

Linie beschränkt. NATO-Bomben und US-Druck haben gewiß zu dem Resultat beigetragen. Aber die Sanktionen haben der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) unstreitig geschadet und der Regierung Milosevic ein – vielleicht zusätzliches – Motiv gegeben, energisch auf eine Friedensregelung zuzugehen.

DIE INSTITUTIONELLE UMSETZUNG DES ›MECHANISMUS‹

Die gewünschte Analyse soll also die Effizienz, Effektivität und letztlich den Erfolg im Vorhinein abschätzen und begleitend feststellen, um dem Sicherheitsrat die Feineinstellung des Sanktionsinstruments zu ermöglichen. Wer im übrigen fragt, was mit dem ›Mechanismus‹ gemeint sei, hört auch in den New Yorker Korridoren nur Vermutungen. Da der Generalsekretär im letzten Abschnitt seiner Ausführungen zu den Sanktionen das UN-Sekretariat erwähnt, liegt es nahe, an eine entsprechende Amtsstelle dort zu denken. Auf der anderen Seite ist auch davon die Rede, daß man sich die Sachkunde des ganzen UN-Systems einschließlich der Bretton-Woods-Institutionen zunutze machen will.

Wie die Erfahrung lehrt, würde die Schaffung einer entsprechenden Sekretariatseinheit wahrscheinlich nicht die notwendige Flexibilität in der Wahrnehmung der wechselnden Anforderungen und Aufgaben garantieren. Außerdem soll die Reform der Vereinten Nationen ja nicht zu einer Erweiterung der bürokratischen Strukturen führen. Deshalb wäre es unrealistisch, hier die Schaffung einer neuen Verwaltungseinheit vorzusehen. Eher sollte man sich die Wahrnehmung der vorgeschlagenen Maßnahmen der Analyse und Beratung als einen kooperativen Prozeß vorstellen, in den man jeweils die zur Er-

füllung der Aufgabe notwendigen Experten in Landeskunde, Wirtschaft, Recht und dergleichen einbeziehen kann.

Um einen solchen Prozeß zu stützen und in Gang zu halten, wäre dann allerdings ein Netzwerk der UN-Fachorganisationen und Sekretariatsabteilungen – unter denen den Hauptabteilungen für Politische respektive Humanitäre Angelegenheiten eine besondere Verantwortung zukommt – und eine kleine Leitstelle mit einem hochqualifizierten Team erforderlich. Man könnte auch an das Amt eines Sanktionskommissars und – für die den Zwangsmaßnahmen unterliegenden jeweiligen Länder – an Sonderberichterstatter denken, wie wir sie aus dem Bereich der Menschenrechte kennen.

Jedenfalls wäre die vom Generalsekretär vorgeschlagene Qualifizierung der Unterstützung des Sicherheitsrats in Sanktionsfragen sehr zu begrüßen. Man wünscht ihm, daß er die angestrebte Unterstützung von Seiten der Mitgliedstaaten und internationalen Organisationen erhält und daß das visionäre Märchen von einem ›Mechanismus‹ im Interesse des Weltfriedens und der Menschen in den betroffenen Ländern möglichst rasch wahr werden kann.

Literatur

- David Cortright / George A. Lopez (eds.), *Economic Sanctions. Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?*, Boulder etc. 1995
- Carl-August Fleischhauer, *Wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen in Recht und Praxis der Weltorganisation. Die Anwendung von Sanktionen durch die Vereinten Nationen in der Golfkrise*, VN 2/1991 S. 41ff.
- Lori Fisler Damrosch (ed.), *Enforcing Restraint. Collective Intervention in Internal Crimes*, New York 1993
- George Clyde Hufbauer / Jeffrey J. Schott / Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered*, 2nd Edition, Washington 1990
- Peter Rudolf, *Zweischneidig, aber nützlich – Wirtschaftssanktionen in der internationalen Politik*, Ebenhausen (Arbeitspapier SWP – AP 2900 der Stiftung Wissenschaft und Politik) 1995
- UN Doc. A/50/322 v. 3.8.1995 (United Nations sanctions as a tool of peaceful settlement of disputes: non-paper submitted by Australia and the Netherlands)

Die Sanktionsausschüsse des Sicherheitsrats

Ein Einblick in Arbeitsweise und Verfahren

HANS-PETER KAUL

Seit dem 1. Januar 1995 ist Deutschland auf Grund seiner nichtständigen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen für die Amtszeit 1995/96 gleichzeitig auch Mitglied in den bestehenden Sanktionsausschüssen. Diese werden jeweils von den 15 Ratsmitgliedern gebildet. Botschafter Tono Eitel ist wie vor ihm Botschafter Detlev Graf zu Rantzau in persönlicher Eigenschaft Vorsitzender des Irak-Sanktionsausschusses. Deutschland hat auch den Vizevorsitz im Libyen-Sanktionsausschuß inne. Durch die Mitgliedschaft hat die deutsche Seite damit zum ersten Mal die Gelegenheit, die – viele Besonderheiten aufweisende und schwer zugängliche – Welt der Sanktionsausschüsse aus eigener Mitarbeit von innen mitzuerleben.

Mit den früheren Perioden der nichtständigen Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland im Sicherheitsrat (1977/78 und 1987/88) war eine solche Möglichkeit nicht verbunden. Erst mit dem Ende des Kalten Krieges hat der Rat zur notwendigen Geschlossenheit gefunden, um in erheblichem Maß vom Instrumentarium der Sanktionen nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen Gebrauch zu machen. Die vorher beschlossenen umfassenden Sanktionen gegen Südrhodesien (Resolutionen 232 und 253 des Sicherheitsrats¹ vom 16. Dezember 1966 beziehungsweise vom 29. Mai 1968) und das Waffenembargo gegen Südafrika (Resolutionen 418 und 421 vom 4. November beziehungsweise 9. Dezember 1977) waren insoweit eher untypische Ausnahmefälle, auch wenn sie hinsichtlich der Bildung von Sanktionsausschüssen und ihres allgemeinen Mandats bedeutsame Präzedenzfälle setzten.

Ziel dieses Beitrags ist es, auf der Grundlage der deutschen Erfahrungen seit Beginn letzten Jahres einen möglichst anschaulichen Einblick in die Arbeit der Sanktionsausschüsse zu vermitteln. Dieses Ziel ist zugleich ebenso begrenzt, wie sich die Sanktionsausschüsse selbst als Instrumente mit begrenzter Reichweite erweisen. Bei Beiträgen über Sanktionsregime der Vereinten Nationen stehen meist die drei grundlegenden Problemstellungen im Vordergrund, die im Schrifttum² wie in der praktischen Politik immer wieder umfassend erörtert werden:

- die Frage der Wirksamkeit von Sanktionen;
- die Frage der Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung des Zielstaates und damit verbundene Fragen nach humanitären Ausnahmeregelungen sowie
- die Frage der negativen wirtschaftlichen Auswirkungen auf Drittländer (angesprochen in Artikel 50 der UN-Charta) und damit verbundene Fragen von Lastenausgleichsregelungen.

Die nachfolgende Darstellung geht auf diese zentralen Fragestellungen – als solche – nicht ein. Gleichwohl sind sie für UN-Sanktionsregime so entscheidend, daß auch eine Darstellung der spezifischen Funktionsweise der UN-Sanktionsausschüsse immer wieder auf diese Grundfragen stößt. Darüber hinaus wird versucht, die mit der derzeitigen Verfassung und Praxis der Sanktionsausschüsse verbundenen Möglichkeiten wie Begrenzungen, ja Defizite, aufzuzeigen. Schließlich ist kurz auf die deutsche Mitarbeit in den Sanktionsausschüssen und die damit für die deutsche Diplomatie verbundenen Möglichkeiten einzugehen.

I. Bestehende Ausschüsse

Derzeit bestehen sieben Ausschüsse für die insgesamt acht UN-Sanktionsregime, in denen der Sicherheitsrat jeweils Maßnahmen nach Art. 41 der Charta beschlossen hat: Irak,³ ehemaliges Jugoslawien, Somalia, Libyen, Liberia, Angola und Rwanda. Im Falle Sudan hat der Sicherheitsrat auch wegen der Eigenart der nach Art. 41 beschlossenen Maßnahmen (personenbezogene Restriktionen) von der Bildung eines Sanktionsausschusses abgesehen.

