

Der UNO-Sicherheitsrat und die Universalgrammatik des Völkerrechts – Zur Interpretation von Sicherheitsratsresolutionen*

Summary

The article examines whether the interpretation of resolutions of the UN Security Council follows the universal grammar of public international law with general rules of interpretation or a special grammar. First, interpretation will be presented as a practice of argumentation on the basis of certain rules. Thereafter, the contribution analyses the pronouncements of the international judiciary regarding the method of interpretation applicable to Security Council resolutions. In the next step, the article questions arguments that justify or contest the applicability of the interpretive regime for international treaties on the basis of a comparison of Security Council resolutions with agreements and unilateral acts. Finally, the contribution examines the impact on interpretation of the derivative character of Security Council resolutions as secondary law and of the serial practice of the Security Council. The study concludes that the interpretation of Security Council resolutions follows the universal grammar of public international law. However, its rules of interpretation must be applied in a specific manner adjusted to the object of interpretation. It will also be demonstrated that the practice of interpretation is less stable than the metaphor of a “grammar” might insinuate. The practice of interpretation rather changes over time and is – at least potentially – reflexive because it can have repercussion on the drafting of Security Council resolutions.

Zusammenfassung

Der Aufsatz widmet sich der Frage, ob die Interpretation von Resolutionen des UNO-Sicherheitsrats anhand der Universalgrammatik des Völkerrechts mit allgemeinen Auslegungsregeln erfolgt oder sich nach einer Spezialgrammatik richtet. Zunächst wird Interpretation als eine argumentative Praxis auf der Grundlage bestimmter Regeln vorgestellt. Sodann analysiert der Beitrag die Aussagen der internationalen Rechtsprechung zur auf Sicherheitsratsresolutionen anwendbaren Auslegungsmethode. Im nächsten Schritt werden Argumente hinterfragt, mit denen die Anwendbarkeit der für völkerrechtliche Verträge geltenden Auslegungsregeln auf der Grundlage eines Vergleichs von Sicherheitsratsresolutionen mit Vereinbarungen und einseitigen Akten begründet oder bestritten wird. Schließlich untersucht der Beitrag die Bedeutung des derivativen Charakters von Sicherheitsratsresolutionen als Sekundärrecht und der seriellen Praxis

* *Privatdozent Dr. iur. Thomas Kleinlein* ist Angehöriger des Instituts für Öffentliches Recht am Fachbereich Rechtswissenschaft der Goethe-Universität Frankfurt am Main und vertritt im Wintersemester 2016/2017 einen Lehrstuhl an der Humboldt-Universität zu Berlin.

des Sicherheitsrats für die Auslegung. Die Untersuchung gelangt zu dem Fazit, dass die Interpretation von Sicherheitsratsresolutionen der Universalgrammatik des Völkerrechts folgt, die Auslegungsregeln jedoch in spezifischer Weise gegenstandsbezogen angewandt werden müssen. Es zeigt sich zudem, dass die Auslegungspraxis weniger stabil ist als die Metapher von der „Grammatik“ verheißen mag. Vielmehr verändert sie sich in der Zeit und ist zudem zumindest potentiell reflexiv, weil sie auf die Formulierung von Sicherheitsratsresolutionen selbst zurückwirken kann.

Résumé

Cet article examine si l’interprétation des résolutions du Conseil de sécurité de l’ONU se fait sur la base de la grammaire universelle du droit international public avec des règles d’interprétation générales ou sur la base d’une grammaire spéciale. En premier lieu, l’auteur présente l’interprétation comme une pratique argumentative. Ensuite, la contribution analyse les propositions de la jurisprudence internationale concernant la méthode d’interprétation applicable. Par la suite, l’article questionne les arguments avec lesquels certains auteurs ont justifié ou contesté l’applicabilité aux résolutions des règles d’interprétation des traités en vigueur, sur la base d’une comparaison entre les résolutions du Conseil de sécurité et les accords et les actes unilatéraux. Enfin, le texte examine l’impact sur l’interprétation tant du caractère dérivationnel des résolutions du Conseil de sécurité en leur qualité de droit dérivé, que de la pratique sérielle du Conseil de sécurité. L’étude conclut que l’interprétation se fait sur la base de la grammaire universelle du droit international public, laquelle doit être appliquée d’une manière spécifique à l’objet de celui-ci. Il s’avère aussi que la pratique de l’interprétation est moins stable que la métaphore de « grammaire » pourrait insinuer. La pratique d’interprétation change au fil du temps. En outre, elle est – au moins potentiellement – réflexive parce qu’elle peut avoir des répercussions sur la formulation des résolutions du Conseil de sécurité.

I. Einleitung

Die Interpretation von Sicherheitsratsresolutionen ist eine anspruchsvolle Aufgabe. Die Regeln, denen diese Interpretationsarbeit folgen soll, sind Teil der Grammatik, die die Argumentation im Völkerrecht anleiten. In der völkerrechtlichen Literatur wurde in letzter Zeit verstärkt die Frage behandelt, ob diese Interpretation den auch sonst angewandten Auslegungsregeln als Teil der völkerrechtlichen „Universalgrammatik“¹ folgt

1 Zum Konzept Pulkowski, Universal International Law’s Grammar, in: Fastenrath u.a. (Hrsg.), From Bilateralism to Community Interest. Essays in Honour of Bruno Simma, 2011, S. 138 (143–144) unter Bezug auf Koskenniemi, From Apology to Utopia. The Structure of International Legal Argument, 2005, S. 566.

oder sich nach einer „*Spezialgrammatik*“ des auf Sicherheitsratsresolutionen bezogenen Diskurses richtet.² Die Frage ist von großer praktischer Tragweite. Völkerrechtler, die sich mit der Interpretation von Sicherheitsratsresolutionen befassen, sind gar davon überzeugt, dass die Frage, wie wir diese Resolutionen auslegen, entscheidend für die künftige Gestalt des Völkerrechtssystems ist.³ Und in der Tat: Sicherheitsratsresolutionen betreffen nicht nur wichtige Fragen der Weltpolitik, sondern auch die Lebenssituation von Einzelpersonen – von Sanktionen betroffener Geschäftsleute, mutmaßlicher Kriegsverbrecher oder Opfer humanitärer Katastrophen.⁴ Darin spiegelt sich, dass der Sicherheitsrat seine Aktivitäten in bemerkenswerter Weise ausgeweitet hat. Sicherheitsratsresolutionen sind zudem oft sehr umfangreiche und komplexe Dokumente. Gleichwohl hat die methodische Frage der Interpretation von Sicherheitsratsresolutionen, im Gegensatz zu Interpretationsfragen im Völkerrecht im Allgemeinen,⁵ vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit erfahren.⁶

Zuletzt hat sich die Frage nach der Interpretation von Sicherheitsresolutionen vor allem in zwei – ganz unterschiedlichen – Konstellationen als bedeutsam erwiesen: Zum einen berufen sich Staaten auf die Autorisierung des Einsatzes militärischer Gewalt durch Resolutionen des Sicherheitsrats. Zum anderen rechtfertigen Staaten Eingriffe in Menschenrechte mit dem Hinweis auf Verpflichtungen, die sie aus Sicherheitsratsresolutionen u.a. zur Bekämpfung des Terrorismus ableiten. Ein aktuelles Beispiel für die erste Konstellation ist die Berufung auf die Sicherheitsratsresolution 2249 (2015) über durch terroristische Handlungen verursachte Bedrohungen des Weltfriedens und der

² Wood, The Interpretation of Security Council Resolutions, Max Planck Yearbook of United Nations Law 2 (1998), S. 73; Papastavridis, Interpretation of Security Council Resolutions Under Chapter VII in the Aftermath of the Iraqi Crisis, International and Comparative Law Quarterly 56 (2007) 1, S. 83; Brandl, Auslegung von Resolutionen des Sicherheitsrats. Einheitliche völkerrechtliche Regelungen oder „pick and choose“ aus möglichen Auslegungsregeln?, Archiv des Völkerrechts 53 (2015) 3, S. 279.

³ Byers, The Shifting Foundations of International Law: A Decade of Forceful Measures against Iraq, European Journal of International Law 13 (2002) 1, S. 21 (41): „The future shape of the international legal system will depend, above all, on how we interpret Security Council resolutions and treaties, on how we create and change rules of customary international law, and on how we understand the relationship between customary international law and treaties.“

⁴ Vgl. Wood (Fn. 2), S. 74.

⁵ Vgl. Waibel, Demystifying the Art of Interpretation, European Journal of International Law 22 (2011) 2, S. 571; Review Essay, Besprechung von sechs neueren Monographien zur (Vertrags-)Interpretation im Völkerrecht; A. Bianchi/D. Peat/M. Windsor (Hrsg.), Interpretation in International Law, Oxford, 2015.

⁶ So auch die Einschätzung von Kolb, Interprétation et création du droit international. Esquisses d'une herméneutique juridique moderne pour le droit international public, 2006, S. 256. S. aber die Beiträge von Wood (Fn. 2); Frowein, Unilateral Interpretation of Security Council Resolutions. A Threat to Collective Security?, in: Götz u.a. (Hrsg.), Liber amicorum Günther Jaenicke – zum 85. Geburtstag, 1998, S. 97; Byers (Fn. 3); Papastavridis (Fn. 2); Angelini, Interpretation and the Security Council. Interpretative Communities in Action, Diss. Genf 2015; Brandl (Fn. 2). Allgemein zur Auslegung der Entscheidungen internationaler Organisationen Bos, The Interpretation of Decisions of International Organizations, Netherlands International Law Review 28 (1981) 1, S. 1; Amerasinghe, Interpretation of Texts in Open International Organisations, British Yearbook of International Law 65 (1994), S. 175; Amerasinghe, Principles of the Institutional Law of International Organizations, 2. Aufl., 2005, S. 61 ff.

internationalen Sicherheit.⁷ Sie wurde unter anderem auch von der *Bundesregierung* zur Begründung der völkerrechtlichen Zulässigkeit eines Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte zur Verhütung und Unterbindung terroristischer Handlungen durch die Terrororganisation *IS* herangezogen.⁸ In der Vergangenheit ist die Frage, ob eine Sicherheitsratsresolution dahin interpretiert werden kann, dass sie den Einsatz militärischer Gewalt autorisiert, vor allem im Zusammenhang mit *Irak* von Bedeutung gewesen, so etwa bei der *Operation Desert Fox* 1998 und – besonders kritisch – der *Operation Iraqi Freedom* 2003.⁹ Die Frage, wie weit eine Ermächtigung aus einer Sicherheitsratsresolution reichen kann, stellte sich aber etwa auch, als die Libyen-Resolution 1973 (2011) jedenfalls faktisch zur Grundlage eines Regimewechsels wurde.¹⁰ Die Bedeutung von Sicherheitsratsresolutionen als Rechtfertigungsgrundlage für Eingriffe in Menschenrechte ist zuletzt im Juni 2016 im Urteil der Großen Kammer des *Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte* (EGMR) im Fall *Al-Dulimi* deutlich geworden.¹¹

Im Folgenden soll daher die Frage geklärt werden, ob die Interpretation von Sicherheitsratsresolutionen anhand der Universalgrammatik des Völkerrechts mit allgemeinen Auslegungsregeln erfolgt oder sich aber nach einer Spezialgrammatik richtet. Zunächst wird Interpretation als eine argumentative Praxis auf der Grundlage bestimmter Regeln vorgestellt (II). Sodann analysiert der Beitrag die Aussagen der internationalen Rechtsprechung zur auf Sicherheitsratsresolutionen anwendbaren Auslegungsmethode (III). Im nächsten Schritt werden Argumente hinterfragt, die die Anwendbarkeit der für völkerrechtliche Verträge geltenden Auslegungsregeln auf der Grundlage eines Vergleichs von Sicherheitsratsresolutionen mit Vereinbarungen und einseitigen Akten begründen oder bestreiten (IV.). Schließlich untersucht der Beitrag die Bedeutung des derivativen Charakters von Sicherheitsratsresolutionen als Sekundärrecht und der seriellen Praxis des Sicherheitsrats (V.). Die Untersuchung gelangt zu dem Fazit, dass die Interpretation

⁷ S/RES/2249 (2015) v. 20.11.2015: Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch terroristische Handlungen (Sicherheitsrat verurteilt unmissverständlich die Terroranschläge des ISIL und stellt fest, dass diese extremistische Gruppe eine beispiellose Bedrohung darstellt). S. zu *Syrien* zuletzt auch S/RES/2254 (2015) v. 18.12.2015: Die Situation in Syrien (Sicherheitsrat billigt Fahrplan für den Friedensprozess in *Syrien* und legt Zeitplan für Gespräche fest); S/RES/2258 (2015) v. 21.12.2015: Die Situation in Syrien (Sicherheitsrat verlängert Ermächtigung für Durchlass humanitärer Hilfe nach *Syrien*); S/RES/2268 (2016) v. 26.2.2016: Die Situation in Syrien (Sicherheitsrat billigt einstimmig die Vereinbarung über die Einstellung der Feindseligkeiten in *Syrien*). Zu ISIL s. bereits S/RES/2199 (2015) v. 12.3.2015: Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch terroristische Handlungen (Sicherheitsrat verurteilt den Handel mit dem ISIL, der ANF und anderen mit Al-Qaida verbundenen Gruppen und droht weitere gezielte Sanktionen an).

