

Herausgeber:

**Gerhard Wettig**

Geschäftsführender Herausgeber

**Hans Apel**

**Herbert von Borch**

**Klaus Ritter**

**Walter Scheel**

**Helmut Schmidt**

**Horst Teltchik**

**Richard von Weizsäcker**

## **Zeitschrift für internationale Fragen**

---

Walter Schilling

**Israels Nuklearstrategie im Wandel**

Paul Conlon

**Die fragwürdige Sanktionspraxis der UNO**

Andreas Knorr

**Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion**

Gisela Müller-Brandeck-Bocquet

**Die Europa-Politik Frankreichs in der Ära Mitterrand**

Paris Varvaroussis

**Mazedonien als Brennpunkt der griechischen Balkan-Politik**

Rainer Lindner

**Innen- und außenpolitische Bedingungen des  
Systemwechsels in Ukraine und Belarus**

Klaus Fritsche

**Rußlands Hinwendung zu China**

Ralf Horlemann

**Wandel in der Politik Japans und in dessen  
Verhältnis zu China**

Jörg Faust

**Die mexikanische Krise und ihre regionalen  
Auswirkungen**

**Neue Literatur: Bücher**

46. Jahrgang

**4/95**

4. Quartal 1995 Verlagsort Hamburg DM 14,-

ISSN 0004-8194

**INTERPRESS Verlag GmbH  
Hamburg**

## Die fragwürdige Sanktionspraxis der UNO

*In dem Bemühen um eine internationale Friedensordnung spielt der Versuch, Aggressoren und Rechtsbrecher durch wirtschaftliche und ähnliche Sanktionen zu zähmen, eine wichtige Rolle. Der Krieg in Bosnien hat es jedoch vielen Beobachtern zweifelhaft erscheinen lassen, ob dieses Mittel zum angestrebten Erfolg führt. In dem folgenden Beitrag sucht Paul Conlon, München, die sich stellenden Fragen zu beantworten im Lichte der Erfahrungen, die er 1989 bis 1995 als Political Affairs Officer in der Abteilung des Sicherheitsrates des UNO-Sekretariats, insbesondere in den letzten Jahren in der Funktion des Stellvertretenden Sekretärs des Irak-Sanktionsausschusses, gemacht hat. Der Autor, der gegenwärtig eine Studie über die Tätigkeit des genannten Ausschusses schreibt, legt Wert auf die – generell in dieser Zeitschrift gültige – Feststellung, daß in dem Artikel ausschließlich persönliche Auffassungen ihren Niederschlag gefunden haben.*

Seit 1990 hat der Weltsicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) siebenmal das Instrument „Sanktionen“ eingesetzt; in den vorangegangenen 45 Jahren war eine solche Maßnahme nur zweimal zur Verwendung gekommen. In allen Fällen hat der Rat einen Sonderausschuß ins Leben gerufen, um die ergriffenen Sanktionsmaßnahmen zu verwalten, zu überwachen oder zu betreuen.

Die bis jetzt vorherrschenden (überwiegend negativ ausfallenden) Urteile über zentrale VN-Sanktionen schreiben dem „politischen Willen“ der Mitgliedsstaaten im allgemeinen oder der kritischen Rolle von jeweiligen Schlüsselstaaten, insbesondere Nachbarstaaten der Betroffenen die entscheidende Bedeutung zu. Der folgende Beitrag befaßt sich in erster Linie mit der Rolle dieser zentralen Steuerungsinstanzen beim Erfolg oder Mißerfolg der Sanktionsregime. Daneben wird auch der Frage nachgegangen, inwieweit es nach fünfzigjährigem Bestehen der VN und einem Erfahrungsschatz von neun Sanktionsregimen bei dieser Organisation ein durchgehend strategisches Konzept, ein rechtliches Instrumentarium, personelle und organisatorische Voraussetzungen und adäquate Arbeitsmethoden für Sanktionen gibt.

Das ursprünglich in Artikel 41 der VN-Charta vorgesehene Szenario ging von einem schnellen Erfolg von Wirtschaftssanktionen aus. Das Sanktionskonzept änderte sich im Laufe der Zeit, nicht zuletzt aufgrund von Erfahrungen mit Sanktionen außerhalb der VN. Vielfach handelte es sich in diesen Fällen um Strategien einer langfristig angelegten Wirtschaftskriegsführung wie z. B. bei der amerikanischen Blockade Kubas oder beim Regime des *Coordinating Committee on Multilateral Export Controls* (COCOM).

Hinzu kam auch eine Verwechslung mit Präventivmaßnahmen. So sind z. B. Waffenembargos eher als Präventivmaßnahmen anzusehen, doch die Trennlinie ist selten klar erkennbar, wie das Beispiel der häufigen Erdölembargos zeigt. Die Unterbindung von Erdölaufuhr ist sowohl eine Wirtschafts- wie auch eine Präventivmaßnahme. In Sanktionsresolutionen kommt es zu Verwechslungen zwischen den zwei Typen von Maßnah-

men und zur Vermischung mit anderen diplomatischen Motiven. „Die Sanktionen“ sind häufig Bündelungen von verschiedenen, nicht unbedingt logisch zusammengehörenden Maßnahmen. Fragen nach Sinn und Wirksamkeit von Sanktionsmaßnahmen müssen vor diesem Hintergrund relativiert werden.

Zur Zeit belasten den Irak und seine Bevölkerung unterschiedliche Wirtschaftszwangsmaßnahmen, die undifferenziert als „Sanktionen“ bezeichnet werden. Sie bestehen aus zwei analytisch voneinander zu trennenden Embargos. Embargo I verbietet dem Irak die Ausfuhr von Erdöl, Embargo II untersagt die Einfuhr der meisten Güter und erschwert die Einfuhr der wenigen zulässigen Güter, die der Genehmigung des Irak-Sanktionsausschusses bedürfen. Betrachten wir die Wirksamkeit dieser verschiedenen Sanktionen, ergibt sich sofort ein differenzierteres Bild. Embargo I erfordert keine Administration, keine besondere Überwachung und ist relativ wirksam. Die VN sind nicht einmal involviert. Maßnahme II ist viel schwieriger und weniger wirksam. Mit genügend finanziellen Mitteln kann die irakische Staatsführung sie teilweise neutralisieren. Deshalb fordert der Irak in erster Linie die Aufhebung von Embargo I.

