

# Arbeitspapiere

zu Problemen

der Internationalen Politik

und der Entwicklungsländerforschung

---



**Dirk Oetjen**

Möglichkeiten und Grenzen von UN-Sanktionen  
(nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen) zur  
Friedenssicherung und friedlichen Streitbeilegung

**Nr. 45/2006**

---

**FORSCHUNGSSTELLE DRITTE WELT**

---

am Geschwister-Scholl-Institut  
für Politische Wissenschaft der  
Ludwig-Maximilians-Universität München

**Herausgeber: Mir A. Ferdowsi und Peter J. Opitz**

**Dirk Oetjen**

Möglichkeiten und Grenzen von UN-Sanktionen  
(nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen) zur  
Friedenssicherung und friedlichen Streitbeilegung

**Nr. 45/2006**

Die vorliegende Untersuchung ist die überarbeitete Fassung einer im März 2005  
bei PD Dr. Mir A. Ferdowsi am GSI eingereichten Magisterarbeit.  
Der Autor absolviert zur Zeit eine Ausbildung an der Journalistenschule Axel Springer.

ISSN 1861-6437

**Oettingenstraße 67, 80538 München, Telefon (089) 2180-9094/9099**

## Inhaltsverzeichnis

|           |                                                                                                           |       |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| 1.        | Einleitung                                                                                                | S. 5  |
| 1.1       | Einführung in die Thematik                                                                                | S. 5  |
| 1.2       | Forschungsstand                                                                                           | S. 7  |
| 1.3       | Eingrenzung, Ziel und Aufbau der Arbeit                                                                   | S. 10 |
| 2.        | UN-Sanktionen als Instrument der kollektiven Friedenssicherung                                            | S. 12 |
| 2.1       | Zum Sanktionsbegriff                                                                                      | S. 12 |
| 2.2       | Lehren aus dem Völkerbund: Die Entstehung eines Sanktionssystems zur Friedenssicherung                    | S. 13 |
| 2.3       | Die rechtlichen Grenzen des Sicherheitsrates im Rahmen von nichtmilitärischen Sanktionen nach Kapitel VII | S. 14 |
| 2.3.1     | Befugnisse des Sicherheitsrates im Rahmen der UN-Charta                                                   | S. 14 |
| 2.3.2     | Bindung an das Völkerrecht und die Menschenrechte                                                         | S. 16 |
| 2.3.3     | Der Konflikt zwischen den Verpflichtungen Friedenssicherung und Menschenrechtsschutz                      | S. 18 |
| 2.4       | Sanktionsentstehung: Bedingungen und Folgen von Sanktions-Resolutionen                                    | S. 19 |
| 3.        | Ziele und Formen der nichtmilitärischen UN-Sanktionen                                                     | S. 21 |
| 3.1       | Zielsetzung und Ausweitung der „Formel“ Friedenssicherung                                                 | S. 21 |
| 3.2       | Sanktionsarten gemäß Artikel 41 UN-Charta                                                                 | S. 24 |
| 3.2.1     | Umfassende Sanktionen                                                                                     | S. 24 |
| 3.2.2     | Gezielte Sanktionen als Alternative zu umfassenden Sanktionen                                             | S. 25 |
| 3.2.2.1   | Abgrenzung von partiellen Sanktionen                                                                      | S. 25 |
| 3.2.2.2   | Fokussierung auf Streitkräfte: Waffenembargos                                                             | S. 27 |
| 3.2.2.3   | Eliten und Einzelpersonen als Sanktionsziel: Finanz-, Reise- und diplomatische Sanktionen                 | S. 28 |
| 3.2.2.4   | Die Bedeutung von „Konfliktgütern“                                                                        | S. 31 |
| 4.        | Probleme beim Design und bei der Implementierung von nichtmilitärischen UN-Sanktionen                     | S. 34 |
| 4.1       | Sanktionspolitik im Sicherheitsrat                                                                        | S. 34 |
| 4.1.1     | Wahl der Sanktionsart                                                                                     | S. 36 |
| 4.1.1.1   | Umfassende Sanktionen als Fehlgriff                                                                       | S. 36 |
| 4.1.1.1.1 | Ausbleiben des politischen Drucks durch innerstaatliche Opposition                                        | S. 37 |
| 4.1.1.1.2 | Kritik und Reaktionen auf humanitäre Nöte                                                                 | S. 41 |
| 4.1.1.2   | Auswahl aus dem Instrumentarium gezielter Sanktionen                                                      | S. 44 |
| 4.1.2     | Formulierung der Resolutionen                                                                             | S. 45 |
| 4.1.3     | Impact Assessment                                                                                         | S. 46 |

|         |                                                                             |        |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------|--------|
| 4.1.4   | Beendigung von Sanktionen: Verkehrtes Veto und „hidden agendas“             | S. 49  |
| 4.1.5   | Sanktionen – Einsatz als Verhandlungsmittel?                                | S. 50  |
| 4.1.6   | Fazit: Sanktionen als Politikum                                             | S. 52  |
| 4.2     | Die Arbeit der Sanktionsausschüsse                                          | S. 53  |
| 4.2.1   | Verfahrensdefizite                                                          | S. 54  |
| 4.2.2   | Einholen von Informationen zu Sanktionslisten und Sanktionsverstößen        | S. 57  |
| 4.2.3   | Fazit                                                                       | S. 67  |
| 4.3     | Mitgliedsstaaten als Verantwortliche für die Implementierung von Sanktionen | S. 67  |
| 4.3.1   | Unwillen zur Umsetzung                                                      | S. 68  |
| 4.3.2   | Interpretationsspielraum bei Sanktionsvorgaben                              | S. 72  |
| 4.3.3   | Mangelnde Mittel zur Umsetzung                                              | S. 74  |
| 4.3.3.1 | Gesetzeslage                                                                | S. 74  |
| 4.3.3.2 | Internationale Harmonisierung                                               | S. 76  |
| 4.3.3.3 | Infrastruktur                                                               | S. 79  |
| 4.3.4   | Staaten als unbeabsichtigte Sanktionsopfer                                  | S. 81  |
| 4.3.5   | Fazit                                                                       | S. 85  |
| 5.      | „The next Steps“: Regimeübergreifende Reformvorschläge                      | S. 87  |
| 5.1     | Sanktionsarten: Finanzsanktionen, Waffenembargos und Reisesanktionen        | S. 88  |
| 5.1.1   | Finanzsanktionen                                                            | S. 88  |
| 5.1.2   | Waffenembargos                                                              | S. 92  |
| 5.1.3   | Reise- und Flugsanktionen                                                   | S. 93  |
| 5.2     | Aspekte der Implementierung                                                 | S. 94  |
| 5.2.1   | Koordination                                                                | S. 94  |
| 5.2.2   | Kooperation                                                                 | S. 97  |
| 5.2.3   | Information                                                                 | S. 99  |
| 5.3     | Fazit                                                                       | S. 100 |
| 6.      | Zusammenfassung und Ausblick                                                | S. 102 |
|         | Abkürzungsverzeichnis                                                       | S. 107 |
|         | Literaturverzeichnis                                                        | S. 108 |

## 1 Einleitung

### 1.1 Einführung in die Thematik

Weltpolitische Debatten kreisen immer wieder - und verstärkt auch in jüngster Zeit - um die Frage nach dem richtigen Umgang mit Bedrohungen der internationalen Sicherheit. Diskutiert wird beispielsweise, wie Staaten wie Iran oder Nordkorea davon abgehalten werden können, Kapazitäten zur Herstellung von Nuklearwaffen zu entwickeln: Reicht es aus, ihnen wirtschaftliche Anreize in Aussicht zu stellen, oder soll man ihnen mit dem Einsatz militärischer Gewalt drohen? Auch die internationale Anti-Terror-Politik ist auf der Suche nach den Erfolg versprechendsten Mitteln zur Terrorbekämpfung. Die vorliegende Abhandlung wird sich vor dem Hintergrund dieser Problematik mit einer möglichen Kategorie von Maßnahmen bei Bedrohungen der internationalen Sicherheit und des Friedens befassen: den nichtmilitärischen UN-Sanktionen.

Mit dem Ende des Kalten Krieges löste sich im UN-Sicherheitsrat die ständige Konfrontation unter den ständigen Sicherheitsratsmitgliedern, die Jahrzehnte lang verhindert hatte, dass dieses Organ seine Hauptaufgabe – die Sicherung des internationalen Friedens – erfüllen konnte. Ohne die gegenseitige Blockade der Vetomächte konnte der Sicherheitsrat zu Beginn der 90er Jahre nun vermehrt jene Instrumente nutzen, die für den Fall einer „Bedrohung“ oder eines „Bruchs des Friedens“ in der UN-Charta in Kapitel VII vorgesehen sind. Zu diesen Instrumenten gehören auch Sanktionen, die in der Systematik der Charta nach den diplomatischen Streitbeilegungsinstrumenten von Kapitel VI genannt werden und in Kapitel VII den militärischen Maßnahmen (Artikel 42) unmittelbar vorangestellt sind. Dementsprechend gelten sie als zwingende, aber nichtmilitärische Mittel (Artikel 41).<sup>1</sup> Ihr Wirkungsgrad steht in einem Spektrum zwischen „words and wars“.<sup>2</sup>

Der neue Aktivismus der 90er Jahre wurde sichtbar in der beträchtlichen Zunahme der Resolutionen des Sicherheitsrates und der Vervielfachung größerer Friedenseinsätze und humanitärer Operationen. Auch die Zahl der Sanktionen stieg an: Während der Rat nur zwei Sanktionen in den ersten 45 Jahren seit Bestehen der Organisation erlassen hatte, und zwar gegen Südrhodesien 1966 und Südafrika 1977, verhängte er in den Neunzigern, dem „Jahrzehnt der Sanktionen“<sup>3</sup>, Zwangsmaßnahmen in den Fällen Irak (1990-2003, noch bestehendes Waffenembargo), ehemaliges Jugoslawien/bosnische Serben (1991 bzw. 1994-98), Libyen (1992-2003), Liberia (1992-2001), Somalia (seit 1992), Kambodscha (1992), Haiti (1993-94), Angola (1993-2002), Ruanda (seit 1994), Sudan (1996-2001), Sierra Leone

<sup>1</sup> Vgl. Brzoska, Michael: Der Schatten Saddams. Die Vereinten Nationen auf der Suche nach zielgerichteten Sanktionen, in: Vereinte Nationen 2/2001, S. 56-60, hier S. 56.

<sup>2</sup> Vgl. den Titel einer in Kürze erscheinenden Aufsatzsammlung: Wallenstein, Peter/Staibano, Carina (Hrsg.): International Sanctions. Between Wars und Words in the Global System, London 2005.

<sup>3</sup> So der Titel einer Abhandlung der Sanktions-Experten Cortright und Lopez. Vgl. Cortright, David/Lopez, George A.: The Sanctions Decade. Assessing UN Strategies in the 1990s, Boulder/London 2000, S. 1f.

(seit 1997), ehemaliges Jugoslawien/Kosovo (1998-2001) und Afghanistan/Taliban/Al-Qaida (1999).<sup>4</sup> Abgesehen davon verhängten UN-Mitgliedsstaaten mehr als drei Dutzend unilaterale, bilaterale oder regionale Wirtschaftssanktionen.<sup>5</sup> Seit Beginn des neuen Jahrhunderts wurden Sanktionen gegen Eritrea und Äthiopien (2000-2001), Liberia (erneut seit 2001), die Demokratische Republik Kongo (seit 2003) und die Elfenbeinküste (seit 2004) verhängt.<sup>6</sup> Hinzu kommen die im September 2001 beschlossenen allgemeinen Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, die zum Teil ebenfalls Sanktionen im Sinne Artikel 41 der UN-Charta darstellen.<sup>7</sup>

Die erste Sanktion nach Ende des Kalten Krieges erhob der Sicherheitsrat im August 1990 gegen den Irak. Das Sanktionsregime sollte die Meinung von UN-Sanktionen in der Öffentlichkeit am stärksten prägen. Nach der irakischen Invasion in Kuwait ergriff der Rat vier Tage später Maßnahmen in Form von umfassenden Handels- und Finanzsanktionen. Wie obige Auflistung zeigt, folgten bis einschließlich 1993 Sanktionen gegen sieben weitere Staaten. Dennoch blieb der Gebrauch von Sanktionen zum Zweck der Friedenssicherung nicht fern von Kritik, vor allem bezüglich der schwerwiegenden, nicht-intendierten Folgen im Falle Irak: Anstatt das Regime Saddam Husseins zu treffen, wurden die ärmsten sozialen Schichten Opfer der Sanktionen. Ein Beleg dafür sind eine erhöhte Kindersterblichkeit und ein rapider Anstieg der Unterernährung im Irak in diesem Zeitraum. UN-Funktionäre entschieden, dass sich die im Irak ereignete Tragödie nicht wiederholen dürfe.<sup>8</sup> In den Fällen Irak, Jugoslawien und Haiti konnten Sanktionen militärische Maßnahmen nicht verhindern, und in den afrikanischen Fällen erwiesen sich die Sanktionen als wenig einflussreich auf die militärischen Aktivitäten der betroffenen Konfliktparteien. Von daher konnte die friedenssichernde Funktion von Sanktionen kaum verwirklicht werden. Für viele Beobachter waren die Ergebnisse ernüchternd.

Die Sorgen über die humanitären Konsequenzen von Sanktionen waren der hauptsächliche Faktor, der den Trend zur Anwendung von gezielteren und selektiveren Sanktionen bestärkte. Seit 1994 gibt es nur noch selektive UN-Sanktionen. Finanzsanktionen, Reisebeschränkungen, Waffenembargos und Warenboykotte ersetzen generelle Handelsembargos als bevorzugte Instrumente der UN-Politik.<sup>9</sup> Es wurde offensichtlich, dass das Instrument der Sanktionen verbessert und mit einer höheren Selektivität und Spezifität

---

<sup>4</sup> Vgl. ebd.; vgl. auch eine Übersicht vom Office of the Spokesman of the Secretary-General, online verfügbar unter <<http://www.un.org/News/ossg/sanction.htm>>.

<sup>5</sup> Vgl. Cortright / Lopez, Decade, a.a. O., S. 1f.

<sup>6</sup> Vgl. die Übersicht vom Office of the Spokesman of the Secretary-General, online verfügbar unter <<http://www.un.org/News/ossg/sanction.htm>>.

<sup>7</sup> Vgl. Schaller, Christian: Internationales Sanktionsmanagement im Rahmen von Artikel 41 der UN-Charta, Baden-Baden 2003, S. 21f.

<sup>8</sup> Vgl. Cortright, David/Lopez, George A.: Introduction: Assessing Smart Sanctions: Lessons from the 1990s, in: Cortright, David/Lopez, George A. (Hrsg.): Smart Sanctions. Targeting Economic Statecraft, Lanham/London 2002, S.1-22, hier S.2.

<sup>9</sup> Vgl. Cortright, David/Lopez, George A.: Sanctions And The Search For Security. Challenges to UN Action, Boulder/London 2002, S. 202.

angewendet werden musste. Für diese neue Art der Sanktionen wurde der Begriff „Smart Sanctions“ geschaffen. Diese „intelligenten“ Sanktionen sollen die politischen Entscheidungsträger des betroffenen Landes empfindlich treffen, dessen Bevölkerung aber möglichst schonen.

Die Wahl eines optimalen Sanktionsdesigns durch den Sicherheitsrat ist eine wichtige Voraussetzung für ein erfolgreiches Ergebnis und die Erhöhung der Effektivität der Maßnahmen, aber sie ist nicht allein ausschlaggebend. Die Umsetzung von Sanktionen ist ein weiteres Feld, auf dem intervenierende Variablen den Erfolg beeinträchtigen können. Die Mitgliedsstaaten sind für die Umsetzung verantwortlich. Ihre unterschiedlichen politischen Agenden sowie Diskrepanzen in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung lassen erahnen, dass es beträchtliche Abweichungen in der Implementierung von Sanktionen geben kann.

Eine zunehmend bedeutender werdende Rolle spielen beim Thema Sanktionen die nicht-staatlichen Akteure, und zwar sowohl als Ziel von Sanktionen als auch als Unterstützer einer effektiven Sanktionspolitik. Als hilfreich könnten sich NGOs darin erweisen, einen Beitrag bei der Analyse, der Kontrolle und Bewertung von Sanktionen und der UN-Sanktionspolitik zu leisten. Auch die Kooperation privater Unternehmen bei der Sanktionsdurchsetzung kann ausschlaggebend sein. Zu den Innovationen der UN-Sanktionen seit 1994 gehört aber auch, dass sie nicht nur gegen Regierungen, sondern auch gegen Individuen oder juristische Personen erhoben werden. Zur Terrorbekämpfung wurden 2001 auch Finanzsanktionen und andere gezielte Maßnahmen gegen Terroristen installiert.<sup>10</sup>

Neue Herausforderungen sowie der offensichtliche Bedarf für eine institutionelle Reform der UN-Sanktionen sind ausreichende Gründe dafür, die Frage weiterzuverfolgen, was den Erfolg von Sanktionen ausmacht und wie eine größtmögliche Effektivität bei Sanktionen erzielt werden kann. Wie können „smart sanctions“ intelligenter werden?

## 1.2 Forschungsstand

Die Mehrzahl der Studien zur Sanktionsforschung sind US-amerikanischen Ursprungs, wo sie auch vor den 90er Jahren in der politikwissenschaftlichen und wirtschaftswissenschaftlichen Forschung einen beachtlichen Raum eingenommen haben. Dies hat damit zu tun, dass die USA schon lange Wirtschaftssanktionen als außenpolitisches Instrument nutzen; vor allem in den 70er Jahren wurden unilaterale Sanktionen erhoben.<sup>11</sup> Obwohl die Wirkung von Sanktionen wissenschaftlich schwer zu evaluieren ist, gibt es etliche Stimmen zur Effizienz von Sanktionen - die meisten sind negativer Art. Das Spektrum reicht von Zweifeln bis zu der Weigerung, überhaupt einen Erfolg von Sanktionen

---

<sup>10</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Search, a.a.O., S. 204.

<sup>11</sup> Vgl. Hufbauer, Gary Clyde: Trade as a Weapon. Paper for the Fred J. Hansen Institute for World Peace, April 1999, online verfügbar unter <<http://www.iie.com/publications/papers/hufbauer0499.htm>>.

anzuerkennen.<sup>12</sup> Die größte und wohl am meisten zitierte Studie, die durch ihren empirische Ansatz hervorsticht, stammt von Hufbauer, Schott und Elliott, die 116 Sanktionsfälle aus den Jahren von 1914 bis 1990 untersucht haben.<sup>13</sup> Durch ein Bewertungssystem, mit dem die Autoren der Studie zu bestimmen versuchten, ob das Sanktionsziel auf die Bedingungen des Sanktionsverhängenden einging und ob die Sanktionen auch die hauptsächliche Ursache für den Wechsel darstellten, errechneten sie eine Erfolgsrate von 34 Prozent.<sup>14</sup> Die Messlatte für ihre Erfolgsbemessung wurde jedoch von anderen Autoren kritisiert, bemerkenswerter Weise in beide Richtungen als zu hoch bzw. zu niedrig.<sup>15</sup> Die Studie machte auch keine Unterscheidung zwischen unilateralen und multilateralen Sanktionen, wobei die Zahl der untersuchten unilateralen Fälle weit überwiegt.<sup>16</sup> Eine ähnliche Studie allein über multilaterale Sanktionen wurde noch nicht angestrengt und ergäbe auch dann sicherlich Zweifel bezüglich ihrer Aussagekraft.<sup>17</sup>

Andere Forscher haben sich auf theoretischer Ebene mit multilateralen Sanktionen beschäftigt und einen Vergleich mit unilateralen Sanktionen angestrengt. Bei ihnen besteht ein Konsens darin, dass es im Falle einer multilateralen Durchführung von Sanktionen klare Vorteile hat, wenn diese durch eine Internationale Organisation verhängt werden. Auf den ersten Blick überzeugt die These, dass multilaterale Sanktionen generell effektiver sind als unilaterale, weil mehr Akteure Druck ausüben und es weniger Ausweichmöglichkeiten für das Sanktionsobjekt gibt. Doch Analysten sind hier vorsichtig und warnen vor einer Überbewertung von Kooperation.<sup>18</sup> Sie sehen das Problem aus einzelstaatlicher Perspektive und gehen von einem „primären Sanktionierer“ aus, der die Initiative für die Verhängung einer multilateralen Sanktion ergreift und nach Kooperationspartnern sucht. Der Gewinn von Unterstützung kann signifikante Ausgaben zur Folge haben, sowohl wirtschaftlicher als auch diplomatischer Art, denn der „primäre Sanktionierer“ muss mit anderen Staaten verhandeln.<sup>19</sup> Staaten, die sich bereit erklären zu kooperieren, sind relativ ungebunden in dieser

---

<sup>12</sup> Vgl. z.B. die Folgenden: Elliott, Kimberly Ann: The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty?, in: *International Security*, Heft 1/1998, S. 50-65; Haass, Richard N.: Sanctioning Madness, in: *Foreign Affairs*, Heft/6 1997, S. 74-85; Pape, Robert A.: Why Economic Sanctions Do Not Work, in: *International Security*, Heft 2/1997, S. 90-136.

<sup>13</sup> Vgl. Hufbauer, Gary Clyde/Schott, Jeffrey J./Elliott, Kimberly Ann: *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, Washington, D.C. 1990, S. 2.

<sup>14</sup> Vgl. ebd., S. 93.

<sup>15</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S. 14-16, die Pape und van Bergeijk als Kritiker nennen und selbst anmerken, dass bedeutende Ziele von Sanktionen nicht berücksichtigt wurden, z.B. eine Art Signalwirkung für andere.

<sup>16</sup> Die meisten Sanktionen wurden unilateral von den USA verhängt. Vgl. Hufbauer/Schott/Elliott: *Economic Sanctions*, a.a.O., S.xvi und S. xix-xxiii.

<sup>17</sup> Cortright und Lopez kamen nach der Analyse von Fallbeispielen aus der UN-Sanktionspolitik der 90er Jahre zu einem relativ subjektiv gefällten Urteil und bewerten drei von elf Fällen als – zum Teil moderat - erfolgreich. Vgl. Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S.204; Werthes, a.a.O., S. 65.

<sup>18</sup> Vgl. Drezner, Daniel W.: Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When Is Cooperation Counterproductive?, in: *International Organization*, Heft 1/2000, S. 73-102 und Martin, Lisa L.: *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions*, New York 1992.

<sup>19</sup> Vgl. Martin, Lisa: *Coercive Cooperation*, a.a.O., S. 3 f.

Entscheidung und können „abspringen“, wenn sie Anreize dafür finden.<sup>20</sup> Deswegen können unilaterale Sanktionen mitunter effektiver als multilaterale Vorhaben sein, es sei denn letztere sind durch eine internationale Organisation mandatiert. In diese Richtung argumentiert auch Lisa Martin<sup>21</sup>, die Sanktionen als Instrument sieht, mit dem ein Akteur der Ernsthaftigkeit seiner Politik Ausdruck verleiht. Martin weist darauf hin, dass der Akteur diese Botschaft am stärksten über eine multilaterale Institution vermitteln kann. Hier kann sich ein „Trittbrettfahrer-Effekt“ einstellen, wenn deutlich wird, dass sich die wichtigsten Staaten anschließen, so dass dadurch weitere Staaten „aufspringen“. Der Vorteil von multilateralen Sanktionen durch internationale Organisationen liegt nach der Argumentation von Daniel Drezner<sup>22</sup> darin, dass letztere eine Koalition robust machen, indem sie über einen koordinierenden Mechanismus für Rückbestätigung und Information verfügen. Dieser ermöglicht es den Regierungen, innerstaatlichen Kräften zu widerstehen, die erreichen wollen, dass der Staat sich absetzt. Internationale Organisationen sorgen für eine andauernde Kooperation, weil ihr eine Entwicklung von gemeinsamen Normen vorhergeht. Entscheidende praktische Probleme, die sich bei UN-Sanktionen ergeben, werden in derartigen theoretischen Abhandlungen nicht berücksichtigt. Sie sollen jedoch ein dominierender Gegenstand dieser Arbeit sein.

Die UN-bezogene Sanktionsliteratur nahm ab Mitte der 90er Jahre in entscheidendem Maße zu. Besonders die für die Bevölkerung verheerenden Folgen der Sanktionen gegen den Irak lösten Diskussionen aus. Die große Mehrheit der für UN-Sanktionen relevanten politikwissenschaftlichen Aufsätze und Studien beziehen sich als Fallstudie auf ein spezielles Sanktionsregime. Seit Ende der 90er Jahre und Anfang dieses Jahrhunderts gibt es vermehrt Literatur zu den speziellen Sanktionsarten (Finanzsanktionen, Flugverkehrssanktionen, etc.). Diese und die Berichte von Experten-Panels oder Konferenzen, in denen die Optimierung dieser Sanktionsarten (Interlaken, Bonn-Berlin) oder deren effiziente Implementierung (Stockholm) im Mittelpunkt stand, dienen der vorliegenden Arbeit als Quellengrundlage. Auch völkerrechtlich orientierte Literatur befasst sich mit UN-Sanktionen, vorwiegend vor dem Hintergrund humanitärer Probleme. Zeitungsartikel können kaum herangezogen werden, da hier eine Behandlung des Themas UN-Sanktionen nur unzureichend bzw. periphratisch stattfindet. Dagegen sind Veröffentlichungen von Resolutionsdokumenten bezüglich sämtlicher relevanter Sanktionsregime, UN-Berichte und andere Dokumente von Organen und Sonderorganisationen in umfangreichem Maße vorhanden. Dokumente solcher Art werden hinzugezogen, wenn sie für die Fragestellung der Arbeit von Bedeutung sind oder als ein repräsentatives Beispiel angeführt werden können. In diesem Zusammenhang ist eine Eingrenzung der Arbeit unerlässlich.

---

<sup>20</sup> Vgl. Drezner: Bargaining, a.a.O., S. 75.

<sup>21</sup> Vgl. Martin: Cooperation, a.a.O. S. 41, S. 45 und S. 90.

<sup>22</sup> Vgl. Drezner: Bargaining, a.a.O., S. 75.

### 1.3 Eingrenzung, Ziel und Aufbau der Arbeit

Einige wissenschaftliche Arbeiten über Sanktionen, egal ob unilateraler oder multilateraler Art, haben die Absicht, die Effizienz bzw. den Erfolg dieser Maßnahmen zu erarbeiten. Dies ist jedoch, wie bereits angedeutet, ein schwieriges Unterfangen, weil bereits die Frage, wie Effizienz zu definieren ist, Anlass zur Diskussion bietet. Zudem lässt sich kein „Universalrezept“ für eine erfolgreiche Sanktion erstellen. Dafür sind die intervenierenden ökonomischen und politischen Variablen, die zwischen dem Input „Sanktion“ und dem Output „Verhalten“ Einfluss nehmen können, zu zahlreich. Werthes<sup>23</sup> erklärt eine umfassende Berücksichtigung der intervenierenden Variablen für schwierig, wenn nicht für unmöglich. Er fügt auch soziologische und psychologische Variablen hinzu, die eine Vorhersage von Sanktionserfolgen erschweren. Deshalb soll es hier nicht um eine Erfolgsbilanz von UN-Sanktionen gehen. Diesbezügliche Vergleiche sind aufgrund der hohen Spezifität der Fälle nicht möglich. Von Bedeutung ist vielmehr, inwiefern Lehren aus vergangenen Erfahrungen gezogen werden und ob Fehler hätten vermieden werden können, die schon einmal aufgetreten sind. Es ist dementsprechend zum einen Ziel dieser Abhandlung, verfahrensimmanente und institutionelle Defizite bei der Anwendung von nichtmilitärischen Zwangsmaßnahmen durch die UN aufzuzeigen. Andererseits soll anhand der einzelnen Sanktionsregime seit den 90er Jahren verdeutlicht werden, welche Möglichkeiten zur Optimierung von Sanktionen verwirklicht wurden, und ob sie bei anderen Fällen in der Folge adaptiert wurden. Dadurch soll einem Mangel in der vorhandenen Literatur über UN-Sanktionen entgegengearbeitet werden, die das Thema hauptsächlich fallweise, also nach Sanktionsregimen behandelt oder den Fokus auf eine bestimmte Sanktionsart setzt. Eine umfassende Analyse lohnt, weil es gemeinsame Defizite bei allen Sanktionsregimen gibt, die es wert sind, beleuchtet zu werden. Allerdings kann hier nicht auf jedes einzelne Regime in erschöpfendem, detaillierten Umfang eingegangen werden. Vielmehr soll dann auf spezielle Fälle Bezug genommen werden, wenn sie auf bedeutende Innovationen in der Sanktionspraxis hinweisen, und wenn diese Neuerungen vom Sicherheitsrat für andere Regime adaptiert wurden.

Nach der Einleitung soll in Kapitel 2 erörtert werden, welche völkerrechtlichen Grenzen dem Sicherheitsrat bei der Verhängung von Sanktionen gesetzt sind. Das dritte Kapitel widmet sich der Frage, welche Zielsetzungen mit nichtmilitärischen Zwangsmaßnahmen verfolgt werden und welche verschiedenen Sanktionsarten zur Verfügung stehen. Im vierten Kapitel sollen die Aspekte Design und Implementierung von UN-Sanktionen thematisiert und auftretende Probleme bei den relevanten Akteuren Sicherheitsrat, Sanktionsausschüsse und Mitgliedsstaaten lokalisiert werden. Das Hauptaugenmerk liegt allerdings auf dem Akteur

---

<sup>23</sup> Werthes, Sascha: Probleme und Perspektiven von Sanktionen als politisches Instrument der Vereinten Nationen, Münster 2003, S.39 f.

UN. Die Sanktionsimplementierung durch die UN-Mitgliedsstaaten wird auch problematisiert, jedoch kann die innerstaatliche Dimension inklusive der Herausforderungen an die Legislative und an die Verwaltung hier nicht allzu tiefgehend diskutiert werden. In Kapitel 5 werden drei Initiativen für eine Reform der UN-Sanktionspolitik behandelt, die ab Ende der 90er Jahre von einzelnen Regierungen (Schweiz, Deutschland, Schweden) ins Leben gerufen wurden. Ihre Vorschläge sollen dort berücksichtigt und mit der Politik des Sicherheitsrates verglichen werden.

Die Leitfragen dieser Arbeit lauten dementsprechend: Welche Defizite zeigen sich in den ab 1990 verhängten UN-Sanktionen? Wie hat sich die Sanktionspolitik des Sicherheitsrates entwickelt? Wurden die in der Debatte formulierten Reformvorschläge für eine wirkungsvollere Sanktionspolitik angenommen?

## 2 UN-Sanktionen als Instrument der kollektiven Friedenssicherung

### 2.1 Zum Sanktionsbegriff

Nichtmilitärische Sanktionen nach Artikel 41 der UN-Charta gelten als eines der Mittel im Instrumentarium zur kollektiven Friedenssicherung, zu denen der Sicherheitsrat greifen kann. Der Begriff „Sanktion“ taucht allerdings weder in Artikel 41 noch an einer anderen Stelle der UN-Charta auf.<sup>24</sup> Vermutlich ist dies auf den mit dem Begriff der Sanktion konnotierten Strafcharakter zurückzuführen.<sup>25</sup> Geoff Simons sieht die Funktion von Sanktionen hauptsächlich als Form der Bestrafung: „A *sanction* [...], is generally intended to serve as a form of punishment, a practical signal that the targeted state is manifestly derelict in its ethical or legal behaviour.“<sup>26</sup> Es sei gleich, ob Staaten konzertiert über internationale Organe oder unilateral agieren, in allen Fällen seien Sanktionen synonym mit einer „bestrafenden Sanktion“. Von soziologischer Warte gesehen sind Sanktionen aber nicht ausschließlich negativ besetzt, sondern sollen „gewünschtes, normkonformes Verhalten [...] erzielen und Abweichung unterbinden“<sup>27</sup>. Hier ist also auch eine Art Belohnung als Reaktion, eine so genannte positive Sanktion, denkbar. Im völkerrechtlichen Sprachgebrauch wird dagegen als Sanktion ausschließlich eine Zwangsmaßnahme verstanden, mit der ein Völkerrechtssubjekt auf das Verhalten eines anderen Völkerrechtssubjekts reagiert.<sup>28</sup> Logisch ergibt sich daraus auch das Bestreben, die Politik dieses Völkerrechtssubjekts so zu beeinflussen, dass es seine Haltung ändert. Somit ist die negative Komponente von Sanktionen, die auch durch das Synonym „Zwangsmaßnahme“ vermittelt wird, nicht von der Hand zu weisen. Was aber das Hauptanliegen bei nichtmilitärischen Sanktionen des Sicherheitsrates sein soll, ist die Wiederherstellung des Friedens, und nicht die Bestrafung an sich. Vorwiegend ist von Bedeutung, dass das Objekt der Sanktionen sein Verhalten ändert. Somit führt ein Betonen des Strafaspektes wie bei Simons in die Irre: Strafe stellt kein eigenständiges Ziel staatlichen Handelns dar.<sup>29</sup> Zudem ist es falsch, gar einen Vergeltungsgedanken aus UN-Sanktionen herauszulesen. UN-Maßnahmen sind nicht – wie eine staatliche Strafe – rückwartsgewandt. Sie knüpfen auch nicht an einen vergangenen Sachverhalt an, sondern an einen fortbestehenden. Der Sicherheitsrat legt in seinen Entscheidungen Maßnahmen fest, die zur Wiederherstellung und Wahrung des Friedens erforderlich sind. Dagegen soll eine Strafe gemäß Strafrecht eine Antwort auf das verschuldete Unrecht geben, die diesem gleichwertig

<sup>24</sup> Allerdings wird er in anderen UN-Dokumenten verwendet, wie z.B. den Berichten des Generalsekretärs.

<sup>25</sup> Vgl. Lapidoth, Ruth: Some Reflections on the Law and Practice Concerning the Imposition of Sanctions by the Security Council, in: Archiv des Völkerrechts, Bd. 30, 1992, S. 114-127, S. 114-116.