⁸ Antrag der Bundesregierung, Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte zur Verhütung und Unterbindung terroristischer Handlungen durch die Terrororganisation IS auf Grundlage von Artikel 51 der Satzung der Vereinten Nationen in Verbindung mit Artikel 42 Absatz 7 des Vertrages über die Europäische Union sowie den Resolutionen 2170 (2014), 2199 (2015), 2249 (2015) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, BT Drs. 18/6866, 1.12.2015, S. 3.

⁹ Zur Begründung legten die USA als S/RES/1441 (2002) vom 8.11.2002 im Zusammenhang mit der Waffenstillstandsresolution S/RES/687 (1991) v. 3.4.1991 aus.

¹⁰ S/RES/1973 (2011) v. 17.3.2011; s. dazu *Payandeh, The United Nations, Military Intervention, and Regime Change in Libya*, Virginia Journal of International Law 52 (2012) 2, S. 355.

¹¹ EGMR (GK), *Al-Dulimi and Montana Management Inc. J. Schweiz*, Beschw.Nr. 5809/08, Urt. v. 21.6.2016.

von Sicherheitsratsresolutionen der Universalgrammatik des Völkerrechts folgt, die Auslegungsregeln jedoch in spezifischer Weise gegenstandsbezogen angewandt werden müssen. Es zeigt sich zudem, dass die Auslegungspraxis weniger stabil ist als die Metapher von der „Grammatik“ verheißen mag. Vielmehr verändert sie sich in der Zeit und ist zudem zumindest potentiell reflexiv, weil sie – in stärkerem Maße als dies bei völkerrechtlichen Verträgen der Fall sein könnte – auf die Formulierung von Sicherheitsratsresolutionen selbst zurückwirken kann (VI.).

II. Interpretation als argumentative Praxis

Interpretation ist eine argumentative Praxis: Das ist eine Aussage, die intuitiv einleuchtet. Sie folgt der Einsicht, dass wir einerseits die „richtige Interpretation“ nicht einfach logisch deduzieren können, Interpretation aber andererseits keine beliebige instrumentelle rhetorische Übung ist.¹² Sie steht im Einklang mit einem Verständnis juristischen Argumentierens, das die Gültigkeit von Argumenten anhand der argumentativen Praxis selbst überprüft.¹³ Das setzt voraus, dass eine „vorgängig eingespielte[...], originär verständigungsorientierte[...] Sprachverwendung“ besteht,¹⁴ was nicht ohne Weiteres unterstellt werden kann. Unverbindlicher ist in dieser Hinsicht die weitverbreitete Vorstellung von „Interpretationsgemeinschaften“, die auf Stanley Fish zurückgeht¹⁵ und gerade auch im Zusammenhang mit dem *UNO-Sicherheitsrat* durch die Arbeiten von Ian Johnstone Bedeutung erlangt hat.¹⁶ Ob eine Interpretation „korrekt“ ist, hängt dann davon ab, ob sie dem Verständnis der anderen Mitglieder der Interpretationsgemeinschaft hinreichend „ähnlich“ ist, ob sie tatsächlich „anschlussfähig“ ist. Ziel der Interpretation ist es, das „Publikum“ zu überzeugen.¹⁷

Sicherheitsratsresolutionen werden von einer ganzen Reihe von Akteuren in diversen Kontexten interpretiert. Zunächst interpretiert der *Sicherheitsrat* selbst – als authentischer Interpret¹⁸ – seine Resolutionen häufig selbst in Folgeresolutionen. Aber auch Nebenorgane des *Sicherheitsrats* sind wichtige, wenn auch nicht authentische Interpreten,¹⁹ so etwa die Ad-hoc-Strafgerichtshöfe, die *United Nations Compensation Com-*

12 Venzke, What Makes for a Valid Legal Argument?, Leiden Journal of International Law 27 (2014) 4, S. 811 (812–814).

13 Habermas, Theorie des kommunikativen Handelns, 1995.

14 Habermas, Zur Kritik der Bedeutungstheorie, in: Nachmetaphysisches Denken. Philosophische Aufsätze, 1988, S. 105 (135).

15 Fish, Doing What Comes Naturally. Change, Rhetoric, and the Practice of Theory in Literary and Legal Studies, 1989, S. 141–142.

16 Johnstone, Security Council Deliberations. The Power of the Better Argument, European Journal of International Law 14 (2003) 3, S. 437; Johnstone, Legislation and adjudication in the UN Security Council: bringing down the deliberative deficit, American Journal of International Law 102 (2008) 2, S. 275; Johnstone, The Power of Deliberation. International Law, Politics and Organizations, 2011. S. auch Papastavridis (Fn. 2); Angelini (Fn. 6).

17 Bianchi, The Game of Interpretation in International Law. The Players, the Cards, and Why the Game is Worth the Candle, in: Bianchi u.a. (Hrsg.), Interpretation in International Law, 2015, S. 34 (36).

18 Wood (Fn. 2), S. 82–84; Papastavridis (Fn. 2), S. 91.

19 Wood (Fn. 2), S. 84.

mission,²⁰ oder Sanktionsausschüsse. Auch andere UNO-Organe wie die *Generalversammlung* interpretieren Sicherheitsratsresolutionen.²¹ Internationale Rechtsprechungsinstitutionen mit universeller Reichweite, allen voran der *Internationale Gerichtshof (IGH)* gehören natürlich ebenfalls zum Kreis der Interpreten, aber auch regionale Rechtsprechungsorgane wie der *Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)*. EGMR wie auch innerstaatliche Gerichte sind häufig mit den menschenrechtlichen Implikationen von Sanktionsregimen des *Sicherheitsrats* befasst.²² Nicht zuletzt sind natürlich die Regierungen wichtige Interpreten, vor allem diejenigen, die selbst am Zustandekommen beteiligt waren, aber auch innerstaatliche Gesetzgebungsorgane und nachgeordnete Behörden.

„*Unilaterale*“ Interpretationen von Sicherheitsratsresolutionen durch einzelne Staaten sind schon im Ausgangspunkt nicht unproblematisch.²³ Zwar können die Organe der *Vereinten Nationen* nicht letztverbindlich über die Auslegung ihrer Entscheidungen bestimmen: Auch Staaten legen diese Entscheidungen aus, etwa um sie an den Befugnissen zu messen, die dem jeweiligen Organ verliehen sind, oder um sie umzusetzen. Strukturell besteht das Problem der unilateralen Interpretation von Sicherheitsratsresolutionen jedoch darin, dass Staaten durch einseitige Interpretation von Resolutionen versuchen, einen besonderen Legitimationsüberschuss abzugreifen, einen Legitimationsüberschuss, der sich daraus ergibt, dass eben der *Sicherheitsrat* als Organ der *Vereinten Nationen* entschieden oder bestimmte Bewertungen vorgenommen hat. Allerdings gilt eine Auslegung im Sprachgebrauch der Völkerrechtler erst dann als „*unilateral*“, wenn sie sich mit den „*normalen*“ Auslegungsmethoden nicht mehr vertreten lässt;²⁴ wenn ein Interpretation als „*unilateral*“ bezeichnet wird, impliziert das also eine Beurteilung ihrer Vertretbarkeit oder Anschlussfähigkeit im Diskurs.

Die starke Fragmentierung der „*Interpretationsgemeinschaften*“,²⁵ die um Sicherheitsratsresolutionen bestehen, bringt Johnstones Vorstellung von „*konzentrischen*“ Interpretationsgemeinschaften²⁶ an ihre Grenzen. Sie braucht deshalb jedoch nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden, zumal sie vom Standpunkt des externen Betrachters durchaus einigen Beschreibungs- und Erklärungswert hat. Die Interpretationsgemeinschaften definieren auch den Rahmen für eine Interpretationspraxis, obschon sie nicht über die Interpretationsgemeinschaft als „*Spezialdiskurs*“ abgegrenzt werden kann.

Fragt man nach den Leitlinien dafür, was eine „*gültige*“, ja sogar dafür, was eine „*gute*“ Interpretation ist, so sind Auslegungsregeln von zentraler Bedeutung. Im Völkerrecht findet sich ein allgemein, nämlich auch völkergewohnheitsrechtlich, anerkannter

20 Geschaffen durch SR/RES/687 (1991) v. 3.4.1991.

21 S. etwa GV Resolution 376 (V) v. 7.10.1950, die das Wort „area“ in der Sicherheitsratsresolution 82 (1950) v. 25.6.1950 über Korea auslegt als „ganz Korea“.

22 S. Brandl (Fn. 2), S. 290–314 zur Auslegung von Sicherheitsratsresolutionen in der Praxis internationaler Gerichte und in der Praxis des Menschenrechtssystems der Vereinten Nationen.

23 Frowein (Fn. 6); Orakhelashvili, Unilateral Interpretation of Security Council Resolutions: UK Practice, Goettingen Journal of International Law 2 (2010), S. 823.

24 Orakhelashvili (Fn. 23), S. 827.

25 S. Waibel, Interpretive Communities in International Law, in: Bianchi u.a. (Hrsg.), Interpretation in International Law, 2015, S. 154 ff. zur Diversität und Fragmentierung von Interpretationsgemeinschaften im Völkerrecht.

26 Johnstone (Fn. 16), S. 7 f., 41 ff.

tes Regime für die Auslegung völkerrechtlicher Verträge in den Artikeln 31 bis 33 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK).²⁷ Art. 31 Abs. 1 WVK lautet:

„Ein Vertrag ist nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Ziels und Zweckes auszulegen.“

Nach dieser Grundregel wird – in Übereinstimmung mit der objektiven Theorie – nur auf den Text, auf den authentischen Wortlaut der Vertragsbestimmung, abgestellt und dabei auf die „gewöhnliche Bedeutung“ (*ordinary meaning*) der gebrauchten Worte. Entscheidend ist also der Wortlaut und nicht das, was die Parteien bei Abschluss des Vertrages subjektiv mit den verwendeten Formulierungen meinten. Außerdem sind Anlagen, Protokolle, auch jede spätere Übereinkunft (*accord interprétatif*) oder Übung sowie sonstige anwendbare Völkerrechtssätze für die Auslegung von Bedeutung (Art. 31 Abs. 2, 3 WVK). Letztlich zielt die Auslegung also auf den jeweils aktuellen Parteidiktsens.²⁸ Die vorbereitenden Arbeiten zu einem Vertrag (*travaux préparatoires*) sind nur als „ergänzendes Auslegungsmittel“ heranzuziehen, wenn die Auslegung nach Art. 31 WVK entweder „die Bedeutung mehrdeutig oder dunkel lässt“ oder „zu einem offensichtlich sinnwidrigen oder unvernünftigen Ergebnis führt“ (Art. 32 WVK). Ein vergleichbares Regime für die Auslegung von Sicherheitsratsresolutionen wurde nicht erarbeitet. Um die Bedeutung der Auslegungsregeln als „Grammatik“ der Interpretationspraxis zu verstehen, muss man sich indes ohnehin vor Augen führen, dass sie der Praxis nicht extern und statisch vorgegeben sind, sondern sich nur aus der Praxis selbst erschließen.²⁹

III. Aussagen internationaler Rechtsprechungsinstitutionen zur Interpretation von Sicherheitsratsresolutionen

Sieht man von einem Rechtsgutachten des *Ständigen Internationalen Gerichtshofs* zu einer Resolution des *Völkerbundrats* ab,³⁰ so lassen sich für die Frage der Interpretation von Sicherheitsratsresolutionen relevante Aussagen internationaler Gerichte insbesondere im *Namibia*-Gutachten von 1971 (1.) und im *Kosovo*-Gutachten (2.) des *IGH* sowie im *Tadić*-Urteil der *Berufungskammer des Jugoslawientribunals (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, ICTY)* (3.) finden.