### Grundlagen der Sanktionsregime

Ein Sanktionsregime wird mit einer Resolution des Sicherheitsrats begründet, die sich auf Kapitel VII der Charta berufen muß. Der Text wird normalerweise in den Außenministerien der Initiatoren entworfen. Obwohl ursprünglich von Juristen geschrieben, werden die Resolutionsentwürfe später von Konferenzdiplomaten ausgehandelt. Diese sind keine Juristen und von ihrer übrigen Berufspraxis her gewöhnt, an den Texten von Kommunikés, Schlußerklärungen, aber auch an den rein empfehlenden Resolutionen der Generalversammlung bzw. des Wirtschafts- und Sozialrats zu arbeiten. Im Gegensatz zu diesen anderen Anlässen des kreativen Kompromißredigierens treten sie hier im Sicherheitsrat als Verfasser eines Gesetzestextes auf. Sie sind sich leider dieser Rolle kaum bewußt. Sanktionsregime dauern gewöhnlich länger als geplant und werfen mit der Zeit allerlei unvorhersehbare Komplikationen auf. Schon dabei ist eine Erfolgsbegrenzung einprogrammiert.

Auf welches Erfahrungsgut können die Ratsmitglieder bei der Abwägung ihrer Optionen zurückgreifen? Das Zentralsekretariat hat ein gewisses, wenn auch begrenztes, institutionelles Gedächtnis in Sanktionsangelegenheiten. Es stünde den Mitgliedern zwar zur Verfügung, wird jedoch kaum in Anspruch genommen. In den meisten Fällen wird das Sekretariat erst dann eingeschaltet, wenn ein bereits ausgehandelter Text vorliegt. Lediglich die Rechtsabteilung wird zu Rate gezogen, und das auch nur in Detailfragen. Die Resolutionen wiederholen bisweilen Formulierungen, die schon in früheren Sanktionsregimen ausgebessert werden mußten.

Die wissenschaftliche Literatur befaßt sich eher mit den Eingangsvoraussetzungen als mit den Konsequenzen von Sanktionsentscheidungen und hat deshalb in diesem Zusammenhang wenig zu bieten. Der Sicherheitsrat gilt als politisches Organ, das anhand von politischen und nicht von rechtlichen Überlegungen zu entscheiden hat. Zur erfolgreichen Implementierung von Wirtschaftssanktionen ist jedoch Recht unabdingbar. Das Sanktionsvorhaben ist ambitiös: Eine ganze Volkswirtschaft muß durch über 200 souveräne Teilnehmer abgeriegelt und unter Kontrolle gehalten werden. Auch beim stärksten politischen Willen kann hier auf Recht nicht verzichtet werden.

In Zukunft wird der Rat mehr als bisher unter Druck geraten, humanitäre Milderungen in Sanktionsregime einzubauen. Doch haben die bisherigen Erfahrungen gezeigt, daß solche Ausnahmestimmungen wenig zur Linderung der Not unter der Zivilbevölkerung des Zielstaates beitragen und die Durchsetzung der Sanktionen erschweren, in Einzelfällen gar vereiteln.

Die Resolutionen richten Ausschüsse ein und statten sie mit einigen Befugnissen im Zusammenhang mit der Verwaltung und Überwachung der verhängten Sanktionen aus: eine allgemeine, aber unpräzise Überwachung der Implementierung seitens der Mitgliedsstaaten, eine gewisse Verantwortung für die Ahndung von Verletzungen sowie Entscheidungs- und Bewertungsbefugnisse in bezug auf humanitäre Ausnahmestimmungen. Wichtige Aspekte der Sanktionssteuerung bleiben außerhalb des Kompetenzbereiches der Ausschüsse. Obwohl andere Organisationsformen denkbar wären, werden die Ausschüsse jeweils für ein spezifisches Sanktionsregime eingesetzt. Damit wird die Herausbildung einer kohärenteren allgemeinen Praxis der Sanktionsverwaltung erschwert, denn die Einstellung der Mitglieder zu Sanktionen hängt nicht unwesentlich von ihrer Einstellung zum jeweiligen Zielstaat ab. Im Irak-Sanktionsausschuß befürworten beispielsweise die blockfreien Mitglieder, oft Länder mit moslemischer Bevölkerung, eine liberalere Handhabung der Sanktionen; dieselben Mitglieder verlangen im Jugoslawien-Ausschuß härteres Vorgehen gegen Serbien. Es gibt kein einheitliches Organ, in dem eine kohärente Praxis entstehen könnte.

Zwei Ordnungsgrundsätze nehmen Ausschüsse fast instinktmäßig und unreflektiert an: Konsensentscheidung und Geheimhaltung. Die Geheimhaltung leitet sich aus einer einfachen Verfahrensregel ab, wonach der Ausschuß hinter verschlossenen Türen tagt, es sei denn die Mitglieder bestimmen etwas anderes. In dieser Form ist die Regel weder ungewöhnlich noch unratsam. Aus ihr ergeben sich jedoch sehr weitreichende Konsequenzen, denn es werden nicht nur die Überlegungen hinter verschlossenen Türen geheimgehalten, sondern zugleich auch die Verfahrensregeln, die Tagesordnungen, die Beschlüsse, die Hintergründe und Begründungen.

Auch das Konsensprinzip hat Auswirkungen. Die Initiatoren der Resolutionen streben eine Konstruktion der Ausschußaufgaben an, die ihnen auch dort die Oberhand zusichert. Mittlerweile sind jedoch auch die dominierenden Mitglieder keineswegs ohne weiteres in der Lage, solch lückenlos durchkonzipierte Resolutionen zu erarbeiten, daß nicht auch die Gegenseite mit der Zeit lernt, das Konsensprinzip zu ihren eigenen Gunsten zu wenden. Für die Sanktionsregime der letzten Jahre bedeutet das folgendes: Der Ausnahmehandel ist dispositiv geregelt, und die „Falken“ können zur Not im Ausschuß ihr Veto gegen unerwünschte Lieferungen einlegen. Im Gegenzug können die „Tauben“ ebenso leicht Initiativen zur Verstärkung der Kontrolle und zur Verhinderung von Sanktionsverletzungen vereiteln.