<sup>26</sup> Simons, Geoff: Imposing Economic Sanctions. Legal Remedy or Genocidal Tool?, London/Sterling 1999, S. 9 f. Hervorhebung im Original.

<sup>27</sup> Lamnek, Siegfried: Sanktion, in: Endruweit, Günter/Trommsdorff, Gisela: Wörterbuch der Soziologie, Stuttgart, 2002, S. 464.

<sup>28</sup> Vgl. Weber, Klaus (Hrsg.): Creifelds Rechtswörterbuch, München<sup>18</sup>2004, S. 1132 f.

<sup>29</sup> Vgl. Starck, Dorothee: Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen in Anbetracht ihrer Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung, Berlin 2000, S.73 f.

ist. Ein wirklicher „Ausgleich“ ist bei UN-Maßnahmen jedoch nicht beabsichtigt und auch nicht möglich, da weder Fortdauer noch Folgen der friedensstörenden Politik des Zielstaates bei der Verhängung der Sanktionen in ihrer Gesamtheit absehbar sind.<sup>30</sup> 1995 unterstrich der damalige UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali “that the purpose of sanctions is to modify the behaviour of a party that is threatening international peace and security and not to punish or otherwise exact retribution”<sup>31</sup>.

Sanktionen lassen sich also als Zwangsmaßnahmen gegen einen Staat oder eine herrschende Elite<sup>32</sup> definieren, die die Angesprochenen dazu bewegen sollen, die eigene Politik zu ändern. Der Zweck von UN-Sanktionen ist die Friedenssicherung, was im Anschluss noch belegt und diskutiert wird.

## **2.2 Lehren aus dem Völkerbund: Die Entstehung eines Sanktionssystems zur Friedenssicherung**

Die Väter der UN-Charta integrierten Sanktionen nach Artikel 41 als Instrumente für ein effektives System der kollektiven Sicherheit. Bereits die Völkerbundsatzung, mit welcher der Versuch der Herstellung internationaler Sicherheit zum Zwecke der Kriegsverhütung unternommen wurde, enthielt das Sanktionsinstrument. Die Satzung war das Ergebnis der Bemühungen um die Entwicklung geeigneter Mechanismen der friedlichen Streitbeilegung sowie um die Organisation eines kollektiven Sicherheitssystems für jene Konflikte, in denen Mechanismen friedlicher Streitbeilegung versagten.<sup>33</sup> Unter anderem kam es zum Scheitern des Völkerbundes aufgrund des Fernbleibens wichtiger Großmächte wie der USA, aber auch wegen Schwächen des Friedenssicherungssystems. Zum Beispiel mangelte es an einem umfassenden Gewaltverbot, und auch das System der nichtmilitärischen Zwangsmaßnahmen war nicht ausgereift.<sup>34</sup> Nach Artikel 16 der Völkerbundsatzung sollten wirtschaftliche und militärische Sanktionen unternommen werden, wenn ein Staat in Verletzung der Satzung einen Krieg verursacht hatte.

Die Satzung sah jedoch wenig bindende Entscheidungen der Organe des Bundes auf diesem Gebiet vor. Dem Rat des Völkerbundes blieb nur das Aussprechen von Empfehlungen vorbehalten, und jeder Mitgliedsstaat sollte unabhängig Maßnahmen gegen einen Rechtsbrecher anstrengen, sogar ohne vorherige Entscheidung des Rates. Der Sanktionsmechanismus beruhte weitgehend auf dem Willen der Staaten, zu handeln.<sup>35</sup> Mit der UN-Charta, bei der das Bedürfnis nach einer starken Friedensordnung sowohl in der

---

<sup>30</sup> Vgl. ebd., S.76-78.

<sup>31</sup> Boutros-Ghali, Boutros: Supplement to an Agenda for Peace, A/50/60 – S/1995/1 vom 03.01.1995, Ziffer 66; online verfügbar unter: <<http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>>.

<sup>32</sup> UN-Sanktionen richten sich z.T. auch gegen Rebellengruppen bzw. von ihnen beherrschte Territorien.

<sup>33</sup> Vgl. Opitz, Peter: Das UN-System kollektiver Sicherheit, in: Opitz, Peter (Hrsg.): Die Vereinten Nationen. Geschichte, Struktur, Perspektiven, München <sup>4</sup>2002, S. 40-76.

<sup>34</sup> Vgl. ebd., S. 41f.

<sup>35</sup> Vgl. Frowein, Jochen Abr./Krisch, Nico: Introduction to Chapter VII, in: Simma, Bruno (Hrsg.): The Charter of the United Nations - A Commentary, Oxford/New York <sup>2</sup>2002, S. 702-716, S. 702.

Präambel als auch zu Beginn des Artikel 1 verankert ist, wurde die Grundidee eines kollektiv und kooperativ gestalteten Systems internationaler Sicherheit weiterentwickelt. Anstelle des dezentralisierten Systems des Völkerbundes sollte eine Organisation mit einer kraftvollen Zwangsgewalt errichtet werden, die befähigt war, Kriegsbedrohungen unmittelbar entgegenzuwirken. Anstatt die Sanktionen, wie in der Völkerbundsatzung vorgesehen, den einzelnen Mitgliedsstaaten zu überlassen, sollten die Sanktionen der Charta von der neubegründeten Organisation selbst ergriffen werden.<sup>36</sup> Deshalb beschlossen die Mächte auf der Dumberton Oaks Konferenz 1944, dass der Sicherheitsrat als Herz des anvisierten Sicherheitssystems mit weitreichenden bindenden Befugnissen ausgestattet werden sollte.<sup>37</sup>

## **2.3 Die rechtlichen Grenzen des Sicherheitsrates im Rahmen von nichtmilitärischen Sanktionen nach Kapitel VII**

### **2.3.1 Befugnisse des Sicherheitsrates im Rahmen der UN-Charta**

Der Sicherheitsrat, laut Artikel 7 (1) der Charta eines der Hauptorgane der UN, trägt durch Artikel 24 (1) die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Zur Erfüllung dieser Aufgabe wird ihm unter anderem durch Artikel 14 (2) die Befugnis anerkannt, Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der Charta zu beschließen. Über die Grenzen der Macht des Sicherheitsrates bei der Verhängung von Sanktionen hat sich eine Kontroverse entwickelt.<sup>38</sup> Es gibt Möglichkeiten, die Befugnisse des Sicherheitsrates unter Kapitel VII als sehr weitreichend und wenigen Beschränkungen unterliegend zu sehen.<sup>39</sup> Diese Freiheit bezieht sich zum einen auf die Frage, welches Verhalten als Auslöser für Sanktionen gewertet werden kann, zum anderen auf die völker- und menschenrechtlichen Bedingungen, die bei der Sanktionserhebung zwingend beachtet werden müssen.

Weil die Väter der UN-Charta darauf bedacht waren, im Gegensatz zu den kollektiven Maßnahmen der Völkerbundsatzung die Maßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta prinzipiell nicht als Sanktionen gegen einen Rechtsbrecher zu entwerfen, der bestehenden Verpflichtungen nicht nachgekommen war, war der Fokus vielmehr auf die Friedenssicherung ausgerichtet.<sup>40</sup> Deshalb können UN-Sanktionen auch gegen Staaten erhoben werden, die weder Völkerrecht gebrochen noch damit gedroht haben, mit dem Zweck, sich auch bei rechtmäßigen Handlungen einschalten zu können, die ein präventives

---

<sup>36</sup> Vgl. Bauer, Andreas F.: Effektivität und Legitimität. Die Entwicklung der Friedenssicherung durch Zwang nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen unter besonderer Berücksichtigung der neueren Praxis des Sicherheitsrates, Berlin 1996, S. 59.

<sup>37</sup> Vgl. Frowein/Krisch, S. 703.

<sup>38</sup> Vgl. Oette, Lutz : A Decade of Sanctions against Iraq : Never Again! The End of Unlimited Sanctions in the Recent Practice of the UN Security Council, European Journal of International Law, Heft 1/2001, S.93-103, S. 97.

<sup>39</sup> Vgl. Frowein/Krisch, a.a.O., S.705.

<sup>40</sup> Vgl. Gowlland-Debbas, Vera: UN Sanctions and International Law: An Overview, in: Gowlland-Debbas, Vera (Hrsg.): United Nations Sanctions and International Law, Den Haag 2001, S.1-28, S. 8.

Eingreifen zur Wahrung des Weltfriedens erfordern.<sup>41</sup> Auf diese Weise entfernt sich das Konzept der Charta in gewissem Maße von dem ursprünglichen Gedanken kollektiver Sicherheit, der auf einer starken kollektiven Reaktion auf einen Aggressor basierte. Die primäre Absicht der Zwangsmaßnahmen war nicht, das Recht aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen, sondern entsprechend dem erklärten Hauptziel der UN,

den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen, Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken und internationale Streitigkeiten [...] durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen.<sup>42</sup>

Der soeben zitierte Artikel 1 (1) UN-Charta wird von Frowein/Krisch<sup>43</sup> auch als Beleg angeführt, dass der Sicherheitsrat bei der Verhängung von Sanktionen nicht direkt ans Völkerrecht gebunden ist, denn der Artikel fordere die Befolgung des Völkerrechts nur auf dem Gebiet der Streitschlichtung ein, also bei Anwendung von Kapitel VI, nicht aber für Maßnahmen der kollektiven Sicherheit nach Kapitel VII. Dieses Maß an Freiheit durch eine geringe völkerrechtliche Bindung basiere auf der Annahme, dass der Sicherheitsrat im Rahmen von Kapitel VII eher als Polizist denn als Gericht handelt. Wie 1945 ein Vertreter des US-Außenministeriums in einer Anhörung vor einem Ausschuss des US-Senats erklärte, solle der Sicherheitsrat nicht warten, bis festgelegt sei, was richtig und was falsch ist. Vielmehr werde auf eine schnelle Entfernung der Friedensbedrohung Wert gelegt.<sup>44</sup> In dieser Hinsicht sei der Sicherheitsrat in seinem Handeln unter Berufung auf Kapitel VII nicht an die Beachtung des Völkerrechts gebunden. Jedoch gibt es zu dieser Sichtweise einen bedeutenden Einwand: Zwar wird im Wortlaut von Artikel 1 (1) UN-Charta hinsichtlich der Beachtung des Völkerrechts bei den verschiedenen Maßnahmen unterschiedlich formuliert, doch daraus zu schließen, der Sicherheitsrat sei beim Ergreifen kollektiver Zwangsmaßnahmen nicht an das Völkerrecht gebunden, geht zu weit: Artikel 1 (1) UN-Charta schließt eine Bindung des Sicherheitsrates nicht ausdrücklich aus, und ein Umkehrschluss aus dieser Formulierung auf die fehlende Bindung des Sicherheitsrates an das Völkerrecht kann nicht als zulässig erachtet werden, da sich aus der Charta keine hinreichenden Anhaltspunkte für eine umfassende Ausnahme von einer grundsätzlichen Bindung an das Völkerrecht bieten.<sup>45</sup>

Wie das Völkerrecht sind auch die Menschenrechte Bestandteil der Kontroverse um die Begrenzung der Macht des Sicherheitsrates bei seiner Sanktionspolitik. Laut Artikel 24 (2)

---

<sup>41</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S.62.

<sup>42</sup> Artikel 1 (1) der UN-Charta, die hier und im Folgenden verwendete deutsche Übersetzung des Textes der Charta der Vereinten Nationen ist abgedruckt in Opitz, Die Vereinten Nationen, a.a.O., S. 281-309.

<sup>43</sup> Vgl. Frowein/Krisch, a.a.O., S.705.

<sup>44</sup> Vgl. Frowein/ Krisch, S.705.

<sup>45</sup> Vgl. Oette, Lutz: Die Vereinbarkeit der vom Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UN-Charta verhängten Wirtschaftssanktionen mit den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht, Frankfurt am Main 2003, S. 223-230.

handelt der Sicherheitsrat „im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen“<sup>46</sup>, zu denen auch die Förderung der Achtung Menschenrechte gehört, wie in Artikel 1 (3) UN-Charta dargelegt. Deshalb würde ihre vollständige Missachtung durch den Sicherheitsrat die Charta verletzen. Inwieweit Menschenrechte bei nichtmilitärischen Sanktionen beachtet werden müssen, wird deshalb im folgenden ebenfalls diskutiert.

### 2.3.2 Bindung an das Völkerrecht und die Menschenrechte

Wie oben dargestellt, ist es umstritten, welche rechtlichen Grenzen dem Handeln des Sicherheitsrates unter Kapitel VII gesetzt sind.<sup>47</sup> Völker- und Menschenrechtsnormen bilden eher Richtlinien in der Ausübung von Sanktionen, als dass sie präzise Grenzen zu den Kapitel VII-Befugnissen begründen. Weitgehende Einigkeit besteht in der völkerrechtlichen Literatur lediglich in einer grundsätzlichen Bindung an das zwingende Völkerrecht, wohingegen von dispositiven Normen des allgemeinen Völkerrechts abgewichen werden kann. Das völkerrechtliche *Ius Cogens*<sup>48</sup> gilt als notstandsfest und muss im Prinzip als bindend anerkannt werden.<sup>49</sup> Es wurde zum Großteil von Organen der UN entwickelt.<sup>50</sup> Ein breiter Konsens herrscht auch über die grundsätzliche Pflicht des Sicherheitsrates, die elementaren Menschenrechte zu achten.<sup>51</sup>

Obwohl in der Charta eine Berücksichtigung des Völkerrechts durch den Sicherheitsrat bei Kapitel VII nicht explizit eingefordert wird, ist in Kapitel VII auch die Bedeutung allgemeiner Normen zu erkennen, insbesondere die der Angemessenheit. Hinweise auf das Prinzip der Proportionalität sind den Formulierungen der Artikel 40 und 42 zu erkennen, die von Maßnahmen sprechen, die „für notwendig erachtet werden“ bzw. von „für den Weltfrieden erforderlichen Maßnahmen“. Vor allem die Voraussetzung in Artikel 42, dass militärische Maßnahmen nur eingeleitet werden sollen, wenn sich jene aus Artikel 41 als unzulänglich erwiesen haben, deutet auf den Wunsch nach einer möglichst geringen Anwendung von Sanktionsinstrumenten hin. Aber auch hier gilt, dass eine Wertung, was angemessen ist, dem Sicherheitsrat überlassen wird.<sup>52</sup>

Vielerorts wird zudem darauf hingewiesen, dass ein Wertungswiderspruch bestünde, wenn der Sicherheitsrat einen Völkerrechtsbruch feststellt, gleichzeitig aber in keiner Weise

---

<sup>46</sup> Vgl. Artikel 24 (2) UN-Charta.

<sup>47</sup> Vgl. Craven, Matthew: Humanitarianism and the Quest for Smarter Sanctions, in: European Journal of International Law, Heft 1/2002, S. 43-61, S. 51.

<sup>48</sup> Definition *Ius cogens* in Oette, Lutz: Vereinbarkeit, a.a.O., S. 231: „Eine Norm des zwingenden Völkerrechts ist eine solche, die von der Internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und als eine Norm anerkannt wird, von der nicht abgewichen werden darf und die nur durch eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur geändert werden darf“.

<sup>49</sup> Vgl. Oette, A Decade, a.a.O., S. 98 und ders., Vereinbarkeit, a.a.O., S. 234-237.

<sup>50</sup> Vgl. Frowein/Krisch, S. 711.

<sup>51</sup> Vgl. beispielsweise Oette, der die grundsätzliche Bindung an die Menschenrechte belegt, die in den internationalen Menschenrechtskonventionen enthalten sind: Oette, Vereinbarkeit, a.a.O., S. 237-239 und Kulessa, Manfred: Von Märchen und Mechanismen. Gefahren und Chancen der Sanktionen des Sicherheitsrats, in: Vereinte Nationen, Heft 3/1996, S. 89-96, S. 92.

<sup>52</sup> Frowein/Krisch, a.a.O., S. 711 f.

verpflichtet wäre, das Völkerrecht selbst zu beachten. Parallel wird auch in Bezug auf die Menschenrechte argumentiert, dass deren Verletzung ein Anlass für die Verhängung von Sanktionen sein kann, und so auch der Sicherheitsrat unter Bedacht auf die menschenrechtlichen Auswirkungen vorgehen sollte.<sup>53</sup>

Eine besondere Schwierigkeit liegt auch darin, dass sich Sanktionen als Instrument zwischen Rhetorik und militärischer Intervention in einer völkerrechtlichen Grauzone befinden, und in einen Bereich fallen, in denen zwar Regeln der Kriegsführung noch nicht gelten, aber bereits mehr als diplomatischer Einfluss, d.h. Zwang ausgeübt wird. Einige Autoren betreiben in Analogie zur Doktrin des „gerechten Krieges“, der die Unterteilung in *ius ad bellum*<sup>54</sup> und *ius in bello*<sup>55</sup> entstammt, eine Diskussion der ethischen Problematik nichtmilitärischer Wirtschaftssanktionen und entwickeln ethische Normen der Gerechtigkeit für Sanktionsverhängung und -durchführung.<sup>56</sup> Allerdings sind, wie Peter Rudolf hervorhebt, nichtmilitärische Sanktionen und der Einsatz militärischer Macht zwar beides Zwangsmittel, doch der Einsatz militärischer Macht, die im Regelfall stets den Tod von Menschen zur Folge hat, ist legitimierungsbedürftiger als die Anwendung wirtschaftlicher Macht.<sup>57</sup> Solche Diskussionen liefern ethische Denkanstöße für eine Ausrichtung der Entscheidung, wie und wann Sanktionen verwandt werden sollten, können aber auch moralische Dilemmas und schwierige Urteile nicht verhindern.<sup>58</sup> Entsprechend wird in der völkerrechtlichen Literatur gefragt, inwieweit Kriegsvölkerrecht, auch humanitäres Völkerrecht genannt, Relevanz auf nichtmilitärische Sanktionen hat, da die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts das Vorliegen eines bewaffneten Konflikts voraussetzt. Wenn Sanktionen jedoch im Rahmen eines bewaffneten Konfliktes eingesetzt werden, gilt das humanitäre Völkerrecht – definiert durch die Haager Abkommen und die Genfer Konventionen samt Zusatzprotokollen<sup>59</sup> – als anwendbar.<sup>60</sup> Andererseits sind die Normen des humanitären Völkerrechts in jedem Fall zu beachten, die den Status von Völkergewohnheitsrecht haben. Dies ist beim Verbot des Aushungerns, das in Artikel 54 (1) des Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen von 1977 statuiert wird, der Fall.<sup>61</sup>

---

<sup>53</sup> Vgl. Oette, Vereinbarkeit, a.a.O., S. 229 und Köchler, Hans: Neue Wege der Demokratie. Demokratie im globalen Spannungsfeld von Machtpolitik und Rechtsstaatlichkeit, Wien 1998, S. 119.

<sup>54</sup> Beschränkt die Bedingungen für den Beginn eines bewaffneten Konflikts.

<sup>55</sup> Beschränkt die Bedingungen für die Kriegsführung.

<sup>56</sup> Vgl. z.B. Rudolf, Peter: Macht ohne Moral? Zur ethischen Problematik internationaler Wirtschaftssanktionen, in: Die Friedens-Warte, Heft 4/1997, S. 313-326; Pierce, Albert C.: Just War Principles and Economic Sanctions, in: Ethics & International Affairs, Heft 1/1996, S. 99-113; Winkler, Adam: Just Sanctions, in: Human Rights Quarterly, Heft 1/1999, S. 133-155.

<sup>57</sup> Vgl. Rudolf, a.a.O., S. 315.

<sup>58</sup> Vgl. Winkler, S. 153-155.

<sup>59</sup> Vgl. zur Entstehung und dem Verhältnis der UN zum humanitären Völkerrecht: Paech, Norman/Stuby, Gerhard: Völkerrecht und Machtpolitik in den internationalen Beziehungen, Hamburg 2001, S. 599-615.

<sup>60</sup> Vgl. Oette, Vereinbarkeit, a.a.O., S. 284 f.

<sup>61</sup> Artikel 54 des ersten Zusatzprotokolls vom 08.06.1977. Abgedruckt in: Randelzhofer, Albrecht (Hrsg.): Völkerrechtliche Verträge, München <sup>10</sup>2004; Vgl. Oette, Vereinbarkeit, a.a.O., S. 356.

Unter der Berücksichtigung aller möglichen Sanktionsformen – auch außerhalb des Kontextes eines bewaffneten Konfliktes – lässt sich nur das allgemein gehaltene Fazit ziehen, dass eine grundsätzliche Bindung des Sicherheitsrates an nicht-dispositive völkerrechtliche Normen und grundlegende Menschenrechte besteht. Eine weitergehende Festlegung und Präzisierung der Handlungsgrenzen des Sicherheitsrates kann allerdings nicht vorgenommen werden.

### **2.3.3 Der Konflikt zwischen den Verpflichtungen Friedenssicherung und Menschenrechtsschutz**

In Fällen, in denen die UN die Rolle des neutralen Vermittlers aufgeben und durch Zwangsmaßnahmen mit dem erklärten Ziel der Sicherung des Weltfriedens zu härteren Mitteln greifen, kann es zu Einschnitten bei den Menschenrechten kommen. Abgesehen von der Möglichkeit, dass ein begrenzter menschenrechtlicher Schaden auch legitimiert sein kann<sup>62</sup>, entsteht in solchen Fällen ein Konflikt zwischen dem Ziel der Friedenssicherung und dem Ziel des Menschenrechtsschutzes.<sup>63</sup>

Obwohl die Charta keine Regeln für die Lösung eines derartigen Zielkonfliktes bereithält, steht in ihrer Normenlogik der Frieden über den Menschenrechten: In Artikel 1 (1) fällt die Nennung des Weltfriedens als Ziel der UN vor den Menschenrechten, die erst in Artikel 1 (3) genannt werden. Die Reihenfolge, in der die Ziele hier genannt werden, bringt eine hierarchische Ordnung zum Ausdruck.<sup>64</sup> Jedoch liegt es in der Hand des Sicherheitsrates, im Einzelfall die Balance zwischen humanitärem Völkerrecht und Menschenrechten einerseits und dem Ziel der Friedenssicherung andererseits zu treffen.<sup>65</sup>

Es wäre allerdings falsch, Normen der Völker- und Menschenrechte grundsätzlich als Hindernis von oder Gegenpol zu Sanktionen anzusehen, wozu man verleitet werden kann, wenn man den hier angerissenen Konflikt diskutiert. UN-Sanktionen wird eine höhere Legitimität als unilateralen Sanktionen zugesprochen, gerade weil die UN-Charta als völkerrechtliche Konvention anerkannt ist.<sup>66</sup> Einer durch Normen konstituierten Autorität des Sanktionsapparates misst auch Margaret Doxey<sup>67</sup> eine zentrale Rolle bei der Wirkung von Sanktionen bei. Wenn es eine akzeptierte Autorität gibt, die eine gemeinsame Wertebasis verteidigt, ist laut Doxey die Abschreckungskraft von Sanktionen auf den abgezielten Akteur relativ groß. Sie zählt unter anderem den Status der Autorität zu den Faktoren der

---

<sup>62</sup> So kann die betroffene Bevölkerung ein Sanktionsregime guthießen. Vgl. Rudolf, a.a.O., S.316.

<sup>63</sup> In Artikel 1 (3) UN-Charta wird nur die Förderung der Achtung der Menschenrechte, aber keine unmittelbare Pflicht zur Achtung genannt. Der Inhalt von Artikel 1 (3) wurde aber durch die spätere Praxis der UN rechtlich konkretisiert, in Form der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, den Menschenrechtspakten und einigen Konventionen. Dieser substantiell ausgestaltete Menschenrechtsschutz ist auch für den Sicherheitsrat verbindlich. Vgl. Oette, Vereinbarkeit, a.a.O., S.238 f.

<sup>64</sup> Vgl. ebd., S. 241 f.

<sup>65</sup> Vgl. Frowein/Krisch, a.a.O., S.711.

<sup>66</sup> Vgl. Starck, a.a.O., S.28.

<sup>67</sup> Vgl. Doxey, Margaret: International Sanctions, A Framework for Analysis with Special Reference to the UN and Southern Africa, in: International Organization, Heft 3/1972, S. 527-550.

Bewertung der Abschreckungskraft. Ein legitimer Status der Autorität und ein legitimer Status der Norm gelten nach Doxey zu den fördernden Bedingungen für Verhaltenskonformität durch den sanktionierten Akteur.<sup>68</sup> Dies zeigt, dass internationale Sanktionen zur Ausschöpfung ihres Potentials auch einer legitimen Autorität bedürfen.<sup>69</sup> Insofern ist die Beachtung völker- und menschenrechtlicher Normen bei der Verhängung eher förderlich als hindernd, denn sie stärkt das Ansehen und die Reputation der UN, welche als legitimer Akteur wahrgenommen wird.

## **2.4 Sanktionsentstehung: Bedingungen und Folgen von Sanktions-Resolutionen**

Der Verhängung von Sanktionen muss die Feststellung durch den Sicherheitsrat nach Artikel 39 UN-Charta vorhergehen, dass eine Friedensbedrohung, ein Friedensbruch oder eine Angriffshandlung vorliegt. Hat der Sicherheitsrat diese Feststellung getroffen, kann er verschiedentlich vorgehen: Er kann vorläufige Maßnahmen nach Artikel 40 UN-Charta beschließen, nichtmilitärische Maßnahmen nach Artikel 41 UN-Charta ergreifen oder den Einsatz militärischer Gewalt laut Artikel 42 UN-Charta autorisieren. Er kann allerdings auch lediglich Empfehlungen abgeben oder gar völlig untätig bleiben.<sup>70</sup> Wird von Artikel 41 Gebrauch gemacht und eine Resolution zur Verhängung von Sanktionen in Übereinstimmung mit den formalen Wahlerfordernissen des Artikel 27 UN-Charta angenommen, liegt entsprechend Artikel 48 (1) UN-Charta die Durchführung von Beschlüssen im Verantwortungsbereich der UN-Mitgliedsstaaten. Demnach soll die Umsetzung je nach Ermessen des Sicherheitsrates entweder von allen oder nur von einzelnen Staaten auf nationaler Ebene unmittelbar erfolgen. Die Durchführung ist verpflichtend, es sein denn, die Sanktionen wurden vom Sicherheitsrat nur empfohlen.<sup>71</sup> Unter Artikel 25 UN-Charta kommen die „Mitglieder [...] überein, die Beschlüsse des Sicherheitsrates im Einklang mit dieser Charta anzunehmen und durchzuführen“. Diese Beschlüsse können nicht juristisch angefochten werden. Die Forderung, dass die legitimen Interessen einzelner Mitgliedsstaaten eines konstitutionellen Schutzes bedürfen, hat wenig realistische Chancen. Eine mögliche Rechtsprechung durch den Internationalen Gerichtshof scheitert an der mangelnden juristischen Einbindung des Sicherheitsrates. Die Charta schließt die Kompetenz, der internationale Gerichtshof könne mit dem Sicherheitsrat „konkurrieren“, aus.<sup>72</sup> Die größte Kontrollmacht stellen in diesem Zusammenhang immer noch die einzelnen Mitgliedsstaaten dar. Eine Weigerung der Organisation für Afrikanische

---

<sup>68</sup> Legitimität bedeutet hier Zustimmung die Abwesenheit Protest. Vgl. ebd., S. 533.

<sup>69</sup> Vgl. Werthes, a.a.O., S. 52.

<sup>70</sup> Vgl. Oette, a.a.O., S. 14.

<sup>71</sup> Dies war in Kambodscha und anfänglich in Afghanistan der Fall. Vgl. Altling von Geusau, Frans A.M.: Recent and Problematic: The Imposition of Sanctions by the UN Security Council, in: van Genugten, William J.M./de Groot, Gerard A. (Hrsg.): United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects; Especially in the Field of Human Rights. A Multi-Disciplinary Approach, Antwerpen/Groningen/Oxford 1999, S. 1-18, S. 8.

<sup>72</sup> Vgl. Duard, John: Judicial Review of Sanctions, in: Gowlland-Debbas, a.a.O., S. 83-91, S. 85.

Einheit (OAU) gegen die Fortsetzung von Sanktionen gegen Libyen, die zur Resolution 1192<sup>73</sup> führte, ist ein Beleg für die Effektivität solcher Kontrolle.<sup>74</sup>

Für die Koordinierung der Durchführung von Sanktionen und die diesbezügliche Beschaffung von Informationen wird meist unmittelbar in Verbindung mit dem eigentlichen Sanktionsbeschluss ein Sanktionsausschuss gebildet. Die rechtliche Grundlage hierfür bildet Artikel 29 UN-Charta, der dem Sicherheitsrat die Einsetzung von Nebenorganen ermöglicht, soweit dieser es zur Wahrnehmung seiner Aufgaben für erforderlich hält. Die Einsetzung erfolgt stets durch eine Resolution des Sicherheitsrates.<sup>75</sup> Die Richtlinien, die innerhalb der Ausschüsse entwickelt werden, betreffen in erster Linie die internen Angelegenheiten der Ausschüsse. Sie können aber auch verbindliche Abläufe im Verhältnis zu den Mitgliedsstaaten vorschreiben. Lassen sich die Richtlinien auf einen Beschluss des Sicherheitsrates zurückführen, entfalten sie gemäß Artikel 25 UN-Charta ebenfalls eine rechtliche Bindungswirkung gegenüber den Mitgliedsstaaten.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> Diese Resolution enthielt ein Angebot des Aussetzens der Sanktionen. Vgl. S/RES/1192 vom 27.08.1998, Ziffer 8. Zur Protesthaltung der OAU vgl. Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S. 118 f.

<sup>74</sup> Vgl. Angelet, Nicolas: International Law Limits to the Security Council, in: Gowlland-Debbas, a.a.O., S. 71-82, S. 71.

<sup>75</sup> Vgl. Kaul, Hans-Peter: Die Sanktionsausschüsse des Sicherheitsrates. Ein Einblick in Arbeitsweise und Verfahren, in: Vereinte Nationen, Heft 3/1996, S. 96-103, S. 97.

<sup>76</sup> Vgl. Schaller, a.a.O., S. 173 f.

### 3 Ziele und Formen der nichtmilitärischen UN-Sanktionen

#### 3.1 Zielsetzung und Ausweitung der „Formel“ Friedenssicherung

Die Formel einer „Bedrohung“ oder eines „Bruchs“ des Weltfriedens ist die Grundlage für ein Tätigwerden des Sicherheitsrates. Er muss sich nach Artikel 39 UN-Charta auf sie beziehen, wenn er beabsichtigt, nichtmilitärische Sanktionen zu verhängen. Wie oben geschildert, muss der Rat dabei nicht zwingend Völkerrechtsverletzungen nachgehen. Die beiden Sanktionsregime während des Kalten Krieges gegen Südrhodesien (heute Simbabwe) und Südafrika waren zwar mit Völkerrechtsverletzungen begründet worden.<sup>77</sup> Im Rückblick auf die Fälle seit Beginn der 90er Jahre ist jedoch festzustellen, dass dies meistens nicht der Anstoß des Eingreifens war. So ging es um die Rekonstruktion demokratischer Zustände (Haiti), um den Schutz der Bevölkerung vor den verheerenden Folgen innerstaatlicher Kriege (z.B. Jugoslawien, Angola, Kambodscha, Liberia, Somalia), oder um ein Vorgehen gegen staatlich unterstützten Terrorismus (Libyen, Afghanistan).<sup>78</sup> Insofern ist die Formel der Friedensbedrohung bzw. des Friedensbruchs durch die diversen Motive in der Anwendung zu einem dehnbaren Begriff geworden.<sup>79</sup> Es entsteht allerdings der Eindruck, dass bei einer relativ weiten „Dehnung“ der Rückhalt unter den UN-Mitgliedern schwindet, auch im Sicherheitsrat. Wenn auf das Völkerrecht als Norm Bezug genommen wird, scheint sich eine breite Gruppe von Befürwortern von Maßnahmen finden zu lassen. Ist dies nicht der Fall, scheint es in der Tat größere Unstimmigkeiten im Entscheidungsprozess des Sicherheitsrates zu geben, die ein möglicher „primärer Sanktionierer“ aus dem Weg räumen muss und sich in einer von Kompromissen durchsetzten Resolution bemerkbar machen. Bestes Beispiel für einhelliges, widerstandsfreies Handeln bei Vorliegen einer Völkerrechtsverletzung ist die erste Sanktion, die in den 90er Jahren verhängt wurde. Die irakischen Invasion in Kuwait am 2. August 1990 wurde eindeutig als völkerrechtswidrige Handlung deklariert, und genauso klar war die Reaktion des Sicherheitsrates: Er kam nur elf Stunden nach der illegalen Besetzung Kuwaits zusammen. Nur vier Tage nach dem Einmarsch wurde Resolution 661 verabschiedet.<sup>80</sup> Das Abstimmungsergebnis war einstimmig.<sup>81</sup> Nie zuvor stand der Sicherheitsrat derart geschlossen hinter der Ergreifung kollektiver Zwangsmaßnahmen.<sup>82</sup> Ein Gegenbeispiel hierzu stellen die Sanktionen gegen Libyen dar, mit den bezweckt werden sollte, die libysche Regierung zur Auslieferung zweier

---

<sup>77</sup> Vgl. Alting von Geusau, a.a.O., S. 8.

<sup>78</sup> Vgl. die jeweiligen Darstellungen der Fälle in Cortright/Lopez, Decade, a.a.O.

<sup>79</sup> Vgl. Poeschke, Olaf: Politische Steuerung durch Sanktionen? Effektivität, Humanität, völkerrechtliche Aspekte, Wiesbaden 2003, S. 39 f.; vgl. auch Alting von Geusau, a.a.O., S. 10.

<sup>80</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S. 39. Die Maßnahmen enthielten ein umfassendes Handelsverbot, ein Öl- und Waffenembargo, das Einstellen internationaler Flüge, und ein Verbot internationaler Flüge.

