

Max-Planck-Institut für
ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 225

Clemens A. Feinäugle

Hoheitsgewalt im Völkerrecht

Inhaltsverzeichnis

Teil I. Das 1267-Sanktionsregime als Beispiel für die Ausübung von Hoheitsgewalt auf völkerrechtlicher Ebene: Der öffentlich-rechtliche Forschungsansatz	1
A. Einleitung: Forschungsgegenstand und Gang der Untersuchung.....	1
I. Problemstellung und Aktualität der Fragestellung.....	1
II. Ziel der Arbeit.....	3
III. Forschungsgegenstand	3
IV. Gang der Untersuchung.....	5
V. Kernfragen der Untersuchung.....	6
B. Funktionsweise und Individualwirkung des 1267-Sanktionsregimes.....	7
I. Einleitung: UN-Sanktionen allgemein.....	7
II. Funktionsweise des 1267-Sanktionsregimes.....	8
1. Die Architektur des Sanktionsregimes.....	9
2. Die „Sanktionsnorm“	10
3. Listungsverfahren	11
4. Streichungsverfahren	13
III. Besonderheiten des 1267-Sanktionsregimes	17
1. Die quasi-unmittelbare Individualgerichtetheit des 1267-Sanktionsregimes.....	17
2. Die menschenrechtliche Relevanz des 1267-Sanktionsregimes.....	19
IV. Fazit	20
C. Die Ausübung von Hoheitsgewalt auf völkerrechtlicher Ebene: Ein Phänomen und seine rechtliche Fassung.....	21
I. Einleitung: Entstaatlichung, Internationalisierung und Globalisierung.....	21

1. Das Phänomen der Entstaatlichung, Internationalisierung bzw. Globalisierung.....	21
2. Erforderlichkeit der Regelung jenseits der nationalen Ebene und die Folgen	25
3. Entstaatlichung und Internationalisierung beim 1267-Sanktionsregime	27
II. Das Phänomen der Ausübung von Hoheitsgewalt auf völkerrechtlicher Ebene	29
1. Einleitung	29
2. Idee und Begriff der Ausübung von Hoheitsgewalt auf nationaler Ebene.....	30
a) Die Idee der Ausübung von Hoheitsgewalt als Staatsgewalt in der Aufklärung.....	30
b) Der Begriff der Ausübung von Hoheitsgewalt im nationalen Kontext in der Gegenwart.....	34
c) Fazit.....	35
3. Die Idee der Ausübung von Hoheitsgewalt auf völkerrechtlicher Ebene	35
4. Phänomene der Ausübung von Hoheitsgewalt auf völkerrechtlicher Ebene	38
5. Das 1267-Sanktionsregime als Phänomen der Ausübung von Hoheitsgewalt auf völkerrechtlicher Ebene.....	43
6. Der Mangel an Handlungsbeschränkungen bei der Ausübung von Hoheitsgewalt auf völkerrechtlicher Ebene.....	44
7. Fazit: Legitimität als Problemstellung für die weitere Untersuchung	46
III. Die rechtliche Fassung der Ausübung von Hoheitsgewalt auf völkerrechtlicher Ebene	51
1. Einleitung	51
2. Darstellung und Bewertung der verschiedenen Ansätze	52
a) <i>Global Governance</i>	52
aa) Begriff und Begründung.....	52
bb) Behandlung des Phänomens der Ausübung von Hoheitsgewalt auf völkerrechtlicher Ebene nach diesem Ansatz	53
cc) Bewertung.....	53
dd) Fazit.....	54
b) <i>Global Administrative Law</i>	54