Unter den für diese Sanktionsregime jeweils gebildeten Sanktionsausschüssen gibt es bedeutsame Unterschiede. Sowohl wegen der Eigenart der Sanktions-Zielstaaten (so ist die Bundesrepublik Jugoslawien ein Industrieland mit hoher internationaler Handelsverflechtung) wie wegen der Reichweite und des Umfangs der beschlossenen Zwangsmaßnahmen (zum Beispiel allumfassendes Wirtschaftsembargo oder nur Waffenembargo) sind oder waren bisher die drei Sanktionsausschüsse zum ehemaligen Jugoslawien, zu Irak und zu Libyen – in dieser abnehmenden Reihenfolge – besonders wichtig und durch eine Vielzahl von Fragen und Anträgen in Anspruch genommen. In besonderem Maße galt dies für den Jugoslawien-Sanktionsausschuß, bis durch Resolution 1022 am 22. November 1995 die umfassenden Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien suspendiert wurden. Seither ist der Irak-Sanktionsausschuß der wichtigste und arbeitsintensivste, gefolgt vom Libyen-Ausschuß. Dagegen sind die Sanktionsausschüsse zu den Waffenembargos gegenüber Somalia, Liberia, Angola und Rwanda für die in diesem Beitrag geschilderte Praxis von geringer Bedeutung und – aus unten näher geschilderten Gründen – weitgehend inaktiv.

II. Konstitutive Merkmale der Sanktionsausschüsse

Sanktionsausschüsse sind Nebenorgane (subsidiary organs) des Sicherheitsrats im Sinne des Art. 29 der Charta. Sie werden vom Sicherheitsrat für ein bestimmtes Sanktionsregime gemäß Art. 41 beschlossen. Die Beschlußfassung erfolgt entweder in der EntschlieÙung, mit der Zwangsmaßnahmen verhängt werden, oder in einer gesonderten Resolution. Die dienende, auf die Überwachung eines bestimmten Sanktionsregimes bezogene Funktion der Sanktionsausschüsse kommt auch darin zum Ausdruck, daß die Entscheidung über die eventuelle Verschärfung oder Abmilderung oder Aufhebung von Sanktionen weiterhin das ausschließliche Recht des Sicherheitsrats selbst bleibt, auch wenn bereits für den fraglichen Zielstaat ein eigener Sanktionsausschuß besteht.

Die Zusammensetzung der Sanktionsausschüsse entspricht zu jedem Zeitpunkt derjenigen des Sicherheitsrats; die Ausschüsse bestehen also aus den fünf Ständigen Mitgliedern des Rates sowie denjenigen Staaten, die dann gerade eine Periode nichtständiger Mitgliedschaft absolvieren. Schon allein dieser Umstand – es gibt noch andere Gründe – sichert den Ständigen Mitgliedern auch in den Sanktionsausschüssen eine dominierende Position. Die Vorsitzenden der Ausschüsse werden von den Ausschüssen jeweils in persönlicher Eigenschaft gewählt und stimmen bei den Ausschußsitzungen nicht für das eigene Land ab (das dann jeweils durch einen eigenen Delegierten vertreten wird). Auch die beiden jeweils als Vizevorsitzende bestellten Ausschußmitglieder werden vom Ausschuß gewählt (als Land, nicht ad personam). Es entspricht der Übung des Sicherheitsrats, daß seine Ständigen Mitglieder weder für den Vorsitz noch den Vizevorsitz von Sanktionsausschüssen kandidieren. Diese Praxis beruht aber weniger auf einem vornehmen Zurücktreten gegenüber den nichtständigen Ratsmitgliedern als auf der Überlegung der Ständigen Mitglieder, sich in jeder Beziehung eine freie Hand zu sichern.

Den Sanktionsausschüssen obliegt nicht – und dies ist ein zentraler Punkt, über den zugleich weitverbreitete Mißverständnisse bestehen – die Durchführung und Durchsetzung der beschlossenen Sanktionen. Die Umsetzung obliegt vielmehr bei allen Sanktionsregimen den ein-

zelnen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen; dies ist eine zentrale Weichenstellung. Dementsprechend legen die Sanktionsresolutionen des Sicherheitsrats allen UN-Mitgliedstaaten völkerrechtlich verbindliche Verhaltenspflichten auf. Zugleich liegt die Hauptverantwortung für die Durchführung von Sanktionen bei den einzelnen Staaten. Die Umsetzung dieser Verpflichtung wird üblicherweise dadurch gefördert, daß der UN-Generalsekretär ihnen Verbalnoten zukommen läßt, in denen er sie von ihren Pflichten gemäß den Sanktionsresolutionen in Kenntnis setzt – eine Art höflicher offizieller Erinnerung. Korrekt reagierende Staaten berichten daraufhin an die Vereinten Nationen – gegebenenfalls in Beantwortung eines ihnen von den UN übermittelten Fragebogens – über die auf nationaler Ebene ergriffenen Maßnahmen zur Durchführung der Sanktionen.

Da die Sanktionsausschüsse bei dieser Lage keine exekutiven Aufgaben haben (können), stellt sich die Frage, was ihr Mandat ist und welche ihre wesentlichen Aufgaben sind. Der Wortlaut der die Sanktionsausschüsse einsetzenden EntschlieÙungen des Sicherheitsrats legt ihr Mandat – die Aufgaben des jeweiligen Ausschusses – fest. Aus diesen Fundstellen läßt sich zusammen mit der von den drei aktivsten Sanktionsausschüssen (Jugoslawien, Irak, Libyen) verfolgten Praxis folgende generelle Aufgabenbeschreibung ableiten:

- eine allgemeine, aber recht begrenzte Überwachung der Durchführung der Sanktionen durch die Staaten;
- gewisse verwaltungsmäßige Befugnisse bei humanitären Ausnahmeentscheidungen (Ermessensentscheidungen);
- die Verfolgung bekannt gewordener Sanktionsverletzungen (in begrenztem Umfang und soweit überhaupt möglich);
- die Befugnis zur Prüfung und zu Empfehlungen im Hinblick auf »besondere wirtschaftliche Probleme« von Drittstaaten durch die Umsetzung von Sanktionsmaßnahmen (gemäß Art. 50 der Charta);
- eine allgemeine Beratungs- und Empfehlungskompetenz für alle sonstigen Fragen und Probleme, die sich bei der Umsetzung von UN-Sanktionen ergeben.

Demgegenüber haben die Ausschüsse keine eigene Untersuchungs- oder gar Vollstreckungskompetenz, besitzen keine eigenen Organe für solche Aufgaben. Sie sind daher weitestgehend von der Mitarbeit der Staaten abhängig. Die Ausschüsse müssen damit leben, daß diese in erheblichem Maße variiert und bei vielen Ländern nicht über eine eher formale Erfüllung der vom Ausschuß gestellten Fragen und Anforderungen hinausgeht. So enthalten beispielsweise die von den Regierungen erbetenen Sachstandsberichte über die Durchführung bestimmter Sanktionen oft eher allgemeine Unterstützungserklärungen als präzise Angaben.

Eine unentbehrliche, gleichwohl begrenzte technische und administrative Unterstützung erfahren die Sanktionsausschüsse durch die für Sanktionsregime zuständige Arbeitseinheit des UN-Sekretariats. Ihre Aufgabe besteht im wesentlichen darin, die zu den Sanktionsregimen eingehende Korrespondenz an die Ausschußmitglieder weiterzuleiten und die schriftlichen Unterlagen für die Ausschußarbeit vorzubereiten. Jedem Ausschuß ist aus dem UN-Sekretariat ein Ausschußsekretär zugeordnet.

III. Arbeitsweise der Ausschüsse in der Praxis

Die Arbeitsweise der Sanktionsausschüsse ähnelt grundsätzlich derjenigen, die derzeit beim Sicherheitsrat zu beobachten ist: sie entspricht derjenigen einer fast ständig arbeitenden Konferenz von 15 Staatenvertretern zu den laufenden Fragen eines bestimmten Sanktionsregimes. Diese werden entweder im Umlaufverfahren (no-objection-procedure, Kein-Einwand-Verfahren), insbesondere für die sehr zahlreichen humanitären Ausnahmegenehmigungen, oder in nichtöffentlichen Sitzungen behandelt und entschieden. Erfahrungsgemäß werden bedeutsamere oder strittige Angelegenheiten eher in

Die bestehenden UN-Sanktionsregime

Irak

Maßgebliche Resolutionen: 661 v. 6.8.1990, 670 v. 25.9.1990
Weitere einschlägige Resolutionen: 665 v. 25.8.1990, 666 v. 13.9.1990, 687 v. 3.4.1991, 706 v. 15.8.1991, 712 v. 19.9.1991, 986 v. 14.4.1995
Sanktionsausschuß eingesetzt durch Resolution 661(1990); Vorsitzender: Tono Eitel (Deutschland), Vizevorsitzende: Botswana, Polen
Typ der Zwangsmaßnahme: umfassendes Handelsembargo (wobei das damit verbundene Ein- und Ausfuhrverbot Erdöl als wichtigstes Exportgut umfaßt) einschließlich Luftverkehr; Waffenembargo.
Am 20.5.1996 wurde zwischen den UN und Irak eine Vereinbarung über die Durchführung der Resolution 986 erzielt (UN Doc. S/1996/356*). Die Vereinbarung wird in Kraft treten, sobald weitere Regelungen betreffend ein neuartiges Regime der Verfolgung und Überwachung der Ölverkäufe, entsprechenden Finanztransfers und der Verteilung der humanitären Lieferungen einvernehmlich ausgearbeitet sind.