-
- 27 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23.5.1969, BGBl. 1985 II S. 926, UNTS Bd. 1155 S. 331.
 - 28 *Vitzthum*, Begriff, Geschichte und Rechtsquellen des Völkerrechts, in: *Vitzthum/Proell* (Hrsg.), *Völkerrecht*, 2016, S. 1 (47), Rn. 123.
 - 29 Instruktiv zur Bedeutung des „Zwei-Welten-Modells“ von grammatischem Regelsystem und seiner Realisierung oder Aktualisierung im jedesmaligen Sprechen und Kommunizieren in den modernen Sprachtheorien *Krämer*, Sprache, Sprechakt, Kommunikation. Sprachtheoretische Positionen des 20. Jahrhunderts, 2001.
 - 30 StIGH, Gutachten v. 15.5.1931, in *Sachen betreffend den Zutritt zu den deutschen Minderheitenschulen in Oberschlesien, Access to German Minority Schools in Upper Silesia*, PCIJ Series A/B, No. 40, S. 16, 18. S. dazu *Bos* (Fn. 6), S. 6; *Papastavridis* (Fn. 2), S. 92.

1. *Namibia-Gutachten des IGH*

Im *Namibia-Gutachten* von 1971 war der *Internationale Gerichtshof* mit der Sicherheitsratsresolution 276 (1970) zu *Namibia* befasst.³¹ Die dem *IGH* vom *Sicherheitsrat* unterbreitete Gutachtenfrage zielte auf den Inhalt der rechtlichen Konsequenzen, die sich aus der fortbestehenden „*Anwesenheit*“ *Südafrikas* in *Namibia* trotz dieser Resolution des *Sicherheitsrats* ergaben. Die *UNO-Generalversammlung* hatte in ihrer Resolution 2145 (XXI)³² das von *Südafrika* ursprünglich auf der Grundlage von Mandatsbestimmungen des *Völkerbundrats* ausgeübte Mandat über *Südwestafrika* einseitig beendet, und die Sicherheitsratsresolution 276 (1970) hatte die fortbestehende Anwesenheit *Südafrikas* im bisherigen Mandatsgebiet – nunmehr *Namibia* genannt – für illegal erklärt.

Der Gerichtshof befasste sich mit der rechtlichen Bindungswirkung dieser Sicherheitsratsresolution als Auslegungsfrage und stellte zur Frage der Auslegungsmethode fest, dass der Wortlaut einer Resolution sorgfältig untersucht werden sollte, bevor man Schlüsse auf eine bindende Wirkung zieht. Art. 25 UNO-Charta verleiht dem *Sicherheitsrat* die Befugnis, für die Mitgliedstaaten verbindliche Beschlüsse zu fassen. Danach kommen die Mitglieder der *Vereinten Nationen* überein,

die Beschlüsse des Sicherheitsrats im Einklang mit dieser Charta anzunehmen und durchzuführen.

Angesichts der Natur der durch Art. 25 UNO-Charta verliehenen Befugnisse ist dem *Namibia-Gutachten* zufolge von Fall zu Fall darüber zu entscheiden, ob diese Befugnisse ausgeübt worden sind. Dabei sind der Wortlaut der Resolution, die vorausgegangenen Beratungen, die Charta-Bestimmungen, auf die sich die Resolution beruft, und grundsätzlich alle Umstände zu berücksichtigen, die dazu beitragen können, die Rechtsfolgen der Resolution des *Sicherheitsrats* zu bestimmen.³³

Diese Aussagen beziehen sich zwar unmittelbar nur auf die Frage nach der Rechtsverbindlichkeit der Resolution auf der Grundlage von Art. 25 UNO-Charta. Sie können aber dennoch von darüber hinausgehender Bedeutung für die Interpretationsfrage sein,³⁴ ist doch die Frage nach der Bindungswirkung zugleich eine Frage nach der durch Interpretation zu ermittelnden Bedeutung einer Resolution.³⁵

31 S/RES/276 (1970) v. 30.1.1970.

32 A/RES/2145(XXI) v. 27.10.1966.

33 IGH, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, 21.6.1971, I.C.J. Reports 1971, S. 16 (53) Rn. 114: „The language of a resolution of the Security Council should be carefully analysed before a conclusion can be made as to its binding effect. In view of the nature of the powers under Article 25, the question whether they have been in fact exercised is to be determined in each case, having regard to the terms of the resolution to be interpreted, the discussions leading to it, the Charter provisions invoked and, in general, all circumstances that might assist in determining the legal consequences of the resolution of the Security Council“.

34 Wood (Fn. 2), S. 75.

35 Orakhelashvili, *The Interpretation of Acts and Rules in Public International Law*, 2008, S. 488.

2. Kosovo-Gutachten des IGH

Im *Kosovo*-Gutachten fasst der *IGH* die für seine Interpretation der Sicherheitsratsresolution 1244 (1999) relevanten Gesichtspunkte zusammen.³⁶ In der Sache zielte die Auslegung auf die Beantwortung der Frage, ob die einseitige Unabhängigkeitserklärung des *Kosovo* diese Resolution verletzt. Die in Art. 31 und 32 WVK zum Ausdruck kommenden Regeln der Vertragsauslegung können dem Gutachten zufolge auch die Auslegung von Sicherheitsratsresolutionen anleiten. Die Unterschiede zwischen Sicherheitsratsresolutionen und völkerrechtlichen Verträgen gebieten es für den *IGH* allerdings, dass auch andere Gesichtspunkte in Betracht gezogen werden. Unter Umständen müsse der Gerichtshof zur Interpretation von Sicherheitsresolutionen die Stellungnahmen der Vertreter von Sicherheitsratsmitgliedern untersuchen, die diese bei der Annahme der Resolution abgegeben hätten, außerdem andere Resolutionen zur selben Problematik sowie die von diesen Resolutionen beeinflusste spätere Übung der maßgeblichen UNO-Organen und Staaten.³⁷

3. Tadić-Fall des Jugoslawien-Tribunals

Außer diesen beiden IGH-Gutachten ist eine Entscheidung der Berufungskammer des *Jugoslawien-Tribunals* im Fall *Tadić* von Interesse.³⁸ Das durch Sicherheitsratsresolution 827 (1993) eingerichtete Tribunal befasste sich mit der Auslegung seines eigenen Statuts, das in der Sicherheitsratsresolution angenommen worden war.³⁹ Wie der *IGH* im *Namibia*-Gutachten bezog sich die Berufungskammer nicht auf die Auslegungsregeln der Wiener Vertragsrechtskonvention. Später im *Milošević*-Fall folgte eine Kammer des Tribunals dagegen der Vorstellung, dass das Statut als Vertrag auszulegen sei.⁴⁰ Zur Beantwortung der Frage, ob sich die Bestimmungen des Statuts, die der Sicherheitsratsresolution als Annex beigelegt sind, allein auf Straftaten beziehen, die im internationalen bewaffneten Konflikt begangen wurden, geht die Berufungskammer im

36 Resolution 1244 vom 10. Juni 1999. Die deutschen Übersetzungen sind verfügbar unter: http://www.un.org/depts/german/sr/sr_res.html (geprüft am 30.8.2016).

37 IGH, *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, Advisory Opinion, 22.7.2010, I.C.J. Reports 2010, S. 403, Rn. 94: „Before continuing further, the Court must recall several factors relevant in the interpretation of resolutions of the Security Council. While the rules on treaty interpretation embodied in Articles 31 and 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties may provide guidance, differences between Security Council resolutions and treaties mean that the interpretation of Security Council resolutions also require that other factors be taken into account. [...] The interpretation of Security Council resolutions may require the Court to analyse statements by representatives of members of the Security Council made at the time of their adoption, other resolutions of the Security Council on the same issue, as well as the subsequent practice of relevant United Nations organs and of States affected by those given resolutions.“.

38 ICTY, *Prosecutor v. Tadić*, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, Appeals Chamber, Entscheidung v. 2.10.1995, IT-94-1.

39 S/RES/827 (1993) v. 25.5.1993, § 2.

40 ICTY, *Prosecutor v. Slobodan Milošević*, Trial Chamber III, *Decision on Preliminary Motions*, 8.11. 2001, IT-99-37-PT, § 47: „the Statute of the International Tribunal is interpreted as a treaty“.

Fall *Tadić* in drei Schritten vor. Sie unternimmt zunächst eine kurze Wortlautauslegung, dann eine ausführlichere teleologische Interpretation und schließlich eine umfangreiche logische und systematische Interpretation des Statuts.⁴¹ Aber auch Vorarbeiten wie der Bericht des *UNO-Generalsekretärs* über die Einrichtung des Tribunals werden herangezogen.⁴²

4. Zwischenfazit

So spärlich diese Aussagen der Rechtsprechung über ihr eigenes Vorgehen bei der Interpretation von Sicherheitsratsresolutionen auch sind, sie sprechen doch bereits zentrale Probleme an. Erstens wird deutlich, dass die Frage nach der Rechtsverbindlichkeit einer Resolution von zentraler Bedeutung ist. Sie stellt sich bei der Vertragsauslegung in dieser Form nicht, unterscheidet sich jedoch methodisch nicht grundlegend von anderen Interpretationsfragen. Zum Zweiten verweist das *Namibia*-Gutachten von 1971 auf die Existenz eines kompetenzrechtlichen Rahmens für den Resolutionserlass,⁴³ wenn der *IGH* nämlich formuliert, es seien die Charta-Bestimmungen zu berücksichtigen, auf die sich die Resolution beruft. Sicherheitsratsresolutionen sind, soweit sie rechtsverbindlich sind, Sekundärrecht. Ausdrücklich stellt der *IGH* fest, dass bestimmte Resolutionsbestimmungen in Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Charta und im Einklang mit ihren Artikeln 24 und 25 verabschiedet worden seien.⁴⁴ Die Interpretation seines eigenen Statuts durch das *Jugoslawien-Tribunal* verdeutlicht drittens, dass es unterschiedliche Typen von Resolutionen gibt, die womöglich differenzierte Interpretationsmethoden erfordern. Viertens verhalten sich alle Entscheidungen explizit oder implizit zu der Frage, ob denn die einzige kodifizierte Anleitung zur Interpretation, die Bestimmungen der Wiener Vertragsrechtskonventionen über die Auslegung von Verträgen, Art. 31 bis 33 WVK, auch für die Interpretation von Sicherheitsratsresolutionen im Sinne einer Universalgrammatik herangezogen werden kann.

IV. Versuche einer kategorialen Einordnung von Sicherheitsratsresolutionen

In der bereits zitierten Rechtsprechung und auch in der Literatur werden die Merkmale von Sicherheitsratsresolutionen im Vergleich zu völkerrechtlichen Verträgen als Kriterien dafür herangezogen, ob und gegebenenfalls mit welchen Modifikationen die Auslegungsregeln für völkerrechtliche Verträge auf Sicherheitsratsresolutionen An-

41 Ebd., §§ 71 ff.

42 Ebd., § 82. Im Fall *Šešelj* bestätigt, s. *Prosecutor v. Vojislav Šešelj*, Decision on the Interlocutory Appeal Concerning Jurisdiction, 31.8.2004, IT-03-67-AR72.1, § 12; vgl. *Orakhelashvili*, The Acts of the Security Council: Meaning and Standards of Review, Max Planck Yearbook of United Nations Law 11 (2007), S. 143 (161).

43 *Fernández de Casadevante y Romani*, Sovereignty and Interpretation of International Norms, 2007, S. 245.

44 IGH, *Namibia*-Gutachten (Fn. 33), S. 53, Rn. 115: „... were adopted in conformity with the purposes and principles of the Charter and in accordance with its Articles 24 and 25.“.

wendung finden sollen. Sicherheitsratsresolutionen bewegen sich zwischen Vereinbarung zwischen den Mitgliedern des *Sicherheitsrats* (1.) und einseitigem Akt einer internationalen Organisation (2.). Nicht ganz unproblematisch sind allerdings dies Konsequenzen, die aus diesem Vergleich für die Auslegungsmethode gezogen werden (3.).