<sup>81</sup> Unter Ausnahme Jemens, das der Sitzung nicht beiwohnte. Vgl. Hagn, Julia: Der Irak-Konflikt. Das UN-System kollektiver Sicherheit auf dem Prüfstand, München 2004, S. 71.

<sup>82</sup> Vgl. ebd. und Cortright/Lopez: Decade, a.a.O., S. 43.

Terrorverdächtiger zu bewegen. Sie waren nicht umfassender Art, wären auf Wunsch der USA allerdings umfangreicher ausgefallen.<sup>83</sup> Zusätzlich zu den verhängten Maßnahmen<sup>84</sup> hatten die USA versucht, den Sicherheitsrat für einen Ölboykott zu überzeugen, hatten sich jedoch nicht durchsetzen können, zum einen weil die Europäer abhängig von libyschen Ölimporten waren, zum anderen aber auch, weil viele Länder den Disput eher als nationale Angelegenheit für die Länder Frankreich, Großbritannien und USA ansahen. Das Thema hatte nicht die Dringlichkeit wie der Bosnienkrieg oder die fortwährende Konfrontation im Irak. Wegen begrenzter politischer Unterstützung blieben die Sanktionen eng konzentriert.<sup>85</sup> Knapp neuneinhalb Jahre nach Verhängung der Sanktionen von Resolution 748 löste ein Terrorangriff eine andere Reaktion aus: Nach den Anschlägen des 11. September 2001 stellte der Sicherheitsrat erstmals grundsätzlich fest, dass jeder Akt des internationalen Terrorismus eine Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit darstelle.<sup>86</sup> Während alle vorherigen Sanktionen einen konkreten Einzelfall betrafen, beschloss der Sicherheitsrat mit Resolution 1373 vom 28. September 2001 einen Maßnahmenkatalog, der sich nicht gegen eine bestimmte Terrororganisation oder ein bestimmtes Regime mit Verbindung zum Terrorismus richtet, sondern das abstrakte Phänomen des internationalen Terrorismus als solches ins Visier nimmt. Eine Reihe abstrakt-genereller Sanktionen wurde mit der Resolution verhängt, so z.B. durch die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, die Bereitstellung von Geldern für terroristische Zwecke zu unterbinden und solche Gelder unverzüglich einzufrieren.<sup>87</sup> Die geschilderten Fälle zeigen, dass das Ausmaß einer Sanktionsverhängung auch davon abhängt, in welchem Maße die Sicherheitsratsmitglieder eine Krisensituation wirklich als Bedrohung oder Bruch des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit einstufen. Ein klarer Völkerrechtsbruch erleichtert die Beschlussfindung. Wenn in einem Sanktionsregime auf die Einhaltung völkerrechtlicher Normen Wert gelegt wird, ist von einer breiten Unterstützung auszugehen. Diese breite Unterstützung etabliert wiederum die Legitimität einer Maßnahme.<sup>88</sup> Wenn der Sicherheitsrat sich für die Verhängung von UN-Sanktionen entscheidet, spielen nach Meinung von Analysten auch Zielvorstellungen und Absichten eine Rolle, die nicht

---

<sup>83</sup> Vgl. Cortright/Lopez: Decade, a.a.O., S. 110-112. Im Nachhinein generalisierend als Maßnahmen im Kampf gegen den internationalen Terrorismus bezeichnet, sollten sie eigentlich zwei angeklagte Verdächtige für ihre Beteiligung an Bombenattentaten auf zivile Passagierflüge, dem Lockerbie-Attentat auf den PanAm Flug 103 im Dezember 1988 und einem über Niger explodierten französischen UTA-Flugzeug im September 1989, zu einem Gerichtsverfahren bringen, wogegen sich Libyen widersetzt hatte.

<sup>84</sup> Mit S/RES/748 vom 31.03.1992 wurden Flugsanktionen, ein Waffenembargo und diplomatische Sanktionen verhängt, mit S/RES/883 vom 11.11.1993 folgten das Einfrieren von Aktivvermögen der Regierung im Ausland, eine Verschärfung der Flugsanktionen und ein Importverbot einiger Geräte zum Öltransport.

<sup>85</sup> Vgl. ebd., S. 111 f.

<sup>86</sup> Vgl. S/RES/1368 vom 12.09.2001, Ziffer 1; Schaller, a.a.O., S. 161.

<sup>87</sup> Vgl. S/RES/1373 vom 28.09.2001, Ziffer 1. Zu dieser Sonderform abstrakt-genereller Sanktionen vgl. Schaller, a.a.O., S. 161-168.

<sup>88</sup> Vgl. Drezner, Bargaining, a.a.O., S. 76.

explizit in den Resolutionen stehen.<sup>89</sup> Solche Absichten können auch die Wahl der Sanktionsart beeinflussen. Eine Absicht, die generell allen Resolutionen immanent zu sein scheint, ist zum Beispiel die Abschreckung anderer Staaten von einem Verhalten, wegen dessen der Zielstaat bestraft wurde. Eine Sanktion durch den Sicherheitsrat stellt schon aus sich selbst heraus ein mahnendes Beispiel für mögliche Rechtsbrecher dar – vorausgesetzt, sie kann die ihr zugedachte Auswirkung auf den Zielstaat wirklich entfalten und erweist sich als effektiv.<sup>90</sup>

Andere unterschwellige Absichten sind jedoch resolutionsspezifischer und können durch die bewusste Wahl einer Sanktionsart verwirklicht werden. Sie können beispielsweise eine symbolische Dimension haben. Auch hier ist der Fall Libyen ein gutes Beispiel. Resolution 748 vom 31. März 1992 verbot alle Flüge nach und aus Libyen durch die Aufforderung an die Mitgliedsstaaten, eine Start- und Lande- oder Überfluggenehmigung für Flugzeuge mit dem Ziel Libyen zu verweigern. Humanitäre Ausnahmeflüge sollten vom Sanktionsausschuss genehmigt werden können.<sup>91</sup> Da die Sanktionen eine Reaktion auf terroristische Passagierflug-Attentate waren, kann man argumentieren, dass durch die Auswahl von Flugsanktionen der Charakter einer vorbeugenden Maßnahme hinzugefügt wurde, die den Verurteilten von künftigen Verfehlungen abhalten soll.<sup>92</sup> Natürlich hatten die Flugsanktionen viel weitgehendere Konsequenzen, da die gesamte Bevölkerung betroffen war, besaßen aber zusätzlich diese symbolische Dimension. Symbolische Zielsetzungen sind leicht zu erkennen, aber schwer zu bewerten, da die Erkenntnis, ob sie beim Zielstaat eine Wirkung erzielen, nicht mit dem primären Ziel – im Falle Libyens die Auslieferung von Tatverdächtigen<sup>93</sup> – übereinstimmen.<sup>94</sup> Die Flugsanktionen gegenüber Libyen verstärkten aber auch die Absicht der diplomatischen Sanktionen, die ebenfalls mit Resolution 748 verhängt wurden. Sie sahen eine Reduzierung des Personals von diplomatischen oder konsularischen Missionen im Ausland vor.<sup>95</sup> Wären diese diplomatischen Sanktionen allein verhängt worden, hätte sich die Wirkung im wesentlichen auf ein deutliches Zeichen der Isolierung des Staates und der Missbilligung seiner Politik beschränkt. Durch die weitaus stärker isolierenden Flugsanktionen erfuhr das diplomatische Zeichen eine nachhaltigere Komponente.

---

<sup>89</sup> Vgl. Starck, a.a.O., S. 67.

<sup>90</sup> Vgl. ebd., S. 68.

<sup>91</sup> S/RES/748 vom 31.03.1992, Ziffer 4; Ausweitung der Sanktionen (auch Flugsanktionen) mit S/RES 883 vom 11.11.1993.

<sup>92</sup> Vgl. Starck, a.a.O., S. 74.

<sup>93</sup> Vgl. Cortright/Lopez: Decade, a.a.O., S. 107 f.

<sup>94</sup> Vgl. Weiss, Thomas G./Cortright, David/Lopez, George A./Minear, Larry: Economic Sanctions and Their Humanitarian Impacts: An Overview, in: dies. (Hrsg.): Political Gain and Civilian Pain. Humanitarian Impacts of Economic Sanctions, Lanham/Oxford 1997, S.15-34, S. 23.

<sup>95</sup> S/RES/748 vom 31.03.1992, Ziffer 6.

### 3.2 Sanktionsarten gemäß Artikel 41 UN-Charta

Artikel 41 UN-Charta beinhaltet eine Aufzählung der Maßnahmen, die der Sicherheitsrat in beliebiger Reihenfolge verhängen kann. Er nennt „die vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs, der Post-, Telegraphen- und Funkverbindungen sowie sonstiger Verkehrsmöglichkeiten und den Abbruch diplomatischer Beziehungen“<sup>96</sup>. Allerdings hat diese Aufzählung nur einen beispielhaften Charakter, sie ist nicht abschließend. Darauf deutet auch die Formulierung in der englischen Version der Charta „These [measures] may include“ hin.<sup>97</sup> Die bisher in der Praxis der UN verhängten nichtmilitärischen Sanktionen lassen sich als umfassende, partielle und gezielte Sanktionen kategorisieren.

#### 3.2.1 Umfassende Sanktionen

Umfassende Sanktionen stellen den Extremfall möglicher Handelssanktionen dar, weil sie durch totale Ein- und Ausfuhrverbote mit gewissen humanitär begründeten Ausnahmen gekennzeichnet sind.<sup>98</sup> Die Wirtschaftstheorie gibt bereits Hinweise, dass solche Maßnahmen nicht überall die gleiche Auswirkung haben. Sie besagt, dass der Schaden von Sanktionen umso größer ist, desto substantieller die Handelsverbindung ist und je weniger Möglichkeiten existieren, um Verbrauchs- und Produktionsstrukturen an die neue Situation anzupassen.<sup>99</sup>

Je stärker Staaten von Import/Export und dem internationalen Kapitalmarkt abhängig sind, desto anfälliger sind sie. Staaten mit einer Marktwirtschaft gelten verletzlicher als Nationen, die über eine Planwirtschaft verfügen, weil in Marktwirtschaften die Verteilung von Ressourcen von externen Preissignalen abhängt und nicht von Entscheidungen zentraler Behörden.<sup>100</sup> Die Verschlechterung der wirtschaftlichen Zustände schlägt sich auf die Lebensumstände der gesamten Bevölkerung nieder. Dies wird durch umfassende Sanktionen beabsichtigt: Die Ausübung von Druck auf die Zivilbevölkerung ist Teil eines bestimmten Sanktionsmodells, das der Ausübung umfassender Sanktionen zugrunde zu liegen scheint. Die zunehmende Beeinträchtigung der Lebensverhältnisse in der Zivilbevölkerung durch Sanktionen kann dem Modell nach ein Leiden erzeugen, das

---

<sup>96</sup> Artikel 41 UN-Charta.

<sup>97</sup> Vgl. Starck, a.a.O., S. 25.

<sup>98</sup> Vgl. Kulesa, Manfred/Starck, Dorothee: Frieden durch Sanktionen? Empfehlungen für die deutsche Politik, Bonn 1997, S. 4.

<sup>99</sup> Vgl. Bergeijk, Peter A.G. van: Economic Sanctions: Why do they succeed, why do they fail?, in: van Genugten/de Groot: United Nations Sanctions, a.a.O., S. 97-111, S. 97.

<sup>100</sup> Vgl. Jonge Oudraat, Chantal de: UN Sanction Regimes and Violent Conflict, in: Crocker, Chester A./Hampson, Fen Osler/Aall, Pamela (Hrsg.): Turbulent Peace. The Challenges of Managing International Conflict, Washington D.C. 2001, S.323-351, S. 336-339.

tendenziell oppositionelle Kräfte stärkt. Als Folge wird die amtierende Regierung auf diese Weise zu einer Veränderung ihrer Politik gezwungen.<sup>101</sup>

Da der wirtschaftliche Druck sich also in politische Ergebnisse umschlagen soll, sind allerdings neben wirtschaftlichen auch politische Charakteristika des Landes zu beachten.<sup>102</sup>

Diese Erfahrungen musste der Sicherheitsrat vor allem in den frühen Fällen der umfassenden Sanktionen machen. Er verhängte umfassende Sanktionen 1990 gegen den Irak, 1992 gegen das ehemalige Jugoslawien, 1994 sowohl gegen Haiti als auch gegen die bosnischen Serben.

### **3.2.2 Gezielte Sanktionen als Alternative zu umfassenden Sanktionen**

Nach den Sanktionen gegen den Irak, das ehemalige Jugoslawien und Haiti wurden keine umfassenden Sanktionen mehr erhoben. Stattdessen griff der Sicherheitsrat zum Mittel der gezielten Sanktionen, der so genannten Smart Sanctions. Diese gelten als humanitäre Alternative zu umfassenden Sanktionen, da sie nur die Entscheidungsträger treffen und die Zivilgesellschaft vor unerwünschten Auswirkungen bewahren sollen. Gezielte Sanktionen sollen, aus Sicht des Modells rationaler Akteure, die Regierung bzw. die herrschende Gruppe des betroffenen Staates zu der Folgenabwägung bewegen, die negativen, auf sie gerichteten Effekte der Sanktionen größer einzuschätzen als die Gewinne, die sie aus der Fortsetzung ihrer Politik zöge, sodass sie ihre Politik im Sinne der Vorgaben des Sicherheitsrates ändert.<sup>103</sup>

#### **3.2.2.1 Abgrenzung von partiellen Sanktionen**

Gezielte Sanktionen oder Smart Sanctions zeichnen sich somit durch eine Zielgruppenausrichtung aus. Doch nicht jede Sanktion, die nicht umfassend ist, ist auch gezielt. Deshalb muss zwischen gezielten und partiellen Sanktionen unterschieden werden. Wenn sich Handelssanktionen auf die Einfuhr und Ausfuhr bestimmte Güter beschränken und diese die gesamte Bevölkerung betreffen, so handelt es sich hierbei um partielle Handelssanktionen. Erdölembargos sind beispielsweise als partielle Sanktionen einzustufen, da sie auch Auswirkungen auf Nicht-Adressaten von Sanktionen haben. Sie führen – je nach Grad der Abhängigkeit von Öl-Importen – zu einer erschwerten Verteilung lebenswichtiger Güter und beeinträchtigen Transport- und Verkehrsmöglichkeiten. Aufgrund der durch das Erdölembargo steigenden Transportkosten erhöhen sich auch die Preise für elementare Güter. Der Sicherheitsrat verhängte zu Beginn der 90er Jahre Erdöl-Sanktionen: 1992 gegen die von der Rebellengruppe der Roten Khmer und ihren politischen Arm<sup>104</sup> kontrollierten

---

<sup>101</sup> Gareis, Sven Bernhard/Varwick, Johannes: Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen, Bonn 2003, S. 147.

<sup>102</sup> Diese listet de Jonge Oudraat ebenfalls auf. Vgl. Jonge Oudraat, UN Sanctions Regimes, a.a.O., S.337.

<sup>103</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S.147.

<sup>104</sup> Party of the Democratic Kampuchea (PDK).

Gebiete in Kambodscha und 1993 gegen die Rebellenbewegung UNITA<sup>105</sup> in Angola, mit Ausnahme der von der angolanischen Regierung kontrollierten Häfen.<sup>106</sup> Informationen über die humanitären Auswirkungen der Maßnahmen sind nicht bekannt. Im Falle Angola wurden sie auch von der schwerwiegenden humanitären Krise überdeckt, die auf den Bürgerkrieg zurückzuführen ist, der in Angola von 1993 bis 2000 dauerte.<sup>107</sup> Aber auch nach der Absichtserklärung durch den Sicherheitsrat von 1995, Sanktionsfolgen für die empfindlichsten Gruppen der Gesellschaft möglichst zu verringern, wurde ein Erdölembargo verhängt, das auch negative humanitären Konsequenzen mit sich brachte: Am 8. Oktober 1997 wurde es gegen Sierra Leone verhängt, um die dortige Militärjunta zum Abtreten zu zwingen.<sup>108</sup> Die durch das Embargo herbeigeführte Benzinknappheit führte dazu, dass die Versorgung der Städte mit Lebensmitteln aus den ländlichen Gebieten erheblich eingeschränkt werden musste. In der Hauptstadt Freetown schrumpften die Bestände an verfügbaren Nahrungsmitteln, so dass die Preise weiter anstiegen. Von diesem Preisanstieg waren vor allem die ärmeren Bevölkerungsschichten betroffen.<sup>109</sup> Mit der Resolution 1156 vom 16. März 1998, welche eine Reaktion auf die erfolgreiche Vertreibung der Militärjunta aus Freetown war, wurde das Erdölembargo wieder aufgehoben. Andere Maßnahmen, die zuvor zusammen mit dem Waffenembargo gegen die Junta verhängt worden waren, d.h. ein Waffenembargo und Reisesanktionen gegen Einzelpersonen, wurden im Juni 1998 beendet und zeitgleich erneut unter anderem gegen die Revolutionary United Front (RUF) erhoben<sup>110</sup>, die sich der Ausweitung der Regierungskontrolle auf von ihnen besetzte Gebiete widersetzte.<sup>111</sup> Ein Erdölembargo wurde nicht erneut verhängt.

Die Trennung zwischen partiellen und gezielten Sanktionen ist jedoch nur auf den ersten Blick scharf. Was eine gezielte Sanktion ist, lässt sich abstufen, denn bei manchen Maßnahmen, die als gezielt bewertet werden, wird die Zielgruppe nur mittelbar getroffen. So gelten Luftverkehrssanktionen als indirekt zielgruppenorientiert, wenn sie alle Passagierflüge in das und aus dem Regimeland verbieten. Dahinter steht die Annahme, dass vor allem in Entwicklungsländern, wo die große Mehrheit der Bevölkerung wenig oder gar keine Möglichkeiten besitzt, Flugverkehr zu nutzen, die Eliten eines Landes ungleich stärker durch Flugverbote getroffen werden.<sup>112</sup> Allerdings kann es hier auch zu zivilen Verlusten kommen: Patienten, die nicht bzw. nicht rechtzeitig zu einer Behandlung ins Ausland ausgeflogen

---

<sup>105</sup> União Nacional para a Independência Total de Angola.

<sup>106</sup> Vgl. S/RES/792 vom 30.11.1992 (Kambodscha) und S/RES/864 vom 15.09.1993 (Angola).

<sup>107</sup> Vgl. Oette, S. 170. Es ist jedoch aufgrund der anderen vorliegenden Fälle auch von einem durch das Embargo bedingten Preisanstieg für Nahrungsmittel und Transportschwierigkeiten auszugehen. Vgl. Cortright/Lopez: *Decade*, a.a.O., S. 158.

<sup>108</sup> Vgl. S/RES/1132 vom 08.10.1997.

<sup>109</sup> Vgl. Bericht des Generalsekretärs, S/1998/103 vom 05.02.1998, Ziffer 103.

<sup>110</sup> Vgl. S/RES/1171 vom 05.06.1998.

<sup>111</sup> Vgl. Cortright/Lopez, *Decade*, a.a.O., S. 167.

<sup>112</sup> Vgl. Cortright, David/Lopez, George A./Conroy, Richard W.: *Travel Sanctions: A Review of Theory and Practice*, in: Brzoska, Michael: *Smart Sanctions: The Next Steps*, Baden-Baden 2001, S.179-193, S. 181.

werden können, sind der Lebensgefahr ausgesetzt, außerdem wird durch diese Verbote die Einfuhr wesentlicher humanitärer Güter erschwert. Die Grenze zwischen partiellen und gezielten Sanktionen erweist sich insofern als fließend. Diese Art der indirekten Sanktionierung erfolgte im Falle Libyen. Die am 31. März 1992 verhängten Sanktionen der Resolution 748, die sich u.a. gegen die Bewaffnung, aber auch gegen Libyens Flugwesen richteten, werden als frühe Beispiele für selektive Sanktionen angesehen.<sup>113</sup> Laut Angaben der libyschen Regierung wurde allerdings durch die Flugsanktionen, die bis auf vom Sanktionsausschuss genehmigte Ausnahmefälle alle Flüge nach und aus Libyen untersagten<sup>114</sup>, der Notfalltransport innerhalb und aus Libyen erschwert. So seien mehrere Patienten gestorben, da die Genehmigung durch den Sanktionsausschuss zu lange gedauert hätte. Die Vorwürfe, die als Propaganda Libyens gegen die UN erscheinen, wurden nur unzureichend durch unabhängige Instanzen überprüft, konnten allerdings oftmals nicht bestätigt werden.<sup>115</sup> Gerade für Flugverbote gibt es gezieltere Sanktionsmethoden, die Behauptungen wie die der libyschen Regierung keine Berechtigung einräumen würden und weniger Zweifel ob der Rechtmäßigkeit von Sanktionen aufkommen ließen (siehe 3.2.2.3). Im Folgenden wird auf verschiedene gezielte Sanktionsarten eingegangen, die jedoch, wie letztes Beispiel verdeutlicht, in ihrer Gezieltheit variieren können.

### **3.2.2.2 Fokussierung auf Streitkräfte: Waffenembargos**

Waffenembargos gehören zum Standardrepertoire von nichtmilitärischen Zwangsmaßnahmen der UN.<sup>116</sup> Fast alle Sanktionsregime seit den 90er Jahren enthielten Waffenembargos.<sup>117</sup> Historisch kein allzu junges Instrument, da schon bereits vor Jahrtausenden angewendet,<sup>118</sup> wird es dennoch als Archetyp einer intelligenten Sanktion („smart sanction“) bezeichnet.<sup>119</sup> Gezielt sind Waffenembargos insofern, als dass sie nur auf Streitkräfte abzielen und sie Missetätern die Mittel für Unterdrückung und militärische Gewalt, die oft gegen Zivilisten gerichtet ist, verweigern. Sie greifen auf der Ebene der Kriegshandlung ein und verschonen somit die Zivilbevölkerung vor einer sanktionsbedingten Einschränkung der Lebensverhältnisse. Waffenembargos werden auch verhängt, um eine sichere Umgebung zu schaffen, in der eine ungefährdete Umsetzung humanitärer Hilfsmaßnahmen erfolgen kann. Dieses Bestreben ist beispielsweise in der Resolution zu

<sup>113</sup> Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S. 110.

<sup>114</sup> Vgl. S/RES/748 vom 31.03.1993, Ziffer 4. Ausweitung der Sanktionen (auch Flugsanktionen) mit S/RES/883 vom 11.11.1993.

<sup>115</sup> Vgl. Oette, a.a.O., S. 113.

<sup>116</sup> Vgl. Poeschke, a.a.O., S. 84.

<sup>117</sup> Die meisten Waffenembargos versagten allerdings aufgrund mangelnder Umsetzung. Vgl. Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S. 242.

<sup>118</sup> Ca. 1100 v. Chr. verweigerten die Philister den Israeliten Zugang zu Waffen aus Eisen. Vgl. Burns, Richard Dean (Hrsg.): Encyclopedia of Arms Control and Disarmament, Bd. 3, New York 1993, S.1409. Eine historische Übersicht über die ersten (in der Überzahl nicht verpflichtenden) 15 Waffenembargos der UN bietet Knight, W. Andy: The United Nations And Arms Embargos, Lewiston/Queenston 1998, S. 39-61.

<sup>119</sup> Vgl. Brzoska, Michael: Putting More Teeth in Arms Embargos, in: Cortright/Lopez, Smart Sanctions, a.a.O., S. 125-144, S. 125.

erkennen, in der ein Waffenembargo gegen Somalia verhängt wurde.<sup>120</sup> Das Waffenembargo war in diesem Fall auch durch die politische Zielsetzung motiviert, die Kriegsparteien an den Verhandlungstisch zu bringen und so einen Streitbeilegungsprozess einzuleiten. In der UN-Praxis wurde oft versucht, durch Waffenembargos relativ hoch gesteckte politische Ziele zu erreichen.<sup>121</sup>

### **3.2.2.3 Eliten und Einzelpersonen als Sanktionsziel: Finanz-, Reise- und diplomatische Sanktionen**

#### *Finanzsanktionen*

Bei Finanzsanktionen variiert die „Gezieltheit“ sehr stark. Sie werden oft in der Annahme implementiert, dass Staatsführer unter Druck geraten, wenn der Kapitalfluss aus dem Ausland gestoppt wird und so wirtschaftliche Probleme und Budget-Defizite verursacht werden. Zu den möglichen Formen von Finanzsanktionen gehören die Zugangsverweigerung zu internationalen Finanzmärkten und das Einfrieren von Konten, die Unterbrechung von Finanzhilfen oder Darlehen durch Regierungen oder internationale Organisationen und Verbote von Kapitalanlagen im Zielstaat.<sup>122</sup> Aber relativ umfangreiche Finanzsanktionen wie Verbote von finanzieller Hilfe oder von Handelsfinanzierungen sind nicht notwendigerweise humaner als umfassende Handelssanktionen. Multilaterale Darlehen sind z.B. für Projekte zur Hilfe der ärmsten Mitglieder der Wirtschaft des Empfängers bestimmt.<sup>123</sup> Das Einbehalten solcher Kredite und Darlehen können genauso wie Begrenzungen bei der Handelsfinanzierung signifikante Auswirkungen auf den allgemeinen Handel haben und zu unbeabsichtigten humanitären Nöten führen. Deshalb können solche Maßnahmen nicht als gezielt betrachtet werden.

Die am häufigsten diskutierte gezielte Finanzsanktion ist das Einfrieren von ausländischen Vermögen eines Regierungsregimes und der Auslandskonten von Schlüsselpersonen des Zielstaates der Sanktion. Hier gibt es mehrere Faktoren für den Erfolg; zum Beispiel müssen die Regimeführer über Konten im Ausland verfügen, deren Vermögen einen derart großen Anteil ihres Gesamtvermögens darstellen, dass sie die Kosten ihrer Weigerung, die Bedingungen der sanktionierenden Staaten zu erfüllen, in Bezug auf ihre Privatfinanzen als höher einstufen als die politischen, wirtschaftlichen und sonstigen Kosten, die bei fortgesetztem Widerstand gegen Forderungen entstehen. Je fortgeschrittener die ökonomische Entwicklung, desto ausgereifter werden die Binnenfinanzmärkte wahrscheinlich

---

<sup>120</sup> S/RES/733 vom 23.01.1992, Ziffer 3.

<sup>121</sup> Vgl. Knight, a.a.O., S. 37. Über eine den Zielen unangemessene Wahl der Sanktionsmittel siehe 4.1.1.

<sup>122</sup> Vgl. Tostensen, Arne/Bull, Beate: Are Smart Sanctions Feasible? In: World Politics, Heft 3/2002, S. 373-403, S. 385.

<sup>123</sup> Vgl. Elliott, Kimberly Ann: Analyzing the Effects of Targeted Sanctions, in: Cortright/Lopez, Smart Sanctions, a.a.O., S. 171-182, S. 177 f.

sein, und desto größer ist wahrscheinlich der Anteil des Vermögens der Einzelperson im Inland. Ein wichtiger Aspekt ist hierbei auch, dass die Auslandskonten identifizierbar sind.<sup>124</sup> Gezielte Finanzsanktionen, bei denen neben öffentlichen Konten auch die Privatkonten der sanktionierten Eliten in die Maßnahmen eingeschlossen wurden, gab es vor 1998 nicht, obwohl sie sich prinzipiell als wirkungsvolles Druckmittel erweisen können, indem sie ein Ausweichen erschweren und als Puffer entfallen. Das Einfrieren von Konten bei den umfassenden Regimen gegen den Irak und Jugoslawien (1992-1995) betrafen nur die Aktivvermögen der Regierungen und Einrichtungen unter Regierungskontrolle, nicht private Konten oder Ressourcen.<sup>125</sup> Selbiges galt für die Finanzsanktionen gegen Libyen. Lediglich im Falle Haiti drängte der Sicherheitsrat die Mitglieder dazu, die privaten Auslandskonten der Haitischen Elite zu sperren, in der Resolution beschrieben als „military and police officials, those acting on their behalf, people involved in the coup d'état of 1991 and members of the illegal government as well as their immediate families.“<sup>126</sup> Die unter die Zwangsmaßnahmen fallenden Einzelpersonen wurden durch eine Liste bestimmt, die vom Sanktionsausschuss für Haiti veröffentlicht wurde. Allerdings waren die Mitgliedsstaaten nicht zur Umsetzung verpflichtet, da der Sicherheitsrat nicht auf der Grundlage des Kapitel VII UN-Charta „entschieden“ hatte, sondern nur auf die Verhängung der Maßnahmen „drängte“.<sup>127</sup> Die nächste Sanktionsverhängung, die Finanzsanktionen enthielt, erfolgte gut vier Jahre später gegenüber der Rebellenorganisation UNITA in Angola, allerdings zum ersten Mal mit einer verpflichtenden Einfrierung von Privatkonten. Neben der Organisation sollte auch den UNITA-Führern und deren erwachsenen Familienmitgliedern der Zugriff auf Gelder verwehrt werden.<sup>128</sup> Die Sanktionen aus dem Jahr 2000 gegen die Taliban und die Al-Qaida sehen ebenfalls eine Sperrung der Guthaben von Einzelpersonen, also Osama bin Ladens und des Taliban-Netzwerks vor.<sup>129</sup> Im Falle Liberia wurden 2004 ebenfalls Finanzsanktionen gegen Einzelpersonen erhoben.<sup>130</sup>

Aber auch bei Finanzsanktionen besteht die Gefahr, dass sie sich mittelbar auch nachteilig für die Bevölkerung auswirken können. Werden einer sanktionierten Regierung die Konten gesperrt, ist es möglich, dass ihr die zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben erforderlichen

---

<sup>124</sup> Vgl. ebd.

<sup>125</sup> Vgl. zum Irak S/RES/661 vom 06.08.1991, Ziffer 4. Erst nach dem Irak-Krieg 2003 wurden auch mit S/RES/1483 vom 22.05.2003, Ziffer 23, gezielte Finanzsanktionen gegen Saddam Hussein und hochrangige Mitglieder seines Regimes erhoben. Zu Jugoslawien vgl. S/RES/757 vom 30.05.1992, Ziffer 5. Vgl. auch Maßnahmen gegen die bosnischen Serben in S/RES/942 vom 23.09.1994.

<sup>126</sup> S/RES/917 vom 06.05.1994, Ziffer 3.

<sup>127</sup> Im englischen Originaltext signalisiert die Verwendung des Verbs „decide“ den verpflichtenden Charakter einer Maßnahme, „urge“ weist dagegen auf eine Empfehlung hin.

<sup>128</sup> S/RES/1173 vom 12.06.1998, Ziffer 11.

<sup>129</sup> S/RES/1333 vom 19.12.2000, Ziffer 8 (c). Bereits mit S/RES/1267 vom 15.10.1999 und somit vor den terroristischen Angriffen vom 11. September 2001 wurden Flug- und Finanzsanktionen gegen die Taliban als Organisation verhängt. Da die Sanktionen vor allem die Auslieferung Bin Ladens bezwecken sollten, wurden sie als nicht zielgerichtet genug kritisiert, weil sie nicht gegen Bin Laden direkt adressiert waren. Siehe Eitel, Tono: Reform of the United Nations Sanctions Regime, in: Schorlemer, Sabine von (Hrsg.): Praxishandbuch UNO, Berlin/Heidelberg 2003, S. 707-714, S. 711f.

<sup>130</sup> Vgl. S/RES/1532 vom 12.03.2004, Ziffer 1.

Mittel nicht mehr zur Verfügung stehen.<sup>131</sup> Der Bedarf an Freistellungen aus humanitären Gründen für diese Aufgaben muss deshalb in solchen Fällen untersucht werden.

### *Reise- und Verkehrssanktionen*

Reise- und Verkehrssanktionen werden für gewöhnlich in Verbindung mit anderen Zwangsmaßnahmen verhängt, entweder mit Handels- oder Finanzsanktionen. Sie dienen dann nicht als Hauptinstrument zur Druckausübung, sondern haben eher einen verstärkenden oder unterstützenden Effekt, auch bei der Wirksamkeit von Waffenembargos.<sup>132</sup> Man kann drei Kategorien unterscheiden: Reiseverbote, Luftverkehrssanktionen und generelle Transportsanktionen. Reiseverbote verhindern internationale Reisen von bestimmten Gruppen oder Einzelpersonen, die Teil eines sanktionierten Regimes sind oder es unterstützen. Luftverkehrssanktionen begrenzen oder verbieten internationale Flüge in und aus dem Zielstaat und können so auch Waffenlieferungen verhindern. Die Sanktionen können sich auf alle Flüge beziehen oder nur auf bestimmte Fluggesellschaften abzielen, sowie Passagierflüge oder Frachtflüge verbieten. Generelle Transportsanktionen können, wie auch Artikel 41 UN-Charta beschreibt, jeglichen Grenzverkehr, ungeachtet der Art des Verkehrsmittels, einschränken.<sup>133</sup>

Während generelle Transportsanktionen und Flugverkehrsverbote nicht als gezielt betrachtet werden können, und, wie oben mit dem Falle Libyen dargestellt, ein Flugverbot von Passagierflügen nur mittelbar gezielt und mit gewissen humanitären Problemen verbunden ist<sup>134</sup>, stellen Reiseverbote die präziseste Art dar, Mitglieder der zu sanktionierenden Gruppe zu treffen. Wenn diese Sanktionen effektiv umgesetzt werden, verhindern sie, dass Angehörige der Herrschaftselite ihnen dienliche Kontakte erhalten oder aufbauen können. Reisen sind für gewöhnlich unerlässlich, um Geschäfte abzuschließen, finanzielle Transaktionen zu arrangieren oder Waffen und militärische Dienstleistungen zu erwerben.<sup>135</sup> Abgesehen davon sind sie für die Eliten und ihre Familien ein unbequemes Hindernis. Der Weg in eventuelle Rückzugsgebiete, um einem Sanktionsdruck zu entgehen, wird abgeschnitten. Diese Reisesanktion kann durch die Verweigerung von Visa oder den Entzug von Reisepässen erfolgen. Welche Einzelpersonen sanktioniert werden, wird über eine von den UN veröffentlichte Liste kommuniziert.<sup>136</sup> Flugsanktionen in der Sanktionspraxis der UN wurden gegen den Irak (1990), Libyen (1992), Jugoslawien (1992), Haiti (1994), den Sudan

---

<sup>131</sup> Vgl. Oette, Vereinbarkeit, a.a.O., S. 201.