Ehemaliges Jugoslawien

Maßgebliche Resolutionen: 713 v. 25.9.1991, 727 v. 8.1.1992, 757 v. 30.5.1992, 787 v. 16.11.1992
Weitere einschlägige Resolutionen: 724 v. 15.12.1991, 820 v. 17.4.1993, 942 v. 23.9.1994, 943 v. 23.9.1994, 970 v. 12.1.1995, 988 v. 21.4.1995, 1003 v. 5.7.1995, 1015 v. 15.9.1995, 1022 v. 22.11.1995
Sanktionsausschuß eingesetzt durch Resolution 724(1991); Vorsitzender: Juan Somavía (Chile), Vizevorsitzende: Guinea-Bissau, Korea (Republik)
Typ der Zwangsmaßnahme: umfassendes Waffenembargo (für alle Staaten des ehemaligen Jugoslawien), umfassendes Handelsembargo gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro), dazu ein Luftverkehrsverbot und ein Verbot der Teilnahme der Bundesrepublik Jugoslawien an Sport- und Kulturereignissen. Gegen die bosnischen Serben darüber hinausgehende spezifische Sanktionen gemäß Resolution 942(1994).
Die bereits durch Resolution 943(1994) geringfügig abgemilderten Sanktionen (Luftverkehr, Kultur- und Sportaustausch) gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien wurden unmittelbar nach der Paraphierung des Friedensabkommens von Dayton im November 1995 durch Resolution 1022(1995) ausgesetzt. Die Zwangsmaßnahmen gegen die bosnischen Serben gemäß Resolution 942(1994) wurden im März 1996 ebenfalls automatisch suspendiert, nachdem die bosnischen Serben ihre Truppen aus bestimmten Trennungszonen gemäß dem Friedensabkommen zurückgezogen hatten. Da bei einer Suspendierung von Sanktionen das betreffende UN-Sanktionsregime fortbesteht und die Sanktionen bei erneutem Fehlverhalten der betreffenden Partei wieder aufgenommen werden können, bestehen der UN-Sanktionsausschuß Jugoslawien sowie bestimmte Unterstützungsmechanismen fort.

Somalia

Maßgebliche Resolution: 733 v. 23.1.1992
Sanktionsausschuß eingesetzt durch Resolution 751(1992); Vorsitzender: Park Soo Gil (Korea, Republik), Vizevorsitzende: Ägypten, Honduras
Typ der Zwangsmaßnahme: Waffenembargo

Libyen

Maßgebliche Resolutionen: 748 v. 31.3.1992, 883 v. 11.11.1993
Sanktionsausschuß eingesetzt durch Resolution 748(1992); Vorsitzender: Zbigniew Maria Wlosowicz (Polen), Vizevorsitzende: Deutschland, Korea (Republik)
Typ der Zwangsmaßnahme: Waffenembargo, Luftverkehrsembargo, Verringerung diplomatischen Personals Libyens im Ausland, Einfrieren libyscher Guthaben in anderen Ländern und Verbot der Ausfuhr nach Libyen von Ausrüstungsgegenständen für die Raffination und den Transport von Erdöl.

Liberia

Maßgebliche Resolution: 788 v. 19.11.1992
Sanktionsausschuß eingesetzt durch Resolution 985(1995); Vorsitzender: Gerardo Martínez Blanco (Honduras), Vizevorsitzende: Indonesien, Italien
Typ der Zwangsmaßnahme: Waffenembargo

Angola

Maßgebliche Resolution: 864 v. 15.9.1993
Sanktionsausschuß eingesetzt durch Resolution 864(1993); Vorsitzender: Nabil A. Elaraby (Ägypten), Vizevorsitzende: Honduras, Indonesien
Typ der Zwangsmaßnahme: Öl- und Waffenembargo, allerdings als Sonderfall einer solchen Maßnahme nicht gegen einen Staat, sondern gegen die Bürgerkriegspartei UNITA verhängt.

Rwanda

Maßgebliche Resolution: 918 v. 17.5.1994
Weitere einschlägige Resolutionen: 997 v. 9.6.1995, 1011 v. 16.8.1995
Sanktionsausschuß eingesetzt durch Resolution 918(1994); Vorsitzender: Nugroho Wisnumurti (Indonesien), Vizevorsitzende: Botswana, Italien
Typ der Zwangsmaßnahme: Waffenembargo, mit Verpflichtung auch für die Nachbarstaaten, den Verkauf oder die Lieferung von Waffen für den Einsatz in Rwanda zu verhindern.
Durch Resolution 1011(1995) wurde das Waffenembargo zu Rwanda für die rwandische Regierung (nicht: generell) bis zum 1.9.1996 suspendiert. Die rwandische Regierung muß dem Sanktionsausschuß Einfuhren von Waffen notifizieren.

Sudan

Maßgebliche Resolution: 1054 v. 26.4.1996
Auch wegen der Eigenart der beschlossenen Maßnahmen nach Kapitel VII wurde *kein Sanktionsausschuß* eingesetzt.
Typ der Zwangsmaßnahme: personenbezogene Beschränkungen, Verminderung des Personals sudanesischer Vertretungen im Ausland, Beschränkungen ihrer Bewegungsfreiheit, Ein- und Durchreise-Beschränkungen für sudanesische Regierungsvertreter und Militärs.

(Stand: 1. Juni 1996)

Ausschußsitzungen beraten, die je nach Bedarf stattfinden. In der Häufigkeit der Sitzungen gibt es deutliche Unterschiede; so trat 1995 der Ausschuß zu Irak durchschnittlich etwa einmal im Monat, der zu Somalia nur einmal im ganzen Jahr zusammen. Die Praxis der Ausschubarbeit wird darüber hinaus in starkem Maße von drei Verfahrensregeln geprägt, auf die näher eingegangen werden muß: das Konsensprinzip beziehungsweise die Einstimmigkeitsregel, die Vertraulichkeit und das Prinzip der Einzelfallentscheidung. Hinzu kommt eine zwar von keiner Regel gebotene, aber mit Mandat und Struktur zusammenhängende Verfahrenspraxis der Sanktionsausschüsse, im wesentlichen reaktiv – auf Informationen und Anstöße von außen – tätig zu werden.

Die wichtigste Verfahrensregel ist das Konsensprinzip. Die Einstimmigkeitsregel bedeutet, daß praktisch jedes Ausschußmitglied ein Vetorecht hat. Dies hat zur Folge, daß ein Ausschuß nur dann zu einer Entscheidung findet, wenn sie von keinem einzigen der 15 Mitglieder blockiert wird. Somit ist vorprogrammiert, daß Entscheidungen der Ausschüsse weitestgehend auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners zustande kommen. Dies gilt ebenso für Grundsatz- wie für Einzel- wie für Verfahrensfragen. Natürlich führt das Konsensprinzip in manchen Fällen zu längeren Erörterungen und zu Verzögerungen. Zugleich wird zugunsten des Konsensprinzips im-

mer wieder angeführt, daß die Natur der Ausschußentscheidungen als Konsensbeschlüsse ihnen – wie dem Ausschuß selbst – Gewicht verleiht.

Die Vertraulichkeit der Ausschubarbeit ist an sich weder eine ungewöhnliche noch eine unzumutbare Verfahrensregel. Bei den Sanktionsausschüssen umfaßt sie sowohl die Sachberatungen wie die Entscheidungen. Bei ablehnenden Entscheidungen – die gemäß dem Konsensprinzip ein Mitglied erwirken kann – werden in der Praxis keine Begründungen gegeben. Eine wichtige Folge der Vertraulichkeitsregel besteht darin, daß Sanktionsausschüsse sich regelmäßig nur durch den jeweiligen Vorsitzenden respektive Pressemitteilungen äußern.

