung nach Art. 31 UN-Charta als Ermessensentscheidung des Sicherheitsrats .....	112
(2) Folgen des Verstoßes gegen Art. 31 UN-Charta .....	114
cc) Zwischenergebnis .....	115
b) Die tatbestandlichen Eingriffsvoraussetzungen des Art. 39 UN-Charta ...	115
aa) Isolierte Auslegung des Art. 39 UN-Charta .....	117
(1) Die Feststellung .....	117
(2) Die Friedensbedrohung .....	118
(a) Der Begriff des Friedens .....	118
(b) Die Bedrohung .....	120
(3) Zwischenergebnis .....	124
bb) Systematische Auslegung unter Berücksichtigung der Ziele und Zwecke der UN-Charta .....	124
(1) Die Feststellung .....	124
(a) Die Feststellung nach Art. 39 UN-Charta als Ermessenstatbestand .....	124
(aa) Der Sicherheitsrat als politisches Organ .....	124
(α) Die Rechtsprechung .....	125
(β) Eigene Bewertung .....	130
(γ) Zwischenergebnis .....	134
(bb) Die Aufgabenverteilung zwischen Sicherheitsrat und Generalversammlung .....	134
(α) Das System kollektiver Sicherheit und die Stellung des Sicherheitsrats .....	136
(β) Das System kollektiver Sicherheit und die Stellung der Generalversammlung .....	139
(γ) Die Aufgabenverteilung und die Regelung von Kollisionen .....	141
(δ) Zwischenergebnis .....	145
(cc) (Quasi-)legislative Resolutionen des Sicherheitsrats und der Grundsatz der souveränen Gleichheit aller Mitgliedsstaaten (Erste Dimension) .....	146
(dd) (Quasi-)legislative Resolutionen des Sicherheitsrates und das Individualrecht auf Teilnahme an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten (Zweite Dimension) .....	150
(ee) Zwischenergebnis .....	157
(b) Die Feststellung nach Art. 39 UN-Charta als Befugnis zur authentischen Auslegung der Eingriffsvoraussetzungen .....	157
(c) Die Feststellung nach Art. 39 UN-Charta als Beurteilungsspielraum .....	161
(d) Zwischenergebnis .....	161

(2) Die Friedensbedrohung	162
(a) Der Frieden	162
(aa) Bedrohung des negativen oder des positiven Friedens?	162
(bb) Die Weite des Friedensbegriffs	164
(cc) Die Auslegung durch die Gemeinschaft der Mitgliedstaaten	166
(b) Die Bedrohung	167
(aa) Die Nähe der Bedrohung	167
(bb) Privatakteure als Subjekte der Bedrohung	168
(3) Zwischenergebnis	172
cc) Die Praxis als Ausdruck übereinstimmender Auslegung	172
dd) Ergebnis zur Tatbestandseite des Art. 39 UN-Charta	176
c) Die Rechtsfolgenreihe	176
aa) Die UN-Charta	178
(1) Rechtsbindung im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten (Erste Dimension)	178
(a) Die Beziehung staatlichen Verfassungsrechts zu dem Recht der Vereinten Nationen	178
(aa) Die Rechtsprechung in der Sache <i>Kadi</i> unter Berücksichtigung des Kooperationsgebots im Mehrebenensystem	184
(α) Das erste Urteil des EuG in der Sache <i>Kadi</i>	184
(β) Das erste Urteil des EuGH in der Sache <i>Kadi</i>	186
(γ) Das zweite Urteil des EuG in der Sache <i>Kadi</i>	193
(δ) Der Schlussantrag des Generalanwalts	193
(ε) Das zweite Urteil des EuGH in der Sache <i>Kadi</i>	202
(ζ) Der Fall <i>Kadi</i> vor dem <i>United States District Court for the District of Columbia</i> und der Ombudsperson	206
(η) Zwischenergebnis	207
(bb) Der Maßstab innerstaatlicher Rechtsordnungen	207
(b) Zwischenergebnis	209
(2) Rechtsbindung im Verhältnis zu den Sanktionsadressaten (Zweite Dimension)	209
(3) Zwischenergebnis	214
bb) Über die Mitgliedstaaten vermittelte Bindung an Menschenrechtskonventionen	214
cc) Bindung an das Völkergewohnheitsrecht	225
dd) Bindung an allgemeine Rechtsgrundsätze	227
ee) Bindung an zwingendes Völkerrecht ( <i>ius cogens</i> )	229
ff) Zwischenergebnis	231
d) Die Einrichtung (quasi-)gerichtlicher Instanzen als Maßnahme nach Kapitel VII?	231
e) Zwischenergebnis	234