Am kritischsten hat sich diese Komplikation in der Frage der Prioritätensetzung für die Ausschußarbeit ausgewirkt. Die meisten Sanktionsresolutionen belegen die Ausschüsse mit zwei Aufgaben, die nicht besonders logisch aufeinander abgestimmt sind: rigorose Durchsetzung der Sanktionsmaßnahmen (z. B. Wachsamkeit gegen nicht kooperative Staaten, Aufdeckung und Ahndung von Sanktionsverletzungen) sowie humanitäre Abmilderung ihrer Härte (z. B. durch Ausnahmehandel in nötigen Zivilbedarfsgütern). Wie

diese zwei Aufgaben miteinander abzustimmen sind, welche in welchen Fällen Vorrang genießen soll und wie die unvermeidlichen Kollisionen zwischen ihnen zu lösen sind, das alles muß vom Ausschuß selbst politisch entschieden werden.

Die konsequent angeordnete Vorgehensweise der einmaligen Begutachtung der anfangs ergriffenen Maßnahmen von Mitgliedsstaaten und die anschließende polizeiliche Wachsamkeit in bezug auf Verletzungen derselben, verbunden mit dem Fehlen weiterer zentraler Kontrollaufgaben, lassen die Vermutung zu, daß der Sicherheitsrat sich durch diese Tätigkeiten eine erfolgreiche Implementierung der Wirtschaftssanktionen verspricht. Es zeugt von gewisser Einfältigkeit, daß solch einfache und oberflächliche Maßnahmen für den Erfolg eines Wirtschaftssanktionsregimes für adäquat gehalten werden. Dies überrascht nicht, wenn man bedenkt, daß weder strategische Vorstudien zu dieser Frage in der Regie des Sicherheitsrats ausgeführt noch die bereits abgeschlossenen Sanktionsregime einer kritischen Evaluation durch den Rat unterzogen wurden. Amtliche Veröffentlichungen diesbezüglich, soweit sie überhaupt vorliegen, stammen entweder von der VN-Generalversammlung<sup>1</sup> oder vom Völkerbund.

Soweit Mitgliedsstaaten überhaupt Bericht über ihre Implementierungsmaßnahmen erstatten, werden diese lediglich vom Rat bzw. von den Ausschüssen als Amtsdokumente veröffentlicht. Viele Staaten kommen dieser Pflicht nicht einmal nach; der Inhalt der Berichte ist oft unbefriedigend. Statt präziser Darstellungen über ergriffene Maßnahmen enthalten die Berichte oft lediglich Unterstützungserklärungen für die allgemeinen Ziele der Sanktionsresolutionen. Völkerrechtler vertreten daher die Meinung, daß die meisten Mitgliedsstaaten den einfachsten Auflagen unter den Sanktionsresolutionen nicht nachkommen<sup>2</sup>.

Diese Tatsache würde offenbar werden, wenn die Ausschüsse wirklich eine kritische Würdigung der Antworten vornehmen würden. Dieses Unterlassen frappiert umso mehr, wenn man bedenkt, daß in den vielen Kontrollgremien des Wirtschafts- und Sozialrats solche Antworten nicht nur kritisch diskutiert werden, sondern bisweilen zu lebhaften Debatten führen, wobei diese Gremien gewöhnliche Konventions-Vertragsverpflichtungen behandeln, während die Ausschüsse des Sicherheitsrats Vertragsverpflichtungen unter Kapitel VII zu überwachen haben. Hemmend wirkt sich hier und in anderen Zusammenhängen der Umstand aus, daß die meisten Mitgliedsstaaten keine Rechtsstaaten sind und sich argwöhnisch gegen jegliche Rechenschaftsverpflichtung gegenüber einem VN-Organ wehren. In diesem Bestreben, derartige Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten möglichst zu verwässern, können sie auch mit den Sympathien vieler Sekretariatsangehöriger rechnen.

Klischeehaft heißt es: „Die Implementierung der Maßnahmen obliegt den Staaten.“ Dieses schlichte Formulierung eines überaus komplizierten Sachverhalts übersieht zudem völlig die Frage der zentralen Koordinierung der Implementierung. Dabei legt die Charta in Artikel 49 ausdrücklich eine gegenseitige Beistandspflicht der Mitglieder in der Durchführung der vom Sicherheitsrat beschlossenen Maßnahmen fest. In diesem Artikel läge auch eine Koordinierungskompetenz für die Ausschüsse begründet. Die in den Resolutionen enthaltenen Aufgaben der Ausschüsse gehen zwar implizit von einer stillschwei-

<sup>1</sup> Zuletzt 1952 in VN-Dokument A/2215, *Report of the Collective Measures Committee*.

<sup>2</sup> Siehe Martti Koskenniemi, *Kansainväliset pakotteet ja Suomi*, Helsinki, 1994.,

genden Koordinationsfunktion der Ausschüsse aus, doch bleibt diese schwach entwickelt, unter anderem, weil eine Formulierung nicht explizit erfolgte. Außerdem wendet sie sich gegen die innewohnende Tendenz der Staaten zur Abwehr von Leitungspräventionen von, bzw. Rechenschaftspflichten gegenüber den VN.