Für die Vertraulichkeitsregel gibt es gute Argumente. Die Sanktionsausschüsse müssen sehr oft sehr heikle Fragen beraten, zum Beispiel Sanktionsverletzungen oder Verdachtsmomente für Sanktionsverletzungen durch Staaten, Unternehmen oder Einzelpersonen, auch durch manipulative Anträge auf humanitäre Ausnahmen. Daher haben die Ausschußmitglieder ein verständliches Interesse daran, daß die negativen Ausschußentscheidungen als Kollektiventscheidungen erscheinen. Wenn die Vertraulichkeitsregel durchbrochen wird, sehen sich die eine Ablehnung bewirkenden Mitglieder sonst dem Risiko direkter Vorwürfe von betroffenen Ländern und/oder

Unternehmen gegenüber. Darüber hinaus haben Unternehmen selbst grundsätzlich ein berechtigtes Interesse daran, ihr Geschäftsgeheimnis auch in bezug auf einen Sanktions-Zielstaat zu wahren. Die Vertraulichkeitsregel wird daher auch von kritischen nichtständigen Ratsmitgliedern nicht wirklich in Frage gestellt.

Auf der anderen Seite gibt es Tendenzen, die in Richtung einer zunehmend transparenteren Ausschußpraxis gehen. Im Zuge der gegenwärtigen Debatte über eine Reform des Sicherheitsrats hat die Forderung nach mehr Transparenz auch für die Sanktionsausschüsse erheblich an Bedeutung gewonnen. Die Ausschußvorsitzenden sind bemüht, dieser Tendenz Rechnung zu tragen, beispielsweise durch häufigere und inhaltsreichere Pressemitteilungen über die Arbeit der Ausschüsse. Der Irak-Ausschuß hat unter dem deutschen Vorsitz eine regelmäßige Praxis eingeführt, nach der nach jeder Zusammenkunft dieses Gremiums sowohl eine Unterrichtung für die UN-Mitgliedstaaten wie auch ein Treffen mit der Presse stattfindet.

Das Verfahrensprinzip der Einzelfallentscheidung bedeutet, daß die Ausschüsse sich grundsätzlich nicht an ihre vorangegangenen Entscheidungen gebunden fühlen. Sie sind frei, ihre Entscheidungspraxis jederzeit, anscheinend auch willkürlich zu ändern. Das erscheint kraß und zumal im Bereich von Genehmigung oder Ablehnung von Anträgen kaum mit den Erfordernissen einer ordentlichen und gleichförmigen Verwaltungspraxis vereinbar. In der Praxis werden solche möglichen Konsequenzen des Prinzips der Einzelfallentscheidung durch eine mehr oder minder gleichbleibende Praxis der Sanktionsausschüsse und ihrer maßgeblichen Mitglieder erheblich abgemildert. Der wesentliche Grund liegt darin, daß die dem Ausschuß angehörenden Staaten, zumal die Ständigen Mitglieder des Rates – gerade in der Grauzone zwischen möglichen Sanktionsverletzungen und gerechtfertigten Ausnahmen – ihr eigenes Ermessen nicht durch eine zunehmende Selbstbindung eingeschränkt sehen wollen.

Der Umstand, daß die Ausschüsse weitgehend von Mitteilungen von UN-Mitgliedstaaten abhängig sind, trägt in der Praxis der Ausschüsse ganz erheblich dazu bei, daß die Ausschußarbeit eher reaktiv ist. Zwar sind die Sanktionsausschüsse in dem Sinne autonom und offen, daß sie ihrerseits sanktionsrelevante Informationen – bis hin zu Berichten der »New York Times« über Sanktionsverletzungen – aus eigener Initiative beraten können. In der Praxis stößt dies jedoch sehr schnell auf Bedenken und Grenzen: Wer außer einem Staat oder einer internationalen Organisation erscheint aus der Sicht der Ausschüsse geeignet, die Authentizität und Sanktionsrelevanz von solchen nicht-offiziellen »freien Informationen« (beispielsweise von Medien, Privatpersonen, Nichtregierungsorganisationen) zu bestätigen? Der Umstand, daß die Ausschüsse Nebenorgane einer Staatenorganisation sind, fördert die Tendenz, sich in erster Linie an Staaten und internationale Organisationen zu halten.

Zusammen mit der oben dargestellten Einstimmigkeitsregel hat dies die Konsequenz, daß die Ausschüsse regelmäßig nur dann aktiv werden, wenn ein angestrebtes Tätigwerden nicht dem Interesse (auch nur eines Mitgliedstaates) der Ausschüsse widerspricht, und wenn eine Angelegenheit von außen – zum Beispiel durch sanktionsrelevante Mitteilungen von Staaten oder internationalen Organisationen oder durch konkrete Anträge (die meistens auf humanitäre Ausnahmegenehmigungen gerichtet sind) – an einen Ausschuß herangetragen wird. Diese beiden Voraussetzungen waren 1995 bei den Waffenembargos (Somalia, Liberia, Angola, Rwanda) nicht erfüllt, so daß diese Sanktionsausschüsse weitgehend inaktiv waren. Der Wert dieser Zwangsmaßnahmen sowie das Fortbestehen der Sanktionsausschüsse ist jedoch unumstritten, auch wenn es viele Verdachtsmomente auf gravierende Embargoverletzungen gibt. In diesem Bereich haben die fortbestehenden Sanktionen primär politische Signalwirkung und führen darüber hinaus erfahrungsgemäß zu einer erheblichen Verteuerung der sanktionswidrig beschafften Waffen.

Die gleichwohl beklagenswerte Passivität der Sanktionsausschüsse zu den afrikanischen Waffenembargos hängt dabei weniger mit Rücksichtnahmen auf bestimmte afrikanische Länder und Parteien zusammen. Sie beruht vielmehr auch auf einer stillschweigenden Einsicht, daß das zu einer wirksamen Überwachung vorhandene Instrumentarium bisher nicht vorhanden ist (beziehungsweise sein Aufbau erheblichen Aufwand und Kosten verursachen sowie entsprechenden politischen Willen der Staatengemeinschaft voraussetzen würde).

IV. Inhalte und Tagesordnung der Ausschußarbeit

Während die von den aktiven Sanktionsausschüssen – es sind dies die zu Irak, dem ehemaligen Jugoslawien und Libyen – behandelten Themen grundsätzlich der oben geschilderten Zuständigkeit der Ausschüsse entsprechen (vereinfacht: Sanktionsüberwachung, humanitäre Ausnahmen, Drittstaatenproblematik, Sonstiges), sind die Bemühungen der Ausschüsse in diesen Bereichen von unterschiedlicher Intensität und Eigenart.

Es gibt eine weitverbreitete Auffassung, daß die Sanktionsüberwachung und die Weiterverfolgung von eventuellen Sanktionsverletzungen die wichtigste Aufgabe der Ausschüsse sei; schließlich untergraben Sanktionsverletzungen die Wirksamkeit von Sanktionsregimen. In der Ausschußpraxis treten die Aktivitäten der Ausschüsse im Bereich der Verletzungsahndung aber gegenüber denen im Bereich der humanitären Ausnahmegenehmigungen zurück. Dies ergibt sich sowohl aus der Massenhaftigkeit der beantragten humanitären Ausnahmegenehmigungen sowie der aus dem humanitären Gebot folgenden unabweisbaren Notwendigkeit, die Anträge für humanitäre Ausnahmeregelungen vorrangig und zügig zu bearbeiten. Gleichwohl sind im Bereich der Sanktionsüberwachung in den letzten Jahren beachtliche Fortschritte und Verfeinerungen des Instrumentariums erreicht worden. Insbesondere gilt dies für den Jugoslawien-Ausschuß. Die mit dem Jugoslawien-Sanktionsregime verbundene schiefe Notwendigkeit, das beschlossene Handelskontrollregime einigermaßen wirksam und glaubwürdig auszugestalten, zwang zu intensiven und immer neuen Anstrengungen. Diesem UN-Sanktionsregime kam dabei die Bereitschaft der europäischen Staaten zugute, in koordinierter Zusammenarbeit den nationalen Behörden der Nachbarstaaten durch die von der Europäischen Union und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa gemeinsam getragene Sanktionsunterstützungsmission (EU/OSCE Sanctions Assistance Mission Communication Center, SAMCOMM) Hilfestellung zu leisten. Dieser eigens zum Zweck der Sanktionsüberwachung von den Europäern geschaffene internationale Mechanismus – mit Büro im Direktorat XXI der Europäischen Kommission in Brüssel – wurde in der Praxis zur stärksten Stütze des Jugoslawien-Sanktionsausschusses. Durch die Zusammenarbeit mit der SAMCOMM wurden die Nachbarstaaten des ehemaligen Jugoslawien ihrerseits bei ihren eigenen Bemühungen unterstützt, die Sanktionen wirksam durchzuführen. In Zusammenarbeit mit der SAMCOMM und ihrer zunehmenden Expertise in Sachen Überwachung wurden zunehmend verfeinerte Kontrolltechniken entwickelt, darunter zum Beispiel