4. Die Vereinbarkeit des <i>Al Qaida-Sanktionsregimes</i> mit den Menschenrechten	234
a) Das Recht auf Leben (Art. 6 Abs. 1 IPbpR; Art. 3 AEMR)	235
b) Das Recht auf Freizügigkeit (Art. 12 Abs. 2 IPbpR; Art. 13 Abs. 2 1. Alt. AEMR)	237
aa) Eingriff in den Schutzbereich	237
bb) Rechtfertigung	237
(1) Gesetzliche Eingriffsgrundlage	238
(2) Legitimer Zweck	242
(3) Verhältnismäßigkeit	242
cc) Ergebnis	243
c) Das Recht auf Privat- und Familienleben (Art. 17 IPbpR; Art. 12 AEMR)	243
aa) Das Recht auf Familie (Art. 17 Abs. 1, 1. HS IPbpR; Art. 12 Satz 1, 1. HS AEMR)	243
(1) Eingriff durch Finanzsanktionen	243
(2) Eingriff durch Reisebeschränkungen	245
bb) Beeinträchtigung der Ehre und des Rufes durch Aufnahme in die Liste	247
d) Das Recht auf Eigentum (Art. 17 AEMR)	247
aa) Prüfungsmaßstab	247
bb) Art des Eingriffs	248
cc) Eingriffsrechtfertigung	249
e) Das Recht auf Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 18 IPbpR; Art. 18 AEMR)	252
f) Die Verfahrensrechte	253
aa) Art des Verfahrens	254
bb) Inhalt der Verfahrensrechte	259
(1) Die Verteidigungsrechte	260
(a) Inkenntnissetzung über die Vorwürfe und das Verfahren	261
(b) Recht auf rechtliches Gehör und das Prinzip der Waffengleichheit	263
(aa) Zugang zu Informationen	263
(bb) Recht auf rechtliches Gehör und das Verfahren der Beweisführung	269
(2) Das Recht auf effektive Kontrolle durch ein unabhängiges und unparteiisches Gericht	272
(a) Das Ombudsverfahren	273
(b) Verfahren auf nationaler und untergeordneter supranationaler Ebene	277
(3) Öffentlichkeit des Verfahrens	282
cc) Zwischenergebnis	284
g) Einschränkung der Menschenrechte aufgrund einer Notstandssituation?	284
h) Zwischenergebnis	287

5. Folgen nach dem Kooperationsgebot .....	288
--	-----

### 3. Teil

<b>Legitimität des <i>Al Qaida</i>-Sanktionsregimes</b>	290
A. Problemaufriss: Die demokratischen Herausforderungen an die Ausübung supranationaler Hoheitsgewalt .....	291
B. Die Rechtfertigung von Hoheitsgewalt .....	295
I. Demokratie als Rechtfertigungspraxis .....	295
II. Die demokratischen Herausforderungen an die Rechtsanwendung .....	299
1. Die Einbettung von Rechtsprechungsorganen in gewaltenteilige Systeme mit demokratisch legitimer Legislative .....	299
2. Die Umsetzungsebene .....	301
C. Die demokratischen Defizite des <i>Al Qaida</i> -Sanktionsregimes .....	301
I. Die Rechtsetzungsebene .....	301
II. Die Umsetzungsebene .....	306
III. Das „ <i>de listing</i> “-Verfahren .....	306
IV. Ergebnis .....	308
D. Inklusivität und Publizität als Voraussetzungen eines umfassenden Rechtfertigungsdiskurses .....	309
E. Ergebnis .....	314

