

Die Richtigen treffen

Die Vereinten Nationen und die Probleme zielgerichteter Sanktionen

CHRISTIAN SCHALLER

Im Rahmen von Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen zählen nichtmilitärische Sanktionen nach Art. 41 zu den wichtigsten Maßnahmen des Sicherheitsrats zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Solche kollektiven Zwangsmaßnahmen lassen sich auf unterschiedlichste Konfliktkonstellationen zuschneiden und stellen eine mildere Alternative dar, mitunter aber auch eine Vorstufe zur Autorisierung militärischer Gewaltanwendung. Eine der bedeutendsten Entwicklungen innerhalb der Sanktionspolitik des UN-Sicherheitsrats ist die gänzliche Abkehr von umfassenden Wirtschaftsblockaden, deren Folgen für die Zivilbevölkerung in den betroffenen Staaten kaum zu kontrollieren sind. Statt dessen versucht der Sicherheitsrat verstärkt, mittels zielgerichteter Handels-, Finanz- und Reisesanktionen den Druck unmittelbar auf verantwortliche Entscheidungsträger und andere natürliche und juristische Personen zu konzentrieren, die durch ihr Verhalten zu einer Bedrohung geworden sind.¹ Mit der veränderten Rolle von Sanktionen setzt sich auch der im Dezember 2004 veröffentlichte Bericht des »High-level Panel on Threats, Challenges and Change« auseinander.² Seine Empfehlungen spiegeln jedoch im wesentlichen den Status quo moderner Sanktionsregime wider und werden den aktuellen Problemen nur in Ansätzen gerecht. Die primären Herausforderungen bestehen darin, zielgerichtete Sanktionsregime so zu gestalten, daß sie einheitlich und flächendeckend umgesetzt und nicht von Dritten unterlaufen werden können und daß ungerechtfertigte Eingriffe in menschenrechtliche Gewährleistungen soweit wie möglich unterbleiben.

Das Design von Sanktionsbeschlüssen

Stellt der Sicherheitsrat gemäß Art. 39 UN-Charta fest, daß eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens vorliegt, kann er auf der Grundlage von Art. 41 Sanktionsmaßnahmen beschließen, um die Verantwortlichen zu zwingen, ihr Verhalten zu ändern. Zu diesem Zweck verpflichtet der Sicherheitsrat die Mitgliedstaaten regelmäßig durch einen Resolutionsbeschluß unter Berufung auf Kapitel VII UN-Charta zu einschneidenden Handlungen oder Unterlassungen gegenüber dem jeweiligen Zielobjekt, bei dem es sich sowohl um einen Staat als auch um einzelne Personen oder Personengruppen handeln kann. Um zu gewährleisten, daß die Resolution wirksam und einheitlich umgesetzt wird, aber auch aus Gründen der Rechtssicherheit, muß sie so präzise wie möglich gefaßt sein.

Bestimmung des Zielobjekts und des von ihm erwarteten Verhaltens

Auf der Grundlage des Sanktionsbeschlusses muß eine eindeutige Identifizierung des Zielobjekts möglich sein. Richten sich die Maßnahmen gegen nichtstaatliche Akteure, wie etwa gegen das Al-Qaida-Netzwerk und die Taliban, sieht der Sicherheitsrat regelmäßig davon ab, die Personen im einzelnen zu benennen. Statt dessen gibt er Kriterien oder Kategorien vor, anhand derer ein für das jeweilige Sanktionsregime eingesetzter Ausschuß die betreffenden Personen ermittelt und in einer Liste registriert.³ Diese Verfahrensweise ist charakteristisch für zielgerichtete Sanktionen.

Dem Zielobjekt muß eindeutig vor Augen geführt werden, welches Verhalten von ihm erwartet wird. Staaten, von denen eine Bedrohung ausgeht, werden vom Sicherheitsrat in der Regel mit rechtsverbindlichen Pflichten belegt. Häufig, aber nicht notwendigerweise, handelt es sich dabei um Pflichten, die sich bereits aus dem Völkerrecht ergeben.



Dr. iur. Christian Schaller, geb. 1973, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin – im Rahmen der Forschungsgruppe Globale Fragen zuständig für Völkerrecht und Vereinte Nationen.

Gegenüber Individuen entfalten die Beschlüsse des Sicherheitsrats ebenso wie die überwiegende Mehrheit völkerrechtlicher Normen zwar keine unmittelbare Wirkung, sondern müssen erst durch die Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Dies hindert den Sicherheitsrat jedoch nicht, auch von nichtstaatlichen Akteuren ein bestimmtes Verhalten einzufordern und diese Forderung zu sanktionieren.

In der Vergangenheit betrafen solche Verhaltensvorgaben beispielsweise die Einstellung von Kampfhandlungen, die Entwaffnung von Kombattanten, die Einhaltung des humanitären Völkerrechts, die Auslieferung von Terroristen, oder wie im Fall Irak weitreichende Abrüstungsmaßnahmen unter internationaler Aufsicht.

Zuschnitt der Sanktionen gegenüber dem Zielobjekt

Das Spektrum moderner Sanktionen ist äußerst breit gefächert. Es umfaßt neben handelsbezogenen Maßnahmen wie einem Embargo für Waffen, Ausrüstung oder sonstige Güter und Dienstleistungen auch gezielte Einfuhrverbote für Rohstoffe und Produkte aus bestimmten Gebieten. Hinzu kommen besondere Beschränkungen des Flugverkehrs und Kontrollen der Transportwege. Bei Finanzsanktionen werden finanzielle Transaktionen unterbunden sowie Gelder und sonstige Vermögenswerte eingefroren. Schließlich werden die Staaten häufig verpflichtet, bestimmten Personen fremder Staatsangehörigkeit die Einreise und Durchreise zu verweigern. Die Entscheidung darüber, welche Sanktionen im Einzelfall verhängt werden sollen, wie sie zu dosieren und ob sie mit Anreizen oder mit militärischem Zwang zu kombinieren sind, hängt im wesentlichen vom Ausmaß der Bedrohung sowie von der grundsätzlichen Bereitschaft des Zielobjekts ab, den Forderungen des Sicherheitsrats nachzukommen. Dabei spielt der rechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine wichtige Rolle. Von erheblicher Bedeutung ist darüber hinaus, über welche Kanäle das Zielobjekt Einfluß ausübt und aus welchen Mitteln es sich hauptsächlich finanziert.

Um eine einheitliche und lückenlose Umsetzung in allen Staaten zu ermöglichen, greift der Sicherheitsrat in seinen Resolutionsbeschlüssen zunehmend auf standardisierte Formulierungen zurück, die zwischen 1998 und 2002 im Rahmen verschiedener Expertenseminare erarbeitet wurden.⁴ Die aktuelle Herausforderung besteht vor allem darin, Inhalt und Reichweite solcher Musterklauseln so präzise wie möglich zu bestimmen, damit einheitlich formulierte Beschlüsse auch gleichförmig umgesetzt werden können. Der Sicherheitsrat verabschiedete erstmals im November 2003 mit bindender Wirkung einen Katalog mit detaillierten Definitionen, um die Finanzsanktionen gegen Mitglieder des ehemaligen Regimes in Irak zu konkretisieren.⁵ Auf

europäischer Ebene wurden im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ebenfalls bereits entsprechende Definitionen erarbeitet.⁶

Besonderen Nachdruck sollte der Sicherheitsrat seinen Resolutionsbeschlüssen verleihen, indem er sich für den Fall, daß Mitgliedstaaten ihre Umsetzungspflichten in eklatanter Weise verletzen oder bestehende Sanktionsregime unterlaufen, explizit schärfere Maßnahmen vorbehält. Dies gilt auch im Hinblick auf Sanktionsverletzungen, die von privaten Personen und Unternehmen begangen werden. Solche Maßnahmen können im Extremfall auch gezielte Sekundärsanktionen, das heißt Sanktionen gegen Sanktionsbrecher, beinhalten.