aa) Begriff und Konzept des <i>Global Administrative Law</i>	55
bb) Behandlung des Phänomens der Ausübung von Hoheitsgewalt auf völkerrechtlicher Ebene nach diesem Ansatz	56
cc) Bewertung.....	57
dd) Fazit.....	59
c) Internationales Verwaltungsrecht	59
aa) Begriff des internationalen Verwaltungsrechts	59
bb) Behandlung des Phänomens der Ausübung von Hoheitsgewalt auf völkerrechtlicher Ebene nach diesem Ansatz	60
cc) Bewertung.....	61
dd) Fazit.....	62
d) Die Konstitutionalisierungsthese.....	62
aa) Begriff.....	62
bb) Behandlung des Phänomens der Ausübung von Hoheitsgewalt auf völkerrechtlicher Ebene nach diesem Ansatz	63
cc) Bewertung.....	64
dd) Fazit.....	65
e) Der öffentlich-rechtliche Ansatz zur Bildung von Prinzipien für die Ausübung von Hoheitsgewalt auf völkerrechtlicher Ebene.....	65
aa) Das Konzept des öffentlich-rechtlichen Ansatzes	65
bb) Die „Punktprobe“ als Prüfungsvorbehalt bei der Anwendung des öffentlich-rechtlichen Ansatzes	68
cc) Bewertung.....	71
dd) Fazit.....	72
IV. Fazit zur Ausübung von Hoheitsgewalt auf völkerrechtlicher Ebene.....	72
Teil II. Die Bindung des UN-Sicherheitsrats an Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit	75
D. Bindung des UN-Sicherheitsrats an die Menschenrechte – bisherige Ansätze	75

I.	Die UN und der UN-Sicherheitsrat: historische und rechtliche Besonderheiten	75
II.	Die bisherige Diskussion zur Bindung des Sicherheitsrats.....	79
1.	Menschenrechtsbindung des Sicherheitsrats aus der UN-Charta.....	82
2.	Menschenrechtsbindung des Sicherheitsrats aus dem Völkergewohnheitsrecht.....	88
3.	Menschenrechtsbindung des Sicherheitsrats aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen	90
4.	Menschenrechtsbindung des Sicherheitsrats aufgrund menschenrechtlicher Verpflichtungen der UN-Mitgliedstaaten	93
5.	Rolle des <i>ius cogens</i> für die Menschenrechtsbindung des Sicherheitsrats	96
III.	Fazit	100
E.	Neuer Ansatz für die Bindung des UN-Sicherheitsrats an Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit: Die UN-Treue als Prinzip für die Ausübung von Hoheitsgewalt auf völkerrechtlicher Ebene.....	101
I.	Die Herleitung des Prinzips der UN-Treue als Prinzip für die Ausübung von Hoheitsgewalt auf völkerrechtlicher Ebene.....	101
1.	Einleitung	101
2.	Herleitung des Prinzips der UN-Treue mit Hilfe des öffentlich-rechtlichen Ansatzes zur Bildung von Prinzipien für die Ausübung von Hoheitsgewalt auf völkerrechtlicher Ebene	104
a)	Rechtsvergleichung: Das Prinzip der Unionstreue im Europarecht und das Prinzip der Bundestreue im nationalen Verfassungsrecht.....	105
aa)	Das Prinzip der Unionstreue im Europarecht.....	105
bb)	Das Prinzip der Bundestreue im nationalen Verfassungsrecht	108
cc)	Fazit.....	110