- die Übermittlung einer schriftlichen Genehmigung beziehungsweise Notifizierungsbestätigung durch den Sanktionsausschuß mit Kontrollnummer an UN-Vertretungen der Herkunftsstaaten (sowie über diese an die Firmen) unter gleichzeitiger Übermittlung der Kontrollnummern in das Computersystem der SAM-Überwachung an vorgesehenen Grenzübergängen;
- die Beschränkung der Zahl der geöffneten Grenzübergänge;
- bei Durchfuhren Berichtspflicht der exportierenden Firmen über die Durchführung des Transports und die sichere Ankunft der Güter im Drittland gegenüber der SAMCOMM;
- der Einsatz von Transportbeobachtern und elektronischen Tiefgangmeßgeräten für Durchfuhren auf der Donau;
- die Entsendung eines SAMCOMM-Verbindungsbeamten in die mit den Sanktionen befaßte Arbeitseinheit des UN-Sekretariats.

Diese Beispiele geben einige Hinweise auf die breitgefächerte Praxis und erfassen längst nicht den gesamten SAMCOMM-Erfahrungsschatz an Überwachungsmethoden.

Vor allem bei Verdachtsmomenten für Verletzungen der Bestimmungen des Waffenembargos war etwa der Jugoslawien-Sanktionsausschuß bemüht, traditionelle diplomatische Schritte für ein informelles Instrumentarium von Pressionen und Aufklärungsversuchen zu nutzen. Hierunter fallen beispielsweise zunächst informelle, dann schriftliche Auskunftersuchen an ein bestimmtes Land. Bei einer unbefriedigenden Antwort kommt es zu Gesprächen des Vorsitzenden des Sanktionsausschusses mit dem UN-Botschafter des betreffenden Landes oder zu einem neuerlichen Schreiben; es folgt die Warnung, den Sicherheitsrat zu unterrichten und/oder die mehr oder minder deutliche Drohung, die fragliche Embargoverletzung und das unkooperative Verhalten eines bestimmten Staates öffentlich bekanntzumachen. Wenn diese Maßnahmen oft auch erfolglos bleiben, geht von ihnen gleichwohl eine gewisse abschreckende Wirkung oder auch Mahnung zu Wohlverhalten aus – dies vor allem bei Staaten, denen ihr internationales Ansehen nicht gleichgültig ist.

9. August 1990: Abdul Amir A. Al-Anbari, Iraks damaliger Ständiger Vertreter bei den Vereinten Nationen, nimmt an der Sitzung des Sicherheitsrats teil, auf der dieser mit Resolution 662 die irakische Annexion Kuwaits einstimmig für »null und nichtig« erklärt; umfassende wirtschaftliche Sanktionen einschließlich eines Waffenembargos waren gegen Bagdad bereits drei Tage zuvor verhängt worden. Fast ein Dreivierteljahr später hatte Al-Anbari aus der Hand des Ratspräsidenten die vom Rat festgelegten Bedingungen des förmlichen Waffenstillstands entgegenzunehmen. 1996 schließlich wurde er, mittlerweile wieder im Außenministerium tätig, von der irakischen Regierung nach New York entsandt, um das Abkommen zur Umsetzung der Resolution 986(1995) – »Öl für Lebensmittel« – auszuhandeln; das »Memorandum of Understanding« vom 20. Mai trägt die Unterschriften von UN-Rechtsberater Hans Corell und Delegationsleiter Al-Anbari.



Die umfangreichen Aktivitäten der Sanktionsausschüsse zu Irak und zu Jugoslawien zur Problematik des Lastenausgleichs für von »besonderen wirtschaftlichen Problemen« betroffene Staaten machen an ihrem weithin unbefriedigendem Ausgang deutlich, daß die Ausschüsse mit dieser Problematik überfordert sind und waren. Sowohl der Sanktionsausschuß zu Irak wie der Jugoslawien-Ausschuß haben jeweils Arbeitsgruppen eingerichtet, welche die Unterstützungsanträge gemäß Art. 50 der Charta prüften und daraufhin mit Empfehlungen an den Präsidenten des Sicherheitsrats berichteten. Was dann tatsächlich an Hilfe für die unter Art. 50 der UN-Charta fallenden Staaten erbracht wurde, geht aus den Berichten des UN-Generalsekretärs an die Generalversammlung hervor, in denen über die Durchführung der von der Generalversammlung zu dieser Problematik verabschiedeten Resolutionen berichtet wird.⁴

V. Humanitäre Ausnahmegenehmigungen

Die Sanktionsregime zu Irak und dem ehemaligen Jugoslawien sehen jeweils die Möglichkeit humanitärer Ausnahmen vor (Libyen: humanitäre Hilfsflüge). Die Massenhaftigkeit der Anträge auf humanitäre Ausnahmegenehmigungen im Irak- wie im Jugoslawien-Ausschuß führen dazu, daß diese Gremien auch 1995 weitgehend als Genehmigungsorgane für humanitäre Anträge fungierten und sonstige Aufgaben in den Hintergrund traten. Nach Erhebungen des UN-Sekretariats macht diese Tätigkeit jeweils etwa neun Zehntel der Gesamtkorrespondenz aus. Dem Jugoslawien-Ausschuß wurden 1995 durchschnittlich wöchentlich etwa 400, dem Irak-Ausschuß wöchentlich rund 200 Anträge zur Prüfung vorgelegt. Es wurden beispielsweise im Zeitraum vom 1. Januar bis zum 15. September 1995 dem Jugoslawien-Ausschuß zirka 6 800 Notifizierungen (Medikamente, Lebensmittel) und 13 600 sonstige Mitteilungen (zumeist Anträge auf Genehmigung sonstiger humanitärer Lieferungen sowie von Transitlieferungen) vorgelegt.

Bei beiden Ausschüssen gibt es für unterschiedliche Waren unterschiedliche Verfahren:

- ein Verfahren der bloßen Meldepflicht (notification) bei Einfuhr von Medikamenten und Lebensmitteln (Jugoslawien) respektive nur von Lebensmitteln (Irak, bei Einfuhr von Medikamenten im Falle Iraks besteht keine Meldepflicht);
- ein echtes Antrags-/Genehmigungsverfahren bei anderen grundlegenden zivilen Bedarfsgütern (in Irak-Resolution 687, Ziff. 20, umschrieben als »Güter und Versorgungsgegenstände zur Deckung ziviler Grundbedürfnisse«).

Vor allem bei den letztgenannten Gütern treten in den Sanktionsausschüssen häufig Abgrenzungsprobleme und sonstige Meinungsverschiedenheiten auf.

Angesichts der Massenhaftigkeit der zu bearbeitenden Vorgänge werden diese weitestgehend in einem rationalisierten schriftlichen Umlaufverfahren (Kein-Einwand-Verfahren) und nur in besonderen Fällen in förmlicher Sitzung entschieden. Das Kein-Einwand-Verfahren geht davon aus, daß eine Delegation einem Antrag zustimmt, wenn nicht innerhalb bestimmter Fristen Einspruch erhoben wurde. Die regelmäßige Einspruchsfrist belief sich bei den Jugoslawien-Sanktionen (bis zur Sanktionssuspendierung im November 1995) auf drei Tage und beim Irak-Ausschuß auf zwei Wochen. Dabei gibt es zwei Arten des Einspruchs:

- den vorläufigen Einspruch (hold), der regelmäßig ein Verlangen nach näheren Informationen an den Antragsteller enthält, und
- den endgültigen Einspruch (blocked), also eine definitive Ablehnung ohne die Möglichkeit, den selben Antrag wieder aufzunehmen.