Neue humanitäre Ausnahmeregelungen

Da nicht nur Sanktionen gegen einen Staat unkontrollierbare Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung haben, sondern auch zielgerichtete Sanktionen den betroffenen Personen in unbeabsichtigter Weise schaden können, müssen die zugrundeliegenden Beschlüsse Ausnahmeregelungen für Notfälle enthalten. Bereits die umfassenden Wirtschaftssanktionen der frühen neunziger Jahre enthielten Freigaben für Lebensmittel, Medikamente und andere humanitäre Hilfsgüter. Eine rasche und effektive Hilfe scheiterte in Irak vor allem an der mangelhaften Umsetzung. Selbst Embargobestimmungen für Waffen und militärische Ausrüstung sehen mittlerweile standardmäßig bestimmte Ausnahmen vor, die zum Beispiel Schutzbekleidung für Journalisten oder Ausrüstung zur Minenräumung betreffen. Auch Reisebeschränkungen können aus humanitären oder religiösen Gründen unter bestimmten Voraussetzungen ausgesetzt werden.

Neue Ausnahmebestimmungen gelten seit 2002 in zahlreichen Fällen für Finanzsanktionen gegen Einzelpersonen.⁷ Erfaßt werden bestimmte notwendige Ausgaben zur Deckung des Lebensunterhalts. Jeder Staat, der beabsichtigt, den betreffenden Personen Zugriff auf dafür benötigte Gelder zu gestatten, muß dies dem zuständigen Sanktionsausschuß vorher anzeigen. Sofern der Ausschuß innerhalb einer Frist von meist zwei Arbeitstagen keinen abschlägigen Bescheid erteilt, darf der Staat die erforderlichen Gelder freigeben. Damit sollen vor allem die Ausschüsse entlastet und die Bearbeitung im Einzelfall beschleunigt werden.

Beobachtung, Evaluierung und Anpassung der Sanktionsregime

Die Anfälligkeit von Sanktionsregimen für Verletzungen, aber auch die grundsätzlich bestehende Gefahr, daß unbeabsichtigte humanitäre und wirtschaftliche Folgen eintreten, machen es erforderlich, die tatsächliche Wirkungsweise der Maßnahmen ständig zu beobachten und zu bewerten. Dieser Aspekt wurde lange vernachlässigt. Mittlerweile betraut der Sicherheitsrat den UN-Generalsekretär regelmäßig damit, mögliche und tatsächliche Auswirkungen von Sanktionen zu untersuchen. Darüber hinaus setzt der Generalsekretär im Auftrag des Sicherheitsrats kleinere Expertengruppen ein, die in enger Zusammenarbeit mit den Sanktionsausschüssen die Umsetzung und Einhaltung der Sanktionen überwachen.

Auf veränderte Rahmenbedingungen muß der Sicherheitsrat flexibel reagieren können. Bei pflichtgemäßem Verhalten des Zielobjekts können die Sanktionen erleichtert, ausgesetzt oder aufgehoben werden. Bleibt der Erfolg aus, sind die Maßnahmen, soweit sie befristet sind, zu verlängern und gegebenenfalls zu verschärfen. Ein aktuelles Beispiel sind die unbefristeten Sanktionen gegen das Al-Qaida-Netzwerk, die immer wieder angepaßt werden müssen.⁸ So ergaben etwa die Untersuchungen einer im Januar 2004 eingesetzten Expertengruppe, daß sich die Finanzierungspraktiken von Terrorgruppen, die mit dem Netzwerk in Verbindung stehen und zunehmend dezentral organisiert sind, grundlegend geändert haben. Solche Gruppen nutzen verstärkt alternative Kanäle für finanzielle Transaktionen, wie

das traditionelle ›Hawala‹-System, Geldkurierere oder Spenden unter dem Deckmantel karitativer Organisationen.⁹ Der Sicherheitsrat, seine Experten und die Staaten müssen nun gezielte Maßnahmen entwickeln, um diese Kanäle zu schließen.

Die Aufhebung von Sanktionen

Sobald das Zielobjekt die vom Sicherheitsrat aufgestellten Forderungen vollständig erfüllt hat, sollten die Sanktionen aufgehoben werden. Während der neunziger Jahre wurden Sanktionen grundsätzlich auf unbestimmte Zeit verhängt. Dies hatte zur Folge, daß eine Aufhebung nur durch erneuten Beschluß des Sicherheitsrats erfolgen und nach Art. 27 Abs. 3 UN-Charta durch das Veto eines Ständigen Mitglieds auf Dauer verhindert werden konnte. Im Mai 2000 beschloß der Sicherheitsrat erstmals, ein Sanktionsregime von vornherein zu befristen.¹⁰ Inzwischen werden die meisten neuen Sanktionsregime unter ausdrücklichem Vorbehalt der Verlängerung zunächst für begrenzte Zeiträume von bis zu zwölf Monaten verhängt.¹¹ Durch solche ›Sunset Clauses‹ wird dem sanktionierten Zielobjekt ein gewisser Anreiz geboten, sein Verhalten zu ändern. Zugleich muß sich der Sicherheitsrat spätestens zum Ablauf der Frist wieder mit dem Konfliktgegenstand auseinandersetzen und erneut eine Entscheidung treffen.

Verwaltung, Überwachung und Durchsetzung von Sanktionsregimen

Sanktionsregime können ihre Wirkung nur entfalten, wenn sichergestellt ist, daß die verbindlichen Vorgaben des Sicherheitsrats vollständig, einheitlich und ohne Zeitverzug von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Die Unterstützung und Überwachung dieses Prozesses delegiert der Sicherheitsrat regelmäßig an spezielle Sanktionsausschüsse, Expertengremien, das UN-Sekretariat und bisweilen auch an andere internationale und regionale Organisationen.