1. Sicherheitsratsresolutionen als Vereinbarungen

Wie bei einem völkerrechtlichen Vertrag besteht bei einer Sicherheitsratsresolution eine Willensübereinstimmung, hier zwischen den Mitgliedern des *Sicherheitsrats*, die die Resolution tragen. Es werden die – möglicherweise auch entgegengesetzten – Bestrebungen von Staaten im Resolutionstext vereint. Manche Autoren halten das für den maßgeblichen Gesichtspunkt: Sicherheitsratsresolutionen sind danach im Wesentlichen Vereinbarungen zwischen Staaten.⁴⁵ Auch zeigen Staaten verbreitet eine Tendenz, Sicherheitsratsresolutionen wie Verträge auszulegen.⁴⁶

Die Unterschiede zwischen einem völkerrechtlichen Vertrag und einer Sicherheitsratsresolution sind allerdings allzu offenkundig. Der *JGH* hat sie im *Kosovo*-Gutachten zusammengefasst:⁴⁷ Sicherheitsratsresolutionen stammen von einem einzigen Kollektivorgan und kommen in einem Verfahren zustande, das sich wesentlich vom Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge unterscheidet. Sie sind das Ergebnis einer Abstimmung nach Art. 27 UNO-Charta, und der endgültige Resolutionstext repräsentiert die Sichtweise des *Sicherheitsrats* als Kollektivorgan. Außerdem können Sicherheitsratsresolutionen nach Art. 25 UNO-Charta Bindungswirkung für alle Mitgliedstaaten entfalten, unabhängig davon, ob sie an der Formulierung überhaupt mitgewirkt haben.⁴⁸ Diese Bindungswirkung steht im Gegensatz zu dem Grundsatz *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* im Vertragsrecht, also der auch in Art. 34 WVK formulierten Regel, dass ein Vertrag für einen Drittstaat ohne dessen Zustimmung weder Pflichten noch Rechte begründet.⁴⁹ Nicht alle Resolutionstypen entfalten indes diese Bindungswirkung wie rechtsverbindliche Entscheidungen, die an die Mitgliedstaaten gerichtet sind, etwa nach Art. 41–42 UNO-Charta, zu denen Sanktionen oder *Peace Keeping*-Einsätze zählen. Einerseits verabschiedet der Sicherheitsrat in Resolutionsform auch interne Empfehlungen oder Entscheidungen, Empfehlungen an die Generalversammlung, die Einrichtung eines Unterorgans oder eines Nebenorgans nach Art. 29 UNO-Charta. Ande-

45 *Orakhelashvili* (Fn. 35), S. 489–490.

46 *Kolb* (Fn. 6), S. 256.

47 IGH, *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, Advisory Opinion, 22.7.2010, I.C.J. Reports 2010, S. 403, Rn. 94: „Security Council resolutions are issued by a single, collective body and are drafted through a very different process than that used for the conclusion of a treaty. Security Council resolutions are the product of a voting process as provided for in Article 27 of the Charter, and the final text of such resolutions represents the view of the Security Council as a body. Moreover, Security Council resolutions can be binding on all Member States (*Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, p. 54, para. 116), irrespective of whether they played any part in their formulation.“.

48 *Frowein* (Fn. 6), S. 99; *Papastavridis* (Fn. 2), S. 87.

49 *Vitzthum* (Fn. 28), S. 45, Rn. 120.

rerseits ergehen in dieser Form auch bloße Empfehlungen an die Mitgliedstaaten, etwa zu vorläufigen Maßnahmen nach Art. 40 UNO-Charta. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass wichtige Inhalte von Sicherheitsratsresolutionen auch schlicht politische Erklärungen wie die Verurteilung eines Terrorakts oder feierliche Erklärungen zu einem bestimmten Thema sind. Ein weiterer Unterschied zu völkerrechtlichen Verträgen besteht häufig darin, dass sich Sicherheitsratsresolution oft auf eine konkrete Situation beziehen und eine Regelung von nur beschränkter Dauer und Reichweite anstreben.

Sicherheitsratsresolutionen sind jedenfalls nicht stets mit einer Vereinbarung der Mitglieder des *Sicherheitsrats* gleichzusetzen. Das folgt aus dem Abstimmungsmodus im *Sicherheitsrat*. Nach Art. 27 Abs. 3 UNO-Charta bedürfen Beschlüsse des *Sicherheitsrats* über alle Fragen, die nicht Verfahrensfragen sind, grundsätzlich der Zustimmung von neun Mitgliedern einschließlich sämtlicher ständigen Mitglieder. Bei der Abstimmung hat jedes Mitglied des *Sicherheitsrats* eine Stimme (Art. 23 Abs. 1 UNO-Charta). Die „*Vereinbarung*“ besteht also nur unter den mindestens neun von fünfzehn Mitgliedern (Art. 23 Abs. 1 UNO-Charta), die die betreffende Resolution mittragen und für sie stimmen. Den ständigen Mitgliedern des *Sicherheitsrats* – *China*, *Frankreich*, *Russland*, *Vereinigtes Königreich* und *Vereinigte Staaten* (Art. 23 Abs. 1 UNO-Charta) – nehmen dabei eine Sonderrolle ein: Weil ihnen eine Veto-Position zusteht, müssen sie immer Partei der „*Vereinbarung*“ sein. Die Sonderrolle der ständigen Mitglieder reicht praktisch noch weiter, weil jedenfalls *Frankreich*, das *Vereinigte Königreich* und die *Vereinigten Staaten* auch die Entwurfsphase dominieren und Resolutionen oder auch Erklärungen des Präsidenten vorformulieren.⁵⁰

2. Sicherheitsratsresolutionen als einseitige Akte

Diese Interna blendet man aus, wenn man Sicherheitsratsresolutionen als Akte des Kollektivorgans *Sicherheitsrat* betrachtet, indem man sie – als eine Willensäußerung dieses Organs oder eine Erklärung eines gemeinsamen Standpunkts – mit einseitigen Akten gleichstellt.⁵¹ Tatsächlich haben sie eine gewisse Ähnlichkeit mit Gesetzgebungsakten oder Exekutivakten, sind unilaterale institutionelle Akte mit bindender Wirkung *erga omnes partes*.⁵²

Die Ähnlichkeiten mit einseitigen Erklärungen von Staaten sind allerdings auch beschränkt. In der Regel legen Sicherheitsratsresolutionen eben nicht eigene Verpflichtungen des Erklärenden fest, sondern Verpflichtungen für alle Staaten oder Staaten, die nicht Mitglieder des *Sicherheitsrats* sind, oder aber enthalten gerade Ermächtigungen, wenn sie den Einsatz militärischer Gewalt autorisieren und damit in der Regel Sicherheitsratsmitgliedern Handlungsoptionen gegen die betroffenen Staaten eröffnen.

50 Darauf reagiert u.a. eine Mitteilung des *Präsidenten des Sicherheitsrats* zu diesem *penholder system*, die alle Mitglieder des *Sicherheitsrats* darin bestärkt, daran mitzuwirken UN Dok. S/2014/268 v. 14. April 2014.

51 Thirlway, The Law and Procedure of the International Court of Justice. 1960–1989, British Yearbook of International Law 66 (1995), S. 1 (29); Papastavridis (Fn. 2), S. 105.

52 Papastavridis (Fn. 2), S. 88.

3. Konsequenzen der Einordnung

Könnte man Sicherheitsratsresolutionen Vereinbarungen gleichstellen, so hätte dies zur Folge, dass man die Auslegungsregeln der Wiener Vertragsrechtskonvention jedenfalls analog auf Sicherheitsratsresolutionen anwenden könnte. Danach wäre insbesondere zwischen der allgemeinen Auslegungsregel des Art. 31 WVK und den ergänzenden Auslegungsmitteln des Art. 32 WVK abzustufen. Primäre Bedeutung haben danach der Text und seine gewöhnliche Bedeutung, der Zusammenhang und Ziel und Zweck eines Vertrages bzw. der Resolution.⁵³ Nur ergänzend sind insbesondere die vorbereitenden Arbeiten und die Umstände des Zustandekommens einer Resolution heranzuziehen. Außerdem enthält die allgemeine Regel des Art. 31 WVK weitere Abstufungen, und zwar zwischen den Gesichtspunkten, die die Interpretation unmittelbar anleiten, nämlich der gewöhnlichen Bedeutung, dem Zusammenhang und Ziel und Zweck und weiteren Gesichtspunkten, die nach Art. 31 Abs. 3 WVK „[a]ußer dem Zusammenhang“ „in gleicher Weise zu berücksichtigen“ sind: spätere Übereinkunft, spätere Übung, sonstige anwendbare Völkerrechtssätze. Die gewöhnliche Bedeutung des Wortlauts wäre daher der Ausgangspunkt bei der Ermittlung dessen, worauf sich die Mitglieder geeinigt haben. Der Text hätte insbesondere Vorrang gegenüber den Äußerungen während der Beratungen über die Resolution und auch nach Annahme der Resolution. Mit diesem Ansatz ist auch die Erwartung verknüpft, die Konzentration auf den Wortlaut sorge für Stabilität und Berechenbarkeit.⁵⁴

Ordnet man Sicherheitsratsresolutionen als unilaterale Akte ein, so wäre die – auch analoge – Anwendung der Art. 31 bis 33 WVK besonders zu begründen.⁵⁵ Löst man die Auslegung von den dort vorgesehenen Abstufungen, so könnten der politische Gesamthintergrund und die Entstehungsbedingungen verstärkte Berücksichtigung finden.⁵⁶ Herangezogen werden könnten dann auch die Kriterien für einseitige Erklärungen. Für die Auslegung einseitiger Erklärungen von Staaten gibt es einschlägige Leitlinien der *Völkerrechtskommission*.⁵⁷ Diese *Guidelines applicable to unilateral declarations of States* betonen, dass sich aus einseitigen Erklärungen von Staaten Verpflichtungen des erklärenden Staates nur ergeben, wenn sie klar und bestimmt formuliert sind. Im Zweifel müssten die Erklärungen restriktiv ausgelegt werden, mit einem besonderen Gewicht des Wortlauts. Der *IGH* bestand im *Fisheries Jurisdiction*-Fall zwischen Spanien und Kanada auf den *sui generis*-Charakter von Erklärungen nach der Fakultativklausel des IGH-Statuts,⁵⁸ einem Sonderfall einer einseitigen Erklärung.⁵⁹

Lassen sich nun aus den Ähnlichkeiten und Unterschieden zu völkerrechtlichen Verträgen und einseitigen Akten Schlussfolgerungen für die Fragestellung ziehen, ob die Interpretationsregeln der Art. 31 bis 33 WVK angemessen sind? Zunächst sollten nicht

53 *Orakhelashvili* (Fn. 35), S. 489; *Orakhelashvili* (Fn. 42), S. 151.

54 *Orakhelashvili* (Fn. 42), S. 156.

55 Gegen eine Anwendung *mutatis mutandis* *Papastavridis* (Fn. 2), S. 88.

56 *Wood* (Fn. 2), S. 74.

57 ILC, *Guiding Principles applicable to unilateral declarations of States capable of creating legal obligations, with commentaries thereto*, 2006, UN Dok. A/61/10.

58 Statut des Internationalen Gerichtshofs, BGBl. 1973 II S. 430, 505.

59 IGH, *Fisheries Jurisdiction (Spain v Canada)*, Judgment, 4.12.1998, I.C.J. Reports 1998, 432, §§ 61–80.

einfach pauschal Sicherheitsratsresolutionen mit Verträgen verglichen werden. Vielmehr sind unterschiedliche Resolutionstypen zu unterscheiden, bei denen das Spannungsverhältnis zwischen der Orientierung an der Auslegung von Verträgen und einseitigen Akten jeweils anders aufzulösen ist. Einen besonderen Typus bilden Resolutionen mit Legislativcharakter, die den Mitgliedstaaten generell-abstrakte Verpflichtungen auferlegen, etwa die Terrorismusresolutionen 1373 (2001) oder die Resolution zu Massenvernichtungswaffen 1540 (2004).⁶⁰ Derartige Resolutionen legislativen Charakters sind rechtlich nicht unproblematisch; indes haben *Generalversammlung* und Staatengemeinschaft die Ausdehnung der Tätigkeit des Sicherheitsrats gebilligt.⁶¹ Im gegebenen Zusammenhang genügt es festzuhalten, dass gewisse Parallelen zwischen der Auslegung einer Resolution mit Legislativcharakter und einem *traité-loi* nicht von der Hand zu weisen sind.⁶² Die Ähnlichkeit von Resolutionen legislativen Charakters mit völkerrechtlichen Verträgen spricht dafür, dass sich auch ihre Auslegung stärker am WVK-Regime orientiert als die Auslegung anderer Resolutionen.⁶³ Aufgrund ihres eher grundsätzlichen und längerfristig orientierten Inhalts kommt etwa der nachfolgenden Praxis eine größere Bedeutung zu.

