Der Schatten Saddams

Die Vereinten Nationen auf der Suche nach zielgerichteten Sanktionen

MICHAEL BRZOSKA

Für den Fall von »Bedrohung oder Bruch des Friedens« sind in der Charta der Vereinten Nationen im Kapitel VII zwei Instrumente ihres für die Wahrung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit verantwortlichen Hauptorgans – des Sicherheitsrats – vorgesehen: militärische Maßnahmen nach Artikel 42 und, in der Logik der Charta direkt davor gestellt, Maßnahmen »unter Ausschluß von Waffengewalt«. Als Beispiele für letztere nennt Art. 41 verschiedene Formen der Unterbrechung internationaler Beziehungen, so des Handels und der Kommunikation. Sanktionen haben also einen herausgehobenen Platz in der Sicherheitsarchitektur der Vereinten Nationen: sie sind das letzte der nicht-militärischen Instrumente des Sicherheitsrats und gegenüber dem letzten Mittel, den militärischen Maßnahmen, insoweit privilegiert, als jene nur zur Anwendung kommen sollen, wenn der Rat der Auffassung ist, »daß die in Artikel 41 vorgesehenen Maßnahmen unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben« (Art. 42).

Die Blockade des Sicherheitsrats während des Kalten Krieges verhinderte weitgehend die Anwendung des Art. 41. Sanktionen wurden seitens der Vereinten Nationen vor 1990 lediglich in zwei Fällen – Südrhodesien 1966 und Südafrika 1977 – verhängt, und nur einer davon betraf einen Mitgliedstaat der Weltorganisation. Sie galten als »eher untypische Ausnahmefälle«, setzten aber »hinsichtlich der Bildung von Sanktionsausschüssen und ihres allgemeinen Mandats bedeutsame Präzedenzfälle«, wie Hans-Peter Kaul in dieser Zeitschrift hervorgehoben hat[1]. Diesen Nebenorganen des Sicherheitsrats, deren Mitgliedschaft jeweils mit der Mitgliedschaft des Rates identisch ist, obliegt die Überwachung des jeweiligen Sanktionsregimes, für dessen Umsetzung die UN-Mitgliedstaaten selbst verantwortlich sind. Die Ausschüsse mußten ihre Rolle erst finden; Anfang 2001 bestanden gleichzeitig zehn derartige Gremien[2]. Denn seit 1990 sind Sanktionen zu einem vergleichsweise häufig angewandten Instrument geworden. Bezeichnenderweise betitelten die beiden US-amerikanischen Sanktionsexperten David Cortright und George Lopez ihre umfassende Analyse der Sanktionen der neunziger Jahre »Das Jahrzehnt der Sanktionen«[3].

Mit der häufigeren Verhängung von Sanktionen wurde aus einem eher theoretischen ein sehr praktisches Instrument. Auf das UN-Sekretariat in New York und viele Mitgliedstaaten kamen ganz neue Probleme zu. Zwar besitzen einige Länder umfangreiche Erfahrungen mit nationalen oder regionalen Sanktionen[4], aber zu Beginn des letzten Jahrzehnts fehlte den Vereinten Nationen als Organisation und auch vielen ihrer Mitgliedstaaten das planerische und administrative Instrumentarium, um Sanktionen Wirksamkeit zu verleihen. Anfang der neunziger Jahre gab es, so der britische Sanktionsexperte Jeremy Carver, »große Einigkeit bei, aber wenig Wissen über UN-Sanktionen«[5].

Mit großen Hoffnungen auf durchschlagende Wirkung wurden zu Beginn der neunziger Jahre umfassende Sanktionen gegen Irak, Jugoslawien und Haiti sowie begrenzte Sanktionen in einer Reihe weiterer Fälle beschlossen. Sehr bald aber setzte heftige Kritik ein[6] – im Hinblick auf Irak besonders wegen der humanitären Konsequenzen[7], in den anderen Fällen vor allem wegen der weitgehenden Wirkungslosigkeit der Embargos. Cortright und Lopez klassifizieren in ihrer Übersicht drei Sanktionsfälle (Irak, Jugoslawien und Libyen) als Teilerfolge; bei vier weiteren verzeichneten sie zumindest Reaktionen der Betroffenen, und beim Rest – allesamt Waffenembargos – stellten sie keinerlei Wirkung fest. Gerade die Irak-Sanktionen, die der Bevölkerung Iraks schaden, aber das Regime offensichtlich stabilisierten, haben trotz des Teilerfolgs bei der Durchsetzung von Abrüstungsmaßnahmen zu einer grundsätzlichen Kritik an solchen Zwangsmaßnahmen geführt. Darüber hinaus haben die Probleme mit den verhängten Sanktionen dem Ansehen der Vereinten Nationen in der Weltöffentlichkeit Schaden zugefügt und häufig zu heftigem Streit unter den Mitgliedern des Sicherheitsrats Anlaß gegeben. Ende der neunziger Jahre gab es, so das Fazit von Jeremy Carver, »viel Wissen über, aber wenig Einigkeit bei UN-Sanktionen«.

Reformbemühungen

Diese Lage wird schon seit vielen Jahren von Sanktionsexperten und zunehmend auch von vielen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen als zutiefst unbefriedigend empfunden. Seit einiger Zeit mehren sich die Rufe nach einer Reform der Sanktionspraxis. Der damalige Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali hatte seit 1995 in seinem Jahresbericht an die Generalversammlung die Sanktionen als ineffektiv bezeichnet. Auch sein Nachfolger Kofi Annan hat die Sanktionspraxis mehrfach kritisiert und zu Verbesserungen aufgefordert, so zum Beispiel in seinem Millenniums-Bericht vom Frühjahr 2000, in dem Wirtschaftssanktionen ein »stumpfes und sogar kontraproduktives Werkzeug«[8] genannt werden.