### Die institutionellen Voraussetzungen

Die engeren institutionellen Voraussetzungen für eine effektive Leitung und Verwaltung von Wirtschaftssanktionsvorhaben sind auch nicht dazu geeignet, die oben skizzierten rechtlichen und politischen Unzulänglichkeiten aufzuwiegen. Die Arbeit der Ausschüsse geschieht in einem Zusammenspiel zwischen den zuständigen Delegierten der 15 Ratsmitglieder und der zentralen Sekretariatseinheit für die Bedienung der Ausschüsse. Die zuständigen Delegierten sind (jetzt) häufig untergeordnete Diplomaten. Die dieser Tätigkeit zugeteilten personellen Ressourcen bei den Mitgliedern sind auf jeden Fall unzureichend. Die kleineren Vertretungen kommen mit einem vollzeitig zugeteilten Beamten, die größeren mit zwei bis drei Beamten für die Durchsicht von jährlich etwa 25000 bis 30000 Korrespondenzunterlagen und für die Teilnahme an etwa 40 Sitzungen im Jahr aus. Ein Mitglied (Ruanda) nimmt aus Personal- und Ressourcenmangel praktisch keinen Anteil an der Arbeit, andere bleiben gelegentlich Sitzungen fern, und ein Mitglied läßt sich bisweilen von einem Volontär vertreten. Hinter diesen Vertretern stehen Referenten in den Heimatministerien; in den meisten Fällen dürfte es sich dort auch nur um ein bis zwei Vollzeitbeamte handeln.

Der Stab der zuständigen Sekretariatseinheit besteht derzeit aus neun Beamten, zumeist Karrierebedienstete der UNO oder ehemalige Diplomaten, fast durchweg aus nicht-westlichen Staaten und größtenteils ohne einschlägige Fachkompetenz. Die eingereichten und an die Delegierten weitergeleiteten Unterlagen werden im eigentlichen Sinne vom Sekretariat nicht bearbeitet, geschweige denn genauer untersucht. Der Jugoslawien-Ausschuß verfügt über ein computerisiertes LAN-System (ein Geschenk eines Ratsmitglieds), der Irak-Ausschuß jedoch, mit einem jährlichen Umsatz von rund 5 Mrd. US-Dollar an Handelsgenehmigungen, bewältigt seine Arbeit hauptsächlich mit handschriftlich geführten Diarien.

Es versteht sich unter diesen Umständen, daß eine ordentliche Statistik kaum geführt werden kann und daß demzufolge die Sekretariatsbeamten keine ausreichende Übersicht über diese Tätigkeit besitzen. Die oberste Sekretariatsleitung schätzt die Sanktionsverwaltung gering ein, benachteiligt sie bei der Zuteilung von Ressourcen und betrachtet die Mitarbeiter dieser Einheit als reines Konferenzpersonal.

Von Sachkompetenz auf dem Gebiet der Sanktionsverwaltung oder der vielen technischen Fragen, die in Verbindung mit Sanktionsmaßnahmen immer wieder auftauchen, kann bei diesen Verhältnissen kaum die Rede sein. Zudem erschwert der Hang zur Geheimhaltung die sinnvolle Mitbeteiligung anderer Ressorts. Engere Arbeitsverbindungen bestehen lediglich mit der Rechtsabteilung. Wenn unter neun traditionellen VN-Funktionären auch schon keine großen Experten in Zoll- und Handelsfragen, Flugrouten, Lebensmittelwissenschaft, Waffenkontrolle oder humanitärer Hilfe erwartet werden können, so gäbe es doch viele Quellen der kostenlos und vertraulich erhältlichen Expertise für diese Wissensbereiche, wenn der Geheimhaltungszwang nicht Hindernisse in

den Weg legte. Geheimhaltung hat so viel eher zu einer Befremdung zwischen den Sanktionsausschüssen und den humanitären Teilen des Sekretariats bzw. des VN-Systems geführt.

Das Sekretariatspersonal besteht aus Mitarbeitern überwiegend nicht-westlicher Herkunft mit einem *Background* in Entwicklungs- bzw. humanitärer Arbeit. Sie sind erwartungsgemäß für die Anliegen der westlichen ständigen Mitglieder im Weltsicherheitsrat weniger aufgeschlossen. Ihre Neigungen und Loyalitäten sind eher dazu geeignet, eine Entwicklung der Sanktionspraxis zu verhindern. Erschwerend wirkt auch die Präferenz des VN-Systems, ausschließlich in Begriffen von Staaten zu denken, Beziehungen zu den Mitgliedsstaaten in den Begriffen der bilateralen Diplomatie zu begreifen, und obendrein Kommunikation ausschließlich über Außenministerien abzuwickeln. Die in Sanktionsregimen enthaltenen Flugkontrollbestimmungen beispielsweise werden leicht mißachtet. Moderne internationale Flugkontrolle wird kaum von „nationalen Behörden“ im älteren Sinne des Wortes administriert, man kann nicht effektiv mit diesem Sektor über Botschaften und Außenministerien verhandeln. Das Ausschußsekretariat darf aber aus rechtlichen und unternehmenskulturellen Gründen keine direkt operativen Verbindungen mit Flugkontrollbehörden unterhalten.

### Wirtschaftssanktionen und Handel

Eine der wichtigsten Lücken im strategischen Konzept des Sicherheitsrats entsteht dadurch, daß die Wirtschaftssanktionsregime nicht als Handelseinschränkungsregime (wie z. B. COCOM bzw. die vielen Rüstungsbegrenzungsabkommen) verstanden werden. Die Ausschüsse in ihrer Überwachung und Verwaltung der einschlägigen Sanktionsmaßnahmen lehnen die Rolle einer Handelskontrollinstanz ab und scheuen sich, den Mitgliedern allgemeine Informationen über ihre Handelsbeziehungen mit den Zielstaaten abzuverlangen.

Das diesem wenig durchdachten Konzept zugrundeliegende Handelsmodell ist zum einen statisch, zum anderen rein bilateral. Das Konzept sieht eine massive und schnelle Unterbindung der bisherigen Handelsbeziehungen eines normalen Handel treibenden Zielstaates vor. In diesem Szenario ist die logische Gegenstrategie des Zielstaates, alternative Handelskanäle und Handelspraktiken zur Umgehung der Sanktionen zu entwickeln, nicht enthalten. Mancher Zielstaat war aus anderen Gründen schon in dieser Kunst gut geübt. Auch die einfachsten Gegen-Gegenmaßnahmen kommen für den Sicherheitsrat aus strukturellen Gründen nicht in Frage. Die Sanktionsvereitelung (Fachterminus: „unkonventioneller Handel“) ist, technisch gesehen, eine Form der Wirtschaftskriminalität. Sie weist viele typische Züge dieses Phänomens auf und könnte wenigstens durch normale zoll- und handelskriminalistische Maßnahmen in Grenzen gehalten werden. Doch das VN-Sekretariat verfügt nicht über solche Kompetenzen und lehnt eine derartige Funktion ausdrücklich ab. Auch die Ratsmitglieder vertreten schließlich souveräne Staaten, die sich den Aufbau eines „Sanktionsinterpols“ kaum wünschen. Die etwas erfolgreichereren Hilfsorgane zur Konzipierung und Überwachung von VN-Sanktionen, z. B. die Sonderkommission zur Entwaffnung des Irak (UNSCOM) oder das Brüsseler *Sanctions Assistance Missions Communications Centre* (SAMCOMM), verstehen sich sehr wohl als professionelle Handelskontrollinstanzen und bedienen sich zoll-