Alle Ausschußmitglieder sind grundsätzlich zur Mitprüfung und Mitentscheidung berufen. In der Praxis besteht der erste Schritt des Prüfungsverfahrens darin, daß die anstehenden Anträge auf huma-

nitäre Ausnahmen in Form der betreffenden Unterlagen und Schriftstücke den Ständigen Vertretungen der 15 Ausschußmitglieder am Sitz der Vereinten Nationen zur Prüfung und Entscheidung zugeleitet werden. Boten- und Faxdienste übermitteln den Vertretungen der Ratsmitglieder täglich entsprechende Mengen von Akten, da ein EDV-Austausch mit dem UN-Sekretariat (noch) nicht besteht. Der Status der Vorgänge wird dabei nach der Ausschußpraxis aus bestimmten Dokumenten-Signaturen erkennbar. Die wichtigsten sind:

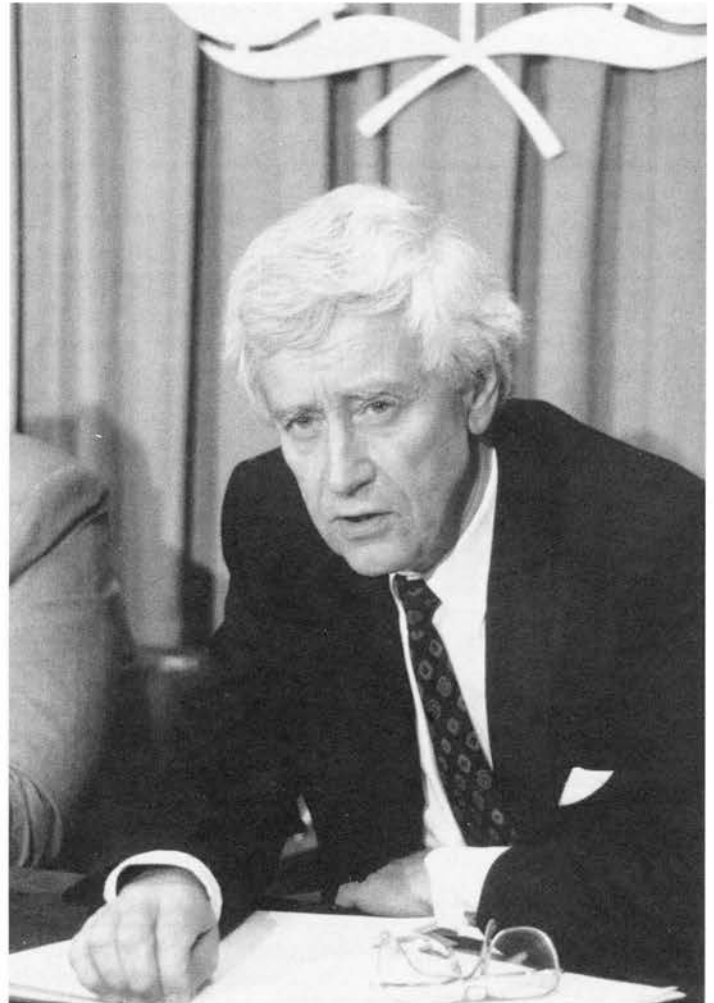
- COMM-Nummern (Communication) – eingehende Mitteilungen von Regierungen oder internationalen Organisationen, also Anträge auf humanitäre Ausnahmen (da diese von den Heimatstaaten vorgelegt werden müssen, auch wenn sie von Unternehmen oder Privatpersonen kommen);
- INF-Nummern (Information from Public Sources) – Informationen aus veröffentlichten Quellen, welche den Ausschußmitgliedern zu ihrer Unterrichtung oder Entscheidung, je nach Notwendigkeit, vorgelegt werden;
- OC-Nummern (Outgoing Communication) – in der Praxis Genehmigungen oder Ablehnungen für damit abgeschlossene und beantwortete Vorgänge beziehungsweise Notifizierungsbestätigungen.

Dazu führt das Sekretariat fortlaufend eine Übersicht über den Stand der Behandlung der seit der letzten Sitzung gestellten Anträge. Dieser sogenannten Statusliste – sie enthielt zum ehemaligen Jugoslawien wegen der großen Zahl der positiven Entscheidungen nur die Fälle von ›hold‹ oder ›blocked‹, zu Irak dazu auch die positiven Entscheidungen – kann entnommen werden, ob ein Antrag genehmigt wurde oder ob und wenn ja von welchen Ausschußmitgliedern ein Antrag abgelehnt (blocked) oder angehalten (hold) wurde. Bei den regelmäßigen Ausschußsitzungen werden die Statusliste und dazu alle Vorschläge, Berichte sowie Fragen von allgemeiner Bedeutung erörtert und entschieden, die seit der letzten Sitzung angefallen sind. Einzelne Probleme können auch immer wieder vertagt werden.

Bei der Entscheidungsfindung über Anträge auf humanitäre Ausnahmegenehmigungen werden von den Ausschußmitgliedern erkennbar bestimmte Hauptkriterien zugrundegelegt:

- Kann die fragliche Ware als grundlegendes ziviles Bedarfsgut eingestuft werden?
- Ist die Plausibilität des Antrags (insbesondere hinsichtlich Menge, Abnehmer und dergleichen) gegeben?
- Besteht die Gefahr des Mißbrauchs, insbesondere bei Gütern, die sowohl zivil als auch militärisch genutzt (dual use) werden können?

Es ist erkennbar, daß vor allem die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats darüber hinaus im Sinne einer gleichförmigen Praxis interne nationale Bewertungsregeln anwenden, die von den nationalen Administrationen (Finanz-, Wirtschafts- oder Handelsministerium, Zollbehörden, sogar Nachrichtendienste) vorgegeben werden. Diese internen Bewertungsregeln eines bestimmten Ausschußmitglieds werden nach einiger Zeit für die anderen Angehörigen des Ausschusses aus der Beobachtung der Praxis dieses Mitglieds erkennbar. Daher wissen zum Beispiel die übrigen Ausschußmitglieder erfahrungsgemäß bereits vorab, welches Mitglied bei bestimmten kritischen ›Dual-use‹-Gütern eine eigene vorsichtig-restriktive Linie verfolgt. Erwähnt werden sollte schließlich, daß vor allem der Jugoslawien-Ausschuß lange und in großem Umfang immer wieder mit einem Problem konfrontiert wurde, für das bisher keine sachgerechte Lösung gefunden wurde. Es handelt sich um das Phänomen der sogenannten spekulativen Anträge: Bestimmte Interessenten legen aus ihren eigenen Gründen (scheinbar) plausible, korrekte und an sich genehmigungsfähige Anträge sozusagen auf Vorrat oder auch zu Manipulationszwecken vor, wobei die De-facto-Erfüllungsrate der genehmigten Transaktionen jedoch erkennbar sehr viel niedriger liegt. In vielen Fällen mag dies legitime Gründe haben. Auf der anderen Seite wächst die Gefahr von Manipulationen und Sanktionsverletzungen, wenn zu einer bestimmten Zeit eine Vielzahl von humanitären Ausnahmegenehmigungen irgendwo vorhanden sind, zumal wenn diese an Dritte weitergegeben werden können.



Umfangreiche Kontrollen und Beschränkungen zusätzlich zu den schon zuvor verhängten Sanktionen erlegte die Resolution 687 des Sicherheitsrats vom 3. April 1991 Irak nach seiner Niederlage im Zweiten Golfkrieg auf. Mitzuwirken haben die irakischen Behörden an der Identifizierung und Zerstörung der Kapazitäten des Landes hinsichtlich der nuklearen, biologischen und chemischen Waffen. Die Überwachung erfolgt durch eine UN-Sonderkommission (vgl. Joachim Krause, Neuartiges internationales Regime mit Präzedenzwirkung? Die Kontrolle der irakischen Rüstung durch Vereinte Nationen und IAEA, VN 2/1992 S. 46 ff.); ihr Vorsitzender ist Rolf Ekéus aus Schweden (hier bei einer Pressekonferenz am Sitz der Weltorganisation Ende Juli 1991).

VI. Unterschiedliches Maß der Mitarbeit in den Ausschüssen

Die Sanktionsausschüsse werden von den Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats fast vollständig dominiert. Vor allem die Vereinigten Staaten, aber auch Großbritannien und Frankreich sowie in geringem Umfang auch Rußland betrachten die Sanktionen erkennbar primär als ›ihre‹ Angelegenheit. China hingegen ist in den Ausschüssen völlig untätig. Dies geht darauf zurück, daß China zwar seinerseits das Instrument der Sanktionen grundsätzlich ablehnt, andererseits jedoch nicht bereit ist, sich im Sicherheitsrat mit einer Verhinderung von Sanktionen durch ein Veto zu exponieren.