Weiteren Schwung gewann die Reformbewegung durch die Initiative einzelner Staaten wie zunächst der Schweiz und dann Deutschlands. Die Regierung des Nichtmitgliedstaats Schweiz organisierte den nach dem Ort der Gespräche benannten ›Interlaken-Prozeß‹, in dessen Rahmen Sanktionsexperten von Regierungen, Finanzinstitutionen, nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), Forschungsinstituten und Universitäten die Probleme von Finanzsanktionen diskutierten[9]. Das Auswärtige Amt nahm dieses Modell auf und beauftragte das Internationale Konversionszentrum Bonn (BICC), in einer Reihe von Expertentreffen Vorschläge zur besseren Implementierung von Waffenembargos und Reisebeschränkungen entwickeln zu lassen[10]. Inzwischen hat die schwedische Regierung angekündigt, die Stafette aufzunehmen und eine weitere Folge von Expertentreffen zu organisieren. Insbesondere aber sind Aktivitäten im Sicherheitsrat selbst zu nennen, die seit 1998 die Reform der Sanktionen vorantrieben.

Die Ineffektivität der Waffenembargos kam nicht zuletzt deshalb verstärkt ins Blickfeld des Rates, weil der Handel mit Kleinwaffen und dessen Auswirkungen auf bewaffnete Konflikte zu einem Thema der UN wurde. So verabschiedete der Rat im September 1998 als eine Reaktionen auf den kritischen Bericht des Generalsekretärs zu den Konflikten in Afrika[11] seine Resolution 1196[12] , in der alle Mitgliedstaaten aufgefordert werden, die Waffenembargos der Vereinten Nationen effektiver umzusetzen. Insbesondere werden sie aufgefordert, die Verletzung von UN-Sanktionen zu einem Straftatbestand zu machen.

Ein weiter wesentlicher Faktor war die Kritik einiger Vorsitzender von Sanktionsausschüssen. So setzte der Vorsitzende des Ausschusses betreffend Sierra Leone der Jahre 1997/98, der Ständige Vertreter Schwedens Hans Dahlgren, gegen einige Widerstände durch, daß er in offizieller Mission die Region bereisen konnte. Seine Erkenntnisse waren ernüchternd: Waffenembargo und Reisebeschränkungen hatten vor Ort praktisch keine Wirkung. Der Vorsitzende des

Sanktionen nach Kapitel VII der UN-Charta

Land	Ausgangs-Resolution	Art der Maßnahme	Erweiterungen	Beendigung
Südrhodesien	232(1966)	umfassende Handelssanktionen		460(1979)
Südafrika	418(1977)	Waffenembargo		919(1994)
Irak	661(1990)	umfassende Wirtschaftssanktionen	1134(1997) Reisebeschränkungen	
Ehemaliges Jugoslawien	713(1991)	Waffenembargo	757(1992) umfassende Handelssanktionen, Flugverbot, Sport- und Kultursanktionen	1022(1995) 1074(1996)
Somalia	733(1992)	Waffenembargo		
Libyen	748(1992)	Waffenembargo, diplomatische Sanktionen, Flugverbot	883(1993) Finanzsanktionen	ausgesetzt, S/PRST/ 1999/10
Liberia	788(1992)	Waffenembargo		1343(2001)
Haiti	841(1993)	Öl- und Waffenembargo, Finanzsanktionen	917(1994) umfassende Wirtschaftssanktionen	944(1994)
Angola (UNITA)	864(1993)	Öl- und Waffenembargo	1127(1997) Reisebeschränkungen, Schließung von UNITA-Büros, begrenztes Flugverbot 1173(1998) Finanzsanktionen, Importverbot für nicht-zertifizierte Diamanten aus Angola	
Rwanda	918(1994)	Waffenembargo	997(1995) Erstreckung auf relevante Personen in den Nachbarstaaten	für Rwanda (Regierungsseite): 1011(1995)
Sudan	1054(1996)	diplomatische Sanktionen	1070(1996) Flugverbot (nicht in Kraft gesetzt)	
Sierra Leone	1132(1997)	Öl- und Waffenembargo, Reisebeschränkungen	1306(1996) Importverbot für nicht-zertifizierte Diamanten aus Sierra Leone	
Jugoslawien/ Kosovo	1160(1998)	Waffenembargo		
Afghanistan (Taliban)	1267(1999)	begrenztes Flugverbot	1333(2000) Waffenembargo, diplomatische Sanktionen, Ausweitung des Flugverbots, begrenzte Finanzsanktionen	Maßnahmen aus 1333 (2000) automatisch bei Nichtverlängerung am 18. Januar 2002
Äthiopien und Eritrea	1298(2000)	Waffenembargo		automatisch bei Nichtverlängerung am 16. Mai 2001
Liberia	1343(2001)	Waffenembargo, Importverbot für Diamanten aus Liberia und Reisebeschränkungen (mit zwei Monaten Wartefrist)		automatisch bei Nichtverlängerung am 6. Mai 2002

Irak-Ausschusses der Jahre 1997/98, Portugals Botschafter António Monteiro, versuchte – wiederum gegen Widerstand – eine Verbesserung der Arbeit der Sanktionsausschüsse durchzusetzen. Schließlich einigte sich der Sicherheitsrat auf 20 Verbesserungsvorschläge[13]. Wichtige Punkte waren eine größere Offenheit der Aktivitäten der Sanktionsausschüsse, eine Stärkung ihrer Rolle bei der Untersuchung von vermuteten Verstößen und die Berücksichtigung der humanitären Folgen.