technischer Untersuchungen und Methoden. Doch sie sind in ihren Aufgaben beschränkt und auf jeden Fall dem Sicherheitsrat und seinen Ausschüssen rechtlich unterstellt. Dieser hat eine Monopolstellung und ist die einzige Legitimierungsquelle für solche Maßnahmen. Der Rat und seine Unterorgane können aber die weiteren nötigen Funktionen weder ausüben noch sinnvoll delegieren.

Die Gegenstrategie der Zielstaaten ist noch erfolgreicher, weil sie sich der durch die Resolutionen zur Verfügung gestellten und von den Ausschüssen noch weiter erweiterten Möglichkeiten des humanitären Ausnahmehandels bedienen kann. Die Priorität der humanitären Ausnahmen vor der Sanktionsüberwachung macht ihnen dies umso leichter. Auf diese Weise stellt das konzeptlose Handeln der Ausschüsse den Sanktionsumgehern sogar neue Werkzeuge zur Verfügung.

Das Handelsmodell ist insofern auch inadäquat, als es nur den einfachsten bilateralen Handel berücksichtigt und der Komplexität des über mehrere Hoheitsgebiete abgewickelten Handels nicht gerecht wird. Um den zulässigen Handel zwischen den Mitgliedsstaaten und dem Zielstaat zu überwachen, müßten die Ausschüsse nicht nur die allgemeine Strategie des Sanktionsregimes der Staatengemeinschaft koordinieren, sondern auch eine Praxis entwickeln und anwenden, in der die einzelnen Handelstransaktionen länderübergreifend erfaßt werden.

Das folgende Beispiel soll dies verdeutlichen: Ein Zuckermakler in London, der eine Lieferung Zucker an den Irak vermittelt, reicht bei seiner zuständigen nationalen Behörde den Antrag auf Notifikation der Transaktion ein, der dem Sanktionsausschuß zugeleitet wird. Nach formaler Prüfung der Notifikation durch das Sekretariat fertigt der Vorsitzende des Ausschusses einen Brief aus, in dem diese als „in gehöriger Form geschehen“ bestätigt wird. Hiermit ist ein Rechtsverhältnis zwischen dem Sicherheitsrat, vertreten durch den Ausschuß, und dem britischen Staat zustande gekommen, das vermutlich eine Übernahme der Verantwortung für diese Transaktion durch diesen Staat beinhalten soll. Was hat nun gerade dieser Staat mit der Transaktion zu tun? Nach Erhalt des Genehmigungsbriefs zediert der Londoner Makler das Recht am Geschäft einer Handelsfirma auf den Azoren, die das Geschäft mit einem brasilianischen Exporteur abwickelt, die Bezahlung mit einem Kreditbrief über die Genfer Filiale einer arabischen Bank anordnet und eine Reederei in Santander mit dem Transport nach Aqaba beauftragt. Der Zucker wird vom jordanischen Zoll in Aqaba als Transitgut abgefertigt und über den Landweg an die irakische Grenze gefahren. Es sind sechs Länder an dieser Transaktion beteiligt (Großbritannien, Portugal, Spanien, Brasilien, die Schweiz und Jordanien). Die Verwaltungspraxis des Ausschusses beachtet jedoch nur die Beziehung zu einem dieser Länder, darüber hinaus noch zu demjenigen, das eigentlich mit der Transaktion am wenigsten in Verbindung steht. Der Ausschuß ist durch diese Praxis nicht einmal imstande, eine einzelne Handelstransaktion dieser Art zu kontrollieren, geschweige denn den Gesamthandel des Zielstaates zu überwachen.

Vor allem die Trennung der Verantwortung für die Kerntransaktion von der Verantwortung für die begleitenden Finanztransaktionen leistet der Sanktionsumgehung durch den Zielstaat Vorschub. Wenn aber das vom Sanktionsausschuß praktizierte System der Komplexität des modernen Welthandels nicht gerecht wird, bereitet es den Manipula-



tionen der Sanktionsumgeher kaum ein Hindernis, denn diese komplizieren ihre Handelspraxis absichtlich, um die Transparenz zu erschweren und die kritischen Momente der Transaktion in die „bequemeren“ Jurisdiktionen zu verlegen.

### Humanitäre Ausnahmegenehmigungen

Eine Tätigkeit der meisten Sanktionsausschüsse erfordert eine besondere Ausführung. Wirtschaftssanktionen sind ohne abmildernde humanitäre Ausnahmebestimmungen nicht mehr denkbar. Diese Ausnahmen müssen zusätzlich von den Sanktionsausschüssen verwaltet werden bzw. hängen von einer diskretionär auszuübenden Zustimmung derselben ab. Es sind in erster Linie Medikamente, Lebensmittel und unterschiedlich definierte Waren, die zur Befriedigung einfacher Lebensprozesse, Religionsausübung und dgl. dienen. Diese Tätigkeit macht etwa 90 bis 95 Prozent der Gesamtkorrespondenz der größeren Ausschüsse aus, ähnelt der Tätigkeit einer genehmigungserteilenden kollegial-verfaßten Fachbehörde in einem Rechtsstaat und birgt Elemente einer „Rechtspflege“ in sich. Sie ist ohne weiteres als die Ausübung hoheitlicher Macht anzusehen, denn ohne sie wären die genannten Handelstransaktionen im Sinne der Sanktionsresolutionen nicht rechtskräftig.