b) Interne Konstitutionalisierung: Analyse der UN-Charta zur Herleitung eines Prinzips der UN-Treue	111
c) Punktprobe: Übertragbarkeit der den nationalen und regionalen Treuepflichten zugrunde liegenden Grundgedanken auf die UN-Ebene vor dem Hintergrund der Besonderheiten der Völkerrechtsordnung	116
d) Fazit	121
II. Inhalt des Prinzips der UN-Treue.....	122
1. Inhalt des Prinzips im Allgemeinen.....	122
2. Inhalt des Prinzips der UN-Treue bezogen auf den Forschungsgegenstand des 1267-Sanktionsregimes	122
a) Berücksichtigung der Besonderheiten des 1267-Regimes	122
b) Die aktuelle Debatte über die Geltung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit im Recht der UN.....	125
c) Zwischenfazit.....	127
3. Zwischenfazit zum Inhalt der UN-Treue	128
III. Inhalt der vom Sicherheitsrat zu berücksichtigenden rechtsstaatlichen Grundsätze	129
1. Herleitung des Inhalts der vom Sicherheitsrat zu berücksichtigenden rechtsstaatlichen Grundsätze	129
2. Konkreter Inhalt der vom Sicherheitsrat zu berücksichtigenden rechtsstaatlichen Grundsätze	132
3. Fazit.....	134
IV. Punktprobe: Einwendungen gegen den Menschenrechtsschutz auf völkerrechtlicher Ebene.....	135
1. Art. 103 UNCh	135
2. Ausnahme aufgrund Notstandsrechts.....	136
3. Fazit.....	138
V. Fazit zur Bindung des Sicherheitsrats an Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit aufgrund der UN-Treue.....	138
 Teil III. Das 1267-Sanktionsregime: Ist-Zustand und Soll-Zustand nach dem gefundenen menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Maßstab	 141

F. Die UN-Resolution 1267 und ihre Folgeresolutionen: die Rechtsgrundlagen und die rechtsstaatliche Entwicklung des Sanktionsregimes bis zum gegenwärtigen Ist-Zustand	141
I. Die Sicherheitsratsresolutionen des 1267-Sanktionsregimes im Einzelnen	142
1. Sicherheitsratsresolution 1267 (1999).....	142
a) Inhalt	142
b) Bewertung.....	144
2. Sicherheitsratsresolution 1333 (2000).....	146
a) Inhalt	146
b) Bewertung.....	147
3. Sicherheitsratsresolution 1363 (2001).....	148
4. Sicherheitsratsresolution 1390 (2002).....	149
a) Inhalt	149
b) Bewertung.....	150
5. Sicherheitsratsresolution 1452 (2002).....	152
a) Inhalt	152
b) Bewertung.....	154
6. Sicherheitsratsresolution 1456 (2003).....	154
7. Sicherheitsratsresolution 1526 (2004).....	155
8. Sicherheitsratsresolution 1617 (2005).....	156
a) Inhalt	156
b) Bewertung.....	160
9. Sicherheitsratsresolution 1699 (2006).....	161
10. Sicherheitsratsresolution 1730 (2006).....	161
a) Inhalt	161
b) Bewertung.....	163
11. Sicherheitsratsresolution 1732 (2006).....	164
12. Sicherheitsratsresolution 1735 (2006).....	166
a) Inhalt	166
b) Bewertung.....	167
13. Sicherheitsratsresolution 1822 (2008).....	169
a) Inhalt	169
b) Bewertung.....	171
14. Sicherheitsratsresolution 1904 (2009).....	173
a) Inhalt	173
b) Bewertung.....	177
II. Zusammenfassung zur rechtsstaatlichen Entwicklung des Sanktionsregimes bis zum Ist-Zustand.....	178

1. Klare Definition der Voraussetzungen für eine Listung	179
2. Beweispflicht hinsichtlich des Vorliegens der Voraussetzungen einer Listung.....	180
3. Recht auf unverzügliche und vollständige Information bezüglich des zur Last gelegten Sachverhalts sowie der getroffenen Entscheidung.....	182
4. Begründungspflicht.....	184
5. Anhörungs- und Verteidigungsrecht.....	185
6. Zeitliche Begrenzung der Listung.....	185
7. Recht auf eine schnelle Kontrollmöglichkeit durch einen unabhängigen und unparteiischen Spruchkörper.....	187
III. Fazit zum Ist-Zustand des 1267-Sanktionsregimes	188

G. Der Soll-Zustand des 1267-Sanktionsregimes nach den Vorgaben des Europarats zur Rechtsstaatlichkeit und zum Menschenrechtsschutz