Besonders aktiv zeigte sich der kanadische Botschafter und Vorsitzende des die Maßnahmen gegen die Bürgerkriegspartei UNITA in Angola überwachenden Ausschusses, Robert Fowler. Er führte zahlreiche Gespräche sowohl in der Region als auch in Europa und Nordamerika, um die Wege und Methoden der Sanktionenbrecher zu ermitteln. Er scheute sich nicht, in seinen Berichten auch Namen zu nennen und weitgehende Forderungen zu stellen, wie etwa die nach Stationierung von UN-Beobachtern in Ländern, aus denen Waffen an die UNITA gelangt sein sollen. Insbesondere betonte er die Bedeutung des Diamantenhandels als Finanzquelle der UNITA[14]. Um die vielfältigen Vermutungen zu erhärten, schlug er vor, eine Expertenkommission zwecks Vornahme weiterer Untersuchungen einzusetzen. Diesem Vorschlag folgte der Sicherheitsrat in seiner Resolution 1237 im Mai 1999[15], und die Expertenkommission unterbreitete im Februar 2000 den ›Fowler-Bericht‹[16], in dem zahlreiche Verstöße gegen die Angola-Sanktionen dokumentiert werden. Dazu gehören beispielsweise Waffenlieferungen aus Bulgarien oder Verletzungen der Reisebeschränkungen durch Burkina Faso und Côte d'Ivoire. Der Bericht wurde seines Faktenreichtums und seiner klaren Sprache wegen sehr gelobt, aber auch – insbesondere von den inkriminierten Staaten wie auch von Frankreich als Schutzmacht der Frankophonie in Afrika – kritisiert. Der Sicherheitsrat nahm in Resolution 1296 vom April 2000[17] zahlreiche der Vorschläge des Berichts auf, vor allem im Bereich des Diamantenhandels, konnte sich aber nicht zu Verurteilungen oder gar Strafmaßnahmen gegen einzelne Staaten entschließen. Statt dessen wurde eine weitere Expertengruppe (Monitoring Mechanism) eingesetzt. Diese hat die Erkenntnisse des Fowler-Reports im wesentlichen bestätigt[18]; ihr Mandat wurde am 19. April 2001 mit Resolution 1348 bis Ende Oktober dieses Jahres verlängert.

Die Darlegung Fowlers war nicht der erste Expertenbericht über Probleme bei der Implementierung von Sanktionen. Bereits 1995 war eine Kommission zur Untersuchung des Rwanda-Waffenembargos eingesetzt worden. Aber im Gegensatz zu deren Berichten[19] fand die Denkschrift Fowlers große Beachtung und wurde zum Auslöser für weitere Berichte, so zur Implementierung der Sanktionen gegen Sierra Leone[20], des Waffenembargos gegen Afghanistan[21] und über mögliche Maßnahmen unter Einschluß von Sanktionen im Hinblick auf die illegale Ausbeutung der natürlichen Ressourcen der Demokratischen Republik Kongo[22]. Der letztgenannte Sachverständigenbericht, der Vorwürfe insbesondere gegen die Regierungen und Streitkräfte Ugandas sowie Rwandas wegen der Ausplünderung des kongolesischen Ostens erhob, zog große internationale Aufmerksamkeit auf sich.

Ihren vorläufigen Höhepunkt fand die Debatte über mögliche Reformen der UN-Sanktionen Mitte April vergangenen Jahres. Zunächst wurde in der (privaten) Internationalen Friedensakademie in New York im Beisein des Generalsekretärs und einer großen Zahl von Vertretern der Mitgliedstaaten das eingangs erwähnte Buch von Cortright und Lopez vorgestellt und diskutiert; danach wurde im Sicherheitsrat offiziell weiterberaten[23]. Der Rat kam überein, »vorübergehend eine informelle Arbeitsgruppe des Rates einzusetzen«, um weitere Vorschläge zur Verbesserung der Gestaltung und der Umsetzung von Sanktionen zu diskutieren[24]. Der Abschlußbericht der Gruppe unter dem Vorsitz des Ständigen Vertreters Bangladeschs, Anwarul Karim Chowdhury, sollte bis zum 30. November 2000 vorgelegt werden. Auf Grund gravierender Differenzen über einzelne Fragen kam dieser Bericht noch nicht zustande.

Reformelemente

Einige Probleme der Sanktionspraxis und damit auch mögliche Aspekte einer Reform wurden bereits erwähnt; deren wesentliche Bestandteile sollen im folgenden systematischer beschrieben werden.

Gestaltung der Sanktionen

Praktisch alle Bemühungen zur Reform der Sanktionen gehen davon aus, daß Sanktionen stärker zielgerichtet (targeted) sein müssen als es insbesondere die allgemeinen wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen gegen Irak sind. Ziel von ›intelligenten‹ (smart) Sanktionen muß es sein, die politischen Entscheidungsträger des betroffenen Landes empfindlich zu strafen, dessen Bevölkerung aber möglichst zu schonen. Die alltagstheoretischen Vorstellungen, mit denen allgemeine Sanktionen begründet wurden – nämlich, daß die Entscheidungsträger auf Dauer der Erosion der Wirtschaft nicht tatenlos zusehen und daß die Bevölkerung irgendwann gegen die Verantwortlichen revoltiert – haben sich zum Beispiel im Falle Iraks mitnichten bestätigt[25]. Im Gegenteil: Die Verantwortlichen verdienen an den Sanktionen beziehungsweise an deren Umgehung, und die Bevölkerung leidet zwar, scheint dies aber eher der internationalen Gemeinschaft als dem diktatorischen Regime anzulasten.