Verwaltung

Eine zentrale Rolle spielen die Sanktionsausschüsse des Sicherheitsrats.¹² Hierbei handelt es sich um Nebenorgane im Sinne von Art. 29 UN-Charta, die den Sicherheitsrat in ihrer Zusammensetzung exakt abbilden und ebenfalls in New York tagen. Die Ausschüsse sind innerhalb der Sanktionsregime in erster Linie für die Koordinierung und Verwaltung zuständig. Im Zuge einer gezielteren Ausrichtung der Sanktionen überträgt ihnen der Sicherheitsrat auch die Aufgabe, jene Personen auszuwählen und aufzulisten, die unter die von ihm vorgegebenen Kategorien fallen und entsprechend sanktioniert werden sollen. Insgesamt sind die Mandate der Sanktionsausschüsse in den letzten Jahren deutlich umfangreicher geworden und orientieren sich stärker an den Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls.¹³

Organisation und Verfahrensweise der Ausschüsse sind jedoch wenig transparent und teilweise ineffizient. Dies betrifft vor allem die Teilbereiche, in denen rechtlich verbindliche Entscheidungen nach außen wirken, etwa wenn Ausnahmegenehmigungen erteilt und Sanktionslisten erstellt und verwaltet werden sollen. Ein wesentliches Manko besteht darin, daß Entscheidungen in den Ausschüssen im Konsens getroffen werden. So kann im Unterschied zur Abstimmung im Sicherheitsrat jedes Mitglied eine Entscheidung durch Einspruch blockieren, was in der Praxis häufig zu erheblichen Störungen der Ausschussarbeit führt. Sollte es im übrigen zu einer Erweiterung der Mitgliedschaft im Sicherheitsrat kommen, würde es in den Ausschüssen noch schwieriger, Entscheidungen nach dem Konsensverfahren zu treffen. Daß nach diesem Prinzip verfahren wird, ist keinesfalls vorgeschrieben, sondern wird regelmäßig unter den Ausschußmitgliedern vereinbart. Eine Alternative zu diesem für Blockaden anfälligen Verfahren könnte darin bestehen, daß der Sicherheitsrat sein eigenes

mehrheitsbezogenes Abstimmungsverfahren sinngemäß auf die Ausschüsse überträgt. Damit würde allerdings zugleich die Vetomacht der Ständigen Mitglieder auch in den Ausschüssen zementiert.

Hinzu kommt, daß die Ausschüsse stets von Fall zu Fall entscheiden, daß eine interne einheitliche Verwaltungs- und Entscheidungspraxis kaum erkennbar ist und daß sie ihre Vorgehensweise untereinander nur selten abstimmen, selbst wenn in den Ausschüssen teilweise dieselben Personen sitzen. Dadurch entstehen teilweise erhebliche Reibungsverluste und Unsicherheiten. Regelmäßige Koordinierungstreffen der Ausschußvorsitzenden sowie die Erarbeitung einheitlicher Richtlinien zur Konkretisierung, Interpretation und Anwendung bestimmter Sanktionsvorschriften könnten die Arbeit der Sanktionsausschüsse erleichtern und transparenter machen.

Anlaß zu Kritik bot in der Vergangenheit auch die häufig mangelhafte Kommunikation zwischen den Ausschüssen und den Mitgliedstaaten. Inzwischen allerdings, reisen sogar Vertreter der Ausschüsse immer wieder in einzelne Staaten, um sich vor Ort ein Bild über Probleme und Fortschritte bei der Durchführung der Sanktionsbeschlüsse zu verschaffen. Im Gegenzug wird auch den Staaten verstärkt die Möglichkeit gegeben, von sich aus an die Sanktionsausschüsse heranzutreten.

Zahlreiche weitere Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsweise der Sanktionsausschüsse liegen bereits seit mehreren Jahren auf dem Tisch. Sie ohne Unterstützung der Ständigen Mitglieder in der täglichen Praxis umzusetzen, ist jedoch ein äußerst schwieriges und langwieriges Unterfangen. Besonders kritisch sind vor allem die USA, die eine weitgehende Bindung an rechtliche Vorgaben und damit eine Einschränkung des Handlungsspielraums der Ausschüsse grundsätzlich ablehnen.

Überwachung und Durchsetzung

Die Expertengremien, die vom Sicherheitsrat und vom Generalsekretär seit einigen Jahren nahezu routinemäßig zur Unterstützung der Sanktionsausschüsse eingesetzt werden, haben primär die Aufgabe, die Auswirkungen und die Einhaltung der Sanktionen zu überwachen und Hinweise auf Sanktionsverletzungen nachzugehen.¹⁴ Darüber hinaus besteht ein wesentlicher Verdienst dieser Gremien darin, daß sie mit ihren Empfehlungen zu einer kontinuierlichen Weiterentwicklung und Stärkung der jeweiligen Sanktionsregime und letztlich auch des Sanktionsinstrumentariums insgesamt beitragen.

Im Rahmen ihrer Mandate führen die Experten ihre Untersuchungen weitgehend unabhängig vom Sicherheitsrat und den Ausschüssen durch. Mangels eigener Befugnisse zur Ahndung von Sanktionsverletzungen beschränken sich die Experten allerdings darauf, die Ausschüsse und den Sicherheitsrat über die ihnen bekannt gewordenen Vorfälle zu unterrichten und notfalls die daran beteiligten Regierungen und Personen in ihren Berichten zu benennen. Im Zuge dieses ›Naming and Shaming‹ wurden bereits mehrfach Regierungen mit schweren Vorwürfen konfrontiert. Dabei sollte grundsätzlich sichergestellt sein, daß die Ermittlungen und Berichte der Gremien stärker als bisher einheitlich hohen Beweisanforderungen genügen, daß verbindliche Standards zur Beurteilung der Glaubwürdigkeit von Quellen festgelegt werden und daß den betroffenen Staaten und Personen Gelegenheit gegeben wird, sich vor Veröffentlichung der Berichte zu den Vorwürfen zu äußern und zur Aufklärung der Vorfälle beizutragen.¹⁵

Im März 2001 beschloß der Sicherheitsrat auf der Grundlage von Expertenermittlungen erstmals Sekundärsanktionen gegen einen Staat. Das damalige Regime in Liberia hatte über lange Zeit in systematischer Weise die gegen Sierra Leone verhängten Zwangsmaßnahmen unterlaufen und dadurch die Konflikte in der Region geschürt.¹⁶ Ebenfalls Neuland betrat der Sicherheitsrat im Dezember 2003, als er zum ersten Mal Sekundärsanktionen in Form zielgerichteter Reisebeschränkungen gegen private Personen anordnete, die das gegen Liberia ver-

hängte Waffenembargo verletzen.¹⁷ Einen ähnlichen Weg beschreitet der Sicherheitsrat mittlerweile auch im Rahmen anderer Sanktionsregime.¹⁸

Seit kurzem werden auch Friedenstruppen stärker in die Überwachung von Sanktionsregimen vor Ort eingebunden. Dabei handelt es sich in erster Linie um multidimensionale UN-Operationen, die vom Sicherheitsrat auf der Grundlage von Kapitel VII UN-Charta mit robusten Mandaten ausgestattet werden. Sie werden autorisiert, in den jeweiligen Sanktionszielgebieten Verkehrsknotenpunkte zu kontrollieren, Transporte zu inspizieren sowie Waffen und militärische Ausrüstung zu beschlagnahmen und zu beseitigen.¹⁹ Zuletzt wurden in Côte d'Ivoire sogar die dort im Einsatz befindlichen französischen Streitkräfte mit derartigen Aufgaben betraut.²⁰