I. Die Entwicklung des Soll-Zustandes des 1267-Sanktionsregimes anhand der Vorgaben des Europarats zur Rechtsstaatlichkeit und zum Menschenrechtsschutz	192
1. Vorbemerkung: Bedeutung der Menschenrechte und Präzisierung des Prüfungsmaßstabs.....	192
a) Bedeutung der Menschenrechte für die weitere Prüfung	192
b) Präzisierung des Prüfungsmaßstabs auch mit Hilfe von Dokumenten des Europarats.....	194
2. Listungsverfahren	196
a) Klare Definition der Voraussetzungen für eine Listung.....	196
aa) Präzisierung des Prüfungsmaßstabs	196
bb) Zusammenfassung des Ist-Zustandes des 1267-Sanktionsregimes.....	197
cc) Festgestellte Mängel im Ist-Zustand des 1267-Sanktionsregimes.....	198
dd) Verbesserungsvorschläge	200
ee) Fazit.....	201
b) Beweispflicht hinsichtlich des Vorliegens der Voraussetzungen einer Listung.....	201
aa) Präzisierung des Prüfungsmaßstabs	201

bb)	Zusammenfassung des Ist-Zustandes des 1267-Sanktionsregimes.....	202
cc)	Festgestellte Mängel im Ist-Zustand des 1267-Sanktionsregimes.....	203
dd)	Verbesserungsvorschläge	204
ee)	Fazit.....	205
c)	Recht auf unverzügliche und vollständige Information bezüglich des zur Last gelegten Sachverhalts sowie der getroffenen Entscheidung	205
aa)	Präzisierung des Prüfungsmaßstabs	205
bb)	Zusammenfassung des Ist-Zustandes des 1267-Sanktionsregimes.....	206
cc)	Festgestellte Mängel im Ist-Zustand des 1267-Sanktionsregimes.....	207
dd)	Verbesserungsvorschläge	208
ee)	Fazit.....	209
d)	Begründungspflicht.....	209
aa)	Präzisierung des Prüfungsmaßstabs	209
bb)	Zusammenfassung des Ist-Zustandes des 1267-Sanktionsregimes.....	210
cc)	Festgestellte Mängel im Ist-Zustand des 1267-Sanktionsregimes.....	210
dd)	Verbesserungsvorschläge	213
ee)	Fazit.....	214
e)	Anhörungs- und Verteidigungsrecht	214
aa)	Präzisierung des Prüfungsmaßstabs	214
bb)	Zusammenfassung des Ist-Zustandes des 1267-Sanktionsregimes.....	215
cc)	Festgestellte Mängel im Ist-Zustand des 1267-Sanktionsregimes.....	216
dd)	Verbesserungsvorschläge	217
ee)	Fazit.....	218
f)	Zeitliche Begrenzung der Listung.....	219
aa)	Präzisierung des Prüfungsmaßstabs	219
bb)	Zusammenfassung des Ist-Zustandes des 1267-Sanktionsregimes.....	219
cc)	Festgestellte Mängel im Ist-Zustand des 1267-Sanktionsregimes.....	220
dd)	Verbesserungsvorschläge	220
ee)	Fazit.....	224

g) Zwischenergebnis zum Soll-Zustand im Listungsverfahren	225
3. Streichungsverfahren und Rechtsschutz: Recht auf eine schnelle Kontrollmöglichkeit durch einen unabhängigen und unparteiischen Spruchkörper.....	225
a) Präzisierung des Prüfungsmaßstabs.....	225
b) Zusammenfassung des Ist-Zustandes des 1267-Sanktionsregimes	228
c) Festgestellte Mängel im Ist-Zustand des 1267-Sanktionsregimes	228
d) Verbesserungsvorschläge	229
aa) Spielarten eines Kontrollmechanismus für Individualsanktionen der UN.....	230
bb) Einrichtung eines UN-Kontrollgremiums einschließlich eines <i>in camera</i> -Verfahrens und der <i>reverse consensus</i> -Regel	233
(1) Zunächst: Der Vorschlag eines UN- Beratungsgremiums.....	233
(2) Rechtliche Beurteilung des Vorschlags eines UN-Beratungsgremiums und eigener Vorschlag eines UN-Kontrollgremiums mit <i>in camera</i> -Verfahren und <i>reverse consensus</i> - Regel	238
e) Fazit.....	250
II. Fazit.....	251