### 4. Teil

<b>Ein Reformvorschlag</b>	316
A. Die Rechtssetzungsebene .....	316
I. Inklusivität .....	316
1. Die Beteiligung weiterer Mitgliedstaaten .....	318
a) Die Beteiligung nach Art. 31 UN-Charta .....	318
b) Die Beteiligung im Verlauf der Geltungsdauer des Regimes .....	322
2. Die Beteiligung der normunterworfenen Individuen .....	328
II. Ergebnis .....	330
B. Das „ <i>listing</i> “-Verfahren .....	331
I. Die Konkretisierung des „ <i>listing</i> “-Tatbestandes .....	331
II. Einheitliche Begründungs- und Beweiswürdigungsregeln .....	333
III. Bekanntgabe der Identität des „ <i>designating state</i> “ .....	334

- IV. Zeitliche Beschränkung für die Geltung der Sanktionen („*sunset clause*“) und qualifizierte Anforderungen an die Aktualisierung des „*listings*“ ..... 335
- V. Regelung zum Umgang mit vertraulichen Informationen ..... 336
- VI. Regelung zur Beweisführung ..... 339
- VII. Das Abstimmungsverfahren ..... 340
- C. Die Rechtsfolgenebene ..... 341
  - I. Einschränkung des Betroffenenkreises ..... 341
  - II. Einschränkung des Anwendungsbereichs des Finanzembargos ..... 342
- D. Die Ausnahmeregelungen ..... 343
- E. Die Rechtsschutzebene ..... 344
  - I. Die Wahl der Rechtsschutzinstanz und die Modalitäten ihres Mandats ..... 345
  - II. Die Beweislastregeln ..... 346
  - III. Die Verfahren vor der Rechtsschutzinstanz und ihre Kompetenz zur effektiven Abhilfe ..... 348
    - 1. „*De listing*“-Verfahren ..... 348
    - 2. Verfahren zu Ausnahmen nach dem Sanktionsregime ..... 349
    - 3. Feststellungsverfahren ..... 349
    - 4. Entschädigungsverfahren ..... 350
    - 5. Die Punktprobe nach dem Maßstab des Kompetenzgefüges der UN-Charta . 351
  - IV. Der Gang der Verfahren ..... 351
    - 1. Erste Phase: Schriftliches Vorverfahren ..... 351
      - a) Zulässigkeit der Anträge ..... 351
        - aa) Antrag auf „*de listing*“ ..... 352
        - bb) Antrag auf Ausnahmen ..... 352
        - cc) Antrag auf Feststellung der Rechtswidrigkeit ..... 353
        - dd) Antrag auf Entschädigung ..... 353
      - b) Schriftliche Stellungnahmen der Parteien und Zusammentragen von Informationen ..... 353
    - 2. Zweite Phase: Das Beweiserhebungsverfahren ..... 354
      - a) Kontradiktorisches Beweiserhebungsverfahren in Gegenwart der Parteien. 354
        - aa) Das reguläre Verfahren ..... 354
        - bb) Das *in camara*-Verfahren und der Einsatz von *special advocates* ... 355
      - b) Dauer des Beweiserhebungsverfahrens ..... 357
    - 3. Dritte Phase: Das Entscheidungsverfahren ..... 358
  - V. Das Prinzip der Öffentlichkeit ..... 358
    - 1. Öffentlichkeit des Verfahrens ..... 358
    - 2. Öffentliche Verkündung der Rechtssprüche ..... 359
  - VI. Rechtlicher Beistand ..... 360
  - VII. Übersetzung ..... 361



- VIII. Austausch zwischen „*de listing*“-Instanz und den Gerichten der Mitgliedstaaten 362  
IX. Erweiterung des Mandats auf alle gezielten Sanktionsregime des Sicherheitsrats 363

*5. Teil*

<b>Schlussbetrachtung</b>	365
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	370
<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	385