Eine solche Tätigkeit ist sehr selten bei Gremien in internationalen Organisationen angesiedelt, die sich zumeist nur mit unverbindlichen Empfehlungen befassen. Außer in den Sanktionsausschüssen kommt sie nur in anderen vom Sicherheitsrat eingesetzten Sondergremien und in einigen sehr begrenzten Fragen bei den internationalen Atom- und Zivilluftfahrtsbehörden vor, hat wenig mit Konferenzdiplomatie im üblichen Sinne zu tun, wird aber dennoch von der VN-Sekretariatsleitung als solche eingestuft. Aber auch die Delegierten der Ratsmitglieder haben die Eigenart dieser Tätigkeit schlecht erkannt und sie erst langsam durch punktuelle Routinisierung der Arbeit mit einem Minimum an Professionalität ausgestattet.

Es gibt für diese Tätigkeit keine Doktrin. Die Praxis hat sich ausschließlich innerhalb von im geheimen operierenden Sanktionsausschüssen entwickelt, die jeglicher Übersichtlichkeit entbehren. Die Verfasser der Beschlüsse sind keine Juristen. Die Grundbegriffe sind ohne nähere Differenzierung dem Genfer Konventionswerk entnommen worden, doch fehlt es an jeder Kohärenz und Systematik. Unterschiedliche Sanktionsausschüsse entwickeln ihre Praxis unabhängig voneinander.

Die zur Ausübung dieser Aufgabe entwickelte Entscheidungsfindung genügt weder dem Volumen und der Komplexität der Materie noch den Grunderfordernissen eines für westliche Rechtsstaaten akzeptablen prozeduralen Völkerrechts. Es fehlt an jeglicher fachgemäßer Behandlung der Anträge. Das Sekretariat sortiert und klassifiziert die eingehenden Anträge nach groben Kategorien, überprüft sie nicht weiter und überläßt den Verfassern der Beschlüsse keine Handlungsempfehlungen. Formal-rechtlich soll der antragstellende Staat die Verantwortung für die Richtigkeit übernehmen. Doch in diesen Angelegenheiten sind auch die rechtsstaatlich verfaßten Mitgliedsstaaten überfordert und demotiviert. Das Gros der Mitgliedsstaaten legt ohnehin wenig Wert auf Plausibilität, zumal das ganze Verfahren geheim bleibt.

Das hier benutzte „Kein-Einwand-Verfahren“ bedeutet, daß die Anträge durch einen einzigen Einspruch abgelehnt, aber auch durch eine passive Duldung seitens aller Mit-

gliedergenehmigt werden können. Die meisten Ausschußmitglieder wollen aus eigenem Interesse keine Einsprüche einlegen. Im Jahre 1994 legten zwölf der fünfzehn Mitglieder im Irak-Ausschuß bei solchen Anträgen kein einziges Mal Einspruch ein (im Jugoslawien-Ausschuß waren es zehn). Einiges deutet darauf hin, daß vermutlich viele dieser Antragsunterlagen nicht gelesen werden.

Im Jahr 1994 behandelte der Irak-Sanktionsausschuß über 6000 Anträge dieser Art und genehmigte einen humanitären Ausnahmehandel in einem Gesamtwert von 5,2 Mrd. US-Dollar. Der Jugoslawien-Ausschuß behandelte etwa 20000 Anträge mit einem geschätzten Gesamtgenehmigungswert von 30 Mrd. US-Dollar. Die Ausschüsse erheben keine Daten über die Erfüllung der Genehmigungen. Seit Jahren weiß man, daß die de facto-Erfüllungsrate bei diesen Geschäften sehr niedrig ist. Im Falle des Irak wurde sie für die Jahre 1993-1994 von zwei Experten unabhängig voneinander auf 10 Prozent des genehmigten Werts geschätzt. Eine kürzliche Untersuchung von SAMCOMM setzt sie für Jugoslawien bei 2 Prozent (des Gewichts) an. In beiden Sanktionsregimen ist dasselbe Phänomen zu beobachten, in geringem Maße sogar im Falle Haitis. Viele der Genehmigungen werden niemals, andere nur in kleineren Teilmengen erfüllt. Dies dürfte auch nicht überraschen, da es für die genehmigten Mengen keine Zahlungsmittel gibt bzw. der Umfang der Genehmigung häufig für den Zielstaat nicht in sinnvoller Weise zu verwenden ist.

In einem Zeitraum von 17 Monaten genehmigte der Jugoslawien-Ausschuß eine so große Zahl an Schuhen, daß sie ausgereicht hätte, die gesamte Bevölkerung einschließlich Säuglinge mit je 11 Paaren auszustatten. Es geht nicht nur um die Qualität der Entscheidungsfindung im gesamten Genehmigungsverfahren, sondern es kommt auch zu Einzelentscheidungen bedenklicher Qualität. So sind Zuckernotifikationen eingereicht worden, die in einem Zeitraum zweimal soviel Zucker in den Irak geliefert hätten, als das Land überhaupt konsumieren könnte. Sie wurden nicht von den Ausschußmitgliedern beanstandet, sondern vom Sekretariat mit inoffiziellen Mitteln vereitelt. Ein weiteres Beispiel zeigt die Genehmigung von 5 Tonnen Patchouliblättern als Lebensmittel für den Irak.

Anträge mit manipulierbarem bzw. nicht plausiblen Inhalt kommen häufig vor. Das kommerzielle Klientel der Sanktionsausschüsse operiert zum Teil in Grauzonen. Die Größenordnungen würden bei einer nationalstaatlichen Behörde schon zu Bedenken führen. Doch derartige Anträge werden nur in den äußersten Ausnahmefällen vom Sekretariat beanstandet bzw. von den Mitgliedern blockiert. Beim Jugoslawien-Ausschuß arbeitet seit einigen Monaten ein SAMCOMM-Beamter als Gutachter, um dubiose Anträge aufzudecken. Dieser hat aber nur Beraterbefugnisse.