Die nichtständigen Mitglieder der Sanktionsausschüsse verhalten sich ihrerseits weitgehend entsprechend dieser Erwartungshaltung der dominierenden Ausschußmitglieder, auch wenn ihnen das Konsensprinzip formal die gleiche Stellung wie den Ständigen einräumt. Die deutsche Seite war dagegen mit systematischer Mitarbeit und Mitsprache insoweit unter den nichtständigen Ratsmitgliedern die Ausnahme, welche die Regel bestätigt. Unter ganz erheblichen Anstrengungen gelang es, eine den Ständigen Mitgliedern vergleichbare Position zu erreichen.

SECURITY COUNCIL COMMITTEE ESTABLISHED PURSUANT TO RESOLUTION 724 (1991) CONCERNING YUGOSLAVIA					
NOTIFICATION OR REQUEST TO SHIP GOODS UNDER PARAGRAPH 22 (a) or (b) OF SECURITY COUNCIL RESOLUTION 820 (1993) TO THE FEDERAL REPUBLIC OF YUGOSLAVIA (SERBIA AND MONTENEGRO) (page 1 of 2)					
(TO BE COMPLETED BY THE SECRETARIAT)					
COMM	REGISTRATION DATE	DEADLINE FOR OBJECTIONS (FOR REQUEST)			
(TO BE COMPLETED IN FULL BY PROSPECTIVE EXPORTING COUNTRY or INT'L ORG.)					
1 MISSION OR INTERNATIONAL ORGANIZATION			CERTIFYING SIGNATURE AND OFFICIAL SEAL		
2 DATE OF NOTIFICATION/REQUEST AND REFERENCE NUMBER			3 EXPECTED DATE OF SHIPMENT		
4 GOODS TO BE SHIPPED (name and/or description)	5 HS TARIFF CODE	6 QUANTITY 'N' NUMBERS	7 UNIT OF MEASUREMENT	8 VALUE IN NUMBERS	9 CURRENCY (DENOMINATION)
a)					
b)					
c)					
d)					
e)					
10 END USE OR END USER FOR ITEM(S) LISTED ABOVE IF APPROPRIATE					

(page 2 of 2)

11 ORIGINATING COMPANY (agency, organization, body or individual) - NAME AND ADDRESS
12 RECEIVING COMPANY (agency, organization, body or individual) - NAME AND ADDRESS
13 BORDER POINT OR PORT OF ENTRY INTO THE FEDERAL REPUBLIC OF YUGOSLAVIA (SERBIA AND MONTENEGRO) (ONE OF THOSE APPROVED BY THE COMMITTEE)
14 PARTICULARS OF THE MEANS OF TRANSPORTATION
15 ADDITIONAL INFORMATION, IF ANY (attach additional page if necessary)

IMPORTANT NOTICE

1. Provide only one item per line in Block 4.
2. HS Tariff Codes (Block 5) must be 6 digit codes of the International Harmonized System of Tariff Nomenclature as determined by the Customs Co-Operation Council in Brussels, Belgium. Requirement for HS Tariff Codes may be omitted in relation to supplies from international humanitarian agencies, shipments of personal effects and small humanitarian donations of no commercial value, in which case a list of items must be attached.
3. Information entered in Blocks 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12 must match shipping documents presented to customs officials.
4. In Block 10, information to be provided with regard to each item listed in Block 4. Applications providing this information will receive priority processing in the Committee.
5. Applications accompanied by supporting financial information such as copies of bona fide contracts, letters of credit, or other similar documentation, will receive priority processing in the Committee.
6. Incomplete, incorrect or illegible applications will be turned back by the Committee's Secretariat.

Die Aufgaben der Sanktionsausschüsse des Sicherheitsrats umfassen nicht zuletzt die Prüfung zahlreicher Anträge auf Ausnahmegenehmigungen; die für einen derartigen Antrag erforderlichen Angaben ergeben sich aus diesem Formular des Jugoslawien-Ausschusses.

Während weithin bekannt ist, welche enormen Startvorteile die Ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat selbst genießen (eingespielte Koordination, Veto-Verhandlungsmacht, lückenlose Erfahrung, absolut sichere Beherrschung der Verfahren und Präzedenzen und so fort) und welche sehr starke Position sie damit in diesem Hauptorgan der Vereinten Nationen einnehmen, ist weniger bekannt, daß dieses Ungleichgewicht in den Sanktionsausschüssen fast noch größer ist. Dazu tragen insbesondere folgende Faktoren bei:

- > Eine profunde und engagierte Mitarbeit in den Ausschüssen, vor allem die Prüfung der umfangreichen und oft sehr speziellen, technischen Fragen und Dokumente verlangt erheblichen Zeit- und Personaleinsatz, den viele kleinere Delegationen nicht aufbringen können.
- > Der Wissens- und Erfahrungsvorsprung der Ständigen Mitglieder kommt bei der oft langfristigen Erörterung von Fragen in den Sanktionsausschüssen besonders zum Tragen und erschwert den nichtständigen Mitgliedern den Einstieg.
- > Während die Ständigen Mitglieder des Rates die in den Sanktionsausschüssen besprochenen Themen umfassend wahrnehmen, deutet das Verhalten der meisten nichtständigen Mitglieder darauf hin, daß sie diese Fragen als nicht von nationalem Interesse ansehen oder vom Kosten-Nutzen-Verhältnis der zudem oft sehr spezialisierten Ausschubarbeit her als uninteressant bewerten.

Die Ständigen Mitglieder nutzen dagegen systematisch die mit ihrer permanenten Mitgliedschaft verbundene lückenlose Kenntnis von Tätigkeit und Entscheidungen der Ausschüsse seit deren Bildung (diese Informationen sind Außenstehenden im allgemeinen nicht zugänglich). Unter entsprechend großem personellem Einsatz in den UN-Missionen in New York, aber auch in den Hauptstädten werden Expertise und Kenntnisse der verschiedensten Bereiche der Regierung und Verwaltung – von Zollbehörden über Finanzministerium, Zentralbank, Nachrichtendiensten bis hin zur Marine – für die Ausschubarbeit verfügbar gemacht. Mit klaren politischen Zielsetzungen geht dabei auch die Bereitschaft einher, die mit einer ablehnenden Haltung eventuell verbundene Isolierung hinzunehmen. In diesem Sinne üben die USA den stärksten Einfluß auf die Arbeit der Ausschüsse aus. In bezug auf Irak, Jugoslawien und Libyen verstehen sie sich als »Wächter der Sanktionen«. Sie sind von ihnen voll bewußten negativen Erfahrungen geprägt, unterstellen vielfach bei humanitären Anträgen die Absicht des Unterlaufens der Sanktionen, lassen im Zweifelsfall ihre Bedenken überwiegen und bringen dann den Antrag zu Fall.

Als Gegenspieler zu den Vereinigten Staaten trat dabei im Jugoslawien-Ausschuß Rußland und im Irak-Ausschuß oft Frankreich auf. Rußland engagierte sich dazu primär im Jugoslawien-Ausschuß, und zwar – gemäß seiner allgemeinen politischen Linie – pro-serbisch und anti-kroatisch; in dem Irak- und dem Libyen-Ausschuß kam es gelegentlich zu allgemeinen Interventionen zugunsten »humanitärer Belange«.

Großbritannien arbeitet in den Sanktionsausschüssen überall sehr professionell und pragmatisch-sachkompetent mit. In dieser Mitarbeit wird auch das Bemühen sehr deutlich, die UN-Sanktionsregime so wirksam und glaubwürdig wie möglich zu machen.

VII. Deutsche Mitgliedschaft und Mitarbeit

Die erstmalige Mitarbeit in den UN-Sanktionsausschüssen hat auf ihre Weise nachdrücklich unter Beweis gestellt, wie wichtig für Deutschland die Mitgliedschaft im Sicherheitsrat (und mittelfristig die Erreichung des Ziels der Ständigen Mitgliedschaft im Rat) ist. Wir hatten zum ersten Mal Zugang zu Informationen und Entscheidungsprozessen, die für uns als wichtige Exportnation von großer Bedeutung sind. Wie sehr die Sanktionen unser Land wirtschaftlich

betreffen, kommt auch dadurch zum Ausdruck, daß wir – abgesehen von den jeweiligen unmittelbaren Nachbarn der Sanktions-Zielländer (Bulgarien und Ungarn im Falle der Bundesrepublik Jugoslawien, Jordanien und Türkei im Falle Iraks) der größte Antragsteller für humanitäre Ausnahmegenehmigungen sind. Mitunter haben diese Anträge einen Umfang von mehreren Millionen DM. Darin drückt sich neben dem wirtschaftlichen auch das humanitäre Engagement der Deutschen aus.