<sup>132</sup> Vgl. Cortright/Lopez/Conroy, a.a.O., S. 179.

<sup>133</sup> Vgl. z.B. Tostensen/Bull, a.a.O., S. 390.

<sup>134</sup> Auch Medikamentenlieferungen können erschwert werden. Zudem stellen in islamischen Staaten religiöse Pilgerreisen ein Problem dar. Vgl. Cortright/Lopez/Conroy, a.a.O., S. 182. Außerdem ergeben sich Umsatzverluste für die betroffenen Fluggesellschaften; Flugsanktionen können Arbeitslosigkeit verursachen. Vgl. Cortright/Lopez: Search, a.a.O., S. 135.

<sup>135</sup> Vgl. Cortright/Lopez/Conroy, a.a.O., S. 183.

<sup>136</sup> Vgl. Cortright/Lopez/Conroy, a.a.O. S.181 f.

(1996), Angola (1997) und Afghanistan/Taliban (1999) verhängt.<sup>137</sup> Reiseverbote gegen Einzelpersonen wurden in den Sanktionsregimen gegenüber Libyen (1992), Haiti (1994), Angola (1997), dem Irak (1997), Sierra Leone (1997), Liberia (2001) und Afghanistan/Taliban/Al-Qaida (2002) verhängt.<sup>138</sup>

#### *Diplomatische und kulturelle Sanktionen*

Generell, nicht jedoch im Rahmen von UN-Sanktionen werden schon verbale Äußerungen als diplomatische Sanktionen gewertet.<sup>139</sup> Bei diplomatischen Sanktionen, die von der UN nach Kapitel VII verhängt werden, geht es um Prestigeverluste, die dem Adressaten zugefügt werden sollen. Staaten können angehalten werden, die Zahl des Personals an diplomatischen Missionen und konsularischen Vertretungen des Zielstaates im eigenen Land zu verringern, ihr eigenes diplomatisches Personal aus dem Zielstaat zurückzuziehen oder auch Maßnahmen im sportlichen, kulturellen, wissenschaftlichen und technischen Bereich durchzuführen, z.B. den Bürgern des sanktionierten Landes die Teilnahme an bestimmten Veranstaltungen im eigenen Hoheitsgebiet verweigern. Diese Sanktionen spielen eine eher untergeordnete Rolle, da sie auf Herrschaftseliten im Vergleich zu anderen Sanktionsformen eher eine weiche Wirkung haben und keinen nennenswerten Druck ausüben können.<sup>140</sup> Sie werden im Rahmen dieser Arbeit dementsprechend nur in einem geringen Rahmen berücksichtigt.

#### **3.2.2.4 Die Bedeutung von „Konfliktgütern“**

Dieses auf bestimmte Güter ausgerichtete Sanktionsinstrument soll das Problem blutiger Bürgerkriege in Afrika weniger symptomatisch wie bei Waffenembargos beeinflussen, sondern eher an den finanziellen Quellen von Konflikten wirken. Obwohl in der Wissenschaft diskutiert wird, in welchem Verhältnis Habgier und politische Missstände als Ursachen für Kriege stehen („greed versus grievance“), herrscht Übereinstimmung darin, dass der Zugang zu Diamanten und Öl, beides Schätze auf Kohlenstoffbasis, eine wichtige Rolle bei den brutalen Kriegen spielt.<sup>141</sup> In afrikanischen Staaten wurden bzw. werden Gebiete mit großen Rohstoffvorkommen von Rebellengruppen besetzt, aber auch den Regierungen bieten die Einnahmen aus der Rohstoffförderung einen starken Anreiz zu Korruption und persönlicher

---

<sup>137</sup> Vgl. für Irak S/RES/670 vom 25.09.1990, für Libyen S/RES/748 vom 31.03.1992, für Jugoslawien S/RES/757 vom 30.05.1992, für Haiti S/RES/917 vom 06.05.1994, für Sudan S/RES/1070 vom 26.04.1996 (Sanktionen traten nicht in Kraft), für Angola S/RES/1127 vom 28.08.1997, und für Afghanistan S/RES/1267 vom 15.10.1999 und S/RES/1333 vom 19.12.2000.

<sup>138</sup> Vgl. für Libyen S/RES/748 vom 31.3.1992, für Haiti S/RES/917 vom 6.5.1994, für Angola S/RES/1127 vom 28.8.1997, für den Irak S/RES/1137 vom 12.11.1997, für Sierra Leone S/RES/1132 vom 8.10.1997 und S/RES/1171 vom 5.6. 1998, für Liberia S/RES/1343 vom 07.03.2001 und S/RES/1521 vom 22.12.2003 und für Afghanistan S/RES/1390 vom 16.01.2002.

<sup>139</sup> Vgl. Poeschke, a.a.O., S. 23.

<sup>140</sup> Vgl. Cortright/Lopez/Conroy, a.a.O., S. 181.

<sup>141</sup> Vgl. Tamm, Ingrid J.: Dangerous Appetites: Human Rights Activism and Conflict Commodities. In: Human Rights Quarterly, Heft 3/2004, S. 687-704, S. 686 f. Zu den folgenden Ausführungen vgl. ebd.

Bereicherung. Grundlegende Mindeststandards für ein effektives, transparentes Management von Staatseinnahmen und -ausgaben werden nicht erfüllt.<sup>142</sup> So besteht für jede Partei ein persönliches Interesse an der Aufrechterhaltung des Status quo und der Fortsetzung eines Gewaltkonflikts, von dem sie finanziell profitieren. Unter dem Einfluss von Menschenrechtsorganisationen wurden Ende der 90er Jahre neue Versuche der Sanktionierung unternommen, um den Kriegen ihre Grundlage zu nehmen. Angola ist ein Extrembeispiel dafür, welche Bedeutung natürliche Ressourcen bei Konflikten spielen können. Obwohl es reich an Diamanten und nach Nigeria der größte Rohöl-Produzent in Subsahara-Afrika ist, befindet es sich beständig fast am Ende des Human Development Index vom UN-Entwicklungsprogramm.<sup>143</sup> Während des Kalten Krieges war es ein Schauplatz für Stellvertreterkriege, danach wurde der Krieg aufgrund der außergewöhnlichen Naturvorkommen Angolas aufrechterhalten. Sowohl die Regierungspartei MPLA<sup>144</sup> unter Führung von Jose Eduardo Dos Santos als auch die Rebellengruppe UNITA unter Jonas Savimbi versuchten, sich Angolas großen Reichtum anzueignen.<sup>145</sup> Aufgrund des hohen wirtschaftlichen Gewinns gab es keinen Anreiz für beide Parteien, den Krieg zu beenden. Ähnliche Probleme gab es zu Beginn der 90er Jahre in Kambodscha. Das schon erwähnte Öl- bzw. Kraftstoffembargo<sup>146</sup> sollte hier verhindern, dass sich die Rebellen der Roten Khmer ihre kriegesischen Aktivitäten durch Plünderungen der Mineralien- und Holzressourcen Kambodschas finanzieren konnten. Die Beschränkung der Kraftstoffzufuhr verringerte hier Rodungs- und Ausgrabungsaktivitäten.<sup>147</sup> Obwohl im September 1993 auch für Angola ein Embargo von Erdöl und Erdölprodukten gegen die von der UNITA kontrollierten Gebiete verhängt wurde<sup>148</sup> und es – erst nach unvermindert harten kriegesischen Aktivitäten – im November 1994 zu einem Friedensabkommen, dem so genannten Lusaka-Protokoll, kam, befolgte die UNITA ihre Verpflichtungen aus dem Protokoll von Lusaka nur unzureichend.<sup>149</sup> Als Reaktion darauf verhängte der Sicherheitsrat gegen die UNITA diplomatische Sanktionen, Reise- und Flugverkehrsverbote.<sup>150</sup> Doch auch diese bewegten die UNITA nicht zur Erfüllung der noch unerledigten Verpflichtungen. Eine letzte Möglichkeit fand der Sicherheitsrat 1998 in der Initiierung einer neuen Sanktionsart: Mit der Resolution 1173 wurde den UN-Mitgliedern zum ersten Mal die Einfuhr von Diamanten

---

<sup>142</sup> Rittberger charakterisiert die Staaten Angola, Sierra Leone und die Demokratische Republik Kongo auf diese Weise. Vgl. Rittberger, Volker: Transnationale Unternehmen in Gewaltkonflikten, in: Friedens-Warte, Heft 1-2/2004, S. 15-34, 19 f. Im Fall Kongo wurden trotz dahingehender Empfehlungen eines UN-Expertenberichtes von 2001 keine Sanktionen gegen den Handel mit Konfliktgütern erhoben. Vgl. Cortright/Lopez, Search, a.a.O., S. 188 f.

<sup>143</sup> Vgl. United Nations Development Programme, Human Development Report 2004, S. 142. Online verfügbar unter <[http://hdr.undp.org/reports/global/2004/pdf/hdr04\\_HDI.pdf](http://hdr.undp.org/reports/global/2004/pdf/hdr04_HDI.pdf)>.

<sup>144</sup> Popular Movement for the Liberation of Angola.

<sup>145</sup> Vgl. Cortright/Lopez: Decade, a.a.O., S. 151.

<sup>146</sup> S/RES/792 vom 30.11.1992.

<sup>147</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S. 138-144.

<sup>148</sup> Vgl. S/RES/864 vom 15.09.1993, Ziffer 19, mit der auch ein Waffenembargo verhängt wurde.

<sup>149</sup> Vgl. Cortright/Lopez: Decade, a.a.O., S. 151-155.

<sup>150</sup> Vgl. S/RES/1127 vom 28.08.1997, Ziffern 4 und 5.

verboten, in diesem Falle jener Diamanten aus Angola, die nicht der Kontrolle der Herkunftszeugnisregelungen der Regierung Angolas (Regierung der Einheit und Nationalen Aussöhnung) in Luanda unterliegen.<sup>151</sup> Durch diese Herkunftszeugnisregelungen konnte der Handel offizieller Diamanten beibehalten und humanitäre Auswirkungen somit eingeschränkt werden.

Angola wurde zum Präzedenzfall für weitere Sanktionen gegen so genannte „Blutdiamanten“<sup>152</sup>. Wie in Angola, wo die Londoner Nichtregierungsorganisation (NGO) Global Witness die Diamantensanktionen mit Nachforschungen begleitete<sup>153</sup>, machte auch im Fall Sierra Leone eine NGO auf die direkte Verbindung zwischen Diamantenhandel und florierenden Waffenimporten aufmerksam. 1999 hatten die Rebellen der RUF mittlerweile die Hauptstadt Freetown eingenommen und eine Spur von Zerstörung und Terror hinterlassen. Die NGO Partnership Africa Canada veröffentlichte im Januar 2000 einen Bericht, der beschreibt, wie die Rebellen Diamanten für Waffen und Drogen in offenen Schmuggelaktivitäten über Liberia und andere Länder in der Region austauschten und wie Diamanten der Rebellen über Liberia in die Handelswege gelangten.<sup>154</sup> Im Juli 2000 verhängte der Sicherheitsrat ein Embargo gegen Diamanten aus Sierra Leone und ersuchte die dortige Regierung, eine wirksame Herkunftszeugnisregelung in Kraft zu setzen, die die Sanktionen gezielter macht.<sup>155</sup> Auch gegen Diamanten aus Liberia verhängte der Sicherheitsrat im März 2001 Sanktionen.<sup>156</sup>

---

<sup>151</sup> Vgl. S/RES/1173 vom 12.06.1998, Ziffer 11. Diese Sanktion wurde durch ein Ausfuhrverbot bezüglich Ausrüstungen und Dienstleistungen für den Bergbau ergänzt.

<sup>152</sup> Vgl. Cortright/Lopez: Search, a.a.O., S. 181.

<sup>153</sup> Global Witness veröffentlichte schon im Dezember 1998 einen Bericht, der grobe Verletzungen der UN-Sanktionen gegen UNITA-Diamanten dokumentierte. Siehe Global Witness: A Rough Trade: The Role of Diamond Companies and Governments in the Angolan Conflict. Online verfügbar unter <<http://www.globalwitness.org/reports/show.php/en.00013.html>>. Über den Einfluss von NGOs bei Diamantensanktionen vgl. Tamm, a.a.O.

<sup>154</sup> Smillie, Ian/Gberie, Lansana/Hazleton, Ralph: The Heart of the Matter – Sierra Leone, Diamonds and Human Security, Ottawa 2000. Online verfügbar unter <<http://pacweb.org/e/index.php?option=content&task=view&id=42&Itemid=65>>.

<sup>155</sup> Vgl. S/RES/1306 vom 05.07.2000, Ziffern 1,2 und 5.

<sup>156</sup> Vgl. S/RES/1343 vom 07.03.2001, Ziffer 6.

## 4 Probleme beim Design und bei der Implementierung von nichtmilitärischen UN-Sanktionen

### 4.1 Sanktionspolitik im Sicherheitsrat

Wer sich mit der Arbeit und den Zielsetzungen des Sicherheitsrates auseinandersetzt, sollte gewahr sein, dass es sich hierbei um ein politisches Gremium handelt, dessen Regularien der - zur Zeit der UN-Gründung herrschenden - globalen Machtstruktur Rechnung tragen. Da die ständigen Sicherheitsratsmitglieder per Veto jegliche Maßnahme verhindern können,<sup>157</sup> wäre es undenkbar, Druck auf sie ausüben zu können, wie beispielsweise in einer möglichen Reaktion auf Russlands Tschetschenienpolitik. Deshalb grenzt allein schon die institutionelle Architektur der UN den Aktionsrahmen des Sicherheitsrates auf bestimmte Probleme ein. Ausgehend von diesen prinzipiellen Rahmenbedingungen sollte auch die anschließende Argumentation gelesen werden.

Wie aus den schon genannten Beispielen deutlich geworden ist, ist die Wahl der Sanktionsart mit entscheidend für den Erfolg der Sanktionen. Einige Fälle in der Sanktionspraxis der UN verdeutlichen jedoch, dass die Wahl von Sanktionen als Maßnahme in fortgeschrittenen Konflikten generell ein unangemessenes Mittel ist. Sie lassen daran zweifeln, dass mit ihnen überhaupt das Ziel einer Änderung der politischen Situation verfolgt wurde. Sanktionen scheinen dann als Mittel der Beschwichtigung interner Forderungen in Mitgliedsstaaten vorgenommen worden zu sein. David Baldwin argumentiert, dass der Hauptempfänger von Sanktionen nicht der Zielstaat, sondern innerstaatliche Kräfte sind, da die Staaten Sanktionen in der Reaktion auf nationale Forderungen erheben, „doch etwas zu tun“.<sup>158</sup> Aus dieser Perspektive ist nicht ein Politikwechsel das bedeutende Ziel von Sanktionen. Vielmehr tritt dadurch eine prekäre Verschiebung der Motivation zutage, die nun darin liegt, lediglich den Schein einer „effective action“ herzustellen. Eine Unterscheidung zwischen „feeling good“ und „doing good“ durch die Anwendung von Sanktionen scheint der Realität in diesem Zusammenhang gerecht zu sein.<sup>159</sup> Die Waffenembargos gegen Somalia (1992) und Ruanda (1994)<sup>160</sup> schienen primär eben dieser Absicht nachzukommen, zu demonstrieren, dass etwas unternommen wird, um die Kritik zu entkräften, der Sicherheitsrat ignoriere die jeweiligen Tragödien, die im Rückblick die „größten Schrecken des Jahrzehnts“<sup>161</sup> - Hunger, Krieg und Völkermord - zutage brachten. Im Fall Somalia kann die betreffende

---

<sup>157</sup> Vgl. Artikel 27 UN-Charta.

<sup>158</sup> Baldwin, David A.: *Economic Statecraft*. Princeton 1985, S. 130-134.

<sup>159</sup> Vgl. Preeg, Ernest H.: *Feeling Good or Doing Good with Sanctions: Unilateral Economic Sanctions and the U.S. National Interest*, Washington 1999, S. 226. In Bezug auf unilaterale US-Sanktionen schreibt er dort: „Perhaps the most damaging use of unilateral sanctions, in this context, is to present them as a relatively cost free solution to growing threats in the national security field, and thereby to divert attention from the need to consider the hard choices for a genuinely effective response“.

<sup>160</sup> S/RES/733 vom 23.01.1992 im Fall Somalia, S/RES/918 vom 17.05.1994 im Fall Ruanda.

<sup>161</sup> Vgl. Cortright/Lopez: *Decade, a.a.O.*, S. 181

Resolution 733 als Beleg für mangelnde Bemühungen hinzugezogen werden, da sie keinerlei spezifische Richtwerte bereit hielt, die die Kriegsparteien erfüllen sollten. Es wurden keine Bedingungen zur Sanktionsaufhebung genannt. Doch insbesondere der Fall Ruanda wird als vollkommen unangemessene Reaktion auf den zu Tage getretenen Genozid verurteilt.<sup>162</sup> Das Waffenembargo, das der Sicherheitsrat im Mai 1994 verhängte, kam zu spät und war eine völlig unzureichende Maßnahme.<sup>163</sup> Bereits zu Beginn der 90er Jahre herrschte der erbitterte Kampf zwischen Tutsi-Rebellen und der von den Hutu dominierten Regierung. Die UN-Beobachtermission UNOMUR<sup>164</sup> und ihr Nachfolger UNAMIR<sup>165</sup> berichteten von den intensiver werdenden Spannungen. Die Beobachter waren über den Beginn des Mordens im April 1994 folglich nicht überrascht. Der kanadische Generalmajor Romeo Dallaire, damaliger Kommandeur der UNAMIR, erklärte später, dass er mit Truppen und dem richtigen Mandat einen Großteil des Mordens hätte verhindern können.<sup>166</sup> Doch genau wie das Interesse im Sicherheitsrat nicht ausreichte, den Ausbruch der Gewalt zu verhindern, so bestand auch nach dem Ausbruch nicht genügend Interesse, solche Ressourcen zu mobilisieren, die das Ausbreiten der Gewalt hätten verhindern können: „While others remained focused on the world's other crises, the people of Rwanda were forgotten.“<sup>167</sup> Wie auch in Somalia war das Waffenembargo gegen den Genozid in Ruanda, bei dem eine halbe Million Menschen ums Leben kam, eine unbrauchbare Antwort. Selbst die durchdringendsten und umfassendsten Sanktionen wären angesichts der Aufgabe, einen Völkermord zu verhindern, unangemessen gewesen.<sup>168</sup> Weil Informationen über den ernsten Zustand vorlagen, lässt die Zurückhaltung im Sicherheitsrat darauf schließen, dass eine wirksame friedensdurchsetzende Maßnahme, die mit hohen Kosten verbunden gewesen wäre, nicht beabsichtigt war. Auch die Entscheidung von 1991, im Fall ehemaliges Jugoslawien Sanktionen zu verhängen statt militärisch zu intervenieren, wurde als Beleg für geringen Enthusiasmus gesehen, in die Organisation von Streitkräften zu investieren. Auch diese Sanktionen umfassten zu Beginn nur ein Waffenembargo.<sup>169</sup> Sanktionen können keinen Ersatz von militärischen Maßnahmen darstellen, wenn diese aufgrund offensichtlicher Anzeichen dringend notwendig sind. Indem der Sicherheitsrat sie dennoch in dieser Weise

---

<sup>162</sup> Vgl. z.B. Jonge Oudraat, Chantal de: UN Sanction Regimes and Violent Conflict, in: Crocker, Chester A./Hampson, Fen Osler/Aall, Pamela (Hrsg.): *Turbulent Peace. The Challenges of Managing International Conflict*, Washington D.C. 2001, S.323-351, S. 336; Cortright/Lopez, *Decade*, S. 19.

<sup>163</sup> Vgl. Cortright/Lopez, *Decade*, a.a.O., S. 195f.

<sup>164</sup> United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda.

<sup>165</sup> United Nations Assistance Mission for Rwanda.

<sup>166</sup> Vgl. Feil, Scott R.: *Preventing Genocide: How early Use of Force Might Have Succeeded in Rwanda. A Report to the Carnegie Mission on Preventing Deadly Conflict*, New York 1998. Online verfügbar unter <<http://wwics.si.edu/subsites/ccpdc/pubs/rwanda/rwanda.htm>>.

<sup>167</sup> Ebd.

<sup>168</sup> Vgl. Cortright/Lopez, *Decade*, a.a.O., S. 198 f.

<sup>169</sup> Vgl. Devin, Julia/Dashti-Gibson, Jaleh: *Sanctions in the Former Yugoslavia: Convoluting Goals and Complicated Consequences*. In: Weiss/Cortright/Lopez/Minear, a.a.O., S. 149-187, S. 154.

einsetzte, wurde auf unnötige Weise das Image von Sanktionen als stumpfes Instrument verstärkt.

#### **4.1.1 Wahl der Sanktionsart**

Sollen durch den Sicherheitsrat verhängte Sanktionen erfolgreich sein, muss eine Abwägung erfolgen, wie der Staat am besten getroffen werden kann, um eine Verhaltensänderung bei den politischen Akteuren herbeizuführen. Zu Beginn der 90er Jahre erschienen umfassende Maßnahmen noch als mögliche Option bei der Auswahl der Sanktionen. Doch die Folgen der Verhängung solcher Maßnahmen führten zu einem Umdenken.

##### **4.1.1.1 Umfassende Sanktionen als Fehlgriff**

Umfassende Wirtschaftssanktionen charakterisieren sich durch den Abbruch sämtlicher Handelsbeziehungen gegenüber dem Sanktionsadressaten. In der Sanktionsgeschichte der UN seit den 90er Jahren gab es drei umfassende Sanktionsregime: Den Irak, das ehemalige Jugoslawien und Haiti.<sup>170</sup> Aufgrund der Wirtschaftstheorie schienen in Haiti und dem Irak „gute“ Bedingungen für die Erhebung von Sanktionen zu herrschen: Haiti war wirtschaftlich sehr von den USA abhängig<sup>171</sup>, und der Irak erschien vielen Beobachtern als Idealfall, weil seine Wirtschaftsleistung extrem von Ölexporten abhing: Sie machten 1990 noch über 90 Prozent der Deviseneinnahmen und 62 Prozent des Bruttosozialproduktes aus.<sup>172</sup> Jugoslawien erschien wirtschaftstheoretisch als weniger abhängig von außen, da hier wegen der Planwirtschaft die Ressourcenverteilung von Entscheidungen der zentralen Behörden abhingen anstatt von externen Preisen.<sup>173</sup> In der Tat erwiesen sich die Sanktionen vor allem im Irak und Haiti als wirtschaftlich wirkungsvoll. Der Irak, in dem die Sanktionen schon vor dem Krieg von 1991 beachtliche Wirkung gezeigt haben sollen<sup>174</sup>, wurde durch die Sanktionen, aber auch durch die 43-tägige Bombardierung zu Beginn des Jahres 1991<sup>175</sup> wirtschaftlich so geschwächt, dass sich die Wirtschaftsproduktion 1991 nach dem Krieg um 50 Prozent verringerte und das Bruttosozialprodukt um 85 Prozent zurückging. Die Sanktionen verschlechterten die Wirtschaftslage weiter.<sup>176</sup> In Jugoslawien verursachte die Unterbrechung des Außenhandels durch die Wirtschaftssanktionen im Mai 1992 einen

---

<sup>170</sup> Resolutionen, mit denen die Sanktionen erhoben wurden sind: S/RES/661 vom 06.08.1990 (Irak), S/RES/757 vom 30.05.1992 (ehemaliges Jugoslawien, zuvor schon Waffenembargo durch S/RES/713 vom 25.09.1991 und ergänzt durch Finanzsanktionen S/RES/820 vom 17.04.1993) und S/RES/917 vom 06.05.1994 (Haiti, trat erst mit S/RES/873 vom 13.10.1993 in Kraft, zuvor schon Kraftstoff- und Waffenembargo durch S/RES/841 vom 16.06.1993).

<sup>171</sup> Vgl. Jonge Oudraat, Chantal de: UN Sanction Regimes and Violent Conflict, in: Crocker, Chester A./Hampson, Fen Osler/Aall, Pamela (Hrsg.): Turbulent Peace. The Challenges of Managing International Conflict, Washington D.C. 2001, S.323-351, S. 338.

<sup>172</sup> Vgl. Hoskins, Eric: The Humanitarian Impacts of Economic Sanctions and War in Iraq, in: Weiss/Cortright/Lopez/Minear (Hrsg.), a.a.O., S. 91-147, S. 91.

<sup>173</sup> Vgl. Jonge Oudraat, a.a.O., S. 336 f.

<sup>174</sup> So soll sich der Ölexport um 90 Prozent reduziert haben. Vgl. Cortright/Lopez: Decade, a.a.O., S. 43.

<sup>175</sup> Ursache des Krieges war die Folge der irakischen Weigerung, sich aus Kuwait zurückzuziehen. Vgl. Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S. 37.

<sup>176</sup> Vgl. Oette, a.a.O., S. 78 f.

Rückgang der industriellen Produktion um geschätzte 30-40 Prozent innerhalb von drei Monaten, das Bruttosozialprodukt fiel zwischen 1992 und 1993 um 30 Prozent.<sup>177</sup> Haiti war schon vor dem Putsch eines der ärmsten Länder in der Region. Zum Zeitpunkt des Militärputsches vom 29. September 1991<sup>178</sup>, der Auslöser für die Sanktionen war, lebten die meisten Bürger am Rande des Existenzminimums.<sup>179</sup> Die durch den Putsch hervorgerufene Instabilität und die Verhängung von umfassenden Sanktionen der Organization of American States (OAS) vom 3. Oktober 1991, die den UN-Sanktionen vorausgingen, bewirkten eine noch größere Verschlechterung der Wirtschaftslage. Als Sanktionen des Sicherheitsrates hinzukamen, die durch die erneute Verhängung von einem Waffen- und Öl- bzw. Ölproduktembargo am 13. Oktober 1993<sup>180</sup> das Ende von Verhandlungen der UN mit den Putschisten besiegelten, verringerten sich Außenhandel und die wirtschaftliche Produktivität, besonders in der Landwirtschaft, nochmals.<sup>181</sup> Die umfassenden Sanktionen hatten also zum Teil enorme Auswirkungen. Es zeigte sich jedoch, dass der politische Effekt weit hinter den Erwartungen zurückblieb.

#### **4.1.1.1.1 Ausbleiben des politischen Drucks durch innerstaatliche Opposition**

Die Sanktionen in den Fällen Irak und Haiti wirkten sich natürlich auch drastisch auf die Zivilbevölkerung aus, im Falle Irak waren sie verheerend. Im ehemaligen Jugoslawien konnten die Sanktionsauswirkungen dadurch abgefedert werden, dass Serbien traditionell viel Lebensmittel produzierte und über Wasserressourcen verfügte.<sup>182</sup> Hier gab es deshalb keine Ausbrüche von verhinderbaren Krankheiten oder schwerer Unterernährung.

In Haiti bewirkte der sanktionsbedingte Handelszusammenbruch eine Massenarbeitslosigkeit<sup>183</sup>, eine erschwerte Lebensmitteleinfuhr<sup>184</sup> und eine durch schlechte Finanzpolitik verstärkten Preisanstieg von Grundnahrungsmitteln<sup>185</sup>, so dass die Nahrungsbeschaffung für Viele zum unüberwindlichen Problem wurde. Die ohnehin schon schlechten humanitären Zustände in Haiti verschlimmerten sich so stark, dass 1992 die Gefahr einer Hungersnot entstand, der nur durch internationale Hilfe begegnet werden

---

<sup>177</sup> Vgl. ebd., S. 133.

<sup>178</sup> Vgl. Malone, David: Decision-Making in the UN Security Council. The Case of Haiti, 1990-1997, Oxford/New York 1998, S. 61. Vgl. auch Gibbons, Elizabeth D.: Sanctions in Haiti. Human Rights and Democracy under Assault, Westport 1999, S. 3.

<sup>179</sup> Zu den Angaben der wirtschaftlichen Auswirkungen auf Haiti vgl. Oette, S. 154-157.

<sup>180</sup> Vgl. S/RES/873 vom 13.10.1993. Verschärfung der Embargos durch S/RES/875 vom 16.10.1993. Das erste UN-Waffen- und Kraftstoffembargo war mit S/RES/841 vom 16.06.1993 verhängt, aber aufgrund von Zugeständnissen der Putschisten am 27.08.1993 ausgesetzt worden. Vgl. Gibbons, Haiti, a.a.O., S. 5.

<sup>181</sup> Die vom Sicherheitsrat verhängten umfassenden Sanktionen durch S/RES/917 vom 06.05.1994 hatten nur eine kurze Wirkungsdauer. Sie wurden relativ bald durch die Autorisierung einer multinationalen Streikkraft und aller erforderlichen Mittel zur Erwirkung der Ausreise der militärischen Führungsspitze und der Wiederherstellung der rechtmäßigen Behörden der Regierung Haitis abgelöst (S/RES/940 vom 31.07.1994).

<sup>182</sup> Vgl. Devin/Dashti-Gibson, a.a.O., S.152.

<sup>183</sup> Die Arbeitslosenrate betrug am Ende der Krise im November 1994 75 Prozent. Vgl. Gibbons, a.a.O. S. 18.

<sup>184</sup> Obwohl der Import von Lebensmitteln nicht sanktioniert war, wurden die Lieferungen verkompliziert. Vgl.

Gibbons, a.a.O., S. 11 f.

<sup>185</sup> Vgl. ebd., S. 13.

konnte.<sup>186</sup> Zwischen 1993 und 1994 stieg die Unterernährung bei Kindern so stark an, dass sie etwa 50 Prozent aller Kinder betraf.<sup>187</sup>

Im Irak<sup>188</sup> waren die Zustände nach dem Krieg Anfang 1991 nach den Berichten einer Mission des UN-Beauftragten Martti Ahtisaari<sup>189</sup> und einer Mission der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und dem Kinderhilfwerk der UN (UNICEF) katastrophal.<sup>190</sup> Während die irakische Regierung die unmittelbaren Kriegsschäden an der Infrastruktur wenigstens behelfsweise beseitigen konnte, erreichten Arbeitslosen- und Inflationsrate Rekordhöhen, die Unterernährung stieg an und blieb für Jahre auf einem alarmierenden Niveau. Die Verbreitung von Krankheiten, die man bereits verschwunden glaubte, nahm epidemische Ausmaße an.<sup>191</sup>

Nach dem bereits erwähnten Modell, bei dem davon ausgegangen wird, dass durch Leid in der Zivilbevölkerung Dissens mit der herrschenden Macht entsteht, oppositionelle Kräfte gestärkt werden und die Herrschaftselite auf diese Weise zu einer Veränderung ihrer Politik gezwungen wird, hätten sich in den genannten Fällen durch die umfassenden Sanktionen politische Effekte einstellen müssen. Dieses Modell wurde jedoch schon im Jahre 1967 durch Johan Galtung<sup>192</sup> in Frage gestellt. Er bezeichnete die Theorie, in der ökonomischer Druck und politischer Zerfall proportional in Beziehung stehen, als naiv. Die Idee, dass das geplagte Volk Druck auf die Staatsführer ausübt, ignoriere, dass der Staatsführer Gegenstrategien entwerfen könne, die solch einen Protest verzögern oder gar ganz verhindern könnten.<sup>193</sup> Die von Galtung genannten Gegenstrategien werden in der Regel als „rally-around-the-flag-effect“ oder Wagenburg-Effekt<sup>194</sup> zusammengefasst: In Reaktion auf die Sanktionen kann sich die Herrschaftselite als Opfer darstellen, das die Not des Volkes teilt, oder sich durch die Erweckung von Nationalstolz auch als strotzender Held gerieren. Durch Propaganda und möglicherweise auch Zensur kann die Kommunikation durch die Medien so gelenkt werden, dass öffentliche Zustimmungsbekundungen für die Motive der Senderstaaten von Sanktionen gar nicht verbreitet werden.<sup>195</sup> Durch den Wagenburg-Effekt

---

<sup>186</sup> Hier wird auf die Jahre bis zur Einführung des „Öl für Lebensmittel“-Programms im Dezember 1996 Bezug genommen. Vgl. Oette, Vereinbarkeit, a.a.O., S. 157 f.

<sup>187</sup> Vgl. Gibbons, Haiti, a.a.O., S. 23.

<sup>188</sup> Zu einer umfassenden Darstellung über die humanitären Zustände im Irak siehe Graham-Brown, Sarah: Sanctioning Saddam. The Politics of Intervention in Iraq, New York 1999, S. 259-331. Eine Übersicht bietet Bergstermann, Sabine: Die UN-Sanktionen gegen den Irak: Internationale Beuge- oder Strategiemaßnahmen?, München 2003, S. 83-86.

<sup>189</sup> Vgl. Brief des Generalsekretärs in S/22366 vom 20.03.1991, Online verfügbar unter <<http://www.un.org/Depts/oip/background/reports/s22366.pdf>>.

<sup>190</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S. 45 f.

<sup>191</sup> Vgl. Oette, a.a.O., S. 87-89.

<sup>192</sup> Vgl. Galtung, Johan: On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia, in: World Politics, Heft 3/1967, S.378 – 416.

<sup>193</sup> Vgl. ebd., S.388 f.

<sup>194</sup> Vgl. z.B. Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S.20, Poeschke, a.a.O., S. 29 Tostensen/Bull, a.a.O., S.397.