Im genannten Sinne zielgerichtete Sanktionen sind allerdings in der Regel schwieriger umzusetzen als umfassende Wirtschaftsbeschränkungen. Die vom Sicherheitsrat in der Vergangenheit beschlossenen ›gezielten‹ Sanktionen – Finanzsanktionen, Reisebeschränkungen, die Belegung bestimmter Güter mit Importverboten (zum Beispiel für nicht-zertifizierte Diamanten aus Angola) oder Exportverboten (zum Beispiel für Waffen oder Öl) – hatten allesamt große Umsetzungsdefizite und waren damit natürlich auch nicht besonders ›intelligent‹. Zumindest die Vereinigten Staaten und Großbritannien sind deshalb nicht bereit, auf umfassende Wirtschaftssanktionen als Instrument des Sicherheitsrats zu verzichten (beziehungsweise im konkreten Fall Irak diese zu beenden). Andererseits ist es sehr unwahrscheinlich, daß gegenwärtig die Verhängung neuer umfassender Wirtschaftssanktionen gegen irgendein Land eine Mehrheit im Sicherheitsrat finden würde.

Ein wichtiger Faktor der ›Intelligenz‹ von Zwangsmaßnahmen ist, daß sie von den Mitgliedstaaten einheitlich interpretiert und angewandt werden. Das aber ist gerade bei zielgerichteten Sanktionen in der Vergangenheit häufig nicht der Fall gewesen. In Resolutionen sind oft Begriffe aufgetaucht, deren Bedeutung unklar war oder in unterschiedlichen Ländern unterschiedlich interpretiert wurde. Ein Beispiel ist, welche Güter ›Waffen‹ im Sinne der Resolutionen des Sicherheitsrats sind, ob zum Beispiel halbautomatische Gewehre dazu gehören oder nicht. Hier ist durch die mit den Namen ›Interlaken‹ und ›Bonn-Berlin‹ verbundenen Denkprozesse beträchtliche Pionierarbeit geleistet worden, die aber ihren Weg in die Beratungszimmer New Yorks noch finden muß.

Ein großes Problem besteht auch darin, daß Sanktionen regelmäßig verhängt werden, ohne daß vorher untersucht wurde, welche Wirkungen sie tatsächlich haben werden. Eine Ausnahme war das Flugverbot im Rahmen der Sudan-Resolution von 1996, das auf Grund eines Gutachtens des zum UN-Sekretariat gehörenden Büros für die Koordinierung der humanitären Angelegenheiten (OCHA) nicht in Kraft gesetzt wurde. Nach Aussagen des OCHA hätte vor allem die Bevölkerung unter den Auswirkungen gelitten. Im Falle der Demokratischen Republik Kongo war eine Expertenkommission unter anderem damit beauftragt worden zu untersuchen, welche Auswirkungen Sanktionen haben würden[26]. Aber auch Rückschritte sind zu vermelden. So wurde in der Afghanistan-Resolution 1333[27] ein Waffenembargo beschlossen und gleichzeitig – nicht vorgängig – die Einsetzung einer Expertenkommission, die untersuchen soll, wie das Waffenembargo überwacht werden kann.

Rolle des Sicherheitsrats

Sanktionen werden von den Mitgliedern des Sicherheitsrats beschlossen, sind aber für alle Mitgliedstaaten (Art. 25 der Charta) verbindlich und müssen von diesen entsprechend umgesetzt werden. Der Rat selbst befindet sich freilich (und nicht nur in der Frage der Sanktionen) in einer tiefen Krise[28]. Von vielen Mitgliedstaaten wird das Verhalten seiner Ständigen Mitglieder als wenig transparent und keineswegs kooperativ angesehen. Zahlreiche UN-Mitglieder kritisieren auch, daß der Rat im Gegensatz zur Generalversammlung den Art. 50 der Charta nicht ernst genug nehme, indem er wenig Interesse an den Problemen zeige, die einzelnen Staaten durch die Implementierung von Sanktionen entstehen. Schon Anfang 1991 hatte der damalige Rechtsberater der UN, Carl-August Fleischhauer, auf die »unbefriedigende Situation von Staaten, die durch ihre Beteiligung ... in wirtschaftliche und finanzielle Bedrängnis geraten sind« aufmerksam gemacht[29].

Oftmals wurden die Sanktionsbeschlüsse von zahlreichen UN-Mitgliedern nicht sonderlich ernst genommen. Ein Beispiel sind die in praktisch allen einschlägigen Resolutionen geforderten Berichte über die Umsetzung der Sanktionen. Nur eine Minderheit der Staaten, unter denen häufig nicht einmal alle Mitglieder des Sicherheitsrats waren, hat in der Vergangenheit solche Berichte an die Vereinten Nationen gesandt[30].

Sanktionsausschüsse

Der Sicherheitsrat delegiert vielfältige Aufgaben der Umsetzung von Sanktionen regelmäßig an Nebenorgane gemäß Art. 29 der Charta. Diese tagen in der Regel nichtöffentlich. Die Aktivitäten der Sanktionsausschüsse sind Schritt für Schritt, zum Beispiel durch die erwähnten Empfehlungen vom Januar 1999, transparenter geworden. So werden die wichtigsten Beschlüsse veröffentlicht – inzwischen auch im Internet[31] – und nach den Sitzungen regelmäßig Stellungnahmen abgegeben und Fragen beantwortet. Für Nichtmitglieder des Rates bleibt es allerdings deutlich schwieriger, auf dem laufenden zu bleiben, als für Mitglieder.