Kooperationsstrukturen

Da viele Staaten aus eigener Kraft nicht in der Lage sind, die Sanktionsvorgaben des Sicherheitsrats vollständig umzusetzen und da die Vereinten Nationen selbst nicht über die erforderlichen Strukturen verfügen, um weltweit eine ordnungsgemäße Durchführung dieser Vorgaben sicherzustellen, wird vor allem von Seiten der Sanktionsausschüsse und Expertengremien versucht, andere internationale, regionale und subregionale Organisationen in die Überwachung und Durchsetzung einzelner Sanktionsregime einzubeziehen. Regionale Einrichtungen können vom Sicherheitsrat auf der Grundlage von Kapitel VIII UN-Charta auch zum Einsatz militärischer Gewalt autorisiert werden, um die Einhaltung von Embargomaßnahmen vor Ort sicherzustellen. Im Hinblick auf das Problem der Verbreitung von Kleinwaffen in Afrika bietet sich zum Beispiel eine engere Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS) an. Im Oktober 1998 vereinbarten die ECOWAS-Mitgliedstaaten ein Moratorium gegen den Handel mit solchen Waffen. Sollte dieses Moratorium in eine bindende Konvention überführt werden, könnten sich daraus für einige Sanktionsregime in der Region wichtige Synergien ergeben.²¹

Darüber hinaus gewinnt auch die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen und Privatunternehmen zunehmend an Bedeutung. Beispielhaft für eine stärkere Einbeziehung der Industrie sind die vom Sicherheitsrat geforderten nationalen und internationalen Zertifizierungsmechanismen zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Konfliktdiamanten aus Angola und Sierra Leone. An diesem Prozeß sind neben Regierungsvertretern vor allem Interessenvertreter der Diamantenindustrie beteiligt.²² Ein anderes Beispiel ist die Mitwirkung des Bankensektors bei der konzeptionellen Entwicklung und Durchsetzung internationaler Finanzsanktionen. Selbst beim Aufspüren von Auslandskonten und grenzüberschreitenden Finanzströmen kommen mittlerweile spezialisierte Unternehmen zum Einsatz, die bei Bedarf vom Generalsekretär auf privatrechtlicher Basis engagiert werden.²³

Eingriffe in menschenrechtliche Gewährleistungen

Mittels zielgerichteter Sanktionen können zwar humanitäre Katastrophen wie in Irak vermieden werden. Problematisch sind jedoch die mit Sanktionen einhergehenden Eingriffe in die menschenrechtlich geschützte Sphäre von Einzelpersonen. Der Eintrag in eine Sanktionsliste (Listing) hat für die betroffenen Personen weitreichende tatsächliche und rechtliche Konsequenzen. Werden etwa Gelder eingefroren oder wird anderweitig die finanzielle Handlungsfähigkeit eingeschränkt, hat dies in der Regel einen weitgehenden Ausschluß vom Wirtschaftsverkehr zur Folge. Dadurch kann im Extremfall die individuelle Existenz bedroht sein, sofern Ausnahmetatbestände zur Sicherung des Lebensunterhalts fehlen oder nicht angewendet werden. Auch die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, gelisteten Personen

Die Sanktionsregime des Sicherheitsrats

In chronologischer Reihenfolge nach dem Zeitpunkt der Einsetzung. Stand: 15.7.2005

Südrhodesien

Zeitraum: 1966–1979

Kontext: Unabhängigkeitserklärung durch eine rassistische Minderheit

Gegenstand: Waffen- und Ölembargo, Handels- und Finanzsanktionen, diplomatische Sanktionen, Reise- und Flugverkehrsbeschränkungen

Südafrika

Zeitraum: 1977–1994

Kontext: Apartheid und Rassendiskriminierung

Gegenstand: Waffenembargo

Irak*

Zeitraum: seit 1990 (teilweise Aufhebung und Anpassung 2003)

Kontext: ursprünglich Angriffshandlung gegen Kuwait, später Verletzung der Resolution von 1991 über einen Waffenstillstand, Bedrohungspotential durch Massenvernichtungswaffen

Gegenstand: Abrüstungsverpflichtungen, Waffenembargo, Handelssanktionen (insbesondere für die Ausfuhr von Erdöl), allgemeine Finanzsanktionen, Reise- und Flugverkehrsbeschränkungen, Überwachung der Transportwege, derzeit vor allem zielgerichtete Finanzsanktionen gegen Angehörige des ehemaligen Regimes unter Saddam Hussein

Jugoslawien

erster Zeitraum: 1991–1996 (schrittweise Aussetzung 1994 und 1995)

Kontext: Bürgerkrieg

Gegenstand: Waffenembargo, Handels- und Finanzsanktionen, Reise- und Flugverkehrsbeschränkungen, Überwachung der Transportwege, diplomatische und kulturelle Sanktionen, zielgerichtete Sanktionen gegen bosnische Serben

zweiter Zeitraum: 1998–2001

Kontext: Kosovo-Konflikt

Gegenstand: Waffenembargo

Libyen

Zeitraum: 1992–2003 (Aussetzung 1999)

Kontext: Unterstützung des internationalen Terrorismus

Gegenstand: Waffenembargo, partielles Handelsembargo, umfangreiche Flugverkehrsbeschränkungen, diplomatische Sanktionen, Finanzsanktionen, Reisebeschränkungen

Somalia*

Zeitraum: seit 1992 (Stärkung 2003)

Kontext: innere Unruhen, Staatszerfall, humanitäre Notlage

Gegenstand: Waffenembargo mit unterstützenden Maßnahmen

Liberia*

Zeitraum: seit 1992 (Anpassungen 2001, 2003)

Kontext: ursprünglich Bürgerkrieg, später Verletzung der Sanktionen gegen Sierra Leone durch das Regime von Charles Taylor, derzeit allgemeine Destabilisierung der Region

Gegenstand: Waffenembargo, Handelssanktionen (insbesondere für Diamanten und Rundhölzer), zielgerichtete Reise- und Finanzsanktionen gegen Angehörige des ehemaligen Regimes und gegen Angehörige verschiedener Rebellenbewegungen, gezielte Sekundärsanktionen gegen Sanktionsbrecher

Haiti

Zeitraum: 1993–1994

Kontext: Sturz der Regierung Jean-Bertrand Aristide

Gegenstand: Waffen- und Ölembargo, Handels- und Finanzsanktionen, Reise- und Flugverkehrsbeschränkungen

Angola

Zeitraum: 1993–2002

Kontext: Bürgerkrieg

Gegenstand: Waffen- und Ölembargo, Handelssanktionen (insbesondere für Diamanten), zielgerichtete Finanz- und Reisesanktionen gegen Angehörige der UNITA, diplomatische Sanktionen, Flugverkehrsbeschränkungen

Ruanda*

Zeitraum: seit 1994

Kontext: Völkermord, Vertreibung, humanitäre Notlage

Gegenstand: Waffenembargo

Sudan*

erster Zeitraum: 1996–2001

Kontext: Unterstützung des internationalen Terrorismus

Gegenstand: diplomatische Sanktionen, Reise- und Flugverkehrsbeschränkungen

zweiter Zeitraum: seit 2004

Kontext: humanitäre Katastrophe, Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte in Darfur

Gegenstand: Waffenembargo und zielgerichtete Finanz- und Reisesanktionen, unter anderem gegen Sanktionsbrecher

Sierra Leone*

Zeitraum: seit 1997 (Anpassungen 1998, 2000)

Kontext: Bürgerkrieg

Gegenstand: Waffen- und Ölembargo, Handelssanktionen (für Diamanten inzwischen ausgelaufen), gezielte Reisesanktionen gegen Mitglieder der ehemaligen Militärjunta und der RUF

Afghanistan/Taliban/Al Qaida*

Zeitraum: seit 1999 (regelmäßige Anpassung seit 2002)