## Abkürzungsverzeichnis

AA	African Affairs
a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
ACMR	Arabische Charta der Menschenrechte
Adv. Op.	Advisory Opinion
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Resolution 217 A (III) der Generalversammlung vom 10. Dezember 1948)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AJCL	American Journal of Comparative Law
AJIL	American Journal of International Law
Allg.	Allgemein(es)
AMRK	Amerikanische Menschenrechtskonvention
AnnIDI	Annuaire de l'Institut de droit international
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Austr.YIL	Australian Year Book of International Law
AVR	Archiv des Völkerrechts
Bd.	Band
Berkl.JIL	Berkeley Journal of International Law
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BJ	Betrifft Justiz
Brook.JIL	Brooklyn Journal of International Law
BR	Bundesrepublik
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BYIL	British Yearbook of International Law
CDU	Christlich Demokratische Union
CEPS	Centre for European Policy Studies
CJIL	Chinese Journal of International Law
CJTL	Columbia Journal of Transnational Law
CML Rev.	Common Market Law Review
CSU	Christlich Soziale Union
CTITF	Counter-Terrorism Implementation Task Force
CYIL	Canadian Yearbook of International Law
Ders.	Derselbe
Dies.	Dieselbe(n)
Diss. Op.	Dissenting Opinion
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVR	Demokratische Volksrepublik
ebd.	ebendort
ECCHR	European Centre for Constitutional and Human Rights
ECOSOC	Economic and Social Council

EG	Europäische Gemeinschaft
EHRR	Essex Human Rights Review
EJIL	European Journal of International Law
EPIL	Encyclopedia of Public International Law
et al.	et alii, et aliae, at alia (lateinisch für „und andere“)
EU	Europäische Union
EuG	Gericht erster Instanz der Europäischen Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte – Zeitschrift
EuR	Europarecht
EurJCrImPolRes	European Journal on Criminal Policy and Research
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GLJ	German Law Journal
GOBT	Geschäftsordnung des Bundestages
GV	Generalversammlung der Vereinten Nationen
HAFOS	Hamburger Forschungsberichte zur Sozialpsychologie
HarvardNSJ	Harvard National Security Journal
HILJ	Harvard International Law Journal
HM	Her Majesty's
HRC	Human Rights Committee
HRQ	Human Rights Quarterly
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
IAGMR	Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
ICJ	International Court of Justice
ICTY	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia
ICTR	International Criminal Tribunal for Rwanda
IGH	Internationaler Gerichtshof
I&CLQ	International and Comparative Law Quarterly
IJCL	International Journal of Constitutional Law
IJLI	International Journal of Legal Information
ILC	International Law Commission
ILR	Iowa Law Review
Int'l J	International Journal
Int'l Sec.	International Security
IOLR	International Organizations Law Review
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
IR	Islamische Republik
ISAF	International Security Assistance Force
ISI	Inter-Services Intelligence
JCMS	Journal of Common Market Studies
JICJ	Journal of International Criminal Justice
JuS	Juristische Schulung

KJ	Kritische Justiz
lit.	litera (Buchstaben in Satzungen)
LJIL	Leiden Journal of International Law
Ls.	Leitsatz
max.	maximal
m. E.	meines Erachtens
MJIL	Michigan Journal of International Law
MJIL&T	Maryland Journal of International Law and Trade
MPEPIL	May Planck Encyclopedia of Public International Law
MPYUNL	Max Planck Yearbook of United Nations Law
NILR	Netherlands International Law Review
NJIL	Nordic Journal of International Law
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
N.N.	Nomen nominandum (lateinisch für „noch zu nennender Name“)
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NStZ-RR	Neue Zeitschrift für Strafrecht – Rechtsprechungsreport
NYIL	Netherlands Yearbook of International Law
NYUAnn.Surv.Am.L.	New York University Annual Survey of American Law
NYUJInt.L&Pol.	New York University Journal of International Law & Politics
QIL	Questions of International Law
Riv. di dir. int.	Rivista di diritto internazionale
Rn.	Randnummer
sc.	silicet (lateinisch für „nämlich“; „gemeint ist“)
Sep. Op.	Separate Opinion
s. o.	siehe oben
SR	Sicherheitsrat der Vereinten Nationen
StGB	Strafgesetzbuch
STLP	Studies in Transnational Legal Policy
s. u.	siehe unten
u. a.	unter anderem
UN	United Nations
UNCIO	The United Nations Conference on International Organization
UNTS	United Nations Treaty Series
USA	United States of America
u. U.	unter Umständen
VerwR	Verwaltungsrecht
VfZ	Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte
VGR	Völkergewohnheitsrecht
VJIL	Virginia Journal of International Law
VJTL	Vanderbilt Journal of Transnational Law
VR China	Volksrepublik China
VN	Vereinte Nationen
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WIPO	World Intellectual Property Organization
WirtPsych	Wirtschaftspsychologie
WT	World Today
WTO	World Trade Organization

WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
WVK II	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder zwischen internationalen Organisationen
YILC	Yearbook of the International Law Commission
YLJ	Yale Law Journal
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZGewPol	Zeitschrift der Gewerkschaft der Polizei
ZIB	Zeitschrift für Internationale Beziehungen
ZIS	Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

## 1. Teil

# Einleitung

## A. „Global War on Terrorism“

Es dürfte Einigkeit darüber bestehen, dass die Bedrohung durch transnational agierende Terrororganisationen wie *Al Qaida* auch über 13 Jahre nach den Anschlägen des 11. September 2001 noch als eine der größten Herausforderungen der internationalen Gemeinschaft zu betrachten ist. Dass sie nach wie vor in der Lage sind, auch in der westlichen Welt Operationen auszuführen, führte der Angriff auf die Redaktion der Satirezeitschrift *Charlie Hebdo* noch einmal schmerzlich vor Augen.<sup>1</sup> Über die Frage, wie auf solche Erscheinungsformen angemessen zu reagieren ist, wird dagegen weiterhin lebhaft gestritten. Dieser Konflikt überträgt sich auch auf das Recht, das letztlich der Gradmesser für die Zulässigkeit der Mittel sein soll. Die Spanne der in dieser Debatte vertretenen Meinungen könnte breiter kaum sein. Besondere Aufmerksamkeit wurde der Position des ehemaligen US-amerikanischen Präsidenten *George W. Bush* und seiner Regierung zuteil, die im September 2001 den „*global war on terrorism*“ ausrief,<sup>2</sup> in der Folge gegen vermeintliche Anhänger der islamistischen Terrororganisation *Al Qaida* an verschiedenen Orten auf der Welt mit äußerst repressiven Mitteln vorging<sup>3</sup> und in langjährige militärische Auseinandersetzungen mit „Schurkenstaaten“ eintrat,<sup>4</sup> denen eine Verbindung zum internatio-

---

<sup>1</sup> Die Attentäter bekannten sich zur Organisation *Al Qaida auf der Arabischen Halbinsel*, einem Ableger *Al Qaidas*, von der sie zuvor in Trainingscamps ausgebildet wurden, 17. Bericht des *Monitoring Teams*, UN Doc. S/2015/441, Ziff. 11. Allerdings ist bisher nicht bekannt, ob die Kernorganisation *Al Qaidas* selbst in die Planung oder Ausführung des Anschlags eingebunden war, ebd., Ziff. 6.

<sup>2</sup> Vgl. dazu die Rede von *Bush* am 20. September 2001 vor dem Kongress (abrufbar unter: [http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected\\_Speeches\\_George\\_W\\_Bush.pdf](http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf), dort S. 67. Zuletzt besucht am 12. August 2015).

<sup>3</sup> Vgl. dazu etwa den Bericht von *Amnesty International* aus dem Jahr 2006, S. 272–274 (abrufbar unter: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/POL10/001/2006/en/59ad70c9-d46f-11dd-8743-d305bea2b2c7/pol100012006en.pdf>. Zuletzt besucht am 12. August 2015).

<sup>4</sup> Vgl. zur Intervention in *Afghanistan* die Rede von *Bush* vom 7. Oktober 2001 und zur Intervention im Irak dessen Rede vom 29. März 2003 (jeweils abrufbar unter: [http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected\\_Speeches\\_George\\_W\\_Bush.pdf](http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf), dort S. 75 ff.; 175 ff.). Zuletzt besucht am 12. August 2015). Zu dem Vorgehen ebnete der Kongress dem US-Präsidenten mit Erlass der *Joint Resolution* unter dem Namen „*Authorization for Use of Military Force*“, 115 Stat. 224 (2001), den Weg.