Die Arbeit der Sanktionsausschüsse war in der Vergangenheit vornehmlich durch die Beantragung von Ausnahmeregelungen bei der Durchführung von Sanktionen dominiert. Ausschüsse, in denen dies nicht oder selten vorkam, waren de facto inaktiv. Das hat sich geändert, insbesondere dann, wenn die Vorsitzenden eine aktive Rolle spielten. Kontrovers ist, auch im Chowdhury-Ausschuß, ob alle Beschlüsse, soweit sie nicht auf den Vorsitzenden delegiert wurden, immer einstimmig gefaßt werden sollen, wie dies bisher der Fall ist. Eine Reihe von Mitgliedern befürwortet Mehrheitsentscheidungen zumindest bei prozeduralen und humanitären Fragen, um die Arbeit in den Ausschüssen zu beschleunigen, was aber insbesondere bei den Vereinigten Staaten auf Widerstand stößt. Die USA argumentieren, daß bei Streitigkeiten der Sicherheitsrat entscheiden solle, was natürlich den fünf Ständigen Mitgliedern ein Einspruchsrecht gibt.

UN-Sekretariat

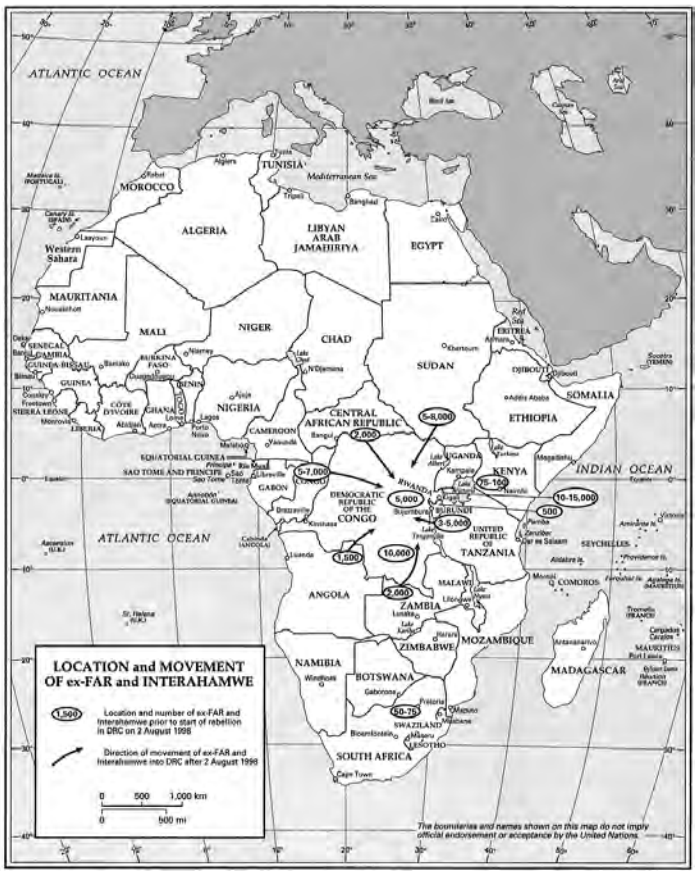
Das Sekretariat der Vereinten Nationen hat die Aufgabe, den Sicherheitsrat und dessen Sanktionsausschüsse bei der Umsetzung der beschlossenen Zwangsmaßnahmen zu unterstützen. Gerade für die nichtständigen Mitglieder des Rates ist das Sekretariat außerdem Anlaufpunkt für Informationen, Beschwerden und dergleichen. Allerdings ist die Ausstattung mit einer kleinen Zahl von Mitarbeitern angesichts der Vielfalt der Aufgaben deutlich zu gering. Die Beobachtung oder gar Überwachung von Sanktionen kommt viel zu kurz. Auch der regelmäßige Kontakt zu anderen Organen und Organisationen der Vereinten Nationen, die relevante Informationen über die Umsetzung von Sanktionen haben können, etwa zum UNDP, ist unzureichend. Es fehlen Fachleute für Spezialgebiete wie zum Beispiel den Handel mit Waffen oder Diamanten.

Bisher ist die Aufstockung der personellen, administrativen und finanziellen Kapazitäten des Sekretariats sehr begrenzt geblieben. Widerstand leisten sowohl die Staaten, die über eigene umfangreiche Überwachungsmöglichkeiten verfügen (die sie aber nicht mit den Vereinten Nationen teilen wollen) als auch Staaten, die grundsätz-

lich kritisieren, daß die UN zu wenig Geld für diejenigen Problembereiche ausgeben, die nach ihrer Ansicht wichtiger sind, etwa die wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Auch im Chowdhury-Ausschuß konnte bisher nur über den Vorschlag einer internen Umwidmung von Ressourcen innerhalb des Sekretariats Einigkeit erzielt werden.
Auch die Arbeit der bislang eingesetzten Expertengruppen leidet unter Ressourcenmangel. In der Regel müssen sie durch freiwillige Beiträge von Mitgliedstaaten finanziert werden, was zumindest für die erste Expertengruppe zu Rwanda ein erhebliches Problem darstellte. Es wäre administrativ einfacher und auch zeitsparend, wenn reguläre Haushaltsmittel für die Arbeit von Expertengruppen vorhanden wären oder entsprechende Expertise im UN-Sekretariat vorgehalten würde; um große Summen geht es in den einzelnen Fällen ohnehin nicht.