Kontext: internationaler Terrorismus

Gegenstand: zunächst territoriale Sanktionen, später Waffenembargo gegen Angehörige der Taliban und der Al Qaida sowie zielgerichtete Finanz- und Reisesanktionen

Äthiopien/Eritrea

Zeitraum: 2000–2001

Kontext: Grenzkrieg

Gegenstand: Waffenembargo

DR Kongo*

Zeitraum: seit 2003

Kontext: Bürgerkrieg, insbesondere in Nord- und Südkivu und Ituri, Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte

Gegenstand: Waffenembargo gegen ausländische und kongolesische bewaffnete Gruppen sowie Milizen zielgerichtete Finanz- und Reisesanktionen gegen Sanktionsbrecher

Côte d'Ivoire*

Zeitraum: seit 2004

Kontext: Bürgerkrieg, Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte

Gegenstand: Waffenembargo, zielgerichtete Finanz- und Reisesanktionen, unter anderem gegen Sanktionsbrecher

Verwandte Resolutionen*

abstrakt-generelle Maßnahmen gegen den internationalen Terrorismus: S/RES/1373 (2001) v. 28.9.2001

abstrakt-generelle Maßnahmen gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen unter nichtstaatlichen Akteuren: S/RES/1540(2004) v. 28.4.2004

Vorbereitung möglicher umfassender Sanktionen gegen Terroristen (über den Anwendungsbereich der Sanktionen gegen Taliban/Al Qaida hinausgehend): S/RES/1566(2004) v. 8.10.2004

* noch bestehende Sanktionsregime; Zusammenstellung: Christian Schaller

fremder Staatsangehörigkeit die Einreise in ihr Hoheitsgebiet zu verweigern, hat angesichts der weltweiten Geltung der Sanktionsbeschlüsse zur Folge, daß diese Personen praktisch nicht mehr in der Lage sind, ihr Aufenthaltsland zu verlassen. Hinzu kommt meist eine erhebliche Beeinträchtigung ihres persönlichen Ansehens, ihrer Privatsphäre und ihres Familienlebens. Derartige Eingriffe sind im überwiegenden öffentlichen Interesse gerechtfertigt, wenn sie auf einem verbindlichen Beschluß des Sicherheitsrats zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nach Kapitel VII UN-Charta beruhen, zwingendes Völkerrecht nicht verletzen, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen – und wenn sie gegen die richtige Zielperson gerichtet sind.²⁴

Bei unbeteiligten Personen, die fälschlicherweise ins Visier des Sicherheitsrats geraten, stellt eine solche Behandlung hingegen eine schwerwiegende Verletzung ihrer Rechte dar. Ursache dafür können ungenaue Informationen zur Identifizierung der gesuchten Personen sein, gefälschte Identitäten oder schlicht eine Namensgleichheit oder Verwechslung. Fehler in Sanktionslisten lassen sich nicht grundsätzlich ausschließen. Sie sollten jedoch durch effektive Sicherheitsvorkehrungen innerhalb des Verfahrens soweit wie möglich minimiert werden. Die aktuelle Praxis der Sanktionsausschüsse genügt dieser Anforderung nicht.

Defizite im Listenverfahren der Sanktionsausschüsse

Jeder Staat kann den Sanktionsausschüssen Personen zur Aufnahme in eine Sanktionsliste melden. Die Entscheidung über ein solches Gesuch wird von den Ausschußmitgliedern nach dem Konsensprinzip auf der Grundlage derjenigen Informationen getroffen, die der meldende Staat dem Ausschuß vorlegt. Eingaben zur Auflistung mutmaßlicher Terroristen erfolgen derzeit überwiegend durch die USA. Da die amerikanischen Ermittlungsbehörden sensible Informationen gegenüber den meisten anderen Ausschußmitgliedern nicht preisgeben und diese nur oberflächlich über den jeweiligen Terrorvorwurf in Kenntnis setzen, findet eine gesonderte Prüfung der gemeldeten Fälle im Ausschuß regelmäßig nicht statt. Damit fehlen klare inhaltliche Kriterien dafür, wann eine Person gelistet werden soll. Solche Kriterien lassen sich gegen den Widerstand der USA auch in Zukunft nicht aufstellen. Dagegen wurde auf Ebene der Europäischen Union bereits der Versuch unternommen, für eigene Sanktionen entsprechende Standards zu entwickeln.²⁵

Die Personen auf der Sanktionsliste zweifelsfrei zu identifizieren, scheidet häufig daran, daß deren persönlichen Daten dem Ausschuß falsch oder nur unvollständig vorliegen, insbesondere wenn die Person mehrere Namen hat, die sich aus einer fremden Schriftsprache nur schwer übertragen lassen. Ob die Daten sämtlicher Sanktionslisten aktuell und richtig sind, müßte in regelmäßigen Abständen flächendeckend von Amts wegen überprüft werden. Doch dies geschieht bislang nicht. Ein weiteres Problem ist, daß die betroffenen Personen nach ihrer Aufnahme in eine Sanktionsliste nicht in allen Staaten unmittelbar über die ihnen zur Last gelegten Vorwürfe und die daraus resultierenden Folgen unterrichtet werden.

Im Rahmen des Al-Qaida-Sanktionsregimes, das hinsichtlich seiner Zielausrichtung am weitesten entwickelt ist und das für den Sicherheitsrat in gewisser Weise ein Testfeld darstellt, sind erste kleinere Schritte erkennbar, mit denen es gelingen könnte, die genannten Probleme zumindest teilweise zu beheben. So appellieren der Sicherheitsrat und seine Ausschüsse an die Staaten, so detailliert wie möglich Hintergrundinformationen vorzulegen, die einen Listeneintrag rechtfertigen.²⁶ Außerdem fordern immer mehr Sanktionsausschüsse die Staaten auf, bei der Meldung bestimmte formale Mindeststandards einzuhalten, die es ermöglichen sollen, die Identität einer Person zweifelsfrei festzustellen. Auch das Verfahren, um die Sanktionslisten auf dem neusten Stand zu halten, gewinnt langsam an Kontur.²⁷

Schließlich rief der Sicherheitsrat die Staaten im Januar 2004 erstmals auf, betroffene Personen über die gegen sie eingeleiteten Maßnahmen entsprechend zu belehren.²⁸

Ein Vorschlag, der in unterschiedlicher Form bereits seit längerem diskutiert wird, betrifft die Einrichtung eines ständigen Gremiums unterhalb des Sicherheitsrats, das die eingehenden Meldungen auf der Grundlage der zur Verfügung gestellten Informationen und unter Einhaltung des Geheimschutzes überprüfen könnte. Damit schnell gehandelt werden kann und um zu verhindern, daß Finanzwerte verschoben werden, könnten bei Bedarf auch vorläufige Sanktionen verhängt werden. Das Überprüfungsgremium müßte dann den anfänglichen Verdacht innerhalb einer bestimmten Zeit bestätigen oder entkräften. Anschließend müßte es dem Sicherheitsrat und dem zuständigen Ausschuß empfehlen, die betreffende Person weiter in der Sanktionsliste zu führen oder sie aus der Liste zu streichen. Falls dennoch Unbeteiligte ungerechtfertigterweise unter gezielten Sanktionen zu leiden haben, könnten sie für ihre Belastungen mit Mitteln aus einem für diese Zwecke einzurichtenden Fonds entschädigt werden. Aus Sicht der betroffenen Individuen würden solche Mechanismen einen deutlich verbesserten Schutz ihrer individuellen Rechtsposition bedeuten. Dennoch ist fraglich, ob diese Vorschläge im Rahmen des besonders sensiblen Sanktionsregimes gegen Al Qaida umgesetzt werden können. Einzelne Ständige Mitglieder des Sicherheitsrats befürchten Rückschritte bei der Terrorismusbekämpfung für den Fall, daß zusätzliche Hürden für die Sanktionierung verdächtiger Personen errichtet werden.