<sup>195</sup> Vgl. Galtung, a.a.O. S. 395 und S. 399.

könnte die Herrschaftselite ihr System nicht nur aufrecht erhalten, sondern sogar verstärken, und die Senderstaaten hätten das Gegenteil ihrer ursprünglichen Absichten erzielt.<sup>196</sup>

Ein Blick auf die zurückliegenden umfassenden Sanktionsregime zeigt, dass in keinem der drei Fälle die Zivilbevölkerung maßgeblich zu einem politischen Wechsel beigetragen hat. In Haiti hatte die Bevölkerung zuerst selbst die Errichtung von Sanktionen begrüßt, in der Hoffnung, den Weg der Demokratisierung fortzusetzen und das Erbe der eigenen diktatorischen Vergangenheit zu überwinden.<sup>197</sup> Allerdings hatten weder sie noch die internationale Gemeinschaft angenommen, dass die Sanktionen durch die Reduzierung von Bildungs- und Erziehungsmöglichkeiten, durch die Eliminierung der Mittelschicht und die Schwächung der nationalen Institutionen die ansatzweise demokratischen Zustände noch weiter zurückwerfen würden.<sup>198</sup> Die sanktionierte Militärjunta konnte durch den Anschein von Flexibilität und Verhandlungswillen gegenüber der UN ein Abkommen aushandeln. Durch dieses Abkommen, das den durch mangelhafte Umsetzung bereits gelockerten Sanktionsdruck weiter löste und einige Mängel beinhaltete<sup>199</sup>, gewann die Junta Zeit, die sie für Angriffe auf prodemokratische Elemente in der haitianischen Zivilgesellschaft nutzte.<sup>200</sup> Cortright und Lopez schätzen, dass beispielsweise die oppositionelle Lavalas-Bewegung in Haiti substantiell zur Wiederherstellung der Demokratie hätte beitragen können, wäre die Sanktionspolitik nicht so fehlerhaft umgesetzt worden.<sup>201</sup>

Im Fall Jugoslawien kam es durch die Sanktionen zu einem Anstieg von Korruption, Schmuggel und Kriminalität, was die Aussicht auf eine stärkere Zivilgesellschaft untergrub. Auf dem Schwarzmarkt waren viele Aktivitäten von der Regierung geschützt oder mit ihr vernetzt. So nutzte das Milosevic-Regime, eine „mixture of communist heritage and a nationalist mafia“<sup>202</sup>, die sanktionsbedingte Situation für den Wagenburg-Effekt: Extremisten und Kriminelle wurden durch die Sanktionen gestärkt, fortschrittliche Kräfte gegen Milosevic wurden geschwächt. Es kam zu einer substantiellen Umverteilung des Vermögens, zum Nachteil der Gegner des bosnischen Krieges. Die Sanktionen beeinträchtigten die Bemühungen von Friedens- und Menschenrechtsgruppen in Serbien und unterliefen demokratische Reformbemühungen.<sup>203</sup> Nur regimetreue Zeitungen hatten

---

<sup>196</sup> Vgl. ebd., S.409.

<sup>197</sup> Vgl. Zaidi, Sarah: Humanitarian Effects of the Coup and Sanctions in Haiti, in: Weiss/Cortright/Lopez/Minear (Hrsg.), a.a.O., S. 189 – 212, S. 194.

<sup>198</sup> Vgl. Gibbons, a.a.O., S. 28 f.

<sup>199</sup> Die Bestimmungen des Abkommens ermöglichten eine Einstellung der Sanktionen vor dem Abtreten der Putschführer und der Rückkehr des Präsidenten Aristide. Ein weiteres Makel war, dass kein festes Datum für das Abtreten der Junta festgelegt wurde. Ihr blieben mehrere Monate für den Abgang, wodurch sie Gegenmaßnahmen vorbereiten konnte.

<sup>200</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S. 92-94. Zu den vielen Opfern der Junta gehörte auch der Justizminister Guy Malary, der am 14.10.1993 erschossen wurde. Vgl. auch Zaidi, a.a.O., S. 199 und S. 208: Arme Städter und Bauern mussten oft für ihre Unterstützung des entthronten Präsidenten Aristide einen blutigen Preis zahlen.

<sup>201</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S. 21.

<sup>202</sup> Vgl. Licht, Sonja: The Use of Sanctions in Former Yugoslavia, in: Cortright, David/Lopez, George A.: Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?, Boulder 1995, S. 153-160, S. 158.

<sup>203</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S. 75 f.

Papier und Druckerschwärze, nur das staatliche Fernsehen verfügte über Produktionsausrüstung und nur Milosevics Sozialistische Partei hatte die Mittel für Propaganda. Unabhängige regimekritische Medien konnten aufgrund der Sanktionen auch keine Hilfen von internationalen Organisationen empfangen. Als Folge der von Milosevic verbreiteten Argumentation fühlte sich die Mehrheit der Bürger als Opfer einer Aggression der Weltgemeinschaft.<sup>204</sup>

Der Irak stellt das eklatanteste Beispiel für die Ausnutzung des Wagenburg-Effektes dar, weil Saddam Hussein und seine Regierung die Sanktionen auf besonders erschreckende Weise für eigene Propagandazwecke missbrauchten. Als Reaktion auf bis zum Spätsommer 1991 erschienene Berichte über die sich verschlimmernden Bedingungen unter der Zivilbevölkerung verabschiedete der Sicherheitsrat am 15. August 1991 Resolution 706, welche dem Irak den begrenzten Verkauf von Öl für den Wert von 1,6 Milliarden US-Dollar innerhalb einer Zeitspanne von sechs Monaten gewährte.<sup>205</sup> Die Verkaufserlöse sollten auf ein Treuhandkonto der UN fließen und gemäß einer spezifizierten Aufteilung für verschiedene Aufgaben verwendet werden, hauptsächlich für den Kauf und Transport humanitärer Hilfsgüter. Doch der Irak verweigerte eine Annahme von Resolution 706 mit der Begründung, der vorgeschlagene Hilfsmechanismus stelle eine Verletzung der irakischen Souveränität dar. Ein Vorschlag des Sicherheitsrates durch Resolution 712, auch eingefrorene irakische Vermögen ausschließlich für humanitäre Zwecke in das Treuhandkonto einfließen zu lassen<sup>206</sup>, erwirkte keine Zustimmung durch die irakische Regierung.<sup>207</sup> Die Hungersnöte, die sich durch Verweigerung der Resolutionen 706 und 712 verschärften, werden generell als von der irakischen Regierung absichtlich forciert gesehen. Der Irak hielt humanitäre Lieferungen bewusst zurück, um den Eindruck zu erwecken, dass die Bevölkerung durch die internationalen Sanktionen gefährdet würde.<sup>208</sup> Zudem arbeitete die Regierung sorgfältig daran, ihre Ressourcen an ihre engsten Unterstützer zu lenken. Mitglieder der Baath-Partei und Saddam Hussein nahestehende Armeeoffiziere, höhere Beamte und Sicherheitskräfte erfuhren eine bevorzugte Behandlung, während der kurdisch dominierte Norden und die vorwiegend schiitische Bevölkerung im Süden unter gewaltsamen Repressalien zu leiden hatten. Wie im Fall Jugoslawien profitierten Loyalisten vom florierenden Schwarzhandel knapper oder verbotener Güter. Somit waren die sich stark vergrößernden ärmsten Schichten der irakischen Gesellschaft damit beschäftigt,

---

<sup>204</sup> Vgl. Devin/Dashti-Gibson, a.a.O., S. 180 f., und Licht, a.a.O., S. 158.

<sup>205</sup> Vgl. S/RES/706 vom 15.08.1991, Ziffer 1.

<sup>206</sup> Vgl. S/RES/712 vom 19.09.1991, Ziffer 8.

<sup>207</sup> Vgl. Oette, Vereinbarkeit, a.a.O., S. 62-64.

<sup>208</sup> Vgl. Reuther, David E.: UN Sanctions Against Iraq, in: Cortright/Lopez (Hrsg.): Economic Sanctions, a.a.O., S.121 – 139, S.127.

Lebensmittel und Kraftstoffe zu organisieren, um zu überleben. Sie besaßen weder die finanziellen Mittel noch die politische Kraft, einen politischen Wandel herbeizuführen.<sup>209</sup>

Aufgrund dessen können die Fälle Haiti, ehemaliges Jugoslawien und Irak als empirischer Beleg dafür angeführt werden, dass das theoretische Modell „political gain through civilian pain“ unter realen Bedingungen keineswegs zum erwünschten Erfolg führt und dadurch vielmehr als widerlegt denn als untermauert gelten kann.

#### **4.1.1.1.2 Kritik und Reaktionen auf humanitäre Nöte**

Steigende Kindersterblichkeitsraten, Epidemien, Unterernährung – die Sanktionen in Haiti und im Irak schienen Nöte auszulösen, die die Grenzen der Zumutbarkeit in hohem Maße überschritten.<sup>210</sup> Ab Mitte der 90er Jahre vermehrten sich Stimmen der Kritik, die Ausdruck moralischer Skrupel waren.<sup>211</sup> Vom Standpunkt der ethischen Kritik wurde die Bevölkerung nicht als ein sich durch Sanktionsdruck zu formierender politischer Akteur gesehen, sondern als Gruppe, die für die Vergehen der herrschenden Eliten zur Verantwortung gezogen wurde, was durch die fehlende demokratische Legitimation der Regime durch das Volk besonders bizarr wirkte.

Im Fall Irak versuchte der Sicherheitsrat der steigenden humanitären Not mit einem besonderen Programm entgegenzuwirken: Dem Land sollten begrenzte Ölverkäufe gewährt und die Erlöse ausschließlich für den Import humanitärer Güter genutzt werden. Um die ausschließliche Nutzung für humanitäre Zwecke sicher zu stellen, sollte ein Treuhandkonto für die Einnahmen eingerichtet werden, das von den UN verwaltet werden sollte.<sup>212</sup> Die Verwirklichung dieses innovativen Ansatzes hing jedoch von der Zustimmung des Hussein-Regimes ab. Bagdad verweigerte das so genannte „Öl für Lebensmittel“-Programm, und die irakische Regierung wurde deshalb lange Zeit als Hauptschuldiger der humanitären Nöte gesehen.<sup>213</sup> Erst im Mai 1996 stimmte der Irak einem erneuten Angebot des Sicherheitsrates durch Resolution 986 zu, welche der Achtung der irakischen Souveränität stärkeres Gewicht einräumte als vorige Entwürfe, indem der irakischen Regierung die primäre Verantwortung für die Verteilung der humanitären Güter im Irak übertragen wurde.<sup>214</sup> Doch auch nach dem

---

<sup>209</sup> Vgl. Hoskins, a.a.O., S. 108 f.

<sup>210</sup> Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S.25.

<sup>211</sup> Zu dieser Kritik gehören z.B. Clawson, Patrick: Sanctions as Punishment, Enforcement, and Prelude to Further Action, in: Ethics and International Affairs, Heft 1/1993, S. 17-37; Damrosch, Lori Fisler: The Collective Enforcement of International Norms Through Economic Sanctions, in: Ethics and International Affairs, Heft 1/1994, S. 59-75; Patterson, Jack T.: The Political and Moral Appropriateness of Sanctions, in: Cortright/Lopez (Hrsg.): Economic Sanctions, a.a.O., S. 89-96.

<sup>212</sup> Die Autorisierung für das „Öl für Lebensmittel“-Programm durch den Sicherheitsrat erfolgte durch S/RES/706 vom 15.08.1991, Ziffer 1.

<sup>213</sup> Vgl. Stremlau, John: Sharpening International Sanctions: Toward a Stronger Role for the United Nations, New York 1996, online verfügbar unter <<http://www.wilsoncenter.org/subsites/ccpdc/pubs/sum/frame.htm>>. Im Kapitel „Protecting Innocent Civilians“ nennt er das inadäquate Verhalten der irakischen Regierung als Hauptursache für die gestiegenen Kindersterblichkeitsraten nach 1991.

<sup>214</sup> Vgl. S/RES/986 vom 14.04.1995, Ziffer 8. Ausnahme bildeten die drei kurdischen Provinzen im Norden Iraks, hier blieb die Ägide bei den UN. Der neue Vorschlag betonte zudem die vorübergehende Natur des Programms. Vgl. Oette, Vereinbarkeit, a.a.O., S. 65.

Anlaufen des „Öl für Lebensmittel“-Programms blieben die Probleme bestehen: Ein UN-Bericht aus dem Jahr 1999 dokumentierte, dass Epidemien wie Malaria oder Krankheiten, die durch verschmutztes Wasser übertragen wurden, nun den endemischen Krankheitszustand des Landes prägten.<sup>215</sup> Studien zur Kindersterblichkeit von 1999 zeigten, dass sich in den Gebieten, in denen die irakische Regierung für Auslieferung humanitärer Güter verantwortlich war, die Kindersterblichkeitsrate in zehn Jahren seit dem Golfkonflikt mehr als verdoppelt hatte.<sup>216</sup> Für diesen problematischen Anstieg wiederum allein die irakische Regierung zu beschuldigen, würde allerdings zu kurz greifen: UN-Repräsentanten für des „Öl für Lebensmittel“-Programms vor Ort erklärten, dass die einschlägigen Lieferungsprobleme nicht auf einer irakischen Verweigerungshaltung beruhten, sondern auf einer völlig zerstörten Infrastruktur, die es unmöglich gemacht habe, die Hilfsgüter zu verteilen. In den drei kurdischen Regierungsbezirken wurde das Programm von den UN selbst betrieben; die Gelder wurden hier flexibel für den elementaren Bedarf an Nahrungsmitteln und medizinischer Versorgung sowie für den Wiederaufbau der Infrastruktur genutzt. Im restlichen Irak wurden die humanitären Maßnahmen dadurch erschwert, dass die Lieferungen durch den Sanktionsausschuss genehmigt werden mussten, deren Mitglieder viel Material zurückhielten, in der Annahme, es könnte missbraucht werden.<sup>217</sup> Fehlende Expertise und Überforderung angesichts der Zahl der Lieferanträge führten zu erheblichen Versorgungsengpässen.<sup>218</sup> Auch die bewilligten Einnahmesummen reichten nicht aus. Der Sicherheitsrat hatte dieses Problem realisiert und ab 1998 das „Öl für Lebensmittel“-Programm beständig ausgeweitet. Nachdem Resolution 986 Ölverkäufe für eine Milliarde Dollar als Höchstgrenze für einen 90-Tage-Zeitraum vorgesehen hatte<sup>219</sup>, wurde die Summe im April 1998 auf 5,265 Milliarden pro halbes Jahr erhöht<sup>220</sup>, bis 1999 eine Begrenzung ganz aufgehoben wurde<sup>221</sup>. Da die Ölförderkraft wegen des laut Experten desolaten Zustandes der Öl-Industrie abgenommen hatte, wurden ab 1998 auch Lieferungen von Ersatzteilen und Ausrüstung genehmigt.<sup>222</sup> Das Problem humanitärer Lieferungen war jedoch noch immer nicht gelöst: Die Lockerungen der Sanktionen durch den Sicherheitsrat wurden der Situation nicht gerecht. UN-Generalsekretär Kofi Annan hob in seinem Bericht vom März 2000 hervor, dass selbst wenn das „Öl für Lebensmittel“-Programm wie geplant implementiert würde, es

---

<sup>215</sup> Vgl. Bericht eines Panel zur humanitären Lage in S/1999/356 vom 30.03.1999, Annex II Ziffer 21.

<sup>216</sup> Vgl. Ali, Mohamed M./Shah, Iqbal H.: Sanctions and childhood mortality in Iraq, in: The Lancet, Heft 22/2000, S. 1851-1857, S.1856. Dies ist ein Bericht über die zwei umfassenden UNICEF-Studien von 1999.

<sup>217</sup> Vgl. Bennis, Phyllis/Halliday, Denis J., interviewed by David Barsamian: Iraq: The Impact of Sanctions and US Policy, in: Arno, Anthony (Hrsg.): Iraq under Siege. The Deadly Impact of Sanctions and War. Cambridge, Massachusetts 2000, S. 35-46, S. 36 und S. 43.

<sup>218</sup> Vgl. Schaller, a.a.O., S. 76.

<sup>219</sup> Vgl. S/RES/986 vom 14.04.1995, Ziffer 1.

<sup>220</sup> Vgl. S/RES/1153 vom 20.02.1998, Ziffer 2.

<sup>221</sup> Vgl. S/RES/1284 vom 17.12.1999, Ziffer 15.

<sup>222</sup> Vgl. S/RES/1175 vom 19.06.1998, Ziffern 1-7, in der Einkäufe von Ersatzteilen und Ausrüstung im Wert von 300 Millionen Dollar pro 6 Monate erlaubt wurden. Diese Begrenzung wurde später auf 600 Millionen Dollar erhöht.

sich dennoch als nicht zufriedenstellend bei der Befriedigung der Bedürfnisse der Bevölkerung herausstellen könnte.<sup>223</sup> Die für das Programm im Irak zuständigen ranghohen UN-Koordinatoren sahen eine Fortsetzung der Sanktionen unter den gegebenen Bedingungen als nicht mehr tragbar an. Aus Protest traten die Leiter des Programms, erst Denis J. Halliday (1997-1998) und 18 Monate später sein Nachfolger Hans Christof Graf von Sponeck (1998-2000), von ihren Posten zurück.<sup>224</sup> Nach der Amtsaufgabe wurden sie zu gewichtigen Stimmen der Kritik und beschrieben das Sanktionsregime gegen den Irak als „genocidal destruction of a nation“<sup>225</sup> bzw. als „[p]olitisch wirkungslos und menschlich eine Katastrophe“<sup>226</sup>. Das Fazit von Marc Bossuyt<sup>227</sup> in seinem UN-Bericht vom 21. Juni 2000 lautete ähnlich erschütternd. Danach hätten die Sanktionen ein Desaster verursacht, das mit den schlimmsten Katastrophen der letzten Jahrzehnte vergleichbar sei.<sup>228</sup> Erst im Mai 2002 wurde durch Einführung einer „Goods Review List“ eine grundlegende, tiefgreifende Reform verwirklicht, die das Genehmigungsverfahren durch die Sanktionsausschüsse ablöste und die humanitäre Versorgung im Irak verbessern sollte.<sup>229</sup> Die Auswirkungen der Reform konnten jedoch nur während einer kurzen Zeitspanne greifen: Aufgrund des Entschlusses durch die USA und Großbritannien, militärisch gegen den Irak vorzugehen, wurde Mitte März 2003 das Personal der UN abgezogen und das „Öl für Lebensmittel“-Programm faktisch ausgesetzt. Im Mai 2003 wurden die Sanktionen gegen den Irak bis auf das Waffenembargo nach 13 Jahren aufgehoben und das „Öl für Lebensmittel“-Programm nach einer sechsmonatigen Auslaufphase im November 2003 beendet.<sup>230</sup>

Die vehemente Kritik, dass trotz der Mängel des „Öl für Lebensmittel“-Programms an den umfassenden Irak-Sanktionen festgehalten wurde, wird jedoch durch den Umstand geschwächt, dass es überaus schwierig war, zu ermitteln, wie viel Schaden wirklich allein auf die Sanktionen zurückgeführt werden konnte. Die Folgen der Kriegszerstörungen im Irak konnten nicht von den Folgen der Embargos getrennt werden. Bei den durchgeführten Studien zur Höhe der Kindersterblichkeitsraten gab es keine Übereinstimmung darüber, welche Ursachen der Anstieg dieser Raten hatte und wer verantwortlich für die Tode war.<sup>231</sup>

Ähnlich war es im Fall Haiti, bei dem sich die Trennung der Folgen von Sanktionen von den

<sup>223</sup> Vgl. Bericht des Generalsekretärs S/2000/208 vom 10.03.2000, Ziffern 9 und 10; vgl. Pressemeldung SG/SM/7338 vom 24. März 2000; vgl. auch Bericht des Generalsekretärs S/2000/520 vom 01.06.2000, z.B. Ziffern 104 und 115.

<sup>224</sup> Vgl. Cortright/Lopez, *Sanctions Decade*, a.a.O., S. 32; Bergstemann, a.a.O., S.104.

<sup>225</sup> Zitiert nach Pilger, John: *Collateral Damage*, in: Arnove, a.a.O., S.59-65, S. 62.

<sup>226</sup> Siehe Aufsatztitel: Sponeck, Hans Christof Graf von: *Politisch wirkungslos und menschlich eine Katastrophe*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Heft 11/2001, S. 1353-1358.

<sup>227</sup> Bossuyts Report entstand im Auftrag der Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights des Wirtschafts- und Sozialrats der UN (ECOSOC). Vgl. E/CN.4/Sub.2/2000/33 vom 21.06.2000.

<sup>228</sup> Vgl. E/CN.4/Sub.2/2000/33 vom 21.06.2000, *The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights. Working paper prepared by Mr. Marc Bossuyt*, Ziffer 63.

<sup>229</sup> S/RES/1409 vom 14.05.2002, Ziffern 2 und 3.

<sup>230</sup> Vgl. S/RES/1483 vom 22.05.2003, Ziffern 10 und 16.

<sup>231</sup> Eine Übersicht über diesbezügliche Studien bis 1998 bietet Garfield, Richard: *Morbidity and Mortality among Iraqi Children from 1990 to 1998: Assessing the Impact of Economic Sanctions*. Online verfügbar unter <[http://www.fourthfreedom.org/Applications/cms.php?page\\_id=#7generalfindings](http://www.fourthfreedom.org/Applications/cms.php?page_id=#7generalfindings)>.

Folgen des vorangegangenen Militärputsches als nicht verifizierbar erwies.<sup>232</sup> Trotz dieser Unstimmigkeiten führten die Erfahrungen bei den umfassenden Sanktionen zu einer Wende in der UN-Sanktionspolitik.

#### **4.1.1.2 Auswahl aus dem Instrumentarium gezielter Sanktionen**

In Folge eines Berichtes von UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali, der „Ergänzung zur Agenda für den Frieden“ von 1995,<sup>233</sup> in welcher er einer kritischen Bewertung von ungezielten Sanktionen als „stumpfes Instrument“ zustimmte, entstand eine Debatte um die Effektivität von Sanktionen. Aufgrund der negativen Erfahrungen mit umfassenden Sanktionen, vor allem im Irak, sprachen 1995 auch die ständigen fünf Mitglieder des Sicherheitsrates in einem Brief das Thema der humanitären Aspekte von Sanktionen an. Sie stellten fest, dass weitere kollektive Maßnahmen im Sicherheitsrat im Kontext zukünftiger Sanktionsregime so gelenkt werden sollten, dass unbeabsichtigte Nebeneffekte auf die verwundbarsten Segmente minimiert werden würden.<sup>234</sup> Von gezielten Maßnahmen als Terminus war weder in der „Ergänzung zur Agenda für den Frieden“ noch in dem Brief der ständigen Mitglieder die Rede. Erst Kofi Annan sollte Ende der 90er in seinem ersten Bericht über den Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten dem Sicherheitsrat gezielte Sanktionen als Maßnahme empfehlen<sup>235</sup> oder im Millennium-Bericht<sup>236</sup> die Bemühungen einzelner Länder um gezieltere, so genannte „smart sanctions“ Sanktionen begrüßen. Doch ist die Vermeidung unbeabsichtigter Effekte für die Zivilbevölkerung nicht anders zu gewährleisten als durch ein Abzielen auf die Herrschaftselite. Die Dokumente von 1995 sind Zeugnisse für die Erkenntnis, dass umfassende nichtmilitärische Sanktionen als Zwangsmaßnahmen der Vergangenheit angesehen wurden: Ab Mitte der 90er Jahre verhängte der Sicherheitsrat keine umfassenden Sanktionen mehr, sondern mehr oder minder gezielte Sanktionen.

Bei der Auswahl aus dem Instrumentarium gezielter Sanktionen gilt es, die Sanktionsform zu finden, die am schnellsten und effektivsten politischen Druck auf die zu beeinflussenden Entscheidungsträger ausübt. Da es hier nicht um eine Streuwirkung wie bei umfassenden Sanktionen geht, sondern um die größtmögliche Zielgenauigkeit, kann die Festlegung auf eine falsche Sanktionsform leicht zur Verfehlung des Ziels führen. Es bedarf einer genauen Kenntnis der länderspezifischen Umstände. Hierzu bieten die Sanktionsregime, die in den

---

<sup>232</sup> Vgl. Stremlau, John: Sharpening International Sanctions: Toward a Stronger Role for the United Nations, New York 1996, online verfügbar unter <<http://www.wilsoncenter.org/subsites/ccpdc/pubs/sum/frame.htm>>. Im Kapitel „A new Mechanism?“ schreibt er, es existiere „still disagreement among observers as to the degree to which sanctions affected the poor [in Haiti]“. Zum Falle Haiti und den humanitären Konsequenzen vgl. vor allem Gibbons, Haiti, a.a.O.

<sup>233</sup> Vgl. Bericht des Generalsekretärs A/50/60 – S/1995/1 vom 25.01.1995, Ziffer 70.

<sup>234</sup> Vgl. Brief der ständigen Mitglieder S/1995/300 vom 13.04.1995, Annex 1.

<sup>235</sup> Vgl. Bericht des Generalsekretärs S/1999/957 vom 08.09.1999, Ziffern 42/9, 51/18, 54/22 und 71/5.

<sup>236</sup> Vgl. Bericht des Generalsekretärs A/54/2000 vom 27.03.2000, Ziffern 229-233. Vgl. auch Pressemitteilung SG/SM/7625 vom 15.11.2000, in der Kofi Annan „Smart Sanctions“ gegen Einzelpersonen gutheißt.

Jahren vor 1995 entstanden, einige Lektionen. So hätten die Finanzsanktionen gegen den Irak dem Regime Saddam Husseins viel Geld entzogen, wenn sie auch die Auslandskonten Husseins, seiner Familienmitglieder und enger Angehöriger eingeschlossen hätten.<sup>237</sup> Beim Eingreifen in innerstaatliche Konflikte wurde deutlich, dass logisch erscheinende Waffenembargos wenig Wirkung zeigten. Sind Länder bereits schwer bewaffnet, werden Aussichten auf Erfolg enorm verringert bzw. die Sanktionsdauer stark verlängert. Die Waffenembargos gegen Somalia, Liberia (beide 1992) und Ruanda (1994) waren Maßnahmen gegen Länder, die schon von Waffen überschwemmt waren.<sup>238</sup> In solchen Fällen können Sanktionsregime aus kombinierten gezielten Sanktionsformen effektiv sein, wie z.B. im Falle Afghanistan. Obwohl hier ein Waffenüberfluss herrschte, so dass das Waffenembargo (2000)<sup>239</sup> wenig ausrichten konnte, wurde durch die anderen verhängten Maßnahmen ein gewisser Druck auf die Talibanführung hergestellt.<sup>240</sup> Dennoch wurde das Waffenembargo nicht als überflüssiges Instrument ignoriert, sondern erfuhr 2002 mit einer stärkeren Abzielung auf die verantwortlichen Einzelpersonen und Einrichtungen eine Änderung.<sup>241</sup>

Durch ein Waffenembargo kann auch ein Mächteungleichgewicht erhärtet werden, wie es im Fall ehemaliges Jugoslawien (1991) geschah: Vom Waffenembargo<sup>242</sup> waren alle Parteien betroffen, wodurch ein militärisches Machtverhältnis bewahrt wurde, bei dem die Serben stark im Vorteil waren. Die serbischen Einheiten dominierten die Streitkräfte der Regierung von Bosnien-Herzegowina in einer geschätzten Proportion von 9:1.<sup>243</sup>

Allerdings werden unpassende Sanktionsformen nicht nur aus mangelndem Wissen über die spezifischen Bedingungen beim Sanktionsadressaten gewählt. Die Nicht-Anwendung einer Sanktionsform, die den Sanktionsadressaten empfindlich treffen könnte, kann auch politische Gründe haben. So blockierte Frankreich beispielsweise aus nationalem Interesse ein Embargo von Holz-Exporten aus Liberia, da es selbst Hölzer zu einem hohen Prozentanteil aus jenem Land bezog.<sup>244</sup>

#### 4.1.2 Formulierung der Resolutionen

Nicht nur in der Wahl der Sanktionsform liegen Fehlerquellen, die den politischen Erfolg von Zwangsmaßnahmen beeinträchtigen können, sondern auch in der Formulierung der Resolutionen, durch welche die Sanktionen konstruiert werden. Hier wurde oft kritisiert, dass

---

<sup>237</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Search, a.a.O., S. 97. Erst mit S/RES/1483 vom 22.05.2003, Ziffer 23, gab es gezielte Finanzsanktionen gegen Einzelpersonen.

<sup>238</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S. 181.

<sup>239</sup> Vgl. S/RES/1333 vom 19.12.2000, die auch bestehende Flug- und Finanzsanktionen ausweitete bzw. gezielt gegen Einzelpersonen richtete.

<sup>240</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Search, a.a.O., S. 58.

<sup>241</sup> Vgl. S/RES/1390 vom 16.01.2002, Ziffer 2 (c).

<sup>242</sup> S/RES/713 vom 25.09.1991.

<sup>243</sup> Sie hatten Zugriff auf die Ressourcen der jugoslawischen Armee. Vgl. Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S. 65.

<sup>244</sup> Vgl. Perspective vom 5. Februar 2001, "France's Stance on Sanctions Viewed as Affront to Liberians", online verfügbar unter <<http://www.theperspective.org/france.html>>; Cortright/Lopez, Search, a.a.O., S. 7.

die Formulierungen zu vage gehalten seien. Als Grund für die unpräzisen Ausführungen wird nicht Nachlässigkeit angeführt, sondern politische Querelen im Sicherheitsrat und Kompromisse, die sich in einer mehrdeutigen Formulierung niederschlagen.<sup>245</sup> Die Kritik bezieht sich zum einen auf die Definition der Sanktionsform und zum anderen auf das Ziel, dass mit der Sanktionen erreicht werden soll bzw. auf die Bedingungen, die die Adressaten zu erfüllen haben, damit der Sicherheitsrat die Beendigung der Sanktionen veranlasst.

Ungenauigkeiten und Auslassungen bei der Formulierung der Sanktionsart in den Resolutionen ermöglichen es den Sanktionsadressaten, die jeweilige Gesetzeslücke zu nutzen. Dies geschah z. B. bei den Sanktionen gegen Sierra Leone (1997). Das in Resolution 1137 formulierte Waffenembargo enthielt keinen Bezug auf militärische Dienste durch Söldner oder auf militärische Trainingsdienstleistungen.<sup>246</sup> Die adressierte Rebellengruppe RUF<sup>247</sup> nutzte dieses Schlupfloch, was neben anderen Faktoren dazu beitrug, dass das Waffenembargo völlig versagte.<sup>248</sup>

Außerdem wird den Mitgliedsstaaten, denen die Implementierung der Zwangsmaßnahmen obliegt, durch unklare Formulierungen eben jene Aufgabe der Umsetzung erschwert.<sup>249</sup>

Auch ist es möglich, dass eine zu allgemein formulierte Resolution bezüglich der Sanktionsaufhebung verabschiedet wird. Denkbare Konsequenz ist hier vor allem eine mangelnde Bereitschaft des Sanktionsadressaten zu kooperieren, da im Unklaren bleibt, in welchem Fall mit einer Aufhebung der Sanktionen zu rechnen ist. Ein Extrembeispiel stellt hier die bereits erwähnte Resolution 733 gegen Somalia dar, die überhaupt keine Bedingungen zur Sanktionsaufhebung nennt.<sup>250</sup> Aber auch wenn die Sanktionsbedingungen klar abgesteckt sind, kann es dennoch zu schwerwiegenden Problemen bei der Sanktionsbeendigung kommen, wie der Punkt 4.1.4 verdeutlicht.

### 4.1.3 Impact Assessment

Bei der Wahl einer Zwangsmaßnahme aus dem Instrumentarium gezielter Sanktionen sind Sanktionsformen, die nicht exakt zielgenau wirken, wie z.B. ein Verbot von Passagierflügen, humanitär problematischer als Maßnahmen, die gegen Einzelpersonen gerichtet sind. Bei gezielten Reisesanktionen gegen Einzelpersonen besteht auch der Vorteil, dass Vorwürfe wie die im Falle Libyens<sup>251</sup> weniger Berechtigung hätten und ein Wagenburg-Effekt verhindert werden könnte. Beim Vorliegen einer bereits angespannten humanitären Lage ist in solchen Fällen also doppelte Vorsicht geboten. Der Fall Sudan liefert in diesem Zusammenhang ein positives Beispiel: Vom Sicherheitsrat wurden zwar im August 1996

---

<sup>245</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S.231 f.

<sup>246</sup> Vgl. S/RES/1132 vom 8. Oktober 1997, Ziffer 6.

<sup>247</sup> Revolutionary United Front

<sup>248</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S. 174.

<sup>249</sup> Vgl. hierzu Kapitel 4.3.2. der Arbeit.

<sup>250</sup> Vgl. S/RES/733 vom 23.1.1992.

<sup>251</sup> Siehe Kapitel 3.2.2.1.