Humanitäre Aspekte und Ausnahmeregelungen
Zielgerichtete Sanktionen sind unter anderem dadurch definiert, daß sie möglichst geringe Auswirkungen auf die Bevölkerung haben. Konsequenterweise wird in den jüngsten Resolutionen festgelegt, daß die humanitären Auswirkungen der jeweiligen Zwangsmaßnahmen zu beobachten und im Rahmen einer regelmäßigen Überprüfung der Sanktionen im Sicherheitsrat diskutiert werden sollen. Das löst natürlich im konkreten Fall nicht das Entscheidungsproblem des Rates, ob der Nutzen einer Maßnahme die humanitären Kosten übersteigt.
Nur wenige Schritte weiter gekommen ist man bisher in der Frage der humanitären Ausnahmeregelungen. Zwar sehen inzwischen selbst Waffenembargos wie das gegen Äthiopien und Eritrea vom Mai 2000[32] die Möglichkeit humanitärer Ausnahmen etwa für die Lieferung von Minenräumgerät vor; letztlich muß aber auch hier der jeweilige Sanktionsausschuß entscheiden.

Implementierung
Sanktionen müssen von den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen umgesetzt werden. Dies geschieht häufig mit langen Verzögerungen und manchmal auch gar nicht. Das UN-Sekretariat hat gegenwärtig weder die Kapazität noch die Autorität, die Implementierungsberichte, so sie denn vorgelegt werden, auf Vollständigkeit und Sachgerechtheit zu untersuchen. Schon gar nicht kann es untätige Staaten zum Handeln zwingen. Allerdings hat sich das Sanktionsklima in den letzten Jahren deutlich gewandelt, wofür die genannten Aktivitäten sowohl Ausdruck als auch Grundlage sind. Das heißt aber weiterhin nicht, daß eine Entscheidung des Sicherheitsrats auf der nationalen Ebene rasch umgesetzt würde.
Ein gutes Hilfsmittel zumindest für die rechtliche Seite wäre es, wenn die Mitgliedstaaten (oder im Fall der westeuropäischen UN-Mitglieder die EU) Rahmengesetze hätten, mit denen UN-Sanktionen automatisch nationales Recht werden, das dann möglicherweise nur noch durch Rechtsverordnung oder Bekanntmachung für den konkreten Fall ausgefüllt werden müßte. Nur wenige Staaten haben solche Rahmengesetze. Deshalb ist im Rahmen des Interlaken-Prozesses ein Mustergesetz formuliert worden[33], das die Staaten nach Anpassung an ihre Rechtstraditionen und rechtlichen Grundlagen übernehmen können.
Eine Reihe von Staaten, oft gerade die in den vom jeweiligen Konflikt besonders betroffenen Regionen, hat deshalb Defizite in der Umsetzung von Sanktionen, weil die notwendigen Voraussetzungen – Grenzüberwachung, Luftkontrolle, Zoll oder Kriminalpolizei – fehlen oder sie überfordert sind. Diese Staaten brauchen Unterstützung in Form von Ausbildung, Geld und Personal. Dies ist keine neue Erkenntnis; sie findet sich bereits in Art. 49 der Charta: »Bei der Durchführung der vom Sicherheitsrat beschlossenen Maßnahmen leisten die Mitglieder der Vereinten Nationen einander gemeinsam handelnd Beistand.« Allerdings hat dies bisher, mit der Ausnahme



Die aus dem Lande geflohenen ehemaligen Streitkräfte (›ex-FAR‹) und Milizen (›Interahamwe‹) der im Juli 1994 gestürzten, für den Völkermord der 100 Tage verantwortlichen sogenannten Interimsregierung Rwandas »mißbrauchten die humanitäre Hilfe, die den rwandischen Flüchtlingen insbesondere durch den UNHCR zuteil wurde«. So eine von den UN berufene Untersuchungskommission, die 1998 diese Gruppen lokalisierte (UN Doc. S/1998/1096).

der Unterstützung der Überwachung des Jugoslawien-Embargos, wenig praktische Auswirkungen gehabt[34].

Überwachung durch die UN
Die Vereinten Nationen haben bei der Überwachung von Sanktionen eine zentrale Rolle, die sie aber nur in Ausnahmefällen wirklich ausgefüllt haben, so in Irak durch ihre Sonderkommission (UNSCOM)[35]. In den meisten anderen Fällen blieb das Sekretariat und damit weitgehend auch der jeweilige Sanktionsausschuß auf die Informationen der Mitgliedstaaten angewiesen. Wichtige Erkenntnisse können auch aus anderen Quellen – von NGOs, aus dem UN-System oder über die Medien – gewonnen werden. Während es noch 1998 große Bedenken einzelner Staaten dagegen gab, solche Informationen überhaupt zu berücksichtigen, ist dies inzwischen allgemein akzeptiert. Allerdings wird dadurch das Problem der Überlastung im UN-Sekretariat noch drängender, denn es kann nur eine begrenzte Menge an Informationen aufnehmen und adäquat verarbeiten.
Noch weniger ist es in der Lage, selbst Informationen nachzugehen. Die genannten Expertengruppen haben hier teilweise Abhilfe schaffen können, was eine kontinuierliche Arbeit des Sekretariats ergänzt, aber nicht ersetzt. Die mangelhafte Umsetzung und die unzureichende Überwachung bleiben auf absehbare Zeit die Achillesverse noch so ›zielgerichteter‹ Sanktionen.