Streichung aus den Listen und nachträglicher Rechtsschutz

Personen, die sich zu Unrecht in einer Sanktionsliste wiederfinden, können nach den derzeit geltenden Verfahrensrichtlinien die Sanktionsausschüsse nicht direkt anrufen. Ihnen bleibt nur die Möglichkeit, die Behörden ihres Heimat- oder Aufenthaltsstaats um diplomatischen Schutz zu ersuchen.²⁹ Die angerufene Regierung kann dann nach eigener Prüfung des Falles und nach Konsultation mit dem Staat, der die Person gemeldet hat, über ihre Ständige Vertretung in New York beim Sanktionsausschuß einen Antrag auf Löschung des Eintrags (De-Listing) stellen. Auch in diesen Angelegenheiten entscheidet der Ausschuß nach dem Konsensprinzip, so daß jedes Mitglied eine Streichung verhindern kann. Das vorgesehene Verfahren wirft jedoch Probleme auf, soweit es sich bei den aufgelisteten Personen selbst um Regierungsmitglieder handelt, oder wenn eine Regierung das Begehren einer Rechtsschutz suchenden Person willkürlich behindert. Zumindest in Konstellationen, in denen die Objektivität des Verfahrens in Frage steht, sollte den betroffenen Personen die Möglichkeit eröffnet werden, den zuständigen Sanktionsausschuß unmittelbar um Rechtsschutz zu ersuchen.

Ein weiterer Kritikpunkt ist die Verteilung der Darlegungs- und Beweislast innerhalb der derzeit angewendeten Streichungsverfahren. Danach müssen die Rechtsschutz suchenden Personen nachweisen, daß sie zu Unrecht in der Sanktionsliste geführt werden. Dieses Erfordernis stellt angesichts der asymmetrischen Informationslage und der strikten Geheimhaltungspraxis der Ermittlungsbehörden eine hohe Hürde dar, die effektiven Rechtsschutz zusätzlich erschwert. Zur Rechtfertigung dieser Verfahrensweise wird insbesondere von den USA immer wieder auf den politischen Charakter des Sicherheitsrats sowie auf dessen weiten Handlungsspielraum bei der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit verwiesen.

Damit bleibt den betroffenen Personen gegenwärtig nur die Möglichkeit, vor staatlichen Gerichten Rechtsschutz gegen den jeweiligen nationalen Akt zu suchen, der den Sanktionsbeschluß des Sicherheitsrats und die dazu gehörige Sanktionsliste umsetzen soll. Innerhalb der Bundesrepublik muß jede Maßnahme einer deutschen Behörde, auch wenn sie der Durchführung eines Sanktionsbeschlusses unter Kapitel VII UN-Charta dient, nach Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes der

Nachprüfung durch ein deutsches Gericht zugänglich sein. Effektiver Rechtsschutz wird darüber hinaus auch auf der Ebene der Europäischen Union im Hinblick auf supranationale Umsetzungsmaßnahmen der Gemeinschaftsorgane gewährt. Zwar besitzen weder die nationalen Gerichte der Mitgliedstaaten noch die Gerichte supranationaler Organisationen die Kompetenz, Sicherheitsratsbeschlüsse aufzuheben. Dies schließt aber nicht aus, daß die Gerichte bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit eines Umsetzungsakts die Rechtmäßigkeit des zugrundeliegenden Sanktionsbeschlusses oder eines Listeneintrags als Vorfrage überprüfen. Bislang sind nur wenige Fälle bekannt, in denen sich betroffene Personen auf europäischer Ebene mit ihrem Begehren an das Gericht erster Instanz gewandt haben.³⁰ Gerichtliche Entscheidungen, die diese Problematik in der Sache behandeln, werden mit Spannung erwartet.

Sanktionen im Spiegel der aktuellen Reformdebatte

Der am 2. Dezember 2004 veröffentlichte Bericht der von Generalsekretär Kofi Annan eingesetzten Hocharangigen Gruppe zur Reform der Vereinten Nationen enthält unter anderem einige kurze Ausführungen und Empfehlungen zur Rolle von Sanktionen.³¹ Die Auseinandersetzung fällt jedoch, gemessen am Gesamtumfang des Berichts, zu knapp und oberflächlich aus. Immerhin zählen Sanktionen zu den wichtigsten präventiven nichtmilitärischen Instrumenten des Sicherheitsrats. Das Hauptaugenmerk liegt auf der Durchführung und Überwachung von Sanktionen. In diesem Zusammenhang wird insbesondere die Ernennung eines Sanktionsbeauftragten durch den Generalsekretär empfohlen, der den Sicherheitsrat mit Analysen versorgen, die Zielausrichtung und Umsetzung der Sanktionsregime koordinieren und die Mitgliedstaaten bei der Durchführung unterstützen soll. Dieser Schritt wird schon seit längerer Zeit diskutiert und würde in jedem Fall zu einer deutlich kohärenteren Sanktionspraxis beitragen. Die übrigen Vorschläge – Expertengremien einsetzen, staatliche Kapazitäten stärken, Sekundärsanktionen gegen Sanktionsbrecher verhängen, bessere Verfahren für humanitäre Ausnahmeregelungen schaffen und die humanitären Auswirkungen von Sanktionen beobachten – sind zu abstrakt formuliert und reflektieren lediglich den *Status quo* moderner Sanktionsregime. Insbesondere die Problematik des Einsatzes von Sanktionslisten wird nur am Rande thematisiert. Hier erschöpft sich der Bericht in der allgemeinen Aufforderung, präzisere Listen zu erstellen und ein Verfahren zur Überprüfung der Listen zu entwickeln. Obwohl sich der Bericht der Gruppe insgesamt in weiten Teilen gerade durch seine praxisnahen und realisierbaren Empfehlungen auszeichnet, wären im Sanktionsbereich durchaus progressivere und mutigere Vorschläge zu erwarten gewesen.