Die leichtsinnige Ausschußpraxis in diesem Bereich erfüllt keine sinnvolle humanitäre Funktion. Die Zivilbevölkerung in den Zielstaaten leidet äußerste Not – ironischerweise gerade in bezug auf diejenigen Waren, die in schwindelnden Mengen von der Genehmigungsmühle des Ausschusses bearbeitet werden. Die oben beschriebenen Entscheidungsfindungsmodalitäten genügen einfachen Achtsamkeitserfordernissen nicht.

### Wahrnehmung der übrigen Aufgaben

Während die Aufgaben der Ausschüsse auf dem Gebiet der humanitären Ausnahme genehmigungen zu grotesken Übertreibungen führen, sind die Aufgaben im Bereich der

Verletzungshandlung vernachlässigt worden. Die Sanktionsausschüsse beschäftigen sich eher sporadisch und ausnahmsweise mit Fragen der Einhaltung der einschlägigen Resolutionsbestimmungen. Der Jugoslawien-Ausschuß entwickelte hier viel mehr Aktivität als der Irak-Ausschuß; Verletzungen der Waffenembargobestimmungen werden viel ernster genommen als Verletzungen der Wirtschaftssanktionen.

Hinter der Schaffung einer im geheimen operierenden subsidiären Ausschußinstanz liegt der Gedanke, daß diese Instanz einen gewissen Entscheidungsfreiraum bei der Wahl der Prioritäten und der Vorgehensweise genießen soll. Dieser Freiraum soll einer erhöhten Effektivität in der Bewältigung der Aufgaben und nicht deren völliger Neubestimmung dienen.

Hier liegt ein praktisches Dilemma. Viele Verletzungen der Wirtschaftssanktionen sind marginal in ihren Konsequenzen. Pedanterie in der Ahndung solcher Verletzungen könnte als dysfunktionale Ressourcenverschwendung betrachtet werden. Andererseits widerstrebt es dem westlichen Rechtsempfinden, daß über längere Zeit notorisch gewordene Abweichungen von den Erfordernissen der Sanktionsbestimmungen von den Ausschüssen kommentarlos geduldet werden. Die Entwicklung wird noch bedenklicher wenn, wie im Falle Jordaniens, ein Ausschuß ständig Handelstransaktionen, die gemäß den einschlägigen Resolutionen nicht stattfinden dürfen, zur Kenntnis nimmt und auf diese Weise Sanktionsverletzungen quasi legalisiert. Etwas milder zu beurteilen sind die zahlreichen Fälle, in denen die Ausschüsse Hinweise auf resolutionswidrige Handelstransaktionen ganz einfach ignorieren. Seit Jahren kommen in der VN-Welthandelsdatenbank Comtrade Angaben über unerlaubte Transaktionen mit dem Irak vor. Der zuständige Ausschuß hat sich zu keinem Zeitpunkt um Klärung dieser Handelsflüsse bemüht.

Am schädlichsten aber erscheinen die gewaltigen Mengen von Handelsgenehmigungsurkunden, mit denen die Ausschüsse den Markt überschütten. Damit wird jegliche Übersicht über die Handelsbeziehungen der Zielstaaten unmöglich gemacht, während gleichzeitig den Zielstaaten wichtige Werkzeuge zur Umgehung der Sanktionen geradezu in die Hände gespielt werden. Die Ausschüsse treten hier ungewollt als Mittäter bei Sanktionsverletzungen auf und erschweren die Arbeit der professionell geleiteten nationalen Zollbehörden und multilateralen Sanktionskontrollinstanzen.

Das Beharren auf Geheimhaltung hat mehr als alles andere zu einer Entprofessionalisierung der Ausschußarbeit und zu einer Vielfalt von praktischen Problemen geführt. Jüngst hat der Rat durch kleine Verfahrensänderungen versucht, die Unzufriedenheit der Mitgliedsstaaten zu entschärfen<sup>3</sup>.

Diese Zugeständnisse sind minimal und berühren nicht einmal das zentrale rechtliche Problem, daß Geheimhaltung von Beschlüssen die Rechtsverbindlichkeit derselben beeinträchtigt. Die Ausschüsse üben sowohl quasi-rechtliche Interpretationsfunktionen als auch (wie oben dargelegt) hoheitliche Macht aus. Die erste Tätigkeit ist sinnlos ohne Veröffentlichung der Beschlüsse. In Rechtsstaaten werden Genehmigungen der zweiten Art in festgelegter und vorgeschriebener Form veröffentlicht. Eine andere und weitausschwerere Komplikation entsteht dadurch, daß sich die Sanktionsausschüsse in einem grotesken Ausmaß mit kommerziellen Entscheidungen befassen, an welchen die ent-

<sup>3</sup> In einer Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats vom 29. März 1995, VN-Dokument S/1995/234.

scheidungsberechtigten Mitglieder selbst interessiert sein könnten und damit in ethische Interessenkonflikte kommen. Im Jahre 1993 wickelte der Irak-Ausschuß ein Viertel des gesamten humanitären Ausnahmehandels mit den eigenen Mitgliedern ab. Es gibt keine verfahrensrechtliche Regelung des Befangenheitsproblems.

Die Resolutionen sind aus sich heraus kaum verständlich, sondern bedürfen der autoritativen Interpretation. Diese Funktion ist anfänglich von den Ausschüssen besser absolviert worden. Als Foren für die Ventilierung im Vorfeld auftretender Probleme haben sie eine sinnvolle Funktion erfüllt. Expertenbeobachter erkannten den Ausschüssen eine nützliche Funktion in diesem Bereich zu, wiesen aber oftmals auf die Notwendigkeit einer Klärung der rechtlichen Parameter hin. Es ist vor allem angemerkt worden, daß die Ausschüsse hier als Rechtsorgane auftreten, ohne förmlich als solche verfaßt zu sein. Mit der Zeit konnten die Ausschüsse diese Funktion immer weniger erfüllen. Das rechtlich schlecht durchdachte und politisch weniger akzeptierte Libyenembargo begann Rechtskomplikationen in einer kaum vorauszuahnenden Fülle aufzuwerfen. Die Unzufriedenheit der Mitgliedsstaaten über die ungeklärten Probleme mit den älteren Sanktionsregimen brachte immer mehr Fragen vor die Ausschüsse, die im Rahmen einer Konsensentscheidungspraxis nicht mehr zu klären waren. Dort wo Lösungen möglich waren, wurden sie sehr zögerlich ausgearbeitet.