Automatische Beendigung von Sanktionen
Sanktionen sind, auch wenn sie nicht immer hinreichende Wirkung entfalten, Zwangsmaßnahmen, die aufgehoben werden müssen, sobald die Friedensstörung beendet ist oder die Maßnahmen nicht mehr im angemessenen Verhältnis zum Anlaß stehen. Der Sicherheitsrat

hat sich aber mit der Beendigung von Sanktionen in der Vergangenheit schwer getan. Jede der fünf Vetomächte kann die Beendigung einer einmal beschlossenen Sanktion verhindern, auch wenn eine Mehrheit von Mitgliedern des Rates dies befürwortet. Zahlreiche Staaten, angeführt von Frankreich und Rußland, sind deshalb nur noch geneigt, Sanktionen mit zeitlicher Begrenzung (sunset clause) zuzustimmen. Erstmals setzten sie dies im Mai 2000 beim Waffenembargo gegen Äthiopien und Eritrea in der Resolution 1298[36] durch: wenn der Sicherheitsrat nicht anders entscheidet, ist dieses Embargo ein Jahr nach Inkrafttreten automatisch beendet. Auch die Afghanistan-Resolution 1333 vom Dezember 2000[37] hat eine Zeitbegrenzung von 12 Monaten.

Über Nutzen und Gefahren von Zeitbegrenzungen wird heftig gestritten. Sicher ist es sinnvoll, die Effektivität von Sanktionen regelmäßig zu überprüfen; dies war in der Vergangenheit nicht immer geschehen. Andererseits kann, gerade bei Waffenembargos, eine zu Beginn festgelegte Zeitbegrenzung dazu führen, daß die betroffenen Entscheidungsträger darauf hoffen, diese Periode überbrücken zu können. Die Debatte über die zeitliche Begrenzung von Sanktionen wird aber nicht über solche inhaltlichen Fragen geführt, sondern ist durch die Auseinandersetzungen über den Fall Irak geradezu vergiftet. Das ist auch ein Ausfluß der machtpolitischen Auseinandersetzungen im Sicherheitsrat. So wie ein Ständiges Mitglied allein ein Ende von Sanktionen verhindern kann, wenn zuvor keine Zeitbegrenzung festgelegt worden war, kann es auch die Fortsetzung einer Zwangsmaßnahme verhindern, wenn eine Begrenzung festgeschrieben ist. Die Frage der zeitlichen Limitierung ist eine der noch ungeklärten Fragen, die die Chowdhury-Arbeitsgruppe beschäftigen. Ohne Überspitzung läßt sich sagen, daß die aktuelle Debatte unter dem Eindruck der – etwa von Frankreich und Rußland einerseits sowie Großbritannien und den Vereinigten Staaten andererseits unterschiedlich ausgedeuteten – Erfahrungen mit den Irak-Sanktionen steht und sich somit in gewisser Weise im Schatten Saddam Husseins vollzieht.

Sekundärsanktionen

Ein weiteres strittiges Thema sind Maßnahmen im Falle erwiesener Verletzungen von Sanktionen durch Mitgliedstaaten oder bei einem Nichttätigwerden von UN-Mitgliedern gegen Verletzungen, die von ihrem Hoheitsgebiet ausgehen. In vielen Staaten ist das Brechen von UN-Sanktionen nicht strafbewehrt, oder es sind nur geringe, nicht präventiv wirkende Strafen vorgesehen. Zwar könnte der Sicherheitsrat, wenn die Sanktionsverletzungen die Voraussetzung des Art. 41 der Charta, also die Gefährdung des Friedens, erfüllen, Sanktionen auch gegen diesen Staat verhängen. Dies scheint aber vielen UN-Mitgliedern schon als Gedanke so abwegig, daß bereits der Begriff der ›Sekundärsanktionen‹ (secondary sanctions) vielerorts tabu ist.

Anderseits ist in zwei Resolutionen (zu Angola und Sierra Leone) beschlossen worden, daß sich der Sicherheitsrat bei erwiesenen Verletzungen »geeignete Maßnahmen« vorbehält. Im Februar 2001 beschloß der Rat ein neues Sanktionsregime gegen Liberia, das der Unterstützung der Bürgerkriegspartei RUF in Sierra Leone beschuldigt wurde, wobei die meisten Maßnahmen erst nach einer Frist von drei Monaten wirksam werden sollten. Diese Resolution 1343[38] des Rates ist damit der erste Fall, in dem einem UN-Embargo ein sekundäres gegen einen Embargobrecher nachgefolgt ist.

Schwieriger Weg zu zielgenauen Maßnahmen

Sanktionen des Sicherheitsrats haben die häufig in sie gesetzten Hoffnungen in den letzten Jahren nur ansatzweise erfüllen können – entweder hatten sie ein hohes Maß an unerwünschten Nebenfolgen oder sie waren überwiegend wirkungslos. Es besteht weitgehend Einigkeit darüber, daß Design und Implementierung von Sanktionen verbessert werden müssen, gerade weil auf sie als das letzte nichtmilitärische Instrument des Sicherheitsrats nicht verzichtet werden kann. Weitgehende Übereinstimmung besteht auch darin, die Entwicklung und Umsetzung ›gezielter‹ Sanktionen voranzutreiben. Hierzu gibt es wichtige Ansätze in der Weltorganisation selbst; unterstützt wurden sie zum Beispiel durch Arbeiten in Kanada, der Schweiz und Deutschland.