In dieselbe Richtung, wenn auch noch knapper und oberflächlicher in der Ausführung, zielen die Vorschläge des Generalsekretärs in seinem eigenen Reformbericht vom 21. März 2005.³² Dort werden die Probleme im Zusammenhang mit Sanktionslisten an keiner Stelle ausdrücklich aufgegriffen. Statt dessen fordert der Generalsekretär lediglich in allgemeiner Form die Einhaltung der Menschenrechte gerade auch im Rahmen der Bekämpfung des Terrorismus.³³

Hürden

Mit ihren vorsichtigen Formulierungen tragen beide Berichte erkennbar der Zurückhaltung einzelner Sicherheitsratsmitglieder bei der Behandlung der dargestellten Probleme Rechnung. Um dem Sicherheitsrat ein Höchstmaß an politischer Handlungsfreiheit zu sichern, sperren sich vor allem die USA nach wie vor gegen eine Verrechtlichung des Sanktionsinstrumentariums und gegen die Schaffung verfahrensmäßiger Standards. Aus ihrer Sicht besteht die Gefahr, daß eine solche Verrechtlichung bestehende Freiräume einschränkt und eine negative Präzedenzwirkung für andere Bereiche entfaltet. Diese

Haltung wird nicht nur bei der täglichen Arbeit im Sicherheitsrat und in den Sanktionsausschüssen deutlich, sondern etwa auch im Rahmen der im April 2000 vom Sicherheitsrat eingesetzten informellen Arbeitsgruppe, die übergeordnete Empfehlungen zur Stärkung der Sanktionsinstrumente erarbeiten soll. Die Arbeitsgruppe, in der nur die jeweils amtierenden Sicherheitsratsmitglieder vertreten sind, trifft ihre Entscheidungen ebenfalls im Konsens. Daher ist es nicht verwunderlich, daß wegen fundamental unterschiedlicher Auffassungen über mögliche Reformschritte bislang noch keine offizielle inhaltliche Vorlage für den Sicherheitsrat verabschiedet werden konnte.³⁴ Daran wird deutlich, daß an eine Reform des Sanktionsinstrumentariums keine überhöhten Erwartungen gestellt werden dürfen. Obwohl Veränderungen auf diesem Sektor ausnahmslos ohne Änderung der UN-Charta und im Unterschied zu vielen anderen Bereichen, mit denen sich die Berichte auseinandersetzen, ohne größeren verfahrenstechnischen Aufwand herbeigeführt werden könnten, sind die politischen Widerstände innerhalb des Sicherheitsrats nur schwer und Schritt für Schritt zu überwinden.

Chancen

Deutschland hat als nichtständiges Mitglied in den Jahren 2003/2004 wesentlich dazu beigetragen, daß einige der beschriebenen kleineren Reformschritte bereits Eingang in die Praxis des Sicherheitsrats und der Sanktionsausschüsse gefunden haben. Das Ziel bestand dabei vor allem darin, Transparenz und Rechtssicherheit zu erhöhen und den Individualschutz zu verbessern, ohne die Wirksamkeit der Sanktionen zu beeinträchtigen. Substantielle Impulse für weitere Reformen könnten zum einen von der Europäischen Union ausgehen, die auf diesem Feld über eigene Erfahrungen und Expertise verfügt. Zum anderen sollte der vor einigen Jahren in Interlaken begonnene Prozeß von Expertenseminaren in ähnlichem Format fortgeführt werden. Durch diesen Prozeß wurde im Sicherheitsrat eine Debatte angestoßen, die mittlerweile über eine eigene moderate Dynamik verfügt. Auf den Fortgang dieser Debatte dürfte weder der Erfolg noch das Scheitern einer Reform des Sicherheitsrats gravierenden Einfluß haben. Viele andere Bereiche, die die Berichte thematisieren, sind in wesentlich stärkerem Maße von der katalytischen Wirkung einer erfolgreichen Sicherheitsratsreform abhängig. Im besten Fall ist vorstellbar, daß ein erweiterter Sicherheitsrat bereit ist, bei der Weiterentwicklung des Sanktionsinstrumentariums schneller voranzugehen. Sollte Deutschland in diesem Szenario Berücksichtigung finden, käme ihm sicherlich erneut die Rolle eines Schrittmachers zu.

- 1 Vgl. Michael Brzoska, Der Schatten Saddams. Die Vereinten Nationen auf der Suche nach zielgerichteten Sanktionen, VN 2/2001, S. 56–60.
- 2 A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, UN Doc. A/59/565 v. 2.12.2004, Absätze 151 ff., 178 ff; deutsche Fassung: Eine sicherere Welt. Unsere gemeinsame Verantwortung, Bericht der Hocharangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, <http://www.un.org/Depts/german/gsonst/a-59-565.pdf>
- 3 Vgl. S/RES/1591(2005) v. 29.3.2005, Absatz 3 (c) (Sudan); S/RES/1526(2004) v. 30.1.2004, Absatz 1 (Al Qaida, Taliban).
- 4 Interlaken-Prozeß (1998/1999), <http://www.smartsanctions.ch/>; Bonn-Berlin-Prozeß (1999/2000), <http://www.bicc.de/events/unsanc/index.php>; Stockholm-Prozeß (2002), <http://www.smartsanctions.se/>
- 5 S/RES/1518(2003) v. 24.11.2003; UN Doc. SC/7831 IK/372 v. 29.7.2003.
- 6 Council of the European Union, Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy, 15579/03, PESC 757, FIN 568, 3.12.2003.
- 7 Vgl. erstmals S/RES/1452(2002) v. 20.12.2002, Absatz 1 (Al Qaida/Taliban); zuletzt S/RES/1596(2005) v. 18.4.2005, Absatz 16 (DR Kongo).
- 8 Vgl. zuletzt S/RES/1526, a.a.O. (Anm. 3).
- 9 UN Doc. S/2005/83 v. 15.2.2005; UN Doc. S/2004/679 v. 25.8.2004.
- 10 S/RES/1298(2000) v. 17.5.2000 (Äthiopien/Eritrea).
- 11 Vgl. S/RES/1572(2004) v. 15.11.2004, Absätze 7, 9, 11, 13.
- 12 Vgl. Christian Schaller, Internationales Sanktionsmanagement im Rahmen von Artikel 41 UN-Charta, Baden-Baden 2003, S. 29 ff.
- 13 Vgl. S/RES/1533(2004) v. 12.3.2004, Absatz 8 (DR Kongo).
- 14 Vgl. S/RES/1587(2005) v. 15.3.2005, Absatz 3; S/RES/1519(2003) v. 16.12.2003, Absatz 2 (wiederholte Einsetzung einer Monitoring-Gruppe für Somalia).
- 15 Vgl. UN Doc. S/2002/1119, Absätze 10 ff.; S/RES/1458(2003) v. 28.1.2003, Absatz 5 (Liberia).