nenalen Terrorismus nachgesagt wurde.<sup>5</sup> Sinnbildlich für das harsche Vorgehen der Vereinigten Staaten gegen den internationalen Terrorismus steht das Gefangenenlager in *Guantanamo Bay*, das eigens für die Anhänger *Al Qaidas* eingerichtet wurde. Entgegen der Ankündigung des Nachfolgers im Amt des US-Präsidenten, *Barack Obama*, sind dort noch immer Häftlinge interniert.<sup>6</sup> Sie wurden größtenteils weder formell angeklagt, noch erhielten sie die Möglichkeit, sich gegen ihre Inhaftierung vor einem Gericht zur Wehr zu setzen.<sup>7</sup> Die unter der Bezeichnung „erweiterte Verhörmethoden“ firmierenden Folterpraktiken, die in der Amtszeit von *George W. Bush* bei Häftlingen zur Anwendung gekommen sein sollen, sind hinlänglich bekannt.<sup>8</sup> Während *Barack Obama* vor nunmehr zwei Jahren eine Wende ankündigte, indem er erklärte; den „Krieg“ gegen *Al Qaida* beenden zu wollen, verteidigt er auch weiterhin Mittel, die, wie die gezielte Tötung von Terroristen mit bewaffneten Flugdrohnen, politisch und rechtlich äußerst umstritten sind.<sup>9</sup> Diese Mittel sollen auch zukünftig – wenn auch unter strengeren Bedingungen – eingesetzt werden.<sup>10</sup> Nachdem der internationale Terrorismus – nicht zuletzt durch die Expansion des sogenannten „Islamischen Staates“ (IS) – seine ungeminderte Gefährlichkeit in jüngster Vergangenheit wiederholt unter Beweis gestellt hat, ist mit einem grundlegenden Umdenken in der Verfolgungsstrategie in absehbarer Zeit nicht zu rech-

---

<sup>5</sup> Eine aktuelle Liste dieser Staaten findet sich auf der Internetseite des *US Department of State* (abrufbar unter: <http://www.state.gov/j/ct/list/c14151.htm>. Zuletzt besucht am 12. August 2015).

<sup>6</sup> Vgl. dazu den Bericht von *Amnesty International* aus den Jahren 2014/2015, S. 394 (abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/0001/2015/en/>. Zuletzt besucht am 12. August 2015).

<sup>7</sup> Bericht von *Amnesty International* aus den Jahren 2014/2015, S. 394 (abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/0001/2015/en/>. Zuletzt besucht am 12. August 2015).

<sup>8</sup> Vgl. dazu nur den Bericht von *Amnesty International* aus dem Jahr 2006, S. 273 (abrufbar unter: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/POL10/001/2006/en/59ad70c9-d46f-11dd-8743-d305bea2b2c7/pol100012006en.pdf>. Zuletzt besucht am 12. August 2015). *Barack Obama* räumte den Einsatz von Folterpraktiken nun auch offiziell ein, vgl. dazu den Bericht von *Amnesty International* aus den Jahren 2014/2015, S. 393 (abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/0001/2015/en/>. Zuletzt besucht am 12. August 2015).

<sup>9</sup> Vgl. nur den Bericht von *Amnesty International* aus dem Jahr 2013, S. 465 f. (abrufbar unter: [http://files.amnesty.org/air13/AmnestyInternational\\_AnnualReport2013\\_complete\\_de.pdf](http://files.amnesty.org/air13/AmnestyInternational_AnnualReport2013_complete_de.pdf). Zuletzt besucht am 12. August 2015). Kritik an der Praxis gezielter Tötungen übte u. a. auch der *Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions*, *Philip Alston*, in seiner Studie vom 28. Mai 2010 für den Menschenrechtsrat, UN Doc. A/HCR/14/24/Add.6. und sehr ausführlich *ders.*, HarvardNSJ, 2/2 (2011), S. 283 ff.