Einen Sonderstatus nimmt zudem die Autorisierung des Einsatzes militärischer Gewalt nach Kapitel VII der Charta ein.⁶⁴ Neben dem Recht auf Selbstverteidigung nach Art. 51 UNO-Charta ist diese – ursprünglich gar nicht vorgesehene – Möglichkeit der Autorisierung von Mitgliedstaaten zur Anwendung von militärischer Gewalt eine anerkannte Ausnahme vom Gewaltverbot des Art. 2 Nr. 4 UNO-Charta.⁶⁵ Aus diesem Ausnahmeharakter könnte man nun schließen, dass solche Autorisierungen nach dem Grundsatz *exceptiones sunt strictissimae interpretatione* eng auszulegen sind.⁶⁶ Auf diese Weise gelangt man mit einem anderem Begründungsansatz zu einem ähnlichen Ergebnis wie seinerzeit *Frowein* in seinem Aufsatz zur „Unilateral Interpretation of Security Council Resolutions“. *Frowein* forderte dort eine souveränitätsschonende Auslegung von Resolutionen, die zu militärischen Zwangsmaßnahmen als stärkster Form der Souveränitätsbeeinträchtigung ermächtigen, entsprechend dem Grundsatz *in dubio*

60 S/RES/1373 (2001) v. 28.9.2001; S/RES/1540 (2004) v. 28.4.2004; *Papastavridis* (Fn. 2); s. auch *Bailey/Daws*, The Procedure of the UN Security Council, 3. Aufl., 1998, S. 18–20; *Talmon*, The Security Council as World Legislature, American Journal of International Law 99 (2005) 1, S. 175; *Rasand*, The Security Council as Global Legislator: *Ultra Vires* or Ultra Innovative, Fordham International Law Journal 28 (2005) 3, S. 542.

61 *Tomuschat*, The Security Council and *Jus Cogens*, in: Cannizzaro (Hrsg.), The Present and Future of *Jus Cogens*, 2015, S. 7 (81).

62 Womit aber schon wieder impliziert ist, dass möglicherweise auch die Auslegung völkerrechtlicher Verträge eine Typologisierung erfordert; gegen andere Regeln, aber für ein angemessenes Verständnis der allgemeinen Regeln *Dörr*, Article 31, in: ders. (Hrsg.), Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary, 2012, S. 521 (536 ff.), Rn. 29 ff.

63 *Kolb* (Fn. 6), S. 256. S. zur Interpretation von Sicherheitsratsresolutionen mit Legislativcharakter *Smit Duijzentkunst*, Interpretation of legislative Security Council resolutions, Utrecht Law Review 4 (2004) 3, S. 188 (205 ff.).

64 *Papastavridis* (Fn. 2), S. 103.

65 *Papastavridis* (Fn. 2), S. 107.

66 So i.E. auch *Papastavridis* (Fn. 2), S. 107.

*mitius.*⁶⁷ Allerdings ist durchaus fraglich, ob hier eine eigene Auslegungsregel jenseits des Regimes der WVK anzunehmen ist. Die erforderliche Zurückhaltung lässt sich unter Umständen durchaus im Rahmen der allgemeinen Auslegungsregeln erzielen. Jedenfalls lässt sich kaum sagen, dass Autorisierungen immer restriktiv statt effektiv auszulegen seien.⁶⁸ Im Hinblick auf die Argumentation angelsächsischer Staaten zur Rechtfertigung des Irakkrieges 2003, die anhaltenden Verletzungen von Verpflichtungen aus Resolution 687 ließen die Autorisierung des Einsatzes militärischer Gewalt aus Resolution 678 wiederaufleben, kommt es auf diesen Streit indes gar nicht an.⁶⁹ Abgesehen davon, dass die Autorisierung nur die Befreiung von *Kuwait* betraf, war der *Sicherheitsrat* Partei des Waffenstillstands, so dass nur er über die Folgen einer Verletzung entscheiden konnte.⁷⁰

Festzuhalten ist also zunächst, dass pauschale Argumente, die sich auf einen Vergleich zwischen Sicherheitsratsresolutionen und völkerrechtlichen Verträgen berufen, nicht überzeugen können. Hinzu kommt ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt: Wer mit einem solchen Vergleich argumentiert, müsste zumindest jeweils auch fragen, welchem Zweck eine bestimmte Eigenart des WVK-Regimes dient. Die Priorisierung der Auslegungsmethoden in Art. 31, 32 WVK, der zufolge die Bedeutung der Entstehungsgeschichte in der Auslegung zurücktritt, hat jedenfalls einen Grund, der auch – und sogar verstärkt – die Entstehungsgeschichte von Sicherheitsratsresolutionen betrifft: Ausweislich der Erwägungen der *Völkerrechtskommission* war einer der Gründe für die nur nachrangige Bedeutung der Entstehungsgeschichte, dass die Aufzeichnungen über Vertragsverhandlungen in vielen Fällen unvollständig oder missverständlich sind.⁷¹ Demgegenüber vermag es kaum zu überzeugen, wenn auf schmaler empirischer Grundlage eine eigene, vom Vertragsrecht abweichende gewohnheitsrechtliche Auslegungsregel zur Bedeutung der vorbereitenden Arbeiten für die Auslegung von Sicherheitsratsresolutionen postuliert wird.⁷²

V. Derivativer Charakter von Sicherheitsratsresolutionen

Ist der Vergleich zwischen Sicherheitsratsresolutionen mit völkerrechtlichen Verträgen einerseits und einseitigen Akten von Staaten andererseits demnach nur ein bedingt taugliches Argumentationsmuster, so ist die Berücksichtigung des derivativen Charakters

67 Frowein (Fn. 6), S. 112 unter Bezugnahme auf StIGH, Urteil vom 10. September 929 in Sachen betreffend die räumliche Zuständigkeit der Internationalen Oderkommission (Urteil Nr. 16), *Case Relating to the Territorial Jurisdiction of the International Commission of the River Oder*, Ser. A. No. 23, 26: „Nur wenn trotz aller für die Sache in Betracht kommenden Erwägungen die Bestimmung immer noch zweifelhaft bleibt, muss die Auslegung gewählt werden, die der Freiheit der Staaten am günstigsten ist.“ (S. 252 der dt. Übers.).

68 Zutreffend *Orakhelashvili* (Fn. 35), S. 258.

69 S/RES/687 (1991) v. 3.4.1991, §§ 33–34.

70 Kolb (Fn. 6), S. 488–489.

71 ILC, Report of the International Law Commission on the work of its Eighteenth Session, 4 May – 19 July 1966, Official Records of the General Assembly, Twenty-first Session, Supplement No. 9 (A/6309/Rev. 1), UN Dok. A/CN.4/191, Article 28, Commentary, YbILC 1966-II, S. 220, § 10.

72 So allerdings *Brandl* (Fn. 2), S. 288.

von Sicherheitsratsresolutionen von zentraler Bedeutung. Damit sind drei Gesichtspunkte angesprochen: Sicherheitsratsresolutionen sind, soweit sie rechtsverbindlich sind, Sekundärrecht einer internationalen Organisation. Daraus ergibt sich trotz der großen Reichweite der Befugnisse des *Sicherheitsrats* ein auch für die Auslegung relevanter rechtlicher Rahmen (1.). Zudem bestehen bestimmte tatsächliche Bedingungen des Zustandekommens im Rahmen der *Vereinten Nationen*, die ebenfalls bei der Auslegung zu berücksichtigen sind (2.). Des Weiteren ist die Sprache der Resolutionen in einem gewissen Umfang eine abgeleitete Sprache (3.). Schließlich entwickelt der *Sicherheitsrat* als Organ eine serielle Praxis, die bei der Auslegung zu berücksichtigen ist (4.).

1. Sicherheitsratsresolutionen als „Sekundärrecht“

Der Rechtsrahmen der Charta, der den möglichen Inhalt und die zulässige Bedeutung von Sicherheitsratsresolutionen beschränkt, ist ein weiterer Unterschied zwischen einem völkerrechtlichen Vertrag und einer Sicherheitsratsresolution.⁷³ Auf die Grenzen der Befugnisse des *Sicherheitsrats* kann hier nicht im Detail eingegangen werden. Das ist aber auch nicht notwendig. Es wird heute allgemein davon ausgegangen, dass der Sicherheitsrat an Menschenrechte gebunden ist; strittig ist nur die Begründung.⁷⁴ Nach Art. 24 Abs. 2 UNO-Charta handelt der *Sicherheitsrat* im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der *Vereinten Nationen*. Zu diesen Zielen zählt es jedenfalls auch, „eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um [...] die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten [...] zu fördern und zu festigen“ (Art. 1 Nr. 3 UNO-Charta). Daraus lässt sich die Vermutung ableiten, dass Sicherheitsratsresolutionen den Mitgliedern der *Vereinten Nationen* im Zweifel keine Verpflichtungen auferlegen, die im Widerspruch zu den in Art. 1 und 2 der Charta niedergelegten Zielen und Grundsätzen stehen. Für die UNO-Mitglieder bindende Beschlüsse sind nach Art. 25 UNO-Charta auch „im Einklang mit“ der Charta anzunehmen und durchzuführen.

Der Gedanke findet sich etwa im Sondervotum zum Verfahren *Sayadi und Vinck gegen Belgien* des *UNO-Menschenrechtsausschusses* aus dem Jahr 2008.⁷⁵ Das Sondervotum stammt vom britischen Ausschussmitglied *Sir Nigel Rodley* und stellt eine Vermutung dafür auf, der *Sicherheitsrat* beabsichtige nicht, dass die Befolgung von Resolutionen Menschenrechte verletzen soll. Das soll auch und gerade für solche Menschenrechte gelten, die den Status von zwingendem Völkerrecht (*ius cogens*) haben,

73 So auch *Orakhelashvili* (Fn. 42), S. 158. Insofern verbünden Resolutionen Elemente der Vereinbarung zwischen Staaten mit Elementen von Gesetzgebungsakten oder Rechtsverordnungen (ebd., S. 160).

74 *Fassbender*, Sources of Human Rights Obligations Binding the UN Security Council, in: Bekker u.a. (Hrsg.), Making transnational law work in the global economy. Essays in honour of Detlev Vagts, 2010, S. 71; *Janik*, Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards. Eine rechtsquellentheoretische Untersuchung am Beispiel der Vereinten Nationen, der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds, 2012.

75 Human Rights Committee, *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, CCPR/C/94/D/1472/2006, 29.12. 2008, Individual opinion of Committee member Sir Nigel Rodley (concurring). S. dazu *Milanović*, The Human Rights Committee's Views in *Sayadi v. Belgium*: A Missed Opportunity, Goettingen Journal of International Law 1 (2009) 3, S. 519 (533 ff.).

sowie für solche Gewährleistungen, die auch im Falle eines öffentlichen Notstands nicht außer Kraft gesetzt werden dürfen. Jedenfalls sind dabei die Grundsätze der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit streng zu wahren.⁷⁶ Solche Vermutungsregeln sind in *common law*-Jurisdiktionen und darüber hinaus allgemein im innerstaatlichen Recht nicht ungewöhnlich.

Ähnlich argumentierte die Große Kammer des *Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte* im Fall *Al-Jedda* von 2011,⁷⁷ im Fall *Nada* von 2012⁷⁸ und im Fall *Al-Dulimi* von 2016.⁷⁹ Die Fälle demonstrieren, wie der EGMR als Organ des europäischen Menschenrechtsschutzes überhaupt dazu kommt, Resolutionen des *UNO-Sicherheitsrats* auszulegen: Beschwerdeführer im Fall *Al-Jedda* war ein in Irak geborener britischer Staatsbürger. Er reiste nach *Bagdad*, wo er im Oktober 2004 von britischen Soldaten aufgrund von Geheimdienstinformationen festgenommen wurde. Er wurde in eine Internierungsanstalt der britischen Armee in *Basra* gebracht und dort festgehalten. Dies wurde aus zwingenden Sicherheitsgründen für notwendig erachtet. *Al-Jedda* wurde verdächtigt, Anschläge auf die Koalitionstruppen in Irak geplant und dafür Terroristen rekrutiert zu haben. Strafrechtliche Anklage wurde nicht erhoben. Eine Internierung oder Präventivhaft ohne Absicht, in angemessener Frist strafrechtliche Anklage zu erheben, fällt nicht unter die nach Art. 5 Abs. 1 EMRK zulässigen Gründe für eine Freiheitsentziehung. Die britische Regierung behauptete auch nicht, dass die Anhaltung nach Art. 5 Abs. 1 EMRK zulässig war und berief sich auch nicht auf eine Derogation nach Art. 15 EMRK. Sie trug vielmehr vor, dass keine Verletzung von Art. 5 Abs. 1 EMRK vorliege, weil die daraus erwachsenden Verpflichtungen des Vereinigten Königreichs durch seine Pflichten aus Resolution 1546 verdrängt worden seien.⁸⁰ Bevor er über die Anwendung der Vorrangregel des Art. 103 UNO-Charta entscheiden konnte, musste der Gerichtshof prüfen, ob ein Konflikt zwischen den Verpflichtungen nach Resolution 1546 und jenen nach Art. 5 Abs. 1 EMRK bestand.