Flugsanktionen verhängt, nach denen die Mitgliedsländer allen sudanesischen Flugzeugen die Start-, Lande-, oder Überflugserlaubnis für das eigene Territorium verweigern sollten. Allerdings traten diese indirekt gezielten Sanktionen nicht sofort in Kraft, denn die Umsetzung wurde von einer weiteren Sicherheitsratsresolution abhängig gemacht, die nach 90 Tagen verabschiedet werden sollte.<sup>252</sup> Ein Grund dafür, dass die Sanktion jedoch nie in Kraft trat, war das Ergebnis eines *Impact Assessment*-Berichtes. Dieser Bericht eines UN-Teams, das hierfür im Sudan Ermittlungen angestellt hatte, warnte, das Flugverbot könnte die Evakuierung kranker Patienten, die Lieferung zu kühlender Impfstoffe, den inländischen Vertrieb von Medikamenten und die Nahrungsmittelproduktion erschweren.<sup>253</sup> Dieser Bericht gilt als Präzedenzfall, weil der Sicherheitsrat hier – anstatt auf humanitäre Probleme nach der Sanktionsverhängung zu reagieren – erstmals versuchte, unbeabsichtigten Sanktionsfolgen zuvorzukommen. Eine vorherige Abschätzung von Sanktionen wurde 1995 vom Generalsekretär auch als generelles Mittel zum humanitären Schutz vorgeschlagen.<sup>254</sup> Dennoch blieb Sudan der einzige Fall, in dem ein *Impact Assessment* im Voraus angestrengt wurde.<sup>255</sup> Ein ähnlicher Bericht, der Auswirkungen einschätzen sollte, war im Rahmen des Sanktionsregimes gegen Sierra Leone in Auftrag gegeben worden, allerdings erst nach dem In-Kraft-Treten der Sanktionen.<sup>256</sup> Da die Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten ECOWAS<sup>257</sup> im August 1997 mit umfassenden Sanktionen auf den Militärputsch in Sierra Leone reagiert hatte, die die humanitäre Situation drastisch verschlechterten<sup>258</sup>, entsandte das UN-Büro für die Koordinierung humanitärer Aufgaben OCHA<sup>259</sup> im Februar 1998 eine Beobachtermission in die Region<sup>260</sup>. In Anbetracht der Gesamtzahl der Sanktionsregime lässt sich jedoch festhalten, dass die Beobachtung der tatsächlichen Auswirkungen von Sanktionsmaßnahmen zu sehr vernachlässigt worden ist. In einigen Fällen besteht zwar die Gefahr, dass die Sanktionsobjekte durch ein *Pre-Assessment*, also eine Einschätzung vor Sanktionsverhängung, vor den anstehenden Zwangsmaßnahmen gewarnt werden. Sie können dann die Zeit nutzen und in der Phase, die ihnen bis zur eventuellen Verhängung

---

<sup>252</sup> Vgl. S/RES/1070 vom 16. August 1996, Ziffern 3 und 4.

<sup>253</sup> Auch Sudans Kooperation mit einer humanitären Hilfsaktion („Operation Lifeline Sudan“) hätte gefährdet werden können. Vgl. hierzu Cortright/Lopez, *Sanctions Decade*, a.a.O., S. 124 f.

<sup>254</sup> Vgl. Bericht des Generalsekretärs A/50/60-S/1995/1 vom 25. Januar 1995 (Ergänzung zur „Agenda für den Frieden“), Ziffer 75 (a). Über die Notwendigkeit einer sorgfältigen Analyse im Vorfeld vgl. Minear, Larry/ Cortright, David/Wagler, Julia/Lopez, George A./Weiss, Thomas G.: *Toward More Humane and Effective Sanctions Management: Enhancing the Capacity of the United Nations System*, 1998, online verfügbar unter <[http://www.reliefweb.int/ocha\\_ol/pub/misc/index.html](http://www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/misc/index.html)>.

<sup>255</sup> Erst 2001 enthielt S/RES/1343 vom 7. März 2001 bezüglich Liberia einen Passus zur Voreinschätzung humanitärer Folgen. Siehe Ziffer 13: „[...] Requests the Secretary-General to provide to the Council six months from the date of the adoption of this resolution: (a) a preliminary assessment of the potential economic, humanitarian and social impact on the Liberian population of possible follow-up action by the Council in the areas of investigation indicated in paragraph 19 (c) below [...]“.

<sup>256</sup> Der Sicherheitsrat hatte ein Ölembargo, ein Waffenembargo und gezielte Reisesanktionen verhängt, vgl. S/RES/1132 vom 8. Oktober 1997.

<sup>257</sup> Economic Community of West African States

<sup>258</sup> Vgl. Cortright/Lopez, *Decade*, a.a.O., S. 176.

<sup>259</sup> Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.

<sup>260</sup> Vgl. Cortright/Lopez., *Decade*, a.a.O., S. 175 f.

bleibt, Vorkehrungen zum Ausweichen treffen. Doch selbst dann sollte nicht auf ein *Impact Assessment* verzichtet werden. Eine Einschätzung der Wirkungen wäre gleichzeitig mit oder kurz nach In-Kraft-Treten von Sanktionen nicht zu spät, um Krisen zu verhindern.<sup>261</sup>

Weitere Fälle, in denen die UN ein *Impact Assessment* durchführten, bevor erste Anzeichen einer humanitären Krise vorlagen und nicht erst wie im Irak verspätet gehandelt wurde, lagen bis 1999 nicht vor. Erst mit den Zwangsmaßnahmen gegen das Taliban-Regime in Afghanistan schloss der Sicherheitsrat beim Sanktionsdesign in der Resolution Anweisungen an den zuständigen Sanktionsausschuss und den Generalsekretär ein, regelmäßige Berichte über die humanitären Auswirkungen der beschlossenen Flug- und Finanzsanktionen gegen die Taliban zu veranlassen.<sup>262</sup> Bei den Sanktionen gegen die liberianische Regierung vom März 2001 beinhaltete die Resolution 1343, mit der Waffen-, Diamanten- und gezielte Reisesanktionen verhängt wurden, den Auftrag an den Sanktionsausschuss, Empfehlungen zur Begrenzung unbeabsichtigter Nebeneffekte auf die Bevölkerung abzugeben.<sup>263</sup> 2003 wurden auch die humanitären und sozioökonomischen Auswirkungen eines Holzboykotts gegen Liberia erforscht.<sup>264</sup>

Besonders das Sanktionsregime zu Afghanistan zeigt auch, dass ein *Impact Assessment* nicht nur für mittelbar gezielte Sanktionen wie Flugverbote relevant ist, sondern auch für Sanktionen, die gezielt gegen Einzelpersonen verhängt werden, denn selbst diese können indirekte humanitäre Auswirkungen haben. Der Bericht des Generalsekretärs zu den humanitären Auswirkungen der Sanktionen aus den Resolutionen 1267 (1999) und 1333 (2000) über afghanisches Territorium unter Talibankontrolle konstatiert trotz des Abziels auf Individuen, bestimmte Einrichtungen und begrenzte Aktivitäten einen allgemeinen Einfluss auf Aspekte der Wirtschaft, die auch die humanitären Bedingungen beeinflussen. Als Beispiele nennt er negative Auswirkungen auf das regionale Investitionsklima und Vertrauen in den lokalen Handel. Die Sanktionsmaßnahmen verschlechterten auch die Beziehungen zwischen der internationalen humanitären Gemeinschaft und den Talibanautoritäten und erschwerten das Handlungsumfeld für humanitäre Tätigkeiten.<sup>265</sup> Selbst bei gezielten Zwangsmaßnahmen sind Auswirkungen auf die Bevölkerung nie ganz zu vermeiden.

---

<sup>261</sup> Vgl. Wallenstein, Peter/Staibano, Carina/Eriksson, Mikael (Hrsg.): *Making Targeted Sanctions Effective. Guidelines for the Implementation of UN Policy Options*, Uppsala 2003, S. 94.

<sup>262</sup> Vgl. S/RES/1267 vom 15.10.1999, Ziffern 6 (c) und 11; S/RES/1333 vom 19.12.2000, Ziffer 15 (d).

<sup>263</sup> Vgl. S/RES/1343 vom 07.03.2001, Ziffer 14 (g).

<sup>264</sup> Vgl. S/RES/1478 vom 06.05.2003, Ziffer 25. Der Bericht des Generalsekretärs S/2003/793 vom 05.08.2003 sieht die Unterbrechung für die Holzwirtschaft als Chance zum Neuanfang und zur Beseitigung von negativen Aspekten in Verbindung mit der Holzindustrie (z.B. Instrumentalisierung durch Milizen, siehe Ziffer 48). Mit seinem Bericht S/2003/779 vom 07.08.2003 veröffentlichte das Experten-Panel seinen diesbezüglichen Befund, der auf Probleme hinwies (z.B. Wegfall von Arbeitsplätzen), aber nicht zu einer Beendigung der Holz-Sanktionen riet. Vgl. auch S/2003/937 vom 28.10.2003, Ziffern 167-173. Auch laut des letzten Berichts eines Panels wäre eine Aufhebung der Holzsanctionen mit negativeren Folgen für die Bevölkerung verbunden als die Beibehaltung. Vgl. S/2004/955 vom 6.12.2004, Ziffer 46.

<sup>265</sup> Vgl. Bericht des Generalsekretärs in S/2001/1215 vom 18.12.2001, Ziffern 5 und 6.

#### 4.1.4 Beendigung von Sanktionen: Verkehrtes Veto und „hidden agendas“

Ein gutes Sanktionsdesign und eine durchdachte Sanktionsstrategie zeichnen sich dadurch aus, dass sie Richtlinien bereitstellen, die Zeitpunkt und Vorgehen der Aufhebung von Sanktionen bereithalten. Oudraat nennt zwei Arten von Situationen, bei deren Vorliegen Sanktionen aufgehoben werden sollten. Entweder, weil das Verhalten, das zur Sanktionsverhängung führte, sich geändert hat, oder weil Sanktionen daran scheiterten, eine Verhaltensänderung zu erwirken.<sup>266</sup> Letzteres ist aber eine Handlungsoption, die mit dem offiziellen Eingeständnis des Sicherheitsrates einhergehen müsste, dass die eigene Politik gescheitert ist. Offiziell ist eine Sanktionsbeendigung mit solch einer Begründung noch nicht durchgeführt worden. Es erscheint auch wenig realistisch, dass dies in dieser Form einmal geschieht. Aber auch die erste Situation kann sich zu einem Problem entwickeln. Wenn der Sanktionsadressat alle vorgesehenen Verpflichtungen eingegangen ist, sollten Sanktionen theoretisch aufgehoben werden. In der Praxis hat sich die Entscheidung über die Aufhebung von Sanktionen in einigen Fällen als mit Schwierigkeiten behaftet erwiesen, weil die Mitglieder unterschiedlicher Meinung waren, ob der Sanktionsadressat wirklich den Verpflichtungen nachgekommen ist.<sup>267</sup> Wenn eines der ständigen Sicherheitsratsmitglieder feststellt, dass dies nicht der Fall ist, kann er jeden Schritt zur Unterbrechung oder Aufhebung von Sanktionen blockieren, indem er mit dem Einlegen eines Vetos droht. Für dieses Veto, das nicht den Beginn, sondern das Ende einer Maßnahme verhindern kann, hat sich der Begriff „verkehrtes Veto“ oder „reverse veto“ in der Fachliteratur verfestigt. Somit ist jedes ständige Mitglied des Sicherheitsrates in der Lage, eine Änderung der Sanktionspolitik zu verhindern und Sanktionen auf unbestimmte Zeit zu verlängern. Das Konfliktpotential für den Sicherheitsrat, das dem verkehrten Veto inhärent ist, wurde im Fall Irak ab Ende 1998 offensichtlich.<sup>268</sup> Zu dieser Zeit waren die Fronten zwischen dem Irak und den UN auf problematische Weise verhärtet: Der Sicherheitsrat forderte vehementer vom Irak die Einhaltung der Verpflichtungen<sup>269</sup>, woraufhin dieser sich gegen jegliche UN-Waffeninspektionen sperrte und die Inspektoren der UNSCOM<sup>270</sup> ihre Arbeit beenden mussten.<sup>271</sup> Mit der Begründung, dass bis zu diesem Zeitpunkt der Irak jedoch einen Großteil der Verpflichtungen teilweise oder vollständig eingegangen war, sprachen sich Frankreich, Russland und China für eine Lockerung von Sanktionen aus. Die USA und das Vereinigte Königreich hingegen bestanden auf der Erneuerung eines leicht geänderten

---

<sup>266</sup> Vgl. Oudraat, UN Sanction Regimes, a.a.O., S. 340.

<sup>267</sup> Diesbezüglich gelten Libyen und der Irak als die hervorstechendsten Beispiele. Vgl. Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S. 54-57 bzw. S. 109 und S. 118 f.

<sup>268</sup> Zu den im Folgenden geschilderten Ereignissen und Spannungen im Sicherheitsrat vgl. Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S. 54-57 und Oette, Vereinbarkeit, a.a.O., S. 69-74.

<sup>269</sup> Mit S/RES/1137 vom 12.11.1997 wurde ein Reiseverbot gegen Einzelpersonen verhängt.

<sup>270</sup> UN Special Commission.

<sup>271</sup> Im Dezember 1998 folgende Luftangriffe durch die USA und das Vereinigte Königreich verzögerten eine Lösung der Krise.

Waffeninspektions-Schemas als Pfand für eine Unterbrechung oder eventuelle Aufhebung der Sanktionen.<sup>272</sup> Beobachter deuteten aus der Sicherheitsratspolitik der Regierungen von Washington und London, dass die von ihnen verfolgte Absicht nicht mehr die Durchsetzung der Resolution 687 war, mit der die betreffenden Verpflichtungen<sup>273</sup> festgelegt worden waren. Sie sahen die politischen Zielmarken der USA verlagert: Dem gemäß sollten Sanktionen nunmehr die Funktion erfüllen, Saddam Hussein des Amtes zu entheben.<sup>274</sup>

Vor diesem Hintergrund entschieden sich Frankreich, Russland und China, bei zukünftigen Sanktionsfällen grundsätzlich eine zeitliche Festlegung über die Dauer von Sanktionen zu fordern.<sup>275</sup> Durch die zeitliche Begrenzung der Sanktionsmaßnahmen wird für alle Mitglieder ein gleiches Mitbestimmungsrecht gesichert, da nach Ablauf der Sanktionsfrist eine neue Resolution zur Sanktionsverlängerung verabschiedet werden muss. Die bis dahin übliche Situation verhinderte durch das so genannte „verkehrte Veto“ einen Diskurs im Sicherheitsrat: Mit nur einer Gegenstimme konnte eine Lockerung oder Aufhebung von Sanktionen scheitern. Mit der neuen Regelung wird nach Ablauf der Frist neu verhandelt. Die Befürworter zeitlich unbegrenzter Sanktionen verlieren dadurch ihre Macht über das verkehrte Veto. Zeitliche Begrenzungen zwingen sie, die Unterstützung der Mehrheit des Sicherheitsrates zu gewinnen und aufrecht zu erhalten. Unter Umständen müssen sie dann für eine Erneuerung der Sanktionen gegenüber den Mitgliedern Zugeständnisse machen. Oette<sup>276</sup> prognostizierte 2002, dass der Wechsel der Sanktionspolitik zur Einbeziehung von zeitlichen Begrenzungen ein permanenter Wechsel sein würde. Bisher hat er Recht behalten.<sup>277</sup>

#### 4.1.5 Sanktionen – Einsatz als Verhandlungsmittel?

Die Aussichten, dass Sanktionen einen politischen Erfolg erwirken, sind je geringer, desto größer der anvisierte Politikwechsel im Zielstaat sein soll. Poeschke stellt fest, dass im Vergleich zu unilateralen Zwangsmaßnahmen „[m]ultilaterale Sanktionsvorhaben [...] die härteren Nüsse zu knacken [haben]“.<sup>278</sup> Besonders bei eingeforderten Veränderungen wie der Abtretung von Territorien oder ähnlichen Forderungen, die eine langfristige und schwerwiegende Wirkung haben, können Zwangsmaßnahmen scheitern, weil sie fest mit Angelegenheiten verbunden sind, bei denen der Zielstaat am meisten abgeneigt ist,

---

<sup>272</sup> Vgl. S/RES/1284 vom 17.12.1999. Russland, China und Frankreich enthielten sich der Stimmabgabe bei der Abstimmung über diese Resolution.

<sup>273</sup> Vgl. S/RES/687 vom 03.04.1991, Ziffern 2, 5, 8-13.

<sup>274</sup> Vgl. Cortright/Lopez, *Decade*, a.a.O., S. 56; dies, *Search*, S. 7. Eine Anfälligkeit der Irak-Resolutionen für politische Manipulation sieht auch Sponeck, *Elf Jahre*, a.a.O., S. 1355.

<sup>275</sup> Vgl. Oette, *Never Again*, a.a.O., S. 95.

<sup>276</sup> Vgl. ebd., S. 96.

<sup>277</sup> Auch die jüngsten Sanktionsregime gegen die Demokratische Republik Kongo und die Elfenbeinküste enthalten zeitliche Begrenzungen. Vgl. S/RES/1493 vom 28.07.2003, Ziffer 20 und S/RES/1572 vom 15.11.2004, Ziffer 7.

<sup>278</sup> Poeschke, a.a.O., S. 69.

Zugeständnisse zu machen.<sup>279</sup> Sanktionen scheinen in diesen Fällen am wirkungsvollsten zu sein, wenn sie Anreize dafür schaffen, dass sich die Parteien auf einer Verhandlungsbasis den Forderungen nähern. Sanktionen sollten somit das Terrain einer „carrot-and-stick“-Diplomatie (dt. „Zuckerbrot und Peitsche“) begründen.<sup>280</sup> Zudem gilt es, die Botschaft zu vermitteln, dass bei Verhaltensänderungen des Sanktionsadressaten auch mit einer Lockerung der Sanktionsmaßnahmen zu rechnen ist. Kofi Annan im November 2000:

There must be carrots, as well as sticks. The states against which sanctions are imposed must believe that if their behaviour changes, the Security Council is genuinely willing to alleviate, suspend or lift the sanctions. Otherwise, they have no incentive to comply.<sup>281</sup>

In einigen Fällen war es der größte durch Sanktionen erzielte Verdienst, die Parteien an den Verhandlungstisch gebracht zu haben.<sup>282</sup> Dass es nicht zu weiterführenden Ergebnissen kam, hat verschiedene Gründe.

Im Falle Haiti (1993) ergab sich z.B. ein handwerklicher Fehler. Die Sanktionen gegen die Militärjunta führten zu einem Abkommen (Governors Island Agreement), das allerdings mangelhaft war und dazu führte, dass sich der Junta Gegenmaßnahmen boten, die sie auch nutzte.<sup>283</sup> Zum einen fehlte im Abkommen ein Datum für das Abtreten der Junta, zum anderen ermöglichte eine Bestimmung die Einstellung der Sanktionen, bevor der ins Exil vertriebene Präsident sein Amt wieder aufnehmen sollte. Öfter war es jedoch der Fall, dass solche Abkommen bereits am Unwillen der Sicherheitsratsmitglieder scheiterten: Teilweise erschwerte eine unflexible Position von Sicherheitsratsmitgliedern, weiterführende Ergebnisse, teilweise verhinderte sie sogar solche Verhandlungen.<sup>284</sup>

Insbesondere in den Fällen Irak und Libyen ist die inflexible Haltung der USA kritisch zu sehen. Libyens Ghaddafi-Regime hatte zu Beginn des Jahres 1992 diverse Angebote zur Auslieferung Terrorverdächtiger gemacht, die von den Westmächten des Sicherheitsrates als unakzeptabel abgelehnt worden waren,<sup>285</sup> und im Fall Irak weigerte sich Washington, selbst eine partielle Aufhebung von Sanktionen im Austausch für eine partielle Befolgung durch den Irak zu erwägen.<sup>286</sup>

Vermittelnde Angebote von den Sanktionsadressaten sind für gewöhnlich weit von den aufgestellten Bedingungen entfernt, was allerdings taktisch wenig überraschend ist, da diese

---

<sup>279</sup> Vgl. Drezner, Bargaining, a.a.O., S. 79 f. Für Drezner gilt die lange Sanktionsdauer als Indikator für solche Fälle.

<sup>280</sup> Vgl. Werthes, a.a.O., S. 117 f. und Cortright/Lopez, Decade, S. 224.

<sup>281</sup> Pressemitteilung SG/SM/7625 vom 15.11.2000.

<sup>282</sup> Eine Übersicht über durch Sanktionen oder lediglich deren Androhung erzielte Verhandlungen bis 2001 bietet Cortright/Lopez, Search, a.a.O., S. 13 f.

<sup>283</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S. 92-94.

<sup>284</sup> Vgl. ebd., S. 224.

<sup>285</sup> Ironischerweise ähnelte eine sechs Jahre später erfolgte Einigung über die Auslieferung stark den von Tripolis bereits gemachten Angeboten. Vgl. ebd., S. 109-111 und 118-121. Zu den libyschen Bemühungen und den Reaktionen der Westmächte bis zur Auslieferung vgl. die ausführliche Darstellung in Niblock, Tim: „Pariah States“ & Sanctions in the Middle East. Iraq, Libya, Sudan; Boulder 2001, S. 44-59.

<sup>286</sup> Vgl. Cortright, David/Lopez, George A.: Containing Iraq: Sanctions Worked, in: Foreign Affairs, Heft 4/2004, S. 90-103, S. 95 und Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S.44.

nur als Grundlage zur Verhandlung dienen sollen. Sie sind nicht das letzte Angebot, zu dem die Sanktionsadressaten bereit sind. Die Sicherheitsratsmitglieder sollten zumindest einen Dialog zur Prüfung weiterer Möglichkeiten aufbauen.<sup>287</sup> Dies sollte allerdings ohne lange Anlaufzeiten geschehen, da die Angebote der Sanktionsadressaten auch Bestandteil einer Verzögerungsstrategie sein können. Auch hierfür gibt es Beispiele aus den UN-Sanktionsregimen, wie den Fall Angola. Hier reagierte die Rebellengruppe UNITA auf im Jahr 1993 verhängte Sanktionen und die Androhung weiterer Sanktionen<sup>288</sup> schnell mit einer Erklärung, die Feindlichkeiten unilateral zu beenden und Verhandlungen anzustreben.<sup>289</sup> Allerdings wurde ersichtlich, dass diese Maßnahmen waren, um dem Sanktionsdruck auszuweichen und die nicht mit einer ernsten Absicht verbunden waren, Wahlen anzuerkennen oder abzurufen. Im November 1994 unterzeichneten die Bürgerkriegsparteien gar ein Abkommen, doch dieses wurde öfter verletzt als befolgt. Bis 1998 gelang es der UNITA wiederholt, die UN zu einer Verlängerung der einschlägigen Fristen zu bewegen, nicht zuletzt durch Versprechen, die nie eingelöst wurden. In diesem Fall waren die Sanktionsadressaten zu sehr mit diplomatischen Samthandschuhen angefasst worden, und die UN-Politik glich eher einem „wishful thinking“ als einer adäquaten Reaktion auf die realen Gegebenheiten.

Doch solche Fehlschläge sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Zurückweisung eines ersten Angebotes ohne eine Prüfung der Aufrichtigkeit dieses Entgegenkommens zu einer schwer zu revidierenden Frontenverhärtung und einem völligen Entwicklungsstillstand führen kann. Bereits das Sanktionsdesign kann Anreize für die Schaffung einer Kooperation durch die Sanktionsregime bieten. Mit dem jüngsten Sanktionsregime gegen die Elfenbeinküste wurden in der ersten Sanktionsresolution weitere Sanktionen für den Fall in Aussicht gestellt, dass sich das in Kraft getretene Waffenembargo als nicht ausreichend erweisen sollte.<sup>290</sup> Diese Methode, mit welcher der „Zuckerbrot und Peitsche“-Ansatz verwirklicht wird, ist zwar nicht neu<sup>291</sup>, aber sie zeigt, dass der Ansatz als potentiell förderlich erkannt wurde und weiter verfolgt wird.

#### **4.1.6 Fazit: Sanktionen als Politikum**

Mit dem Fall Ruanda (1994) hat der Sicherheitsrat sich und dem Sanktionsinstrument einen großen Imageschaden zugefügt. Auch die umfassenden Sanktionen erwiesen sich als untaugliches Instrument zur Krisenbewältigung. Dies wurde im Sicherheitsrat erkannt, und es

---

<sup>287</sup> Vgl. Cortright/Lopez, S.14 f.

<sup>288</sup> Vgl. S/RES/864 vom 15.09.1993, Ziffern 19 und 26.

<sup>289</sup> Vgl. diesbezügl. und zu den folgenden Ausführungen zu Angola Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S. 151-156.

<sup>290</sup> Vgl. S/RES/1572 vom 15.11.2004. Das Waffenembargo wird mit den Ziffern 7-8 verhängt, eventuell folgende Sanktionen werden mit den Ziffern 9-10 (gezielte Reisesanktionen) und 11-12 (gezielte Finanzsanktionen) entworfen. Die Bedingungen zur Verhängung der beiden letzteren sind in Ziffer 19 festgehalten.

<sup>291</sup> Auch im erwähnten Negativbeispiel Angola wurde sie angewandt, vgl. z.B. S/RES/864 vom 15.09.1993, Ziffer 26. Weitere Sanktionsdrohungen folgten 1993 (S/RES/890 vom 15.12.1993) und 1996 (S/RES/1075 vom 11.10.1996), blieben allerdings erfolglos.

wurden keine umfassenden Sanktionen mehr verhängt. Auch das Bestreben, die humanitäre Belastung der Bevölkerung möglichst gering zu halten, wurde artikuliert, allerdings nicht immer verfolgt.

Als erfolgshemmende Faktoren für Sanktionen auf der Ebene des Sanktionsdesigns gelten vor allem die besonderen einzelstaatlichen Interessen der im Rat vertretenen Länder. Sie können auf verschiedene Art zum Tragen kommen: Nationale Strategien können die Auswahl der Sanktionsform negativ beeinflussen, Sanktionen in die Länge führen und sie unflexibel machen. Nationalstaatliche Interessen stellen somit in Bezug auf Sanktionsdesign und -verhängung die größten Erfolgshindernisse für nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen dar. Dieser Makel ist jedoch systemimmanent, da der Rat ein politisches Gremium und kein juristisches Organ ist. Von daher sind auch Ermahnungen wie die Boutros-Ghalis in der „Ergänzung zur Agenda für den Frieden“, sich von möglichst objektiven Maßstäben bei der Formulierung einer Sanktionsresolution leiten zu lassen,<sup>292</sup> vom Wohlwollen der Sicherheitsratsmitglieder abhängig. Nationale Interessen können als erfolgshemmender Faktor nicht beseitigt, aber in einigen Fällen eingeschränkt werden. So verhindert die Einführung von zeitlichen Begrenzungen innerhalb eines Sanktionsregimes eine unbegrenzte Fortführung nationalstaatlicher Politik des einen Mitgliedsstaats per Veto-Recht gegen den Willen anderer Sicherheitsratsmitglieder. Die zeitliche Befristung eines Sanktionsregimes kann zwar nicht den Erfolg hinsichtlich einer Verhaltensänderung beim Sanktionsobjekt beeinflussen. Sie ermöglicht aber die Herstellung eines Mächtegleichgewichts unter den Vetomächten im Sicherheitsrat und die Annäherung an eine sachliche Sanktionspolitik.

#### **4.2 Die Arbeit der Sanktionsausschüsse**

Üblicherweise wird mit der ersten Sanktionsresolution eines Sanktionsregimes oder in einer folgenden Resolution auch ein Sanktionsausschuss gegründet.<sup>293</sup> Als Nebenorgan des Sicherheitsrates kommt ihm eine dienende, auf die Überwachung eines bestimmten Sanktionsregimes bezogene Funktion zu. Die spezifischen Aufgaben eines Sanktionsausschusses ergeben sich aus den Resolutionen des Sicherheitsrates, die auf die Besonderheiten des Falles zugeschnitten sind. Generell formuliert, obliegt einem Sanktionsausschuss die Aufgabe, die Durchführung der Sanktionen durch die Staaten zu kontrollieren und Ermessensentscheidungen bei Anträgen auf Sanktionsausnahmen zu

---

<sup>292</sup> Siehe Bericht des Generalsekretärs A/50/60 – S/1995/1 vom 03.01.1995, Ziffer 68: „While recognizing that the Council is a political body rather than a judicial organ, it is of great importance that when it decides to impose sanctions, it should at the same time define objective criteria for determining that their purpose has been achieved“.

<sup>293</sup> Nur bei den Sanktionen gegen die Roten Khmer und ihren politischen Arm PDK (S/RES/792 vom 30.11.1992) und den diplomatischen Sanktionen gegen den Sudan (S/RES/1054 vom 26.04.1994) wurde kein Sanktionsausschuss einberufen. Ein Negativbeispiel stellt der Beginn des Sanktionsregimes gegen Liberia dar: Erst mehr als zwei Jahre nach Sanktionsverhängung (S/RES/788 vom 19.11.1992) wurde ein Sanktionsausschuss eingerichtet (S/RES/985 vom 13. 04.1995).

fällen. Er wertet sanktionsrelevante Informationen der Mitgliedsstaaten aus, nimmt deren Berichte und Anträge an und hat eine allgemeine Beratungs- und Empfehlungskompetenz.<sup>294</sup> Der personelle Aufbau eines Sanktionsausschusses spiegelt zu jeder Zeit die aktuelle Zusammensetzung des Sicherheitsrates wider: Er besteht aus den fünf ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates und denjenigen Staaten, die jeweils für eine Periode den Sitz eines nichtständigen Mitglieds inne haben. Der Vorsitzende und der Vizevorsitzende eines Sanktionsausschusses werden jeweils in persönlicher Eigenschaft gewählt, ihr Land wird durch einen weiteren Delegierten vertreten. Die Vertreter einer Delegation, die zu den ständigen Sicherheitsratsmitgliedern gehört, stehen inoffiziell nicht zur Wahl des Vorsitzenden. Sie sind dennoch im Vorteil, unter anderem weil kleine Delegationen Probleme haben, den für eine profunde Mitarbeit erforderlichen zeitlichen und personellen Aufwand zu stemmen und bei einem späteren Einsteig nicht auf dem gleichen Erfahrungs- und Wissensstand wie die permanenten Mitglieder sind.<sup>295</sup>

#### **4.2.1 Verfahrensdefizite**

Die Arbeitsweise der Sanktionsausschüsse ist vor allem durch Vertraulichkeit und durch das Konsensprinzip gekennzeichnet. Beide Aspekte bergen allerdings Probleme. Sachberatungen und Entscheidungsfindungen erfolgen nicht öffentlich. Informationen gelangen nur durch den jeweiligen Vorsitzenden und über Pressemitteilungen an die Öffentlichkeit. Die Vertraulichkeit der Ausschussarbeit hat vor allem diplomatische Gründe: Da hier oft sensible Themen wie ein Verdacht der Sanktionsverletzung durch Staaten, Unternehmen oder Einzelpersonen beraten werden und durch das Konsensprinzip ein einzelner Staat eine ablehnende Entscheidung erwirken kann, liegt es im Interesse der Ausschussmitglieder, Informationen über Entstehung und Gründe für heikle Entscheidungen der Öffentlichkeit vorzuenthalten. Bei einer Aufhebung der Vertraulichkeitsregel könnten Ausschussmitglieder direkten Vorwürfen durch betroffene Länder oder Unternehmen ausgesetzt sein.<sup>296</sup> Andererseits wird ein durch den Ausschluss der Öffentlichkeit verursachter Mangel an Transparenz kritisiert, der dazu führt, dass Mitgliedsstaaten ihren Verdacht, dass Sanktionsausschussmitglieder eher opportunistisch als problemorientiert entscheiden, nicht entkräftet und somit der Arbeit der Ausschüsse Misstrauen entgegengebracht wird.<sup>297</sup> Die mangelnde Transparenz behindert sogar die Arbeit innerhalb von Ausschüssen: Mitglieder informierten sich in der Vergangenheit nicht immer gegenseitig,

---

<sup>294</sup> Vgl. (auch zu den folgenden Ausführungen) Kaul, Sanktionsausschüsse, S. 97. Eine sehr detaillierte Studie über die Arbeitsweise des Sanktionsausschusses zum Irak in den ersten vier Jahren seiner Existenz bietet Conlon, Paul: United Nations Sanctions Management: A Case Study of the Iraq Sanctions Committee, 1990-1994, Ardsley 2000.

<sup>295</sup> Vgl. Kaul, Sanktionsausschüsse, a.a.O., S. 102.

<sup>296</sup> Vgl. Kaul, Sanktionsausschüsse, a.a.O., S. 98 f..

<sup>297</sup> Vgl. Conlon, Management, a.a.O., S. 7 f. und S. 166 f. Conlon kritisiert auch die unsystematische und unausgeglichene Verbreitung von Informationen an Staaten, für die diese Informationen relevant waren. Vgl. ebd., S. 34-36.

und auch eine präzisere Form der Speicherung, des Abrufs und der Analyse von Informationen wurde in diesem Klima erschwert.<sup>298</sup> Um die Transparenz der Arbeit der Sanktionsausschüsse zu verbessern, verabschiedete der Sicherheitsrat ab 1995 Vorschläge<sup>299</sup>, die zur Folge hatten, dass seit 1996 jeder Ausschuss einen abschließenden Jahresbericht über seine Tätigkeit veröffentlicht und Informationen über die Arbeit unter anderem über das Internet verbreitet wurden.<sup>300</sup> In einigen Fällen geben veröffentlichte Guidelines Auskunft über die Entscheidungsfindung innerhalb der Ausschüsse oder über die Art der angeforderten Informationen von Mitgliedsstaaten bezüglich gezielter Sanktionen.<sup>301</sup> Die Verbesserungsbemühungen fanden großen Anklang und bewirkten einen Reputationsgewinn für die Sanktionsausschüsse.<sup>302</sup>

Ein weiteres Manko kann durch das Entscheidungsverfahren entstehen: Im Gegensatz zum Sicherheitsrat besitzt jedes Mitglied im Sanktionsausschuss aufgrund des Konsensprinzips in allen zur Debatte stehenden Fragen ein Vetorecht. Eine Entscheidung fällt nur dann positiv aus, wenn die Zustimmung aller 15 Mitglieder vorliegt. Somit kann es zu Ergebnissen kommen, die auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner basieren und erst nach langwierigen Erörterungen und zeitlichen Verzögerungen getroffen werden. Die Sanktionsregime zum Irak und dem ehemaligen Jugoslawien legten diesbezüglich Verfahrensdefizite bei den jeweiligen Sanktionsausschüssen offen.<sup>303</sup> Da es sich in beiden Fällen um umfassende Sanktionen handelte, nahm hier die Bearbeitung von Anträgen auf humanitäre Ausnahmegenehmigungen den größten Raum ein. Die „Massenhaftigkeit“ (Kaul) der Anträge führte zur Überforderung der Kapazitäten.<sup>304</sup> Die unterschiedlichen Auflagen für die diversen Güterarten waren durch die Ausnahmeklauseln in den betreffenden Sanktionsresolutionen festgelegt worden: Manche Güter wie Lebensmittel oder Medizin unterlagen in bestimmten Fällen der bloßen Meldepflicht (notification), andere Lieferungen mussten ein Antragsverfahren durchlaufen. Bei diesen wurden die Ausnahmegenehmigungen in den Ausschüssen durch ein schriftliches Kein-Einwand-Verfahren (no-objection-procedure)

---

<sup>298</sup> Vgl. ebd., S. 35 f.