Konkret hat die deutsche Mitgliedschaft folgende Vorteile gebracht:

- verbesserte Beratung deutscher Stellen bei Anträgen durch genaue Kenntnis der Lage im Ausschuß;
- verbesserte Möglichkeiten, auf die Antragsbearbeitung im Sekretariat einzuwirken;
- verbesserte Möglichkeiten, bei Auslegungsentscheidungen der Ausschüsse auf eine Auslegung hinzuwirken, die mit unserer nationalen Rechtsordnung und Praxis harmoniert.

Schließlich ist zu erwähnen, daß allein das Faktum unserer Mitgliedschaft – ohne jede parteiische oder gar manipulatorische Einflußnahme hinter den Kulissen – die Chancen für die Behandlung deutscher Anträge erkennbar verbessert hat. Dies wird verständlich aus der Erfahrungstatsache, daß die Anträge anderer Ausschußmitglieder durchweg von den weitestgehend allein aktiven Mitgliedern USA, Großbritannien, Frankreich und Rußland wohlwollender geprüft werden als Anträge von Nicht-Mitgliedern. Gegenüber den anderen Ausschußmitgliedern, die die Entscheidungspraxis der Ausschüsse kennen und vergleichen können, ergibt sich eine faktische Rechenschafts- und Erklärungspflicht bei einer Ablehnung. Zum anderen sind diese Mitglieder dann häufig auch selbst Antragsteller und müssen befürchten, daß ihre eigenen Anträge dann von dem Ausschußmitglied, das Opfer ihrer Ablehnung wurde, blockiert werden.

Generell werden die durch die deutsche Mitgliedschaft in den Sanktionsausschüssen gewonnenen vertieften Erfahrungen und die damit verbundene Sanktionsexpertise unserem Land auch nach dem Ausscheiden aus dem Sicherheitsrat zugute kommen. Dies gilt erst recht, wenn wir unser Ziel erreichen, Ständiges Mitglied des Rates zu werden.

VIII. Fazit: Doch keine stumpfe Waffe

Es kann kaum verwundern, daß Sanktionsregime und die vom Sicherheitsrat dabei geprägte Praxis weiterhin oft kontrovers diskutiert, von mancher Seite sogar harsch kritisiert werden.⁵ Dies gilt auch für die Arbeit der Sanktionsausschüsse, die ihrerseits ein Teil des in den letzten Jahren unter der Ägide des Sicherheitsrats fortentwickelten Sanktions-Instrumentariums sind.

Vieles an dieser Kritik ist sehr verständlich. Dies gilt um so mehr, wenn man der derzeitigen Praxis des Sicherheitsrats und der internationalen Gemeinschaft gedanklich ein Ideal-Modell gegenüberstellt, bei der beispielsweise eine künftige supranationale Sanktionsbehörde mit größter Kompetenz und Effizienz ein bestimmtes Sanktionsregime gegenüber einem internationalen Rechtsbrecher durchsetzen würde, unter voller Wahrung humanitärer Anliegen und Rechtssicherheit für alle Betroffenen. Solche Modelle sind denkbar, sie werden die weitere internationale Diskussion gewiß befruchten.

So weit ist die internationale Gemeinschaft aber bisher noch nicht. Es trifft zu, daß die derzeitige Sanktionspraxis von mancherlei Beschränkungen, sogar Defiziten gekennzeichnet ist. Zugleich beruhen diese Mängel und Widersprüche – und dies wird bei ruhiger Betrachtungsweise recht deutlich – weithin darauf, daß Sanktionsregime und die dabei verfolgte Praxis typischerweise, ja zwangsläufig vielfältigen Kompromißcharakter tragen. UN-Sanktionsregime und die damit verbundene spezifische Praxis der UN-Zusammenarbeit

erscheinen als ein Bereich, in dem sich gleich mehrere bedeutsame Kompromißnotwendigkeiten und Zielkonflikte überlagern. Drei Beispiele können dies verdeutlichen:

- Es ist offenkundig, daß der aus dem humanitären Gebot folgende politische Druck, bei Entscheidungen über Sanktionsregime gleichzeitig möglichst weitreichende humanitäre Ausnahmeregelungen einzubauen, seinerseits die Wirksamkeit der Sanktionen verringert, ja vereiteln kann. Für einen böswilligen Zielstaat, der die Sanktionen unterlaufen will, wird damit geradezu ein Anreiz für Mißbrauch und Manipulation geschaffen.
- In einer Welt, in der das Souveränitätsprinzip weiterhin dominierende Bedeutung hat und in der deswegen die konkrete Ausführung der Sanktionen weithin dem Ermessen der damit beauftragten Staaten (Nachbarstaaten!) überlassen bleibt, muß man fragen, ob es gerechtfertigt ist, ausgerechnet die Weltorganisation für die Mängel und Defizite verantwortlich zu machen.
- UN-Sanktionen haben – in Einklang mit der idealistischen Vision der Gründerväter der Organisation – allgemein etwas Utopisches an sich, welches die politische Wirklichkeit überschreitet und sich an ihr stößt. Denn wirksame Sanktionsregime setzen an sich qualitativ wie quantitativ ein derart hohes Maß an internationaler Zusammenarbeit – dauerhaft, gut durchorganisiert, effektiv – voraus, das über die von den Staaten im Rahmen der Vereinten Nationen derzeit sonst praktizierte Zusammenarbeit erkennbar hinausgeht.

Generell gilt, daß jeder Verbesserungsvorschlag, jede Maßnahme zu einer effizienteren, zugleich humanitären und rechtlich besser vertretbaren Durchführung von Sanktionen sich auch künftig zunächst in einem komplexen Interessengeflecht bewähren müssen wird, in dem vielfältige politische, wirtschaftliche und humanitäre Anliegen mit den Grundfragen von Staatensouveränität, internationaler Zusammenarbeit und Zwangsmaßnahmen aufeinandertreffen. Trotz dieser Schwierigkeiten ist auch die deutsche Seite aufgerufen, sich an solchen Reformüberlegungen aktiv zu beteiligen.

Bis dahin ist es nützlich, sich zur Sinnhaftigkeit von UN-Sanktionen in Erinnerung zu rufen, daß über lange Zeit die Jugoslawien-Sanktionen als stumpfe Waffe eingeschätzt wurden. Am 21. November 1995 jedoch unterzeichnete Präsident Milosevic in Dayton das Friedensabkommen. Seine Festlegungen haben mit lange hartnäckig verfolgten serbischen Zielsetzungen wenig gemein, weitreichende serbische Konzessionen waren erforderlich. Aus den zu dem Abkommen von Dayton führenden Verhandlungen ist immer wieder berichtet worden, daß ein Gesichtspunkt letztlich entscheidend für die Haltung der serbischen Seite war: der Wunsch, die UN-Sanktionen endlich loszuwerden.

Für die in diesem Beitrag vertretenen Auffassungen ist ausschließlich der Verfasser verantwortlich.

1 Sämtliche in diesem Beitrag genannten Resolutionen sind in deutscher Sprache in dieser Zeitschrift abgedruckt (siehe auch die Liste auf S. 104ff. dieser Ausgabe); der englische Text kann über Internet bei den UN in New York über folgende Kennung abgerufen werden: <http://www.un.org/Documents>.

2 Siehe etwa den Stichwortbeitrag »Sanktionen« von Ulrich Beyerlin in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen. 2. Aufl., München 1991, S. 721ff., mit weiteren Fundstellen. Die Unvollständigkeit dieser Darstellung macht zugleich deutlich, welche eindrucksvolle Entwicklung die UN-Sanktionsregime und die damit verbundene Praxis seit 1991 genommen haben.

3 Siehe zu den Irak-Sanktionen Carl-August Fleischhauer, Wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen in Recht und Praxis der Weltorganisation. Die Anwendung von Sanktionen durch die Vereinten Nationen in der Golfkrise, VN 2/1991 S. 41ff., sowie Alan Dowty, Zwiespältige Erfahrungen mit Sanktionen – das Beispiel Irak, in: Europa-Archiv, Folge 11/1994, S. 315ff. Vgl. auch Ursula Heinz / Christiane Philipp / Rüdiger Wolfrum, Zweiter Golfkrieg: Anwendungsfall von Kapitel VII der UN-Charta, VN 4/1991 S. 121ff.

4 Als Beispiel: UN Doc. A/49/356 v. 9.9.1994 (Economic assistance to States affected by the implementation of the Security Council resolutions imposing sanctions against the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro). Report of the Secretary-General).

5 Ein Beispiel für eine solche Kritik liefert Paul Conlon, Die fragwürdige Sanktionspraxis der UNO, in: Außenpolitik, Heft 4/95.