<sup>10</sup> Vgl. dazu die Rede *Obamas* vom 23. Mai 2013 an der *National Defense University* (abrufbar unter: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/23/remarks-president-national-defense-university>) und seine Hinweise zum weiteren Vorgehen zusammengefasst als *Fact Sheet: U.S. Policy Standards and Procedures for the Use of Force in Counterterrorism Operations Outside the United States and Areas of Active Hostilities* (abrufbar unter: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/23/fact-sheet-us-policy-standards-and-procedures-use-force-counterterrorism>. Beide Seiten wurden zuletzt besucht am 12. August 2015).

nen.<sup>11</sup> Das Selbstverständnis, mit dem die Vereinigten Staaten ihre Maßnahmen ungeachtet der rechtlichen Kritik vollziehen, deutet darauf hin, dass dem geltenden Völkerrecht offenbar die Fähigkeit abgesprochen wird, auf die neuen Bedrohungsszenarien befriedigende Antworten zu geben.

Es drängt sich dabei die Frage auf, welche Rolle die Vereinten Nationen in dieser Situation spielen können. Sie sind wie das Völkerrecht mit dem Problem konfrontiert, dass sie nicht auf entsprechende Konfliktlagen zugeschnitten sind. Die Gründungsmütter und -väter der Vereinten Nationen hatten offensichtlich nicht im Sinn, dass nicht-staatliche Akteure einmal in der Lage dazu sein werden, Staaten in ihren Grundfesten zu bedrohen. Dementsprechend war ein Vorgehen gegen Privatakteure auf Grundlage der UN-Charta ursprünglich auch nicht vorgesehen.<sup>12</sup> Allerdings bieten die Vereinten Nationen, indem sie fast die gesamte Staatengemeinschaft in sich vereinen und in der Lage dazu sind, allgemein bindende Maßnahmen zu beschließen, einen einmaligen Rahmen, um eine konzertierte Reaktion auf den internationalen Terrorismus voranzutreiben. Dies wurde von den im Sicherheitsrat vertretenen Staaten erkannt, die mit Erlass des *1267-Sanktionsregimes* (in der Folge auch *Al Qaida-Sanktionsregime*) Maßnahmen gegen die Mitglieder und Verbündeten *Al Qaidas* erließen und damit zugleich den Handlungsspielraum der Vereinten Nationen in beispielloser Weise ausweiteten.<sup>13</sup>

An diese Entwicklung schlossen die Maßnahmen gegen die mittlerweile besonders in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückte Terrororganisation des sogenannten „*Islamischen Staates*“ (IS) an. Dessen Rolle ist in diesem Zusammenhang indes insofern als ambivalent zu bezeichnen, als dass er sich seinem Selbstverständnis als „Staat“ entsprechend in das klassische völkerrechtliche Akteurenfeld einordnen ließe. Auf Aggressionen von Staaten ist das Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen bekanntlich ausgerichtet.<sup>14</sup> Der IS wird von ihnen allerdings nicht wie ein Staat behandelt, dem etwa ein Existenzrecht zuzugestehen wäre. Hervorgegangen aus dem Regionalableger *Al Qaidas* im Irak<sup>15</sup> wird der IS vielmehr auch als private Terrororganisation angesehen und dem *Al Qaida-Sanktionsregime* unterstellt.<sup>16</sup> Die Bedeutung des *Al Qaida-Sanktionsregimes* für die internationale Sicherheitsarchitektur kann damit als unvermindert groß bezeichnet

---

<sup>11</sup> Vgl. dazu die Rede *Obamas* während des *Summit on Countering Violent Extremism* vom 19. Februar 2015 (abrufbar unter: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/02/19/remarks-president-summit-countering-violent-extremism-february-19-2015>). Zuletzt besucht am 12. August 2015), bei der er ankündigte, auch in Zukunft in anderen Ländern wie Afghanistan, dem Jemen oder Somalia gegen *Al Qaida* vorzugehen.

<sup>12</sup> Vgl. *Fassbender*, UN-Reform und kollektive Sicherheit, S. 16.

<sup>13</sup> Vgl. dazu auch *Krisch*, *The Rise and Fall of Collective Security*, S. 890–893.

<sup>14</sup> Vgl. dazu etwa *Fassbender*, UN-Reform und kollektive Sicherheit, S. 16.

<sup>15</sup> Vgl. dazu UN Doc. S/2014/815, Ziff. 2.

<sup>16</sup> Darauf ausdrücklich hinweisend: Fünfter Absatz der Präambel zu S/RES/2070 (2014). Gesetzestextlich ergibt sich dies aus S/RES/2161 (2014), Ziff. 2 lit. c.