Der Beschwerdeführer *Nada* war ein ägyptisch-italienischer Geschäftsmann, der seit 1970 in der italienischen Enklave *Campione d'Italia* lebt. Auf Antrag der *Vereinigten Staaten* wurde er 2001 auf die Terrorliste aufgenommen, die vom *Sanktionskomitee* des *UNO-Sicherheitsrats* ins Leben gerufen worden war. Mit der Sicherheitsratsresolution 1390 (2002) verpflichtete der *Sicherheitsrat* die Staaten, allen Personen auf der Terrorliste unter anderem die Ein- und Durchreise zu untersagen.⁸¹ Die *Schweiz* setzte diese Vorgaben mit der Verordnung über Maßnahmen gegenüber Personen und Organisationen mit Verbindungen zu Usama bin Laden, der Gruppierung Al-Qaida oder den Taliban (sogenannte *Taliban-Verordnung*) um. Damit war es *Nada* faktisch nicht mehr möglich, das nur 1,6 km² große Gebiet von *Campinone d'Italia* zu verlassen. Insbesondere machte es ihm das Verbot unmöglich, einen Arzt in *Italien* oder in der *Schweiz* aufzusuchen und Freunde und Bekannte zu besuchen. Im Jahr 2007 lehnte das *Bundesgericht* eine Aufhebung dieser Reisebeschränkungen ab.⁸² Zur Begründung führte das

⁷⁶ Ebd., S. 36–37.

⁷⁷ EGMR (GK), *Al-Jedda* ./ Vereinigtes Königreich, Beschw.Nr. 27021/08, Urt. v. 7.7.2011.

⁷⁸ EGMR (GK), *Nada* ./ Schweiz, Beschw.Nr. 10593/08, Urt. v. 12.9.2012.

⁷⁹ EGMR (GK), *Al-Dulimi* (Fn. 11).

⁸⁰ S/RES/1546 (2004) v. 8.6.2004.

⁸¹ S/RES/1390 (2002) v. 16.1.2002.

⁸² SR 946.203 v. 2.10.2000 (*Taliban-Verordnung*); BGE 1A.45/2007.

Gericht aus, dass Sanktionsbeschlüsse des *UNO-Sicherheitsrats* für die Mitgliedstaaten nach Art. 25 UNO-Charta verbindlich seien und gemäß Art. 103 UNO-Charta allen übrigen völkerrechtlichen Verpflichtungen der *Schweiz* vorgingen. Erst im Jahr 2009 strich das Sanktionskomitee *Nada* von der Terrorliste mit der Folge, dass die *Schweiz* ihr Einreise- und Transitverbot aufhob.

Der Fall *Al-Dulimi* betraf das Sanktionsregime gegen *Irak*. Die Resolution 1483 (2003) schrieb unter anderem die Sperre von Konten und die Beschlagnahme von Geldern von Mitgliedern der Regierung *Saddam Husseins*, Mitgliedern seiner Familie und hohen Funktionsträgern des früheren Regimes vor.⁸³ Das *Sanktionskomitee* setzte die Firma *Montana Management*, die ihren Sitz in *Genf* hat, und ihren Direktor, *Al-Dulimi*, im April 2004 auf die Sanktionsliste. In Umsetzung der Resolution beschlagnahmte die *Schweiz* im Jahr 2004 Vermögenswerte von *Al-Dulimi* und der *Montana Management*. *Al-Dulimi* versuchte vergeblich, über die *Schweiz* im *Sanktionskomitee* angehört und von der Liste genommen zu werden. Nach der ablehnenden Entscheidung des *Sanktionskomitees* führte die *Schweiz* die Beschlagnahme durch, weil sie sich dazu durch die Sicherheitsratsresolution verpflichtet sah. *Al-Dulimi* ersuchte schweizerische Gerichte vergeblich um Rechtsschutz. Das *Schweizerische Bundesgericht* sah sich als grundsätzlich nicht berechtigt an, das Vorbringen von Klägern zu prüfen, die von Sanktionsmaßnahmen des *Sicherheitsrats* betroffen sind, weil die Verpflichtung nach Art. 103, 25 UNO-Charta Vorrang vor anderen vertraglichen Verpflichtungen der *Schweiz* habe, einschließlich solcher Verpflichtungen, die sich aus der EMRK ergeben. Eine Ausnahme gelte nur für die Verletzung von *ius cogens*. Da die Resolution 1483 eine strikte Verpflichtung enthalte und das Recht auf ein unabhängiges und unparteiisches Gericht nicht zum zwingenden Völkerrecht zähle, sah das *Bundesgericht* von einer Überprüfung der formellen und materiellen Rechtmäßigkeit der Listung von *Al-Dulimi* ab.⁸⁴ Weil die *Schweiz* nicht in der Lage war, die Streichung *Al-Dulimis* von der Liste zu bewirken, seien weder die Schweizerische Verfassung noch Art. 6, 13 EMRK verletzt.

Der *EGMR* stellte fest, dass es nicht seine Aufgabe sei, die Rechtmäßigkeit von Maßnahmen des *UNO-Sicherheitsrats* zu überprüfen. Wenn sich aber ein Konventionsstaat darauf berufe, dass er wegen einer nach Art. 25 UNO-Charta für ihn bindenden Sicherheitsratsresolution gezwungen sei, Konventionsrechte einzuschränken, so müsse der Gerichtshof den Wortlaut und die Reichweite des Resolutionstexts untersuchen, um sicherzustellen, dass er mit der Konvention im Einklang stehe.⁸⁵ Der *Gerichtshof* betonte zunächst, dass er die Ziele berücksichtigen müsse, zu deren Erreichung die *Vereinten Nationen* gegründet worden seien, neben der Wahrung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit (Art. 1 Nr. 1 UNO-Charta) auch die Herbeiführung einer internationalen Zusammenarbeit, um u.a. die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten zu fördern und zu festigen (Art. 1 Nr. 3 UNO-Charta):

[T]he Court ... must have regard to the purposes for which the United Nations was created. As well as the purpose of maintaining international peace and security, set out in the first subparagraph of Article 1 of the United Nations Charter, the third

83 S/RES/1483 (2003) v. 23.5.2003, § 23.

84 BGE 2A.783/2006, § 9.2.

85 EGMR (GK), *Al-Jedda* (Fn. 77), § 76; EGMR (GK), *Al-Dulimi* (Fn. 11), § 139.

subparagraph provides that the United Nations was established to “achieve international cooperation in … promoting and encouraging respect for human rights and fundamental freedoms”. Article 24(2) of the Charter requires the Security Council, in discharging its duties with respect to its primary responsibility for the maintenance of international peace and security, to “act in accordance with the Purposes and Principles of the United Nations”. Against this background, the Court considers that, in interpreting its resolutions, there must be a presumption that the Security Council does not intend to impose any obligation on Member States to breach fundamental principles of human rights. In the event of any ambiguity in the terms of a Security Council Resolution, the Court must therefore choose the interpretation which is most in harmony with the requirements of the Convention and which avoids any conflict of obligations. In the light of the United Nations’ important role in promoting and encouraging respect for human rights, it is to be expected that clear and explicit language would be used were the Security Council to intend States to take particular measures which would conflict with their obligations under international human rights law.⁸⁶

Wegen Art. 24 Abs. 2 Satz 1 UNO-Charta geht der EGMR also davon aus, dass bei der Interpretation von Sicherheitsratsresolutionen eine Vermutung dafür greift, dass der *Sicherheitsrat* im Zweifelsfall nicht beabsichtige, den Mitgliedstaaten eine Verpflichtung zur Verletzung grundlegender Menschenrechte aufzuerlegen. Angesichts der bedeutenden Rolle der *Vereinten Nationen* für die Förderung und Festigung der Menschenrechte müsste es klar zum Ausdruck kommen, wenn der *Sicherheitsrat* von den Staaten verlangen wollte, besondere Maßnahmen zu ergreifen, die im Widerspruch zum internationalen Menschenrechtsschutz stehen.⁸⁷ Im Ergebnis stellte der EGMR in allen drei Fällen Konventionsverletzungen fest (obwohl er im Fall *Nada* die Vermutung als widerlegt betrachtete).⁸⁸

Gegen den Begründungsansatz des Gerichtshofs wurde eingewandt, die zitierte Vermutung gehe zu weit, weil der *Sicherheitsrat*, wenn er eine Situation nach Art. 39 UNO-Charta festgestellt habe, in einem Fall des Notstands handele. Auch würde Art. 103 UNO-Charta ausgehöhlt, der i.V. mit Art. 25 UNO-Charta im Konfliktfall einen Vorrang nicht nur der Verpflichtungen unmittelbar aus der Charta, sondern auch aus Sicherheitsratsresolutionen gegenüber Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften anordnet.⁸⁹ Dem ist zu entgegnen, dass der behauptete Zusammenhang zwischen einer Situation nach Art. 39 UNO-Charta und einem Notstand, der die Suspendierung von Menschenrechten erlaubte (s. etwa Art. 15 EMRK), zu pauschal ist. Andernfalls wäre die Schwelle für einen globalen Notstand im „*Kampf gegen den Terrorismus*“ schnell erreicht. Außerdem sind bestimmte Menschenrechtsgewährleistungen

86 EGMR (GK), *Al-Jedda* (Fn. 77), § 102; s. auch EGMR, *Nada* (Fn. 78), §§ 171–172; EGMR (GK), *Al-Dulimi* (Fn. 11), § 140.

87 Ebd., § 102. Vgl. Milanović, *Al-Skeini* and *Al-Jedda* in Strasbourg, European Journal of International Law 23 (2012) 1, S. 121; Zambrano, State Responsibility for Human Rights Violations. the Ultimate Control Test and the Interpretation of UN Security Council Resolutions, European Human Rights Law Review 18 (2013) 2, S. 180 (185–186).

88 EGMR, *Nada* (Fn. 78), § 172.

89 Wood, The Interpretation of Security Council Resolution (Audiovisual Library of International Law, 2009), http://legal.un.org/avl/ls/Wood_PS.html# (geprüft am 30.8.2016), 27:50.

eben gerade notstandsfest. Im Hinblick auf den Vorrang der UNO-Charta ist es insgesamt wohl gefährlicher, Art. 103 UNO-Charta überzustrapazieren, als eine Ausbalancierung über eine Vermutungsregel zu versuchen. Auch greift der Hinweis auf Art. 103 UNO-Charta deshalb nur bedingt, weil es ja zugleich um die Ziele und Grundsätze der *Vereinten Nationen* selbst geht. Schließlich kann der *Sicherheitsrat* die Vermutung durchaus auch widerlegen. Durch die Rechtsprechung des EGMR wird der *Sicherheitsrat* allerdings unter einen besonderen Rechtfertigungszwang gesetzt:⁹⁰ Eingriffe in Menschenrechte, die durch verbindliche Vorgaben des *Sicherheitsrats* gerechtfertigt werden sollen, bedürfen einer expliziten Grundlage im Resolutionstext; will der *Sicherheitsrat* solche Eingriffe verlangen, so muss er sich dafür also auch – vor der Weltöffentlichkeit – rechtfertigen; seine Verantwortlichkeit, die neben der Verantwortlichkeit der handelnden Staaten steht, wird dokumentiert.