### Schlußbetrachtung

Der jetzigen sanktionsentscheidenden und -verwaltenden Tätigkeit des Weltsicherheitsrates und seiner Ausschüsse mangelt es an den einfachsten Grundvoraussetzungen. Es fehlen ein strategisches Konzept und Klarheit hinsichtlich der Rechtsbeziehungen der wichtigsten Parteien, eine adäquate Doktrin, verfahrensrechtliche Regelungen, eigenes Fachpersonal bzw. ein Netzwerk für die Zusammenarbeit mit externen Experten. Den Ratsmitgliedern fehlt der politische Wille, ein Handelskontrollregime um den Zielstaat herum zu errichten und durchzusetzen und auf eine Professionalisierung ihrer eigenen Arbeit hinzuwirken. Schließlich ist der Weltsicherheitsrat nicht in der Lage, eine Reform seiner Unzulänglichkeiten zu erarbeiten und einen sinnvollen Dialog mit den übrigen Mitgliedsstaaten über diese Probleme zu führen.

Die Weltöffentlichkeit ist auch aus anderen Gründen voller Skepsis gegenüber Wirtschaftssanktionen: Diese gelten als wenig wirksam und lasten zu schwer auf der Zivilbevölkerung. Darüber hinaus verursachen sie umfassende Probleme für Drittstaaten. Sogar der VN-Generalsekretär nimmt jetzt Stellung gegen Wirtschaftssanktionen und schlägt die Einrichtung einer Gegeninstanz zu den Sanktionsausschüssen vor<sup>4</sup>. Expertengremien<sup>5</sup>, befürworten gezieltere Maßnahmen, vor allem zur Schonung der weniger geschützten Bevölkerungsteile in den Zielstaaten.

Gerade für demokratische Rechtsstaaten gibt es gewichtige Gründe, auf eine Verbesserung der internationalen Sanktionsregime zu drängen. Sie sind nicht nur aufgrund ihrer Vertragsverpflichtungen, sondern auch als Folge ihres internen Verfassungsaufbaus angehalten, die Maßnahmen ernst zu nehmen und einzuhalten. Sie können nicht einfach die Implementierung verweigern oder absichtlich ineffektiv ausführen. Sie kämen da-

<sup>4</sup> In Supplement to an Agenda for Peace, VN-Dokument S/1995/1.

<sup>5</sup> Siehe die Berichte der *Commission on Global Governance* (Carlsson-Kommission) bzw. der *Independent Working Group on the Future of the United Nations*.

durch in eine benachteiligte Position gegenüber den weniger gewissenhaften Mitgliedern der Staatengemeinschaft<sup>6</sup>. Es müßte ihnen daran liegen, Steuerungsstrukturen zu fordern, die alle Staaten unter die gleiche Verpflichtung stellen.

Eine Option für die Staatengemeinschaft wäre es, nur solche Wirtschaftssanktionsmaßnahmen zu verhängen, die sich selber praktisch implementieren und keiner eigenen Verwaltung bedürfen, wie z. B. das Erdölausfuhrverbot gegen den Irak. Bei solchen Sanktionsregimen kann der Weltsicherheitsrat als Legitimierungsinstanz fungieren und steht der erfolgreichen Durchsetzung nicht im Weg. Aber Gelegenheiten für solche Sanktionen „*prêt-à-porter*“ werden selten sein. Andererseits ist die Option der „gezielten Maßnahmen“ wenig glaubhaft. Solche Sanktionsregime wären viel komplizierter als die jetzt praktizierte „stumpfe Waffe“, die die VN-Organe so fahrlässig und ineffektiv verwalten. Sie erforderten eine kompliziertere Verwaltung und bessere zwischenstaatliche Koordination.

Die öffentliche Meinung in den demokratischen Rechtsstaaten neigt noch zu der Auffassung, Sanktionen seien eine nützliche Waffe und sollten eher reformiert als abgeschafft werden. Die europäischen Staaten haben sich in der koordinierten Zusammenarbeit zur effektiveren Durchsetzung der Wirtschaftssanktionen gegen Jugoslawien besser bewährt als der Weltsicherheitsrat. Sie verfügen auf regionaler Ebene über einige Voraussetzungen, die den VN fehlen. Es wäre für sie sinnvoll, auf eine Vervollkommnung dieser Waffe hinzuwirken. Anzumerken ist, daß während über Wirtschaftssanktionen Kontroversen bestehen, Waffenembargos noch uneingeschränkt befürwortet werden. Die lässige Handhabung der Wirtschaftssanktionen und die ungebremsste Fortführung von kontraproduktiven Arbeitsmethoden durch die Sanktionsausschüsse werden unweigerlich zu einer Schwächung der Praxis bei Waffenembargos führen. In Zukunft könnte die Staatengemeinschaft weit mehr ein Interesse an international koordinierten Handelskontrollregimen bekunden, etwa zur Verhinderung unerwünschten Handels mit gefährlichen Substanzen (z.B. angereichertes Uran oder Giftgasvorläufer). Auch hierfür könnte Sanktionsverwaltung als Handwerk ein nützliches Modell sein.

Schließlich ist eine Sanierung der Mißverhältnisse im Bereich der zentralen VN-Steuerung von Sanktionen aus einem anderen Grund ratsam. Die VN-Charta erwähnt diese Waffe ausdrücklich und gibt dem Sicherheitsrat ein uneingeschränktes Recht, sie praktisch jederzeit zu verhängen. Rechtsstaaten brauchen Garantien, da in Zukunft alle Staaten gleichermaßen verpflichtet werden können, die Sanktionsmaßnahmen einzuhalten. Das kann nur erreicht werden, wenn ein rechtliches Rahmenwerk für diese Waffe geschaffen wird und der Sicherheitsrat gezwungen werden kann, seine Aktivitäten in Sanktionen seriöser zu gestalten und vor allem auf eine erkennbare Rechtsgrundlage zu stellen.

<sup>6</sup> Siehe Koskenniemi (Anm. 2), ebenda.