In den beiden letzten Jahren waren manche Fortschritte zu verzeichnen, doch der Teufel steckt bekanntlich im Detail. Das Ziel ›intelligenter‹ Sanktionen trifft rasch auf Zustimmung, doch in vielen Einzelfragen bestehen bei den Mitgliedstaaten unterschiedliche Auffassungen fort, wie Sanktionen denn ›intelligent‹ gemacht werden können.

---

1 Hans-Peter Kaul, Die Sanktionsausschüsse des Sicherheitsrats. Ein Einblick in Arbeitsweise und Verfahren, VN 3/1996 S. 96ff. Generell zur Praxis des Rates in den letzten Jahren ders., Arbeitsweise und informelle Verfahren des Sicherheitsrats. Beobachtungen eines Unterhändlers, VN 1/1998 S. 6ff.
2 Aufgelistet sind sie mit ihren Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden in VN 1/2001 S. 41. Vorsitzender ist jeweils ein Diplomat aus einem der dem Rat angehörenden Staaten in persönlicher Eigenschaft; für den Vizevorsitz hingegen werden jeweils zwei Mitgliedstaaten des Rates benannt. Eine ungeschriebene Regel besagt, daß weder Vorsitzender noch Vizevorsitzende aus dem Kreis der Ständigen Mitglieder des Rates kommen.
3 David Cortright / George Lopez, The Sanctions Decade. Assessing UN Strategies in the 1990s, Boulder 2000.
4 Übersicht bei Gary C. Hufbauer / Jeffrey J. Schott / Kimberley Ann Elliot, Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy, Washington 1990 (2nd ed.).
5 Diskussionsbeitrag auf einem Expertenseminar im Auswärtigen Amt am 5.12.2000; im Internet abrufbar unter der Kennung http://www.smartsanctions.de.
6 Vgl. Manfred Kulessa, Von Märchen und Mechanismen. Gefahren und Chancen der Sanktionen des Sicherheitsrats, VN 3/1996 S. 89ff., oder Jean-Pierre Chevènement, Standpunkt: Unmenschliche Embargos, VN 3/1996 S. 93f.
7 Vgl. etwa Hans Graf Sponeck, Ending the Iraq Impasse, in: Global Dialogue, Vol. 2, No. 3, 2000, S. 55ff.
8 UN-Dok. A/54/2000 (Wir, die Völker: Die Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert. Bericht des Generalsekretärs) v. 27.3.2000, Ziff. 232.
9 Informationen unter: www.smartsanctions.ch.
10 Dazu Michael Brzoska (ed.), Smart Sanctions. The Next Step: Arms Embargoes and Travel Sanctions, Baden-Baden i.E.
11 A/52/871-S/1998/318 (Konfliktursachen und die Förderung dauerhaften Friedens und einer nachhaltigen Entwicklung in Afrika. Bericht des Generalsekretärs) v. 13.4.1998.
12 Text: VN 2/1999 S. 71.
13 S/1999/92 v. 29.1.1999 (Text: VN 6/2000 S. 221f.). – Zahlreiche Dokumente zur Arbeit der Sanktionsausschüsse des Sicherheitsrats unter: www.un.org/sc/committees/sanctions/documents.htm.
14 UN Doc. S/1999/147 v. 12.2.1999; S/1999/509 v. 4.5.1999.
15 Text: VN 4/1999 S. 147f.
16 S/2000/203 v. 10.3.2000.
17 Text: VN 4/2000 S. 153ff.
18 S/2000/1225 v. 21.12.2000; S/2001/363* v. 18.4.2001.
19 Der Abschlußbericht S/1998/1096 v. 18.11.1998 wurde zunächst ein Jahr lang unter Verschluß gehalten, bevor er veröffentlicht wurde.
20 S/2000/1195 v. 20.12.2000.
21 Verhängt mit Resolution 1333 v. 19.12.2000 (Text: VN 1/2001 S. 27ff.). Der Bericht liegt noch nicht vor.
22 S/2001/49 v. 16.1.2001 und S/2001/357 v. 12.4.2001, beruhend auf S/PRST/2000/20 v. 2.6.2000 (Text: VN 3/2000 S. 119).
23 S/PV.4128 v. 17.4.2000.
24 S/2000/319 v. 17.4.2000 (Text: VN 6/2000 S. 222).
25 Siehe z.B. Andrew Mack / Asif Khan, The Efficacy of UN Sanctions, in: Security Dialogue, No. 3/2000, S. 279ff.
26 Siehe Anm. 22.
27 Text: VN 1/2001 S. 27ff.
28 Siehe Tono Eitel, The UN Security Council and its Future Contribution in the Field of International Law, in: Jochen A. Frowein / Rüdiger Wolfrum (eds.), Max Planck Yearbook of United Nations Law. Vol. IV, 2000, London etc. 2000, S. 53ff.
29 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.(44).
30 Loretta Bondi, Arms Embargoes: A View from a Concerned NGO, in: Brzoska (Anm. 10).
31 www.un.org/documents/scinfo.htm.
32 Verhängt mit Resolution 1298 v. 17.5.2000 (Text: VN 6/2000 S. 215f.).
33 Im Rahmen des Bonn-Berlin-Prozesses wurde der Text weiterentwickelt; näheres unter: www.smartsanctions.de.
34 Siehe W. Andy Knight, The United Nations and Arms Embargo Verification, New York 1998.
35 Hierzu Joachim Krause, Neuartiges internationales Regime mit Präzedenzwirkung? Die Kontrolle der irakischen Rüstung durch Vereinte Nationen und IAEA, VN 2/1992 S. 46ff.
36 Siehe Anm. 32.
37 Siehe Anm. 27.
38 Text: S. 76ff. dieser Ausgabe.