- 16 S/RES/1343(2001) v. 7.3.2001.
 17 S/RES/1521(2003) v. 22.12.2003, Absatz 4 (a). Die Sanktionsliste erfaßt u.a. auch Waffenhändler aus Osteuropa und dem arabischen Raum, http://www.un.org/Docs/sc/committees/Liberia3/1521_list.htm
 18 S/RES/1596, a.a.O. (Anm. 7), Absätze 13, 15; S/RES/1591, a.a.O. (Anm. 3), Absatz 3 (c) (Sudan); S/RES/1572, a.a.O. (Anm. 11), Absatz 9 (Côte d'Ivoire); S/RES/1519, a.a.O. (Anm. 14), Absatz 2 (e) (Somalia).
 19 Vgl. S/RES/1607(2005) v. 21.6.2005 Absatz 11 (UNMIL); S/RES/1584(2005) v. 1.2.2005, Absatz 2 (UNOCI); S/RES/1533, a.a.O. (Anm. 13), Absätze 3 ff. (MONUC).
 20 S/RES/1609(2005) v. 24.6.2005, Absätze 1, 12; S/RES/1584, a.a.O. (Anm. 19), Absatz 2.
 21 Vgl. UN Doc. S/2004/396 v. 1.6.2004, Absätze 58, 59 (Expertengremium für Liberia).
 22 Vgl. zum Kimberley-Prozeß Schaller, a.a.O. (Anm. 12), S. 110 ff., 120 ff.
 23 Vgl. Private Firms Aid UN on Sanctions, The Washington Post, 21.4.2001.
 24 Zu den Bindungen des Sicherheitsrats Jochen A. Frowein/Nico Krisch, in: Bruno Simma (Hrsg.), The Charter of the United Nations, Bd. I, 2. Aufl., Oxford 2002, Introduction to Chapter VII, Rn. 25 ff.; Art. 41, Rn. 25.
 25 Vgl. erstmals Gemeinsamer Standpunkt des Rats 2001/931/GASP v. 27.12.2001 (ABl. L344, S. 93); Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rats v. 27.12.2001 (ABl. L344, S. 70).
 26 S/RES/1526, a.a.O. (Anm. 3), Absatz 17.
 27 Vgl. die Richtlinien des Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschusses (ATSA) i. d. Fassung v. 10.4.2003, Absatz 6, http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267_guidelines.pdf
 28 S/RES/1526, a.a.O. (Anm. 3), Absatz 18.
 29 Vgl. die Richtlinien des ATSA, a.a.O. (Anm. 27), Absatz 7.
 30 Vgl. Gernot Biehler, Individuelle Sanktionen der Vereinten Nationen und Grundrechte, Archiv des Völkerrechts, 41. Jg. 2/2003, S. 169.
 31 Wie in Anm. 2.
 32 In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All. Report of the Secretary-General, UN Doc. A/59/2005 v. 21.3.2005, Absätze 109, 110 und Anlage: For decision by Heads of State and Government, Absatz 6 (k); deutsche Fassung: In größerer Freiheit. Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, http://www.un.org/Depts/german/ga_sonst/a-59-2005-ger.pdf
 33 Ebd., Absätze 94, 140.
 34 Bislang existiert lediglich ein interner Entwurf des Vorsitzenden der Arbeitsgruppe, der zahlreiche substantielle Empfehlungen enthält. Chairman's Proposed Outcome, Informal Working Group of the Security Council on General Issues of Sanctions, Non-paper/Rev 10, 26.9.2002, http://www.un.org/Docs/sc/committees/sanctions/Prop_out10.pdf

UN-Normen zur Unternehmensverantwortung

Schreckgespenst für die Wirtschaft oder notwendiges Instrument zur politischen Steuerung wirtschaftlicher Globalisierung?

ELISABETH STROHSCHIEDT

»Ich schreibe als Privatperson, die mehr als sieben Jahre (1996–2003) sowohl in Kolumbien als auch in Indonesien für ein führendes internationales Ölunternehmen tätig war, das dort häufig vor grundlegenden Herausforderungen und Dilemata in bezug auf Menschenrechtsfragen stand. Sie betrafen die bürgerlichen und politischen ebenso wie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte [...] Meine Erfahrung »an der Basis«, in einem Umfeld, das von schweren Verstößen gegen die Menschenrechte gekennzeichnet war, hat mich zu der festen Überzeugung geführt, daß die Normen (oder etwas ihnen sehr ähnliches) eine wertvolle Hilfe für transnationale und andere Unternehmen sind, um einen sensibleren, effektiveren und verantwortungsvolleren Kurs im Hinblick auf die Achtung fundamentaler Menschenrechte der Gemeinschaften und Gesellschaften zu entwickeln, die von ihrer Geschäftstätigkeit am meisten betroffen sind.«¹

Am 13. August 2003 verabschiedete die *Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte der Vereinten Nationen* einen Katalog mit 23 Normen zur menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen. Das Dokument mit dem sperrigen Titel »*Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte*«² liegt der *Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen* (MRK) seit der 60. Tagung im März/April 2004 zur Beratung vor. Jede der sogenannten UN-Normen wurde mit einem erläuternden Kommentar über Ursprung und mit Hinweisen zur Umsetzung versehen. Hatten die Experten der Unterkommission die Normen noch im Konsens verabschiedet, so stoßen sie in der mit Regierungsvertretern besetzten MRK auf erheblichen Widerstand. Im folgenden Beitrag soll kurz die Entstehungsgeschichte sowie der Inhalt der Normen dargestellt, die wesentlichen Pro- und Contra-Argumente der verschiedenen Interessensgruppen beleuchtet, der derzeitige Stand der Diskussion in der MRK zusammengefaßt sowie ein Ausblick auf die möglichen anstehenden Schritte gegeben werden.

Unternehmensverantwortung

Im Jahr 1999 hat das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) eine stärkere politische Steuerung der Globalisierung und einen multilateralen Verhaltenskodex für transnationale Unternehmen (TNU) gefordert.³ UNDP kritisierte zudem, daß eine steigende Zahl multilateraler Investitionsabkommen – mit dem Ziel der Marktöff-



Elisabeth Strohscheidt, geb. 1954, arbeitet seit April 2003 als Menschenrechtsreferentin in der Abteilung Entwicklungspolitik des Bischöflichen Hilfswerks Misereor. Sie ist dort u.a. mit Fragen privatwirtschaftlicher Verantwortung für Entwicklung und Menschenrechte befaßt.

nung und Handelsliberalisierung – die Entscheidungsfreiheit nationaler Regierungen zum Teil erheblich einschränke, während die Fortschritte in bezug auf die Stärkung universell gültiger ethischer Normen, wie Einhaltung und Förderung von Menschenrechten und Entwicklung, viel zu gering ausfielen.⁴

Versuche, auf internationaler Ebene das Verhalten von Wirtschaftsunternehmen zu regulieren, hat es jedoch bereits vorher gegeben. Diese Bestrebungen gingen in den sechziger und siebziger Jahren vor allem von den Entwicklungsländern aus. Einige lateinamerikanische Staaten setzten sie mit der Verstaatlichung von Schlüsselsektoren, wie Erdöl und Bergbau, auch um. Auf der Ebene der Vereinten Nationen veranlaßte die kritische Wahrnehmung der transnationalen Unternehmen in der westlichen Öffentlichkeit wie auch in zahlreichen Entwicklungsländern den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), im Rahmen des Zentrums der Vereinten Nationen für Transnationale Unternehmen (UNCTC), im Jahr 1977 eine Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung eines Verhaltenskodexes für TNUs zu beauftragen. Mehrere Entwürfe wurden vorgestellt – der letzte 1990 –, aber nie zur Abstimmung gebracht. Mitte der neunziger Jahre wurde das UNCTC als eigenständige Einheit aufgelöst.

Während in den sechziger und siebziger Jahren Bestrebungen zur Regulierung von transnationalen Unternehmen im Vordergrund standen hatten, so waren die achtziger und neunziger Jahre geprägt von der Deregulierung der Märkte und der Liberalisierung von Handelsbeziehungen.⁵

Skandale wie die Hinrichtung des nigerianischen Menschenrechts- und Umweltaktivisten Ken Saro Wiwa und die Frage der Mitverantwortung des Shell-Konzerns; das Bekanntwerden der menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen in den mittelamerikanischen und asiatischen Zulieferbetrieben des Sportartikelherstellers Nike, oder der