<sup>299</sup> Vgl. Mitteilung des Sicherheitsratsvorsitzenden S/1995/234 vom 29.03.1995; Mitteilung des Sicherheitsratsvorsitzenden S/1996/54 vom 24.01.1996; Mitteilung des Sicherheitsratsvorsitzenden S/1999/92 vom 29.01.1999. Mit S/1995/234, Ziffer 1 und mit der Mitteilung des Sicherheitsratsvorsitzenden S/1995/438 vom 31.05.1995, Ziffer 1, wurde an der Nicht-Öffentlichkeit der Sitzungen festgehalten, vgl. auch S/1999/92, Ziffer 8.

<sup>300</sup> Siehe <<http://www.un.org/Docs/sc/committees/INTRO.htm>>.

<sup>301</sup> Besonders detailliert sind die Ausführungen der Guidelines zu den Sanktionen gegen Sierra Leone durch (u.a.) S/RES/1132, die sich stark an den Vorschlägen des Sicherheitsrates orientieren. Online verfügbar unter <[http://www.un.org/Docs/sc/committees/SierraLeone/SL\\_GUIDE.pdf](http://www.un.org/Docs/sc/committees/SierraLeone/SL_GUIDE.pdf)>. Umfangreich sind die veröffentlichten Informationen des Sanktionsausschusses der durch S/RES/1267 vom 15.10.1999 gegen Al Qaida/Taliban eingerichtet wurde. Sie umfassen u.a. Guidelines, Richtlinien für Staaten zur Vorbereitung von Berichten, die Berichte der Staaten und die Liste der sanktionierten Einzelpersonen und Einrichtungen. Online verfügbar unter <<http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267Template.htm>>.

<sup>302</sup> Vgl. Eitel, Reform, a.a.O., S. 709.

<sup>303</sup> Einen interessanten Hintergrundbericht über den Sanktionsausschuss zum Irak liefert der Ausschussvorsitzende für die Jahre 1999 und 2000, Peter van Walsum. Vgl. Walsum, Peter van: The Iraq Sanctions Committee, in: Malone, David M. (Hrsg.): The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century, Boulder/London 2004, S. 191-193.

<sup>304</sup> Vgl. Kaul, Sanktionsausschüsse, a.a.O., S. 99.

bearbeitet, bei dem ein Antrag als genehmigt gilt, wenn nicht binnen einer gegebenen Frist ein Einspruch (hold) bzw. eine Ablehnung (block) durch ein Mitglied erfolgt. Ein Einspruch wird eingelegt, wenn nähere Auskünfte vom Antragsteller eingefordert werden, und kann in einer Einwilligung oder endgültigen Ablehnung resultieren.<sup>305</sup> Es kristallisierte sich heraus, dass vor allem die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates interne Bewertungsregeln befolgten, die sich nach Vorgaben von den nationalen Administrationen (z.B. Wirtschafts- oder Handelsministerien) ausrichteten.<sup>306</sup> Daher war schon in Einzelfällen besonders bei so genannten Dual-Use-Gütern, die sowohl zivil als auch militärisch nutzbar sind, vorhersehbar, welche Mitglieder aufgrund einer risikoavers-restriktiven Linie einen Antrag zumindest einer näheren Überprüfung unterziehen würden.<sup>307</sup> Das Problem der Massenhaftigkeit der Anträge wurde dadurch verstärkt, dass einige Lieferungen spekulativ beantragt wurden, also auf Vorrat bzw. aus Manipulationszwecken vorgelegt wurden, aber dazu beitrugen, dass die Erfüllungsrate genehmigter Transaktionen sank.<sup>308</sup> Besonders der Ausschuss zu den Sanktionen gegen das ehemalige Jugoslawien ab 1991<sup>309</sup> hatte mit einer Flut von Genehmigungsanträgen zu kämpfen.<sup>310</sup> Unter diesen extremen Bedingungen traten Dissens und Kontroversen aus dem Ausschuss zu Tage, die einer Lösung bedurften. Die Kritik wuchs, nachdem sich Bewilligungen immer mehr verzögerten: Besonders bei Anträgen, die durch ein „hold“ einer genaueren Prüfung unterzogen worden waren, verschob sich eine Entscheidung auf unbestimmte Zeit. Aufgrund des steigenden Unmutes entschied sich der Sanktionsausschuss für das ehemalige Jugoslawien im Februar 1995 dafür, die Abwicklung der Anträge zur Einfuhr humanitärer Güter zu rationalisieren. Vor allem eine institutionsspezifische Freistellung für anerkannte internationale humanitäre Organisationen und die automatische Genehmigung für bestimmte humanitäre Güter (siehe oben) stellten einen Präzedenzfall dar.<sup>311</sup> Dennoch blieben die Genehmigungsverfahren hauptsächlich aufgrund des häufigen Vetogebruchs und der Verzögerungen in den Sanktionsausschüssen zu Jugoslawien und zum Irak in der Kritik<sup>312</sup> und wurden nur unzufriedenstellend optimiert.

Nachdem keine umfassenden Sanktionen mehr verhängt werden, hat sich dieses Problem nicht in den Ausmaßen wiederholt wie bei den Ausschüssen zum Irak und zum ehemaligen Jugoslawien. Allerdings sind auch in den Sanktionsausschüssen anderer Regime Ausnahmetatbestände zu berücksichtigen. Bei Waffenembargos galt es in Einzelfällen,

---

<sup>305</sup> Vgl. ebd., S. 100 und Conlon, Management, a.a.O., S. 32 f.

<sup>306</sup> Vgl. Kaul, Sanktionsausschüsse, a.a.O., S. 101.

<sup>307</sup> Vgl. ebd. und Bennis/Halliday, a.a.O., S. 36.

<sup>308</sup> Vgl. Kaul, Sanktionsausschüsse, a.a.O., S. 101 und Conlon, Management, a.a.O., S.111-121.

<sup>309</sup> Gründung des Ausschusses durch S/RES/724 vom 15.12.1991, Ziffer 5 (b).

<sup>310</sup> 1994 hatte er sechsmal mehr Dokumente für humanitär begründete Außerkraftsetzungen ausgefertigt als sein Pendant für den Irak. Vgl. Conlon, Management, S. 163.

<sup>311</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S. 72.

<sup>312</sup> Vgl. Bennis/Halliday, a.a.O., S. 36; Eitel, Reform, a.a.O., S. 709.

zulässige Lieferungen von Waffen und militärischer Ausrüstung an Friedens- oder Regierungstruppen zu autorisieren<sup>313</sup> bzw. nachzuvollziehen<sup>314</sup>. Im Regelfall obliegt die Kontrolle jedoch den Mitgliedsländern. Bei Flugsanktionen war der Sanktionsausschuss Afghanistan/Taliban/Al-Qaida zur Autorisierung humanitärer Lieferungen durch Hilfsorganisationen, von Flügen aufgrund religiöser Pflichten (Pilgerfahrten) oder Flügen, die Gespräche für eine friedliche Lösung des Konflikts unterstützt hätten, beauftragt worden.<sup>315</sup> Zu Beginn der Maßnahmen bezüglich Afghanistan war das Sanktionsregime bei den Flugsanktionen anders konzipiert, und derselbe Ausschuss hatte gezielt Flüge untersagen müssen, weil nur die Flüge, die im Auftrag der Taliban gebucht wurden, laut UN-Resolution keine Genehmigung erhalten sollten.<sup>316</sup> Bei gezielten Reisesanktionen wurde in den Resolutionen Möglichkeiten für die sanktionierten Einzelpersonen integriert, beim Sanktionsausschuss eine Außerkraftsetzung der Sanktionen zu beantragen, wie z.B. in den Fällen Afghanistan/Taliban/Al-Qaida (2002)<sup>317</sup> und Liberia (2003)<sup>318</sup>.

Sowohl bei gezielten Reisesanktionen als auch bei gezielten Finanzsanktionen, die das Einfrieren von Geldern und Vermögenswerten von Einzelpersonen vorsehen, werden in den relevanten Resolutionen die Personen, gegen die die Sanktionen verhängt werden sollen, nicht genau identifiziert. Stattdessen wird den Sanktionsausschüssen aufgetragen, den bestimmten Personenkreis mit Namen und persönlichen Daten zu konkretisieren. Der Personenkreis beschränkt sich häufig nicht nur auf die verantwortlichen Entscheidungs- und Funktionsträger selbst, sondern schließt auch nahe Familienangehörige ein, und muss vom betreffenden Ausschuss ermittelt werden. Auf der Grundlage staatlicher Informationen werden dann spezielle Sanktionslisten mit den konkreten Angaben über die als Sanktionsadressat kategorisierten Personen erstellt. Sie werden den nationalen Kontrollbehörden zur Durchführung der Sanktionen übermittelt.<sup>319</sup>

Bei der Erfüllung dieser Aufgaben durch den Sanktionsausschuss ist die Kooperation der Mitgliedstaaten essentiell, wie der folgende Punkt verdeutlicht.

#### **4.2.2 Einholen von Informationen zu Sanktionslisten und Sanktionsverstößen**

In den frühen Jahren des Sanktionsjahrzehnts (90er Jahre) waren die Sanktionsausschüsse bei den ihnen zugedachten Aufgaben der Beobachtung und Durchsetzung von Sanktionen in ihrem Handlungsraum eingeschränkt. Weil die exekutive Rolle bei Sanktionsregimen den anderen Akteuren zugeordnet war – der Sicherheitsrat entschied über Verschärfung, Abmilderung oder Aufhebung von Sanktionen, den Mitgliedsstaaten oblag die Durchführung

<sup>313</sup> Vgl. Waffenembargo Äthiopien/Eritrea, S/RES/1298 vom 17.05.2000, Ziffern 7 und 8.

<sup>314</sup> Vgl. Waffenembargo Sierra Leone S/RES/1171 vom 05.06.1998, Ziffern 2 und 4.

<sup>315</sup> Vgl. S/RES/1333 vom 19.12.2000, Ziffer 11.

<sup>316</sup> Vgl. S/RES/1267 vom 15.10.1999, Ziffern 4 und 6.

<sup>317</sup> Vgl. S/RES/1390 vom 16.01.2002, Ziffer 2 (b).

<sup>318</sup> Vgl. S/RES/1521 vom 22.12.2003, Ziffer 4 (c).

<sup>319</sup> Vgl. Schaller, a.a.O., S. 38.

– hatte sich eine passive Rolle bei der Ausübung ihrer Aufgaben ergeben. Das hatte zur Folge, dass die Sanktionsausschüsse keine Mandate für eigene Ermittlungen erhielten, sondern lediglich indirekt Informationen über Sanktionsverletzungen einholen konnten, indem sie die Berichte der Länder über Sanktionsverstöße annahmen, die sich dazu verpflichtet fühlten. So war das Handeln der Sanktionsausschüsse sehr stark von der Meldebereitschaft der Staaten abhängig. Trotzdem wurden seltene Treffen von Sanktionsausschüssen als Zeugnis halbherziger Kontrolle angesehen; der Sanktionsausschuss zum Waffenembargo gegen Somalia (1992) wurde sogar vom Sicherheitsrat per Resolution aufgefordert, sein Mandat zu erfüllen<sup>320</sup>, was zeigt, dass der Sicherheitsrat die Problemlage verkannte.

Zu einer besonderen Innovation kam es im Falle Ruanda. Hier traf sich der Ausschuss zwischen 1994 und 1998 nur fünf Mal und war somit der am wenigsten aktive Sanktionsausschuss in diesem Zeitraum. Die Nachbarstaaten Ruandas verweigerten sogar offen die Kooperation mit den UN und reichten keine Berichte ein. Die meisten Staaten unterstützten gar eine der Kriegsparteien.<sup>321</sup> Weil der Sicherheitsrat die Nutzlosigkeit des Kontrollmandats des Ausschusses erkannte, unternahm er im September 1995 den ungewöhnlichen Schritt, eine unabhängige Untersuchungskommission, die UN International Commission of Inquiry (UNICOI), ins Leben zu rufen.<sup>322</sup> Ungleich den Sanktionsausschüssen war die Kommission ein unabhängiges Gremium, besetzt mit Experten, die für ihre juristische, militärische und politische Expertise ausgewählt worden waren.<sup>323</sup> Sie besaß ein weites Mandat, um Verletzungen aufzuspüren und darüber zu berichten.<sup>324</sup> Anstatt von Berichten der Mitgliedsstaaten abhängig zu sein, war die Kommission ermächtigt zu reisen, um beispielsweise Dokumente zu sammeln oder Verantwortliche zu befragen.<sup>325</sup> Verwunderlich ist, dass nur im Falle Ruanda solch eine Expertenkommission ins Leben gerufen wurde und nicht auch für die Sanktionsausschüsse der anderen im Jahr 1995 geltenden afrikanischen Waffenembargos (Somalia, Liberia und Angola). Denn ihr Aktionsspielraum war ebenso passiv ausgelegt und aufgrund fehlender Mitteilungen von Staaten wurde keine Initiative ergriffen.<sup>326</sup>

Obwohl auch die UNICOI mit mangelnder Kooperation der Mitgliedsstaaten zu kämpfen hatte<sup>327</sup>, stellt sie den Prototyp eines neuen Ermittlungsverfahrens dar. Zudem waren

---

<sup>320</sup> Vgl. S/RES/954 vom 04.11.1994, Ziffer 12. Das Mandat laut S/RES/751 vom 24.04.1992, Ziffer 11 umfasste die Einholung von Informationen von den Staaten bezügl. der unternommenen Maßnahmen zur Verwirklichung des Waffenembargos und bezügl. Sanktionsverletzungen und die Empfehlung angemessener Gegenmaßnahmen zu Sanktionsverletzungen.

<sup>321</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S. 197.

<sup>322</sup> Vgl. S/RES/1013 vom 06.09.1995.

<sup>323</sup> Vgl. ebd., Ziffer 2.

<sup>324</sup> Vgl. ebd., Ziffer 1.

<sup>325</sup> Vgl. ebd., Ziffer 5.

<sup>326</sup> Vgl. Kaul, Sanktionsausschüsse, a.a.O., S. 99.

<sup>327</sup> Vgl. Schaller, a.a.O., S. 96.

Expertenpanels eine Komponente im ersten Sanktionsausschuss, der sich durch eine aktive und dadurch effektivere Praxis kennzeichnete. Nachdem im Januar 1999 der kanadische Botschafter Robert Fowler den Vorsitz des Sanktionsausschusses bezüglich Angola übernommen hatte, leitete er eine politische Wende des seit 1993 existierenden<sup>328</sup> und als zu zögerlich und inkonsequent kritisierten<sup>329</sup> Regimes ein.<sup>330</sup> Mit dem Ziel, öffentliche Aufmerksamkeit zu erwecken, bereiste Fowler im Mai und Juli 1999 ein Dutzend Länder in Zentral- und Südafrika sowie Europa und sprach vor allem mit Regierungsmitgliedern und Vertretern der Industrie über Wege, Sanktionen gegen Angola effektiver zu gestalten. Ein Gespräch mit dem Ministerrat der OAU hatte zur Folge, dass dieser eine Resolution zur Unterstützung der Sanktionen verabschiedete.<sup>331</sup> Auf Grundlage dieser Reisen entstanden zwei Berichte an den Sicherheitsrat<sup>332</sup>, die Empfehlungen enthielten, die in einer großen Zahl auch an nichtstaatliche Akteure gerichtet waren, vorwiegend auf dem Privatsektor. Fowlers Bericht betonte die Bedeutung des Diamantenhandels als Finanzquelle der UNITA<sup>333</sup> und hinterließ einen nachhaltigen Effekt auf das Sanktionsregime. Allein die Tatsache, dass der Vorsitzende Fragen stellte und Verbindlichkeiten suchte, verlieh den Sanktionen größere Nachhaltigkeit und brachte die beteiligten Parteien dazu, den Sanktionen mehr Aufmerksamkeit zu schenken.<sup>334</sup> Die investigativen Reisen waren jedoch nur ein Aspekt der Optimierungsstrategie Fowlers: Kurz nach der Übernahme des Vorsizes im Ausschuss hatte Fowler nicht nur die eigenen, persönlichen Ermittlungen vor Ort vorgeschlagen<sup>335</sup>; der Ausschuss empfahl auch die Einrichtung von Expertenpanels.<sup>336</sup> Diese übernahmen die Aufgabe der gründlichen Recherche, für die Fowler weder Mandat, noch Kompetenz oder Zeit besaß. Per Sicherheitsratsresolution 1237 (1999)<sup>337</sup> wurden zwei Expertengruppen geschaffen, die intensive Ermittlungen gegen Sanktionsverletzungen anstellen und Empfehlungen über die günstigsten Methoden zur Verbesserung der Sanktionsbefolgung abgeben sollten. Die Expertengruppen, die sowohl die Finanzen der UNITA als auch deren Waffenquellen und die Herkunft ihrer Söldner untersuchten, veröffentlichten im März 2000

---

<sup>328</sup> Vgl. S/RES/864 vom 15.09.1993 (Waffen- und Ölembargo gegen UNITA), S/RES/1127 vom 28.08.1997 (Diplomatische, gezielte Reise- und territoriale Flugsanktionen gegen UNITA) und S/RES/1173 vom 12.06.1998 (Gezielte Finanz-, Diamanten- und territoriale Reisesanktionen gegen UNITA).

<sup>329</sup> Vgl. Schaller, a.a.O., S. 102

<sup>330</sup> Zur Arbeit des Sanktionsausschusses unter Fowler vgl. Angell, David J. R.: The Angola Sanctions Committee, in: Malone, UN Security Council, a.a.O., S. 195-204.

<sup>331</sup> Vgl. Angell, David J. R./Fowler, Robert: Case Study: Angola Sanctions, in: McRae, Rob/Hubert, Don (Hrsg.): Human Security and the New Diplomacy. Protecting People, Promoting Peace. Montreal/Kingston/London/Ithaca 2001, S. 190-198, S. 193.

<sup>332</sup> Berichte des Vorsitzenden des Sanktionsausschusses bezüglich Angola S/1999/644 vom 04.06.1999 und S/1999/829 vom 28.07.1999.

<sup>333</sup> Vgl. Brzoska, Schatten, a.a.O., S. 57. Auch Frankreich als Schutzmacht der Frankophonie in Afrika gehörte zu den Kritikern.

<sup>334</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Search, a.a.O., S. 66.

<sup>335</sup> Vgl. den Bericht des Sanktionsausschusses bezüglich Angola in S/1999/147 vom 12.02.1999, Ziffer 4.

<sup>336</sup> Vgl. S/1999/147 vom 12.02.1999, Ziffer 6 (f) und S/1999/509 vom 04.05.1999, in denen der Vorsitzende detaillierte Empfehlungen über Mandat und Einsatzdauer der Expertenpanels macht.

<sup>337</sup> Vgl. S/RES/1237 vom 07.05.1999, Ziffer 6.

einen Bericht<sup>338</sup>, der für Aufruhr<sup>339</sup> sorgte, weil er Namensnennungen enthielt und spezifische Verletzungen identifizierte. Die belasteten Staaten fochten die Schlussfolgerungen und Methoden des Berichtes an und bestritten angebliche Vergehen, kündigten aber neue Maßnahmen an, um Sanktionsverletzungen zu verhindern und Schlupflöcher zu schließen.<sup>340</sup> „Naming und Shaming“ durch den Bericht hatte also direkte, für die Sanktionen positive Auswirkungen. Der Sicherheitsrat bzw. die Sanktionsausschüsse wären zu solch offenen Anschuldigungen nicht in der Lage: Sie bewegen sich auf diplomatischen Terrain und können deswegen nicht die Direktheit an den Tag legen, die in gewissen Situationen gerechtfertigt ist. Die Präsenz einer unabhängigen Sachverständigengruppe gewährleistet eine Trennung und ermöglicht es den UN-Vertretern, sich von den Befunden der Experten zu distanzieren. Indem sie im Forum der UN diskutiert werden, haben die belastenden Informationen dieselbe Auswirkung, als wären sie direkt vom Sicherheitsrat präsentiert worden. Die Vertreter der Mitgliedsstaaten aber müssen sich nicht gegenseitig konfrontieren. So bleiben sie weiterhin in der Lage, Lösungen in einem diplomatischen Rahmen zu finden.<sup>341</sup>

Wie von der Expertengruppe empfohlen, delegierte der Sicherheitsrat im April 2000 per Resolution an den Generalsekretär die Aufgabe, einen Überwachungsmechanismus mit bis zu fünf Experten einzurichten, der die Arbeit der Expertengruppe weiterführen sollte: Er sollte bereits existierenden Hinweisen über gemeldete Verletzungen nachgehen und dafür relevante zusätzliche Informationen sammeln und Vorschläge zur Verbesserung der Effektivität von Sanktionen leisten.<sup>342</sup> Der Überwachungsmechanismus betrieb keine so weit gehende öffentliche Bloßstellung wie sein Vorgänger, sondern versuchte statt Druck auf die Staatsführern auszuüben und Gespräche mit diesen aufzunehmen; zum Team des Mechanismus gehörten auch zwei Diplomaten.<sup>343</sup> Der Sicherheitsrat erkannte den Nutzen fortgesetzter Ermittlungen, die zahlreiche Sanktionsverletzungen offen legten und in Berichten des Mechanismus an den Ausschuss<sup>344</sup> dokumentiert worden waren. Er verlängerte das ursprünglich auf sechs Monate festgelegte Mandat des Überwachungsmechanismus mehrere Male bis zum Ende der Sanktionen.<sup>345</sup>

Bis 1999 als eines der am wenigsten erfolgreichen Sanktionsregime bemängelt, nahmen mit dem Beginn der Amtszeit Fowlers die Sanktionen gegen die UNITA an Schärfe zu. Die

---

<sup>338</sup> Vgl. den Bericht des Experten-Panels in S/2000/203 vom 10.03.2000.

<sup>339</sup> Vgl. Angell/Fowler, a.a.O., S. 194.

<sup>340</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Search, a.a.O., S. 67.

<sup>341</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Search, a.a.O., S. 67 f.

<sup>342</sup> Vgl. S/RES/1295 vom 18. April 2000, Ziffer 3.

<sup>343</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Search, a.a.O., S. 68 f. und Schaller, a.a.O., S. 106.

<sup>344</sup> Die Berichte wurden vom Sicherheitsrat veröffentlicht: S/2000/1026 vom 25.10.2000, S/2000/1225 vom 21.12.2000; S/2001/363 vom 18.04.2001; S/2001/966 vom 12.10.2001; S/2002/486 vom 26.04.2002; S/2002/1119 vom 16.10.2002; S/2002/1339 vom 10.10.2002.

<sup>345</sup> Vgl. S/RES/1336 vom 23.01.2001; S/RES/1348 vom 19.04.2001; S/RES/1374 vom 19.10.2001; S/RES/1404 vom 18.04.2002; S/RES/1439 vom 18.10.2002.

folgenden Maßnahmen wurden als maßgeblicher Beitrag zur Schwächung der UNITA bewertet,<sup>346</sup> die 2002 zu einer Einstellung der Feindseligkeiten zwischen der Rebellenbewegung und der Regierung Angolas und damit zur Beendigung der Sanktionen führte.<sup>347</sup>

Seit Angola gilt: „[M]onitoring is the key to success“<sup>348</sup>. In der Folge der Erfahrungen mit Angola wurden auch die meisten anderen Sanktionsregime mit Expertengruppen und Überwachungsmechanismen verstärkt: Afghanistan/Taliban/Al-Qaida<sup>349</sup>, Sierra Leone<sup>350</sup>, Liberia<sup>351</sup>, Somalia<sup>352</sup>, Demokratische Republik Kongo<sup>353</sup> und Elfenbeinküste<sup>354</sup>. Während das Waffenembargo gegen Somalia seit 2002 ein positives Beispiel für regelmäßig eingesetzte Expertengruppen darstellt, ist es im Fall Ruanda, der wie Somalia zu den ineffektivsten Waffenembargos der 90er Jahre gezählt wurde und bei dem die erste „Expertengruppe“ überhaupt eingesetzt wurde, ruhig geworden: UNICOI wurde zuletzt 1998 für sechs Monate reaktiviert<sup>355</sup>, und in den Jahresberichten der Sanktionsausschüsse der folgenden Jahre zu Ruanda wird auf das Fehlen eines Überwachungsmechanismus hingewiesen.<sup>356</sup> Dies wirft die Frage auf, weshalb Sanktionsregime nicht stärker harmonisiert werden. Andererseits verdeutlicht es, dass es auch wichtig ist, Vorschläge der Expertengruppen umzusetzen und Hinweisen nachzugehen. Eine neue Expertengruppe für Ruanda hätte unmittelbar die bereits zuvor gemachten Empfehlungen der UNICOI ins Gedächtnis gerufen, die umfassend waren, aber praktisch nicht umgesetzt wurden.<sup>357</sup>

Im Fall Sierra Leone gab die Expertengruppe Bedarf für weitere Ermittlungen zu Protokoll<sup>358</sup>, doch wurde kein weiteres Mandat für einen Überwachungsmechanismus verabschiedet. Interessant ist, dass im Bericht von den Experten darauf hingewiesen wurde, dass es drei Expertengruppen für Diamantensanktionen gab, die in Übereinstimmung die selben Angelegenheiten überprüften. Duplikationen und Überlappungen waren die Folge.

---

<sup>346</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Search, a.a.O., S. 61.

<sup>347</sup> Durch S/RES/1448 vom 09.12.2002.

<sup>348</sup> Cortright/Lopez, Search, a.a.O., S. 72.

<sup>349</sup> Vgl. S/RES/1333 vom 19.12.2000; S/RES/1363 vom 30.07.2001; S/RES/1455 vom 17.01.2003; S/RES/1526 vom 30.01.2004.

<sup>350</sup> Vgl. S/RES/1306 vom 5.07.2000.

<sup>351</sup> Vgl. S/RES/1343 vom 07.03.2001, S/RES/1395 vom 27.02.2002, S/RES/1408 vom 06.05.2002, S/RES/1458 vom 28.01.2003, S/RES/1478 vom 6.05.2003, S/RES/1521 vom 22.12.2003, S/RES/1549 vom 17.06.2004, S/RES/1579 vom 21.12.2004.

<sup>352</sup> Vgl. S/RES/1407 vom 03.05.2002; S/RES/1425 vom 22.07.2002; S/RES/1474 vom 08.04.2003; S/RES/1519 vom 16.12.2003; S/RES/1558 vom 17.08.2004.

<sup>353</sup> Vgl. S/RES/1533 vom 12.03.2004; S/RES/1552 vom 27.07.2004.

<sup>354</sup> Vgl. S/RES/1584 vom 01.02.2005.

<sup>355</sup> Vgl. S/RES/1161 vom 09.04.1998. Laut Ziffer 7 sollte die UNICOI nach sechs Monaten einen endgültigen Bericht abliefern.

<sup>356</sup> Vgl. z.B. die letzten drei Berichte S/2000/1227 vom 22.12.2000; S/2002/49 vom 14.01.2002; S/2002/1406 vom 24.12.2002. Für 2003-2005 liegen im UN-Web keine Berichte vor.

<sup>357</sup> Keine der UNICOI-Empfehlungen 1996 wurde verwirklicht, und die Arbeit der Mission 1998 wurde von der internationalen Gemeinschaft nicht ernst genommen. Vgl. Berman, Eric G.: Sanctions Against the Genocidaires: Experiences of the 1998 UN International Commission of Inquiry, in: Brzoska, Smart Sanctions, a.a.O., S. 163-178, S. 167 f.

<sup>358</sup> Vgl. den Bericht des Experten-Panels: S/2000/1195 vom 20.12.2000, Ziffern 154, 246-249.

Dementsprechend wurde angeregt, innerhalb der UN einen *focal point* für Sanktionsüberwachung zu schaffen, um Überschneidungen zu verhindern.<sup>359</sup>

Nicht nur bei der Sanktionsüberwachung, sondern auch für die Erstellung von Sanktionslisten bei gezielten Finanz- und Reisesanktionen<sup>360</sup>, die mit dem Sanktionsregime gegen Afghanistan bzw. die Taliban und die Al-Qaida<sup>361</sup> zum Mittel der Terrorbekämpfung wurden<sup>362</sup>, ist ein Sanktionsausschuss stark von externen Informationen abhängig. Darüber hinaus muss er entscheiden, von welchen Personen die Informationen überhaupt von Belang sind, d. h. welche Personen konkret sanktioniert werden sollen.

In den Resolutionen gibt der Sicherheitsrat mit der Sanktionsverhängung den betroffenen Personenkreis an, gegen den die Sanktionen ausgerichtet werden sollen. Hier werden üblicherweise staatliche Entscheidungsträger oder Führungsmitglieder von Rebellenorganisationen und Personen aus deren Umfeld als Sanktionsobjekt eingekreist. Die konkrete Ermittlung der Personen obliegt allerdings dem jeweiligen Sanktionsausschuss. Dabei ergibt sich die schwierige Aufgabe, neben einer zuverlässigen Eingrenzung des zu treffenden Regierungs- oder Rebellenkreises vor allem zu entscheiden, welche Verbindungen zu diesen Kreisen ebenfalls Teil der Liste sein sollten. Bei gezielten Reisesanktionen gegen die UNITA sollten nach Resolution 1127 (1997) auch nächste („immediate“) erwachsene Familienmitglieder sanktioniert werden.<sup>363</sup> Eine Definition der Formulierung „immediate“ kann jedoch strittig sein. Die Resolution 1521 (2003) bezüglich Liberia gibt in diesem Punkt klarere Vorgaben: Hier werden als Familienmitglieder nur die „spouses“ (Gattinnen/Gatten) der ehemaligen leitenden Regierungsmitglieder genannt.<sup>364</sup> Insbesondere im Fall Taliban/Al-Qaida, wo es gilt, diejenigen Personen zu identifizieren, die weltweit an das Terrornetzwerk angeschlossen sind, ist eine Eingrenzung schwierig: Wann gilt eine Person als dieser Organisationen angehörig? Wie sind die Aktivitäten zu definieren, aufgrund derer sie zum Kreis der Sanktionsobjekte gezählt und aufgelistet werden kann? Zählt neben finanzieller auch ideologische Unterstützung? Das Al-Qaida-Netzwerk erweist sich als kernlos, was die Verbindung zu einem bestimmten Territorium betrifft, und verfügt

<sup>359</sup> Vgl. ebd., Ziffer 17. In Ziffern 50 und 273 wird eine Überwachungskapazität für Embargos und andere Sanktionen innerhalb des UN-Sekretariats empfohlen. Sie soll als Wissensbasis dienen und größeres Bewusstsein für Probleme wie Schwarzhandel von Waffen schaffen.

<sup>360</sup> Sie sind noch in den Fällen Sierra Leone, Liberia und Irak (ehemaliges Saddam-Regime) aktuell. Vgl. zu gezielten Finanzsanktionen S/RES/1483 vom 22.05.2003, Ziffer 23 (Irak); S/RES/1532 vom 12.03.2004, Ziffer 1 (Liberia, Verlängerung durch S/RES/1579 vom 21.12.2004, Ziffer 4). Vgl. zu gezielten Reisesanktionen S/RES/1132 vom 08.10.1997, Ziffer 5 (Sierra Leone, Verlängerung mit S/RES/1171 vom 05.06.1998, Ziffer 5); S/RES/1521 vom 22.12.2003, Ziffer 4 (Liberia, Verlängerung durch S/RES/1579 vom 21.12.2004, Ziffer 1 (a)).

<sup>361</sup> Vgl. S/RES/1333 vom 19.12.2000, Ziffer 8 (c) (gezielte Finanzsanktionen, Verlängerung mit S/RES/1390 vom 16.01.2002, Ziffern 1-3, mit S/RES/1455 vom 17.01.2003, Ziffer 2 und mit S/RES/1526 vom 30.01.2004, Ziffern 1 und 3) und S/RES/1390 vom 16.01.2002, Ziffern 2 (b) und 3 (gezielte Reisesanktionen, Verlängerung mit S/RES/1455 vom 17.01.2003, Ziffer 2, und mit S/RES/1526 vom 30.01.2004, Ziffern 1 und 3).

<sup>362</sup> Mit S/RES/1373 vom 28.09.2001, Ziffer 1 (c), wurden nach den Ereignissen des 11. September 2001 u.a. generelle Finanzsanktionen gegen Terroristen verhängt. Das zugleich geschaffene „Counter Terrorism Committee“ (Ziffer 6) sollte aber keine Sanktionsliste mit Einzelpersonen erstellen. Die Sanktionen sind abstrakter Art und können in diesem Rahmen nicht näher behandelt werden. Vgl. hierzu Schaller, a.a.O., S. 161-168.

<sup>363</sup> Vgl. S/RES/1127 vom 28.08.1997, Ziffer 4 (a).

<sup>364</sup> Vgl. S/RES/1521 vom 22.12.2003, Ziffer 4 (a).