Weiter wurde gegen eine vermutete Absicht rechtskonformen Verhaltens die fehlende Identität der rechtsetzenden Organe eingewandt. Die Vermutung habe keine Grundlage in den tatsächlichen Absichten dieser Organe.⁹¹ In der Tat ist der *UNO-Sicherheitsrat* kein Organ der EMRK. Jedoch ist der entscheidende Punkt, dass die Vermutung gerade über das hinausgehen soll, was das rechtsetzende Organ tatsächlich beabsichtigt hat.⁹² Eine andere Frage ist, ob das Sanktionsregime bei verständiger Auslegung tatsächlich eine Rechtskontrolle durch innerstaatliche Gerichte zulässt.⁹³

Allerdings finden sich auch in der Praxis des *Sicherheitsrats* Anhaltspunkte, die eine Vermutung zugunsten der Rechtmäßigkeit stützen können. Es lässt sich durchaus feststellen, dass der *Sicherheitsrat* etwa bei der Einrichtung der *Jugoslawien- und Ruanda-Tribunale* darauf achtete, im Rahmen der Regeln des bewaffneten Konflikts zu bleiben, vor allem auch, um nicht den Grundsatz des *nullum crimen sine lege* zu verletzen. Auch im Hinblick auf die Wiedergutmachung von durch die Invasion *Kuwaits* verursachten Schäden achtete der *Sicherheitsrat* darauf, im Rahmen der geltenden Rechtsfolgen völkerrechtswidriger Handlungen zu bleiben.⁹⁴ Ähnliches gilt für die Leitlinien für *Sanktionsausschüsse*, die jedenfalls nicht die Absicht erkennen lassen, sich über das anwendbare Völkerrecht hinwegzusetzen.⁹⁵ Auch die Irak-Resolution 1546 zur Nachkriegsordnung ließ keine Absicht erkennen, vom anwendbaren humanitären Völkerrecht abzuweichen.⁹⁶

Aus dem in der Charta definierten Verhältnis von Selbstverteidigungsrecht und Kapitel VII lässt sich noch ein weiterer für die Interpretation relevanter Gesichtspunkt

⁹⁰ Kleinlein, Between Myths and Norms. Constructivist Constitutionalism and the Potential of Constitutional Principles in International Law, *Nordic Journal of International Law* 81 (2012) 2, S. 79 (116).

⁹¹ Peters, The Refinement of International Law. From Fragmentation to Regime Interaction and Politicization (geprüft am 30.8.2016), S. 16.

⁹² Milanović, Grand Chamber Judgment in Al-Dulimi v. Switzerland, <http://www.ejiltalk.org/grand-chamber-judgment-in-al-dulimi-v-switzerland/> (geprüft am 30.8.2016).

⁹³ S. EGMR (GK), *Al-Dulimi* (Fn. 11), abweichendes Sondervotum der Richterin Nussberger: Einen Spielraum der Staaten anzunehmen laufe auf eine „fake harmonious interpretation“ hinaus.

⁹⁴ Wood (Fn. 2), S. 78.

⁹⁵ Orakhelashvili (Fn. 42), S. 169.

⁹⁶ Orakhelashvili (Fn. 42), S. 173.

ableiten, der sich aus der Charta als Rechtsrahmen für den *Sicherheitsrat* ergibt. Art. 51 UNO-Charta lässt Maßnahmen zur – auch kollektiven – Selbstverteidigung nur zu,

bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat.

Wenn eine Resolution Art. 42 UNO-Charta nicht explizit als Grundlage benennt, so kann dies lediglich dem Umstand geschuldet sein, dass sich ein Mitglied des *Sicherheitsrats* für die Zukunft die Berufung auf das Selbstverteidigungsrecht offenhalten wollte.

Ein auf die so etablierte Vermutung der Rechtmäßigkeit gestütztes wichtiges Argument lässt sich für die Auslegung der Sicherheitsratsresolution 678 fruchtbar machen: Die Delegation der Entscheidung über den Einsatz militärischer Gewalt an einzelne Mitglieder, auf die es hinausliefe, wenn nicht der *Sicherheitsrat* selbst über die Folgen aus der Verletzung des Waffenstillstandes entschiede, wäre mit dem Entscheidungsmonopol des *Sicherheitsrats* unvereinbar.⁹⁷

2. Bedingungen des Zustandekommens von Sicherheitsratsresolutionen

Nicht nur beeinflusst demnach die *UNO-Charta* als Rechtsrahmen die Auslegung von Sicherheitsratsresolutionen, auch die tatsächlichen Umstände des Zustandekommens der Resolutionen innerhalb der *Vereinten Nationen* sind zu beachten. Der Versuch, den vorbereitenden Arbeiten und Umständen des Zustandekommens einer Resolution ein größeres Gewicht zukommen zu lassen als nach Art. 32 WVK vorgesehen, folgt durchaus einem praktischen Bedürfnis. Der Resolutionswortlaut ist oft wenig belastbar. Grund dafür ist, dass die Bedingungen des Zustandekommens von Resolutionen im *Sicherheitsrat* als Organ der *Vereinten Nationen* sich wesentlich von dem Verfahren unterscheiden, das zu einem völkerrechtlichen Vertrag führt. Der *Sicherheitsrat* ist ein politisches Organ, dessen Tätigkeit von Gesetzmäßigkeiten der Diplomatie geprägt sind. Die Resolutionen kommen oft unter hohem zeitlichen und politischem Einigungsdruck zustande und sollen Handlungsfähigkeit demonstrieren. Sie stützen sich häufig auf Berichte des *Generalsekretärs*. Es gibt aber wenig Input vom *UNO-Sekretariat* einschließlich des *Office of the Legal Counsel*.

Ein standardisiertes Verfahren, das die Qualität und Konsistenz der Formulierungen sicherstellen würde, existiert nicht. In der Regel ergreift eine Delegation die Initiative und erarbeitet einen ersten Entwurf. Diese Delegation behält – als „penholder“ – dann zunächst die Kontrolle über das weitere Verfahren. Der Text wird als informeller Text mit den anderen Vertretungen der Mitglieder diskutiert. Sodann wird der Text allen anderen Mitgliedern des *Sicherheitsrats* zur Verfügung gestellt und Absatz für Absatz diskutiert, unter den Ständigen Vertretern in informellen Beratungen oder in inoffiziellen gemeinsamen Sitzungen. Erst danach wird der Text als offizielles Dokument des *Sicherheitsrats* zirkuliert, zuerst „*in blue*“, einer noch nicht vollständig finalisierten

97 Vgl. Kolb (Fn. 6), S. 258.

Fassung, entweder durch einen Sponsor oder mehrere Co-Sponsoren, oder aber durch den *Präsidenten des Sicherheitsrats*.⁹⁸

Daraus folgt, dass die Erwartungen an Stabilität und Berechenbarkeit, die an eine wortlautorientierte Auslegung geknüpft werden, zu optimistisch sind. Wegen des besonderen Handlungsdrucks können nicht alle Gesichtspunkte und Eventualitäten berücksichtigt werden. Da Sicherheitsratsresolutionen für gewöhnlich nicht besonders detailliert sind, kann es sich als notwendig erweisen, im Wege der Auslegung bestimmte implizite Annahmen für nicht bedachte Situationen auszumachen.⁹⁹ Zu beachten ist auch, dass Sicherheitsratsresolutionen nicht nur Rechtspflichten festlegen oder Autorisierungen aussprechen, sondern Regierungen auch zur politischen Rechtfertigung ihres Verhaltens sowohl gegenüber der Weltöffentlichkeit als auch gegenüber der eigenen Bevölkerung dienen. Die Mitglieder des Sicherheitsrats gestehen sich deshalb unter Umständen in einem „*agreement to disagree*“ gegenseitig Formelkompromisse zu. Das Phänomen, das *Henry Kissinger* allgemein als „*constructive ambiguity*“ bezeichnet hat,¹⁰⁰ ist im *Sicherheitsrat* also Ausdruck der politischen Realität.¹⁰¹

Eine besondere „*constructive ambiguity*“ wurde auch im Fall der Resolution 2249 (2015) festgestellt.¹⁰² Im fünften Absatz des operativen Teils der Resolution fordert der *Sicherheitsrat* die Mitgliedstaaten,

die dazu in der Lage sind, auf, unter Einhaltung des Völkerrechts, insbesondere der Charta der Vereinten Nationen sowie der internationalen Menschenrechtssnormen, des Flüchtlingsvölkerrechts und des humanitären Völkerrechts, in dem unter der Kontrolle des ISIL, auch bekannt als Daesh, stehenden Gebiet in Syrien und Irak alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen und ihre Anstrengungen zu verstärken und zu koordinieren, um näher definierte terroristische Handlungen zu verhüten und zu unterbinden,

Derartige Formulierungen sind also nicht ungewöhnlich.¹⁰³ Die Zweideutigkeit liegt hier darin, dass unklar ist, ob mit dem Verweis auf die „Einhaltung des Völkerrechts“ auch die Grenzen des Selbstverteidigungsrechts gemeint sind, die Resolution also gerade keine darüber hinausgehende Autorisierung des Einsatzes militärischer Gewalt

98 S. zu den Arbeitsmethoden des *Sicherheitsrats*, Sievers/Daws, The Procedure of the UN Security Council, 4. Aufl., 2014, S. 243 ff.; Security Council Report, Security Council Working Methods. A Tale of Two Councils?, März 2014, <http://www.securitycouncilreport.org/special-research-report/security-council-working-methods-a-tale-of-two-councils.php> (geprüft am 30.8.2016).

99 Ausgangspunkt auf anderer Grundlage auch für *Papastavridis* (Fn. 2), S. 101.

100 Jedenfalls wird Kissinger dieses Zitat zugeordnet, s. Keller, Mitt and Bibi: Diplomacy as Demolition Derby, The New York Times v. 12.9.2012.

101 Security Council Report, Security Council Action Under Chapter VII. Myths and Realities (geprüft am 30.8.2016), S. 6.

102 Akande/Milanović, The Constructive Ambiguity of the Security Council’s ISIS Resolution, <http://www.ejiltalk.org/the-constructive-ambiguity-of-the-security-councils-isis-resolution/> (geprüft am 30.8.2016).

103 So auch Hilpold, The fight against terrorism and SC Resolution 2249 (2015): towards a more Hobbesian or a more Kantian International Society?, Indian Journal of International Law 55 (2015) 4, S. 535 (539).

enthält. Angesichts der bei der Auslegung von potentiellen Autorisierungen gebotenen Zurückhaltung wäre hier die Annahme einer Autorisierung durchaus problematisch.

Der Natur- und Völkerrechtler *Emer de Vattel* sah in Fällen des Betrugs und der Doppelzüngigkeit den Grundsatz des guten Glaubens verletzt, wenn Verträge absichtlich zweideutig formuliert werden, um sodann die Gelegenheit zur Deutelei zu nutzen und die andere Vertragsparteien zu überlisten.¹⁰⁴ Bedauerlicherweise lassen sich diese Schwierigkeiten mit der Wortlautauslegung nur zum Teil durch eine Berücksichtigung der Umstände des Zustandekommens kompensieren, ist doch angesichts der Verfahrensweise, die zu einer Resolution führt, ein Großteil der Verhandlungsgeschichte der Öffentlichkeit nicht zugänglich.¹⁰⁵ Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde offenkundig, dass die Zunahme der Aktivitäten und die wachsende Bedeutung des *Sicherheitsrats* im Widerspruch zu den angewandten Verfahren und Arbeitsmethoden standen. Der amerikanische Völkerrechtler *Michael Reisman* formulierte:

*[A]s the Council has become more effective and powerful, it has become more secretive.*¹⁰⁶

Die Arbeitsmethoden („*working methods*“) des Sicherheitsrats sind seither einem ständigen Wandel unterworfen und gerade die Verbesserung der Transparenz ist seit den 1990er Jahren Gegenstand verschiedener Bemühungen.¹⁰⁷ Zuletzt fand am 19. Juli 2016 auf eine Initiative der japanischen Präsidentschaft eine Debatte über die Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats statt. Die dort diskutierte Erklärung des Präsidenten zu den Arbeitsmethoden vom Oktober 2015 nahm die Anstrengungen der *Informal Working Group on Documentation and other Procedural Questions (IWG)* zur Verbesserung der Transparenz, einschließlich einer regelmäßigen Unterrichtung interessierter UNO-Mitgliedstaaten durch den Vorsitz in Abstimmung mit den Mitgliedern des Sicherheitsrats zur Kenntnis und forderte die *IWG* zu weiteren Fortschritten in diese Richtung auf.¹⁰⁸

104 *Vattel*, Le Droit des Gens Ou Principes de la Loi Naturelle. Appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains (1758), 1916, Ch. XVII, S. 460–461: „Les Conjonctures varient, & produisent de nouvelles espèces de cas, qui ne peuvent être ramenés aux termes du Traité, ou de la Loi, que par des inductions tirées des vues générales des Contractans, ou du Législateur. Il se présente des contradictions, des incompatibilités, réelles ou apparentes, entre diverses dispositions; il est question de les concilier, de marquer le parti qu'il faut prendre. Mais c'est bien pis, si l'on considère, que la fraude cherche à mettre à profit même l'imperfection du langage; que les hommes jettent à dessein de l'obscurité, de l'ambiguïté dans leurs Traités, pour se ménager un prétexte de les éluder dans l'occasion. Il est donc nécessaire d'établir des Règles, fondées sur la raison & autorisées par la Loi Naturelle, capables de répandre la lumière sur ce qui est obscur, de déterminer ce qui est incertain, & de frustrer l'attente d'un Contractant de mauvaise-foi.“ Der Grundsatz des guten Glaubens hat Eingang sowohl in Art. 31 Abs. 1 WVK als auch in Art. 2 Nr. 2 UNO-Charta gefunden.