Teil IV. Nationaler und regionaler gerichtlicher Rechtsschutz gegen das 1267-Regime: Status quo der Rechtsprechung und Vermeidung von Konflikten zwischen den (potentiell) beteiligten Gerichten.....	253
--	------------

H. Bisherige nationale und regionale Rechtsprechung zum 1267-Sanktionsregime.....	253
--	------------

I. Urteile, die die Listung und damit die Tatbestandsseite der „Sanktionsnorm“ betreffen.....	255
1. EuGH: Der Fall <i>Kadi</i> und <i>Al Barakaat</i> gegen Rat und Kommission, C-402/05 P und C-415/05 P	255
a) Umsetzung des Sanktionsregimes auf europäischer Ebene	256

b) Sachverhalt	258
c) Entscheidungsgründe: Nichtigkeit der angefochtenen Verordnung wegen Verletzung von EG-Grundrechten	259
aa) Zur Kompetenz der Gemeinschaftsgerichte, über Grundrechtsverletzungen durch die Verordnung zu entscheiden.....	259
bb) Zu den Grundrechtsverletzungen.....	263
d) Bewertung	266
2. Schweizerisches Bundesgericht: Der Fall <i>Nada</i> gegen Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) als Fall des Angriffs einer nationalen Leistung.....	274
a) Sachverhalt	274
b) Entscheidungsgründe	276
c) Bewertung	280
3. UN-Menschenrechtsausschuss: Prüfung des Falles <i>Sayadi/Vinck</i>	282
a) Sachverhalt	282
b) Erwägungen des Menschenrechtsausschusses.....	284
c) Bewertung	286
II. Urteile, die die Auslegung und Anwendung der Sanktionsvorschriften und damit die Rechtsfolgenreise der „Sanktionsnorm“ betreffen.....	287
1. EuGH: Der Fall <i>Möllandorf</i> (C-117/06).....	287
a) Sachverhalt	288
b) Entscheidungsgründe.....	291
c) Bewertung	294
2. VG München: Der Fall <i>Mzoudi</i> gegen <i>Deutsche Bundesbank</i>	296
a) Sachverhalt	297
b) Entscheidungsgründe.....	299
c) Bewertung.....	302
III. Fazit zur bisherigen nationalen und regionalen Rechtsprechung zum 1267-Sanktionsregime	303
J. Prinzipien für den gerichtlichen Rechtsschutz im Mehrebenensystem des 1267-Sanktionsregimes.....	305
I. Einleitung.....	305
II. Die Prüfungsberechtigung internationaler, nationaler und regionaler Gerichte in Bezug	