über wenig, wenn nicht gar keine Ziele, die vom gesamten Netzwerk geteilt werden. Der Grundgedanke dieses Netzwerkes ist seine Unbegrenztheit hinsichtlich Mitgliedschaft und Zielen.<sup>365</sup>

Abgesehen von diesen Definitionsproblemen ist auch ein Informationsproblem vorhanden, das auf der Abhängigkeit eines Sanktionsausschusses bei der Informationseinholung beruht. Die Informationen, die Grundlage für die Aufstellung solcher Listen sind, entstammen verschiedenen Quellen: Ermittlungen eines Mitgliedsstaates, Gutachten von Sachverständigengruppen<sup>366</sup>, oder auch Bankmitteilungen über verdächtige Finanztransaktionen sowie Berichten öffentlicher Medien.<sup>367</sup> Ohne Ermittlungen dieser Akteure können die Personengruppen nicht identifiziert werden. Vor allem sind besondere Anstrengungen erforderlich, Mitglieder der Taliban/Al-Qaida in aller Welt ausfindig zu machen, oder jene Personen in anderen Sanktionsregimen zu ermitteln, die aufgelistet werden sollen, weil sie gegen Maßnahmen des Sanktionsregimes verstoßen haben, z.B. Geschäftsleute, welche mit Waffenlieferungen ein Embargo verletzen.<sup>368</sup> Sobald ein Staat durch polizeiliche oder nachrichtendienstliche Ermittlungen zu dem Schluss kommt, dass eine gewisse Person zu der Gruppe gehört, gegen die sich die gezielten Sanktionen richten sollen, kann er über seine ständige Vertretung bei den Vereinten Nationen ein formelles Gesuch an den Sanktionsausschuss richten, um die betreffende Person auf die konsolidierte Liste zu setzen.<sup>369</sup> Im schriftlichen Umlaufverfahren nach dem „No Objection“-Prinzip entscheidet der Sanktionsausschuss daraufhin über die Aufnahme der betreffenden Person in die Liste. Die Stichhaltigkeit von nachrichtendienstlichen Informationen ist für die Mitglieder im Sanktionsausschuss in der Regel nur schwer nachprüfbar: Mitunter erfahren sie vom informationsliefernden Staat nicht, aus welchen Quellen die relevanten Informationen stammen, die zu ihrem Vorschlag einer Person zur Auflistung führte, da dies die nachrichtendienstlichen Regeln verbieten. Die nationalen Behörden, die die Informationen liefern, bestehen bei der Weitergabe solcher Informationen auf Vertraulichkeit. Zwischen den Staaten besteht keine Pflicht zur Offenlegung dieser Informationen. Wenn der Name einer Person durch einen Staat vorgelegt wird, sind Sanktionsausschüsse deshalb mehr oder weniger dazu gezwungen, dem Staat zu vertrauen.<sup>370</sup>

Dies erklärt auch, warum besonders bei den Taliban/Al-Qaida-Sanktionen die Gründe für die Aufnahme einer bestimmten Person in die Liste nicht öffentlich verbreitet werden und somit Entscheidungen des Ausschusses nicht nachvollziehbar sind.<sup>371</sup> Dieser Mangel kann im

---

<sup>365</sup> Vgl. Cameron, Iain: UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights, in: Nordic Journal of International Law, Heft 2/2003, S. 159-214, S. 170.

<sup>366</sup> Bericht eines Experten-Panel oder Monitoring-Mechanismus.

<sup>367</sup> Vgl. Schaller, a.a.O., S. 145.

<sup>368</sup> Vgl. z.B. gezielte Reisesanktionen Liberia, S/RES/1521 vom 22.12.2003, Ziffer 4 (a).

<sup>369</sup> Zum Verfahren des „Listing“ vgl. Schaller, a.a.O., S. 144-147.

<sup>370</sup> Vgl. Cameron, a.a.O., S. 166.

<sup>371</sup> Vgl. Schaller, a.a.O., S. 152.

Gegensatz zu oben thematisierten Transparenzdefiziten nicht ohne Weiteres durch den Sanktionsausschuss behoben werden. Vielmehr hat dieser Transparenzmangel auch Folgen für den Sanktionsausschuss selbst: Aufgrund der Geheimhaltungsinteressen bei Informationen polizei- und nachrichtendienstlicher Herkunft bleibt generell offen, welche Intensität die Verbindung einer Person zum Al-Qaida-Netzwerk haben muss oder wann sich Aktivitäten der Person als friedensbedrohend einstufen lassen, sodass eine Auflistung jener Person gerechtfertigt ist. Die Faktoren, welche festlegen, ob eine Person in die Sanktionsliste aufzunehmen ist oder nicht, bleiben extern wie auch intern unklar. Als Versuch, dem Problem zumindest ausschussintern entgegenzuwirken, kann ein Absatz in den im November 2002 verabschiedeten Guidelines gesehen werden, der für Hinzufügungen auf der Sanktionsliste bestimmt, dass diesbezügliche Vorschläge „should also include, to the extent possible, a narrative description of the information that forms the basis or justification for taking action pursuant to resolution 1390 (2002) and relevant provisions of resolution 1267 (1999) and 1333 (2000)“<sup>372</sup>. Dieser Passus wurde sowohl bei den Richtlinien vom Juni 2004 für gezielte Finanzsanktionen im Fall Liberia als auch bei den Richtlinien zu den gezielten Finanzsanktionen im Irak übernommen.<sup>373</sup>

Zudem können sich bei der Arbeit von Geheim- und Nachrichtendiensten durchaus Fehleinschätzungen ergeben. Nach Cameron<sup>374</sup> stellt das puzzleartige Zusammensetzen von Material das Wesentliche einer guten Geheimdienstarbeit dar. Pannen sind dabei nicht auszuschließen: Wegen unzureichenden oder ungenauen Materials können Menschen unter Umständen fälschlicherweise beschuldigt werden. Personen können außerdem unbeabsichtigt zum Sanktionsobjekt werden, weil Terroristen gestohlene oder gefälschte Ausweispapiere benutzen und so den Verdacht auf Unschuldige lenken. Selbst im hoch entwickelten US-amerikanischen Geheimdienstsystem sind solche „Puzzles“ oft nur durch einen Analysten gedeckt.

Das Vertrauen auf die Richtigkeit der eingereichten Informationen ist jedoch groß: In der Regel gilt in den Sanktionsausschüssen eine Entscheidungsfrist von zwei Werktagen<sup>375</sup>, und gelegentlich werden mehrere Personen gleichzeitig vorgeschlagen, sodass es kaum möglich erscheint, Informationen zu verifizieren.<sup>376</sup> Im Fall Afghanistan/Taliban/Al-Qaida wird nur bei

---

<sup>372</sup> Guidelines Afghanistan (Version vom 10. April 2003), Ziffer 5 (b), online verfügbar unter <[http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267\\_guidelines.pdf](http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267_guidelines.pdf)>.

<sup>373</sup> Vgl. Guidelines Irak (Version nicht datiert), online verfügbar unter <<http://www.un.org/Docs/sc/committees/1518/1483guide.pdf>>, Ziffer 1 (b); Guidelines Finanzsanktionen Liberia (Version vom 31. August 2004), Ziffer 1 (b), online verfügbar unter <[http://www.un.org/Docs/sc/committees/Liberia3/1532\\_guide.pdf](http://www.un.org/Docs/sc/committees/Liberia3/1532_guide.pdf)>.

<sup>374</sup> Vgl. Cameron, a.a.O., S. 168 f.

<sup>375</sup> Vgl. Guidelines Afghanistan, Ziffer 9 (b); Guidelines Sierra Leone (Version vom 10. November 2004), Ziffer 5, online verfügbar unter <[http://www.un.org/Docs/sc/committees/SierraLeone/SL\\_GUIDE.pdf](http://www.un.org/Docs/sc/committees/SierraLeone/SL_GUIDE.pdf)>; Beim Irak-Ausschuss beträgt die Frist drei Tage, vgl. Guidelines Irak, a.a.O., Ziffer 2 (b).

<sup>376</sup> Vgl. Schaller, a.a.O., S. 150; Cameron, a.a.O., S. 166.

Ergänzungen oder Korrekturen bereits vorhandener personenbezogener Informationen eine Überprüfung durch die Monitoring-Gruppe durchgeführt.<sup>377</sup>

Um Verwechslungen von Personen zu vermeiden, müssen bei natürlichen Personen über den Namen hinaus noch andere Daten bekannt sein, die auch in den Listen angeführt werden. Im Falle Afghanistan/Taliban/Al-Qaida sind möglichst der Name, Geburtstag und –ort, Staatsangehörigkeit, Alias-Namen, Wohnort und Ausweisnummer anzugeben.<sup>378</sup> Doch in den seltensten Fällen sind wirklich alle diese Daten vorhanden, wie ein Blick auf die aktuellen Listen zeigt.<sup>379</sup> Besonders Ausweisnummern sind selten. Hinzu kommt als Problem, dass in manchen Ländern gleiche Namen häufig und gewöhnlich sind. Die Sicherheit, dass Sanktionsmaßnahmen aufgrund einer Namensgleichheit oder Verwechslung nicht auch gegen unschuldige Personen ausgeführt werden, ist dementsprechend gering.

In Hinblick auf die Folgen der Sanktionen ist wieder die Problematik der humanitären Auswirkungen anzusprechen. Gemäß dem Grundsatz der Angemessenheit kann die durch gezielte Reisesanktionen verursachte Einschränkung von Freiheitsrechten mit dem Ziel des effektiven Terrorschutzes gerechtfertigt werden, zumal kein Recht auf Einreise in ein fremdes Land besteht. Gezielte Finanzsanktionen hingegen können im Extremfall zur Bedrohung der individuellen Existenz führen.<sup>380</sup> Im Fall Afghanistan reagierte der Sicherheitsrat auf Kritik in diese Richtung<sup>381</sup> und sorgte mit einer Resolution für humanitäre Ausnahmen, indem er den Mitgliedsstaaten die Befugnis einräumte, Gelder freizustellen, die der sanktionierten Person die Zahlung von Nahrungsmitteln, Miete etc. ermöglicht. Problematisch ist, wie oben bereits dargelegt, dass Unschuldige zum Zielobjekt der Sanktionen werden können. Aus diesen Gründen wird der Ruf nach stärkeren Schutzmechanismen oder „Safeguards“ laut, die eine sorgfältigere Auswahl und Identifizierung der Zielpersonen gewährleisten. Der einzige existierende Schutzmechanismus ist politischer Art und wird vollzogen, wenn eines der Mitglieder des Ausschusses im „No Objection“-Verfahren sein Veto einlegt. Von daher wird die nachträgliche Korrektur fehlerhafter Listendaten umso wichtiger. Sowohl für Personen, die zu Unrecht auf der Liste geführt werden, als auch für den Fall, dass eine Person ihr Verhalten grundlegend geändert und ihre Kontakte zu den sanktionierten Gruppen wie etwa terroristischen Netzwerken abgebrochen hat, muss den Betroffenen die Möglichkeit eingeräumt werden, ein sogenanntes De-Listing zu erwirken, d.h. sich von der Liste setzen zu lassen. Obwohl eine Anfechtung durch Einzelpersonen mancherorts mit dem Argument abgelehnt wurde, dass Entscheidungen des Sicherheitsrates und implizit auch

<sup>377</sup> Vgl. Guidelines, a.a.O., Ziffer 6 (c).

<sup>378</sup> Vgl. Guidelines Afghanistan, a.a.O., Ziffer 5 (c); Guidelines Finanzsanktionen Liberia, Ziffer 1.

<sup>379</sup> Vgl. z.B. die Liste zu Liberia, online verfügbar unter <[http://www.un.org/Docs/sc/committees/Liberia3/1521\\_list.htm](http://www.un.org/Docs/sc/committees/Liberia3/1521_list.htm)>; Liste zu Taliban und Al-Qaida, online verfügbar unter <<http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/tablelist.htm>>.

<sup>380</sup> Vgl. Schaller, a.a.O., S. 148 f.

<sup>381</sup> Vgl. Cameron, a.a.O., S. 177.

Entscheidungen der Sanktionsausschüsse nicht angefochten werden könnten<sup>382</sup>, hat sich in der Praxis ein Verfahren durchgesetzt, bei dem Einzelpersonen ein Gesuch bei den zuständigen Regierungsbehörden des Heimatstaates<sup>383</sup> einreichen können.<sup>384</sup> Nach eingehender Prüfung relevanter Informationen über den Antragsteller soll sich der Heimatstaat für Beratungen an diejenige Regierung wenden, die ursprünglich die Aufnahme der Person auf die Liste initiierte. Wenn der Heimatstaat zum Entschluss kommt, einen Antrag auf Listenänderung zu stellen, kann er dies alleine oder gemeinsam mit der Regierung tun, die den Vorschlag zur Auflistung ursprünglich eingereicht hatte. Auch dieser Antrag wird im Sanktionsausschuss im „No Objection“-Verfahren bearbeitet. Die Option, dass sich Einzelpersonen direkt an den Ausschuss wenden können, steht nur bei den gezielten Reisesanktionen im Fall Liberia zur Verfügung.<sup>385</sup> Der Weg über die Regierung ist allerdings nicht in jenen Fällen praktikabel, in denen Staatsführer selbst das Sanktionsobjekt darstellen oder in denen Sanktionen gegen nichtstaatliche Einrichtungen gerichtet sind, die im Konflikt mit der nationalen Regierung stehen, und sich so aus politischen Gründen die Bereitschaft zur Überprüfung eines Gesuchs von Regierungsseite ausschließt.<sup>386</sup> Besonders aber für Fälle, in denen eine Person, die ungerechtfertigter Weise aufgelistet ist oder einmal zu Recht auf die Liste gesetzt wurde, aber – vielleicht auch durch den Sanktionsdruck – mittlerweile die Verbindung zu der sanktionierten Einrichtung oder Gruppe bewusst abgebrochen und sich von deren friedensbedrohenden Aktivitäten distanziert hat, erweist sich die gegenwärtige Praxis als unausgereift. Dies gilt ebenso für Geschäftsleute, die beschuldigt werden, sanktionierte Regierungen oder Einrichtungen unterstützt zu haben. Auch für Verwandte von Regierungsmitgliedern, die geltend machen könnten, dass sie für die friedensbrechenden Aktivitäten nicht verantwortlich sind, ist das relevant. Der Hauptgrund für die Einbeziehung von Verwandten in die Sanktionsregime ist jedoch weniger die Mitverantwortung, sondern die Möglichkeit der sanktionierten Hauptpersonen, über Familienmitglieder den Maßnahmen auszuweichen. Dennoch verdeutlichen solche Fälle den Bedarf eines juristischen Überprüfungsverfahrens, und zwar unabhängig von den politischen Entscheidungsprozessen des Sanktionsausschusses. Ist der Sanktionsausschuss noch in der Lage, einfache Verwechslungsfälle zu klären, so wäre in den letztgenannten Fällen eine Art gerichtlicher Prozedur erforderlich, wo die betreffende Person von ihrem Recht auf eine Anhörung Gebrauch machen und Informationen vorlegen könnte, aufgrund derer ein schiedsrichterliches Urteil gefällt werden könnte.<sup>387</sup> Doch die Etablierung eines als

---

<sup>382</sup> Vgl. Brzoska, Michael, Design and Implementation of Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions. Results of the "Bonn-Berlin"-Process, Bonn 2001, S. 56 f.

<sup>383</sup> Desjenigen Staates, in dem sie ihren Wohnsitz hat oder über dessen Staatsangehörigkeit sie verfügt.

<sup>384</sup> Vgl. Guidelines Afghanistan, a.a.O., Ziffer 7. Guidelines Finanzsanktionen Liberia, a.a.O., Ziffer 4.

<sup>385</sup> Vgl. Prozeduren zur Aktualisierung der Sanktionsliste zu den Reisesanktionen bezügl. Liberia, Ziffer 3, online verfügbar unter [http://www.un.org/Docs/sc/committees/Liberia3/1521tbl\\_proc.pdf](http://www.un.org/Docs/sc/committees/Liberia3/1521tbl_proc.pdf).

<sup>386</sup> Vgl. Brzoska, Design, a.a.O., S.57.

<sup>387</sup> Vgl. Cameron, S. 197 f.

Schiedsgericht fungierenden Teiles des Sanktionsausschusses oder eines anderen Nebenorgans<sup>388</sup> ist nicht zu erwarten: Die Befürchtung, ein Schiedsgericht würde die Autorität des Sicherheitsrates untergraben, ist schlichtweg zu groß.

#### **4.2.3 Fazit**

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben hatte sich in den Sanktionsausschüssen seit Beginn der Sanktionsdekade der 90er Jahre eine problematische Verfahrenspraxis verfestigt. Die passive Rolle bei der Informationseinholung, die zuerst nur über die Mitgliedsstaaten abgewickelt wurde, ist insofern überwunden, als mittlerweile Expertengruppen und so genannte Monitoring-Mechanismen zum festen Bestandteil der Sanktionsregimes geworden sind. Eine zentrale, Sanktionsregime übergreifende Anlaufstelle zur Sanktionsüberwachung würde deren Arbeit jedoch weiter optimieren. Externe Expertise wurde durch Sachverständigengruppen herangezogen. Beim Personal der Sanktionsausschüsse wurde jedoch mangelndes Fachwissen kritisiert.<sup>389</sup> Vor allem bei besonders aktiven Ausschüssen bezüglich humanitärer Ausnahmegenehmigungen (Irak, Jugoslawien) wären für die alltägliche Verwaltung Delegierte geeignet gewesen, die angemessene Qualifikationen, vor allem auf dem juristischen Gebiet, vorweisen können und weniger nach politischen Gesichtspunkten ausgewählt werden würden. Eine personelle Reform wäre zumindest theoretisch möglich, da über die Zusammensetzung und Größe der Ausschüsse keine Vorschriften durch die Charta vorliegen. Ob eine Reform realisiert wird, die die rechtlichen Probleme des Listing- und Delistingprozesses bei Sanktionen gegen Einzelpersonen löst, ist jedoch nicht abzusehen und sehr fraglich. Dem Vorwurf mangelnder Transparenz wurde durch eine zunehmende Veröffentlichung von Berichten und ausschussinternen Guidelines Rechnung getragen. Generell hat jedoch die Vertraulichkeitsregel ihre Berechtigung, insofern sie nicht den Informationsfluss innerhalb der jeweiligen Ausschüsse erschwert oder zu einer Ungleichbehandlung der Mitgliedsländer führt.

#### **4.3 Mitgliedsstaaten als Verantwortliche für die Implementierung von Sanktionen**

Nach Artikel 48 (1) UN-Charta sind die Mitgliedsstaaten für die Durchführung der Beschlüsse des Sicherheitsrates zuständig. Die Umsetzung von nichtmilitärischen Zwangsmaßnahmen gestaltet sich in den einzelnen Staaten jedoch sehr unterschiedlich und führt zu äußerst divergierenden Ergebnissen. Im Folgenden sollen intervenierende Variablen auf der Ebene der UN-Mitglieder behandelt werden, welche die Umsetzung von nichtmilitärischen Zwangsmaßnahmen beeinträchtigen oder sogar ganz verhindern.

---

<sup>388</sup> Cameron macht konkrete Vorschläge über die eventuelle Beschaffenheit eines solchen Organs; vgl. Cameron, a.a.O., S. 209 – 211.

<sup>389</sup> Vgl. Burci, Gian Luca: Interpreting the Humanitarian Exceptions through the Sanctions Committee, in: Gowlland-Debbas, a.a.O., S. 143-154, S. 154; Conlon, Management, a.a.O., S. 172 f.

### 4.3.1 Unwillen zur Umsetzung

Nationalstaatliche Unterschiede in der Umsetzung von Sanktionen sind teilweise motivationsbedingt. In einigen Fällen ist es berechtigt, vom Unwillen der Mitgliedsländer zu sprechen. Die folgenden Ausführungen beschäftigen sich mit den Ursachen für solchen Unwillen.

Dieser nährt sich zum einen aus der Weigerung, sanktionsbedingte wirtschaftliche Beeinträchtigungen in Kauf zu nehmen, aber auch aus der Diskrepanz zwischen den Maßstäben und Zielsetzungen nationalstaatlicher Außenpolitik und den Maßstäben und Zielsetzungen des Sicherheitsrates. In diesen Fällen haben die Mitgliedsstaaten bezüglich der Umsetzung von Sanktionen auf zweierlei Weise reagiert: Entweder haben sie gegen Sicherheitsratsentscheidungen protestiert oder sie haben die Sanktionsumsetzung still konterkariert, indem sie einfach nicht aktiv geworden sind. Die erste Handlungsoption ergriffen die Staaten der Arabischen Liga und der OAU im Falle Libyen, wo Sanktionen im März 1992 verhängt wurden und sieben Jahre in Kraft blieben, weil Libyen der Forderung nach der Auslieferung von Terrorverdächtigen für ein Gerichtsverfahren mit einem Angebot nachkam, das den Westmächten nicht weit genug ging. Die letztliche Einigung kam jedoch dem vom Tripolis gemachten Angebot sehr nahe und war mitunter durch den politischen Druck der Nachbarstaaten Libyens und der Regionalorganisationen herbeigeführt worden.<sup>390</sup> Das Beispiel zeigt, dass politischer Un- bzw. Widerwille sich nicht zwingend negativ auf den Erfolg von Sanktionen auswirken muss. Im Fall Libyen führte der explizite Widerstand besagter Staaten<sup>391</sup> gegen die Sanktionen zu einer Belebung der Verhandlungsdynamik und erwies sich als Gegengewicht zur Dominanz einzelner Mächte im Sicherheitsrat.

Problematischer ist jedoch die bloße Inaktivität von Staaten hinsichtlich der Sanktionsdurchsetzung. Mangelnde Aktivität ist in jedem Fall kontraproduktiv für das jeweilige Sanktionsregime im einzelnen und das UN-Ziel der Friedenssicherung im allgemeinen. Besonders die Waffenembargos gegen Somalia (1993), Liberia (1992) und Ruanda (1994) sowie gegen die ruandischen Hutu-Rebellen im benachbarten Ost-Zaire (1995)<sup>392</sup> gelten als Beispiele für nationalstaatliche Inaktivität bei der Umsetzung von Sanktionen: Auch nach In-Kraft-Treten der Embargos konnten Waffen weiterhin problemlos in diese Regionen geliefert werden.<sup>393</sup> Verschärfend hinzu kam der Umstand, dass manche Staaten diese Sanktionen nicht umsetzten, weil sie sich als Verbündete einer der Kriegsparteien herausstellten und sich öffentlich weigerten, mit den UN zu kooperieren. Somit begingen sie selbst als staatlicher Akteur eine Sanktionsverletzung. In Somalia

<sup>390</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S. 109.

<sup>391</sup> Die Arabische Liga votierte im September 1997 für eine Lockerung der Flugsanktionen; die OAU kündigte im Juni 1998 an, sie würde sich dem Flugverbot und anderen Sanktionen widersetzen, wenn der Disput nicht im September 1998 geschlichtet werden würde. Vgl. Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S. 118.

<sup>392</sup> Vgl. S/RES/733 vom 21.01.1993, S/RES/757 vom 31.03.1992, S/RES/918 vom 17.05.1994 und S/RES/1011 vom 16.08.1995.

<sup>393</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Search, a.a.O., S. 156.

wurden Milizen besonders zwischen 1998 und 2000 durch Äthiopien und Eritrea unterstützt<sup>394</sup>, zwei im Mai 2000 ebenfalls mit einem erfolglosen Waffenembargo<sup>395</sup> sanktionierte Staaten, die auch Rebellen im Sudan Hilfe leisteten. Die Länder am Horn von Afrika wurden dementsprechend als Konfliktzone beschrieben.<sup>396</sup> Im Fall Angola deckte ein Experten-Panel im Jahr 2000 die persönliche Beteiligung der Staatsführer von Togo und Burkina Faso an Sanktionsverletzungen bezüglich der UNITA auf.<sup>397</sup> In Ruanda erhielt die ab Juli 1994 amtierende Tutsi-Regierung Unterstützung aus Uganda.<sup>398</sup> Das Waffenembargo gegen Ruanda erstreckte sich ab Juni 1995<sup>399</sup> auch auf den Osten Zaires, heute die Demokratische Republik Kongo (DRK), weil sich dort ruandische Hutu-Rebellen aufhielten. Diese wurden während des Embargos militärisch gar noch stärker, denn dort entbrannte 1998 ein regionaler Konflikt, in dem viele Regierungen mit der Unterstützung von Rebellengruppen durch Waffenlieferungen involviert waren.<sup>400</sup> Das Waffenembargo gegen die ruandischen Rebellen wurde dadurch praktisch bedeutungslos. Auch heute ist eine Beruhigung der Lage im Osten der DRK, insbesondere in den Provinzen Nordkivu und Südkivu und im Bezirk Ituri, trotz dortiger UN-Friedensmission und einem seit Juli 2003 geltenden UN-Waffenembargo<sup>401</sup> gegen die DRK, noch nicht abzusehen; sowohl Hutu- als auch Tutsi-Milizen aus Ruanda stellen weiterhin eine massive Bedrohung für die Bevölkerung des Landes dar.<sup>402</sup> Im Kongo besteht zudem das bereits erwähnte Konfliktgüter-Problem; neben Rebellengruppen und Warlords sind auch Regierungen und Armeen der Nachbarstaaten aus Profitgründen am Gewaltkonflikt beteiligt, insbesondere was die Ausbeutung von verwertbaren Rohstoffen wie Diamanten oder Coltan betrifft.<sup>403</sup>

Sanktionsverletzungen von staatlicher Seite sind keineswegs nur auf den afrikanischen Kontinent begrenzt sind, wo sich grenzüberschreitende Konflikte häufen. Selbst westliche Staaten mit ständigem Sitz im Sicherheitsrat wurden als Sanktionsbrecher ermittelt: Während des Krieges im ehemaligen Jugoslawien kam es durch Unterstützung der USA zu Waffenlieferungen aus dem Iran an bosnische Muslime. Auch leiteten die USA ein militärisches Training von Kroaten und Bosniern durch eine US-amerikanische

---

<sup>394</sup> Vgl. ebd., S. 159-162.

<sup>395</sup> Vgl. S/RES/1298 vom 17.05.2000.

<sup>396</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Search, a.a.O., S. 160.

<sup>397</sup> Vgl. Bericht des Experten-Panels in S/2000/203 vom 10.03.2000, Ziffern 33,102 (Togo) und 103 (Burkina Faso); zu Sanktionsverletzungen auch Cortright/Lopez, Search, a.a.O., S. 156-159.

<sup>398</sup> Die Tutsi-Bewegung Rwandan Patriotic Front (RPF) hatte die vorherige Regierung gestürzt. Vgl. Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S. 196 f. Im August 1995 wurde das Embargo gegen die Regierung Ruandas eingestellt, aber gegen ruandische Rebellengruppen – auch in Nachbarländern – aufrecht erhalten. Vgl. S/RES/1011 vom 16.08.1995, Ziffer 9.

<sup>399</sup> Vgl. S/RES/997 vom 09.06.1995, Ziffern 4 und 5.

<sup>400</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Search, a.a.O., S. 157 und S. 188 f.

<sup>401</sup> Vgl. S/RES/1493 vom 28.07.2003, Verlängerung mit S/RES/1552 vom 27.07.2004.

<sup>402</sup> Vgl. Bitala, Michael: „Des Teufels Generäle“, Süddeutsche Zeitung vom 01.03.2005, S. 3; Im Bericht des Experten-Panels zu den DRK-Sanktionen S/2005/30 vom 25.01.2005, Ziffer 22, heißt es: „The security situation in the eastern part of the Democratic Republic of Congo remains tumultuous at best“; vgl. auch Thielke, Thilo: Der vergessene Krieg, Der Spiegel, Heft 5/2005, S. 96-98.

<sup>403</sup> Vgl. Rittberger, a.a.O., S. 19 f.

Sicherheitsfirma in die Wege. 1997 erfolgten geheime Waffenlieferungen an die Regierung von Sierra Leone durch eine private Sicherheitsfirma aus dem Vereinigten Königreich, unter Kenntnis der Regierungsbeamten in London. Frankreich war für bestimmte Waffenlieferungen nach Ruanda nach Verhängung des Embargos 1994 verantwortlich.<sup>404</sup> Selbst unter Berücksichtigung der Rechtfertigungen der beteiligten Staaten gefährden solche Verletzungen durch die sanktionsverhängenden Parteien die Legitimität von Zwangsmaßnahmen in erheblichem Maße.

Zur Untergrabung von Sanktionsregimen verleiten nicht nur politische Motive, sondern auch wirtschaftliche Gründe, denn bei Sanktionsregimen liegt immer auch eine Art Gefangenendilemma vor: Staaten, die Sanktionen implementieren, laden die Kosten eines unterbrochenen Wirtschaftsaustauschs auf sich. Wenn alle Staaten somit kooperieren, ist der Erfolg verhängter Sanktionen prinzipiell chancenreich. Wenn sich jedoch ein einzelner Akteur abspaltet, kann dieser durch die Weiterführung seiner Geschäfte viel mehr Gewinn erzielen als zuvor. Je mehr Staaten also bei der Sanktionsdurchführung kooperieren, desto attraktiver wird es für die Akteure, sich abzuspalten und Sanktionen zu brechen.<sup>405</sup> Sicherlich sind politische Diskrepanzen mit den Entscheidungen des Sicherheitsrates und wirtschaftliche Ambitionen im Einzelfall nicht deutlich trennbar. Dies wird im Fall Irak deutlich: Ab Sommer 2000 begann das Sanktionsregime zu bröckeln, was zum einen mit der langen Dauer der 1990 verhängten Sanktionen zusammenhängt, aber auch, weil eine unüberwindbare Teilung im Sicherheitsrat angesichts der Sanktionspolitik vorlag: Hauptsächlich Russland und Frankreich drängten im Sicherheitsrat auf eine Bestätigung der partiellen Abrüstung im Irak<sup>406</sup> und forderten deswegen eine Lockerung der Sanktionen.<sup>407</sup> Die USA und das Vereinigte Königreich verweigerten aber aufgrund der Krisen zwischen dem Irak und der Waffeninspektionsmission UNSCOM<sup>408</sup> und ihrer Nachfolgerin UNMOVIC<sup>409</sup>, die ihre Arbeit bis zum 27. November 2002 vor Ort nicht ausüben konnte<sup>410</sup>, eine Milderung des Sanktionsdrucks.<sup>411</sup> Die arabischen Nachbarn des Iraks hatten jedoch stärkstes Interesse an der Beendigung der Sanktionen, auch aus politisch-psychologischer Perspektive.<sup>412</sup> In besagter Phase, in der die Sanktionspolitik festgefahren war und eine

---

<sup>404</sup> Zu diesen Fällen vgl. Bondi, Loretta: Arms Embargos: In Name Only?, in: Cortright/Lopez: Smart Sanctions, a.a.O., S. 109-123, S. 112.

<sup>405</sup> Vgl. Drezner, Bargaining, a.a.O., S. 83.

<sup>406</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Search, a.a.O., S. 25.

<sup>407</sup> Vgl. Bergstermann, a.a.O., S. 82.

<sup>408</sup> United Nations Special Commission.

<sup>409</sup> United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission.

<sup>410</sup> Vgl. UNMOVIC-Daten in der Chronologie unter <http://www.un.org/Depts/unmovic/new/pages/chronology.asp>

<sup>411</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Search, a.a.O., S. 25 f.

<sup>412</sup> Vgl. Wallensteen, Peter/Staibano, Carina/Eriksson, Mikael: UN Sanctions against Iraq: Lessons Learned. Uppsala 2005, S. 14.

Lockerung der Sanktionen höchst unwahrscheinlich schien<sup>413</sup>, begannen Jordanien und Syrien wieder diplomatische und wirtschaftliche Verbindungen mit dem Irak aufzunehmen. Ihr Sanktions-Unwille schien eine Verquickung aus politischer Reaktion auf den Stillstand im Sicherheitsrat und wirtschaftlichem Interesse zu sein: Im Oktober 2000 stellte Jordanien im Hafen der Stadt Aqaba Kontrollen von Fracht ein, die für den Irak bestimmt war; die Premierminister beider Länder reisten im November 2000 und August 2001 nach Bagdad, Syrien unterzeichnete im Januar 2001 ein Freihandelsabkommen, und beide Länder diskutierten die In-Betriebnahme einer Pipeline zur Förderung irakischen Öls. Es kam somit zu einem Anstieg nicht autorisierten Handels.<sup>414</sup> Das Ausbrechen der Länder nach Jahren der Irak-Sanktionen unterstreicht die Hypothese, dass höhere die Kosten für Dritt- und Nachbarstaaten den Widerwillen zur Kooperation verstärken.

Das Nicht-Implementieren oder gar Verletzen von Sanktionen erscheint auch deshalb attraktiv, weil in der Mehrheit der Fälle Sanktionsverletzungen ungeahndet blieben. Staaten, die die Sanktionen verletzen, haben somit in der Regel nicht ihrerseits mit Sanktionen zu rechnen. Nur im Rahmen des Sanktionsregimes gegen Sierra Leone wurde mit Sekundärsanktionen, also Zwangsmaßnahmen gegen Sanktionsverletzungen reagiert. Das Experten-Panel, welches zur Kontrolle der gegen die RUF-Rebellengruppe in Sierra Leone verhängten UN-Sanktionen eingesetzt worden war, deckte systematische Verletzungen durch den Staat Liberia<sup>415</sup> auf: Sein Bericht von 2000 schildert, dass der Großteil der RUF-Diamanten („Konfliktdiamanten“, siehe 3.2.2.4) durch Schmuggel über Liberia und mit der Angabe Liberias als Herkunftsland in den Welthandel gelange, und dies nur durch Wissen und Beteiligung höchster Regierungsmitglieder möglich sei.<sup>416</sup> Liberia unterstützte die RUF auf unterschiedliche Arten, auch mit verbotenen Waffenlieferungen.<sup>417</sup> Die Empfehlung des Berichts, ein Diamantenembargo gegen Liberia zu verhängen<sup>418</sup>, wurde 2001 verwirklicht: In Resolution 1343 wurde in Verbindung mit der Forderung, die Unterstützung der RUF zu beenden, das vorhandene Waffenembargo um Diamantensanktionen und gezielte Reisesanktionen gegen hochrangige Regierungsmitglieder sowie deren Umfeld erweitert.<sup>419</sup> Das Sanktionsregime ist noch immer in Kraft: Die Sanktionen wurden verlängert und wiederholt wurden Experten-Panels eingesetzt.<sup>420</sup> Mit Resolution 1478 kam 2003 auch ein UN-Importverbot von Hölzern aus Liberia hinzu.<sup>421</sup> Das Experten-Panel für