105 *Wood* (Fn. 2), S. 80–82.

106 *Reisman*, The Constitutional Crisis in the United Nations, American Journal of International Law 87 (1993) 1, S. 83 (85).

107 *Fassbender*, The Role for Human Rights in the Decision-making Process of the Security Council, in: ders. (Hrsg.), Securing Human Rights? Achievements and Challenges of the UN Security Council, 2011, S. 74 (86 ff.). S. etwa United Nations Security Council, Note by the President of the Security Council, 26 July 2010, UN Dok. S/2010/507.

108 UN Dok. S/2015/59.

Daran, dass die Entstehungsgeschichte von Sicherheitsratsresolutionen nur unvollständig dokumentiert ist, hat sich bislang aber wenig geändert.

3. Anlehnung an die Sprache der Charta

Der derivative Charakter von Sicherheitsratsresolutionen manifestiert sich nicht nur darin, dass die Interpretation den Rechtsrahmen berücksichtigen muss, den die Charta-Ordnung aufstellt. Auch die Sprache der Resolutionen ist eine abgeleitete Sprache. Sie nimmt explizit Bezug auf die Formulierungen in der Charta. Entfernt sich die Sprache einer Resolution zu weit von der Charta-Sprache, wird es schwieriger für die Resolution, als rechtsverbindlich akzeptiert zu werden.¹⁰⁹

Wichtigstes Beispiel dafür ist, dass Zweifel an der Bindungswirkung einer Resolution begründet sind, wenn die fragliche Formulierung nicht den Wortlaut von Art. 25 UNO-Charta („*accept and carry out the decisions of the Security Council*“) aufgreift und statt des Verbs „decide“ eine andere Wendung wie „urge“ oder „endorse“ gebraucht. Die gewöhnliche Bedeutung oder der allgemeine Sprachgebrauch hilft hier wenig weiter. „Endorse“ kann danach so viel bedeuten wie „to support“, aber auch „to approve“ oder eben auch „give permission“.¹¹⁰

4. Serielle Praxis des Sicherheitsrats

Einen Unterschied zu völkerrechtlichen Verträgen bildet der Umstand, dass Sicherheitsratsresolutionen oft im Zusammenhang einer Serie von Resolutionen auszulegen sind.¹¹¹ Schon das *Namibia*-Gutachten von 1971 hat darauf hingewiesen,¹¹² dass einzelne Resolutionen im Zusammenhang eines ganzen Clusters von zum selben Thema ergangenen Resolutionen auszulegen sind. Bei Verträgen dagegen kommt es nach Art. 31 Abs. 3 WVK unter anderem auf spätere Übereinkünfte auf der Grundlage und die spätere Übung bei der Anwendung des auszulegenden Vertrags an. Teil einer Serie ist etwa die im dritten Absatz der Präambel zu Sicherheitsratsresolution 2249 (2015) formulierte Bekräftigung, dass der Terrorismus in allen seinen Arten und Erscheinungsformen eine der schwersten Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt. Sie ist Teil einer langen Reihe von Sicherheitsratsresolutionen, die dem Terrorismus gewidmet sind.¹¹³ Der *Sicherheitsrat* stellt im Folgeabsatz zudem fest, dass die vom *IS* ausgehende Bedrohung des Weltfriedens und der Sicherheit weltweit und beispiellos ist. Aus dem Umstand, dass sich diese Aussagen in der Präambel finden,

109 Wood (Fn. 89), 20:45.

110 Security Council Report (Fn. 101), S. 35, Endnote 20.

111 Wood (Fn. 2), S. 87.

112 IGH, *Namibia*-Gutachten (Fn. 33), § 108: „Resolution 276 (1970) of the Security Council, specifically mentioned in the text of the request, is the one essential for the purposes of the present advisory opinion. Before analysing it, however, it is necessary to refer briefly to resolutions 264 (1969) and 269 (1969), since these two resolutions have, together with resolution 276 (1970), a combined and a cumulative effect.“

113 S. die Website des *Security Council Counter-Terrorism Committee*, <http://www.un.org/en/sc/etc/resources/res-sc.html> (geprüft am 30.8.2016).

und auch aus der erörterten Regelungsstruktur der Charta folgt allerdings, dass sie wenig für die Fortentwicklung des Selbstverteidigungsrechts gegenüber nichtstaatlichen Akteuren hergeben. Die Präambel gehört zwar zum Wortlaut der Resolution und kann hilfreich für die Auslegung sein, vor allem zur Ermittlung von Sinn und Zweck. Vorsicht ist aber angebracht, denn oft ist die Präambel nur der Abladeplatz für Vorschläge, die als operative Paragraphen nicht akzeptabel waren.¹¹⁴ Die zitierte Aussage zum Terrorismus als Bedrohung des Weltfriedens in der Resolution 2249 bezieht sich an dieser Stelle auf die Praxis, in der Präambel „*eine Bedrohung oder ein[en] Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung*“ nach Art. 39 UNO-Charta festzustellen. Art. 51 UNO-Charta setzt dagegen einen „*bewaffneten Angriff*“ voraus;¹¹⁵ hier erweist sich also die serielle Praxis als für die Auslegung entscheidend.

Aber auch über die Grenzen einer bestimmten Situation und Thematik hinweg lassen sich einzelne Formulierungen in Sicherheitsratsresolutionen nur aus der Serie von Formulierungen heraus verstehen und interpretieren, die in ähnlichen Situationen gefunden wurden. So hat sich etwa für eine Autorisierung des Einsatzes militärischer Gewalt ein Baustein etabliert, der sich aus drei Elementen zusammensetzt. Soll eine derartige Autorisierung klar und rechtssicher formuliert werden, so muss sie erstens gemäß Art. 39 UNO-Charta das Vorliegen einer Bedrohung oder eines Bruchs des Friedens oder eine Angriffshandlung feststellen, zweitens die Formulierung „*acting under Chapter VII*“ enthalten oder sich auf einen konkreten Charta-Artikel aus Kapitel VII beziehen und drittens das Verb „*decides*“ verwenden.¹¹⁶

Die – teilweise ausgeprägte – modulare Spezialgrammatik des Sicherheitsrats ist also einerseits Ergebnis seiner Praxis insbesondere seit 1990, andererseits aber – wie gezeigt – durch die Sprache der Charta selbst geprägt. Die „*gewöhnliche Bedeutung*“ ist hier also etwas anderes als bei einem völkerrechtlichen Vertrag. Das ist etwa auch für die Auslegung von Resolution 2249 (2015) relevant: Das dort im fünften Absatz des operativen Teils verwandte Verb „*auffordern*“ („*to call upon*“) wurde etwa in einem Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags als Ermächtigung eingeordnet.¹¹⁷ Umgangssprachlich oder nach der gewöhnlichen Bedeutung könnte man in einer Aufforderung in der Tat sogar mehr sehen als eine bloße Autorisierung. Anhand der modularen Grammatik des Sicherheitsrats ist aber die Deutung naheliegend, dass eben keine rechtsverbindliche „*decision*“ über die Autorisierung des Einsatzes militärischer Gewalt getroffen werden sollte.

Ein weiteres Beispiel für die Spezialgrammatik ist die erstmals in Resolution 678 (1990) zu findende Formulierung „*all necessary means*“ mit der auch der Einsatz militärischer Gewalt autorisiert wird.¹¹⁸ Diese Grammatik ist in gewissem Umfang mo-

114 Wood (Fn. 2), S. 87: „dumping ground for proposals that are not acceptable in the operative paragraphs“; Kolb (Fn. 6), S. 259: „poubelle de luxe“.

115 Finke, Von Schrotflinten und dünnem Eis – Darf sich Deutschland an einem Militäreinsatz in Syrien beteiligen oder nicht?, <http://www.juwiss.de/85-2015/> (geprüft am 30.8.2016).

116 Wood (Fn. 2), S. 82; Security Council Report (Fn. 101), S. 4; Hilpold (Fn. 103), S. 541. S. auch Orakhelashvili (Fn. 42), S. 162.

117 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Sachstand: Staatliche Selbstverteidigung gegen Terroristen. Völkerrechtliche Bewertung der Terroranschläge von Paris vom 13. November 2015, 2015, WD 2 – 3000 – 203/15, S. 14.

118 Papastavridis (Fn. 2), S. 101.

dular. Statt „*all necessary means*“ können etwa auch die Wendungen „*all necessary measures*“ oder „*all necessary action*“ gebraucht werden. Aber gerade der Blick auf die serielle Praxis offenbart etwa die Irak-Resolution 1441 (2002) als Gegenbeispiel, denn dort wird nur mit „*ernsthaften Konsequenzen*“ („*serious consequences*“) gedroht.¹¹⁹

Auf der Website des *Sicherheitsrats* findet sich ein „*Repertoire*“ der Praxis des *Sicherheitsrats*, das der Charta-Gliederung in Kapitel und Artikel folgt und so Artikel für Artikel Aufschluss über die jeweilige modulare Grammatik des *Sicherheitsrats* geben kann.¹²⁰

VI. Fazit

Damit zeigt sich, dass die Auslegungsregeln des WVK-Regimes als Teil der Universalgrammatik des Völkerrechts flexibel genug sind, um – ohne grundlegende Änderungen in der Herangehensweise – auch auf Sicherheitsratsresolutionen angewandt zu werden. Besonderheiten ergeben sich allerdings aus dem derivativen Charakter von Sicherheitsresolutionen als Sekundärrecht in Form von Vermutungsregeln zugunsten der Rechtmäßigkeit und aus der seriellen Praxis des *Sicherheitsrats*. Vermutungsregeln haben durchaus das Potential, den Rechtfertigungzwang für den *Sicherheitsrat* zu erhöhen. Will der *Sicherheitsrat* den Mitgliedstaaten Einschränkungen von Menschenrechten verpflichtend vorschreiben, so ist ihm das grundsätzlich nicht verwehrt. Allerdings muss er entsprechende Verpflichtungen der Mitgliedstaaten explizit formulieren und unterliegt damit einem gesteigerten Rechtfertigungsdruck. Darin kann man eine sanfte Konstitutionalisierung der Praxis des *Sicherheitsrats* sehen, die in diesem Fall extern vom *EGMR* bewirkt wird, sich aber mittelbar auch auf die – oft als Verfassung bezeichnete¹²¹ – UNO-Charta bezieht. Auf diese Weise kommt der UNO-Charta als rechtlichem Rahmen für das Handeln des *Sicherheitsrats* und damit dem derivativen Charakter von Sicherheitsratsresolutionen verstärkt Bedeutung zu. Die ist eine Entwicklung, die sich nach 1990 erst allmählich ergeben hat. Damit wird zugleich deutlich, dass sich die „*Auslegungsregeln*“ in der Zeit verändern. Dass die Interpretationspraxis insgesamt nur bedingt stabil ist,¹²² zeigt sich zudem darin, dass die Vermutungsregeln zumindest potentiell auf die Formulierungspraxis des *Sicherheitsrats* bzw. der die Formulierungsaufgabe wahrnehmenden *penholder* zurückwirkt. Diese potentielle Reflexivität ist wiederum eine Besonderheit von Sicherheitsratsresolutionen als seriellen Akten des Kollektivorgans *Sicherheitsrat*: Bei völkerrechtlichen Verträgen ist eine vergleichbare Responsivität der Rechtsetzung auch potentiell nicht zu erwarten.

119 *Orakhelashvili* (Fn. 42), S. 163 m.w.N.

120 *Repertoire of the Practice of the Security Council*, <http://www.un.org/en/sc/repertoire/> (geprüft am 30.8.2016).

121 Grundlegend *Fassbender*, *The United Nations Charter as the Constitution of the International Community*, 2009.

122 Instruktiv zu dieser Problematik *Venzke*, *Is Interpretation in International Law a Game?*, in: *Bianchi u.a. (Hrsg.)*, *Interpretation in International Law*, 2015, S. 352 m.w.N.