auf Aspekte des 1267-Sanktionsregimes, insbesondere die Listungen auf UN-Ebene	306
1. Die Prüfungsberechtigung internationaler Gerichte.....	306
2. Die Prüfungsberechtigung nationaler und regionaler Gerichte	307
a) Prüfungsberechtigung nach hergebrachter Sicht	308
b) Notwendigkeit einer abweichenden Beurteilung im 1267-Regime in Bezug auf die Listung	309
c) Prüfungszuständigkeit bezüglich der Listungen aufgrund des UN- Treuegedankens	310
d) Durchführung der Punktprobe zur Bestätigung der Zuständigkeit nationaler bzw. regionaler Gerichte für die Überprüfung der UN-Listungen	311
aa) Das Konzept des Handelns <i>ultra vires</i>	311
bb) Der Grundsatz der Immunität internationaler Organisationen	313
cc) Fazit zur Punktprobe.....	317
e) Fazit zur Prüfungsberechtigung nationaler und regionaler Gerichte	317
III. Schwierigkeiten eines nationalen und regionalen gerichtlichen Rechtsschutzes im 1267-Sanktionsregime.....	318
1. Gegenstände gerichtlicher Verfahren im 1267-Sanktionsregime	318
a) Bestimmung denkbarer Verfahrensgegenstände anhand der Tatbestandsseite der „Sanktionsnorm“	319
b) Bestimmung denkbarer Verfahrensgegenstände anhand der Rechtsfolgenreise der „Sanktionsnorm“	319
c) Zwischenergebnis	319
2. Konfliktpotential aufgrund der Zuständigkeit	320
a) Überprüfung der Zulässigkeit des „Kampfes gegen Al-Qaida etc.“ als Aktivität des Sicherheitsrats unter Kapitel VII der UN-Charta	320
b) Überprüfung der Listung (Tatbestandsseite der „Sanktionsnorm“).....	321

c) Überprüfung der Sanktionen des Einfrierens der Finanzmittel, des Ein- und Durchreiseverbots sowie des Waffenembargos (Rechtsfolgenreise der „Sanktionsnorm“)	322
d) Identifiziertes Konfliktpotential	324
3. Fazit zu den Schwierigkeiten eines nationalen und regionalen gerichtlichen Rechtsschutzes im 1267-Sanktionsregime	324
IV. Denkbare Lösungsansätze	325
1. Formeller Ansatz einer Bündelung der Zuständigkeit bei einem bestimmten Gericht	326
2. Bisherige Judikatur zum Verhältnis zwischen nationalen und regionalen Gerichten als Lösung?	327
3. Konfliktvermeidung durch Anwendung des Prinzips der Justiztreue im Mehrebenensystem	329
a) Herleitung eines Prinzips der Justiztreue im Mehrebenensystem der Gerichte	330
b) Wirkweise des Prinzips der Justiztreue zur Lösung von Gerichtskonflikten im Mehrebenensystem	333
c) Anwendung des Treueprinzips auf die Gerichte im Mehrebenensystem des 1267-Sanktionsregimes	335
aa) Bestimmung der Vorrangverhältnisse	337
(1) Verhältnis zwischen Unionsgerichten und Bundesverfassungsgericht	337
(2) Verhältnis zwischen Unionsgerichten und EGMR	339
(3) Fazit zur Bestimmung der Vorrangverhältnisse	341
bb) Vergleich der Ergebnisse der Bestimmung der Vorrangverhältnisse mit der bisherigen Spruchpraxis zum 1267-Regime	341
cc) Entscheidungsalternativen nationaler und regionaler Gerichte	342
dd) Fazit	343
d) Ausblick: Einpassung des Kontrollgremiums auf UN-Ebene in das Gefüge der Gerichte im Mehrebenensystem	343
aa) Das Bestehen von Treuepflichten im Verhältnis der Gerichte zum Kontrollgremium auf UN-Ebene	344

bb) Der Prüfungsvorrang hinsichtlich der Kontrolle der Listung: Verhältnis zwischen Unionsgerichten und Kontrollgremium auf UN-Ebene.....	345
cc) Der Prüfungsvorrang hinsichtlich der Kontrolle der konkret erlassenen Sanktionen: Verhältnis zwischen UN-Mitgliedstaaten, Unionsgerichten und UN-Ebene.....	346
dd) Fazit.....	349
V. Fazit zu den Prinzipien für den gerichtlichen Rechtsschutz	350
K. Ergebnisse.....	353
Summary.....	357
Anhang I zu Kapitel G.....	361
Elements for draft supplementary guidelines for the examination of Sanctions Committees' listing decisions.....	361
Anhang II zu Kapitel G: Die Ergänzungen zu den Verfahrensrichtlinien des 1267-Sanktionsregimes	365
Literaturverzeichnis	381
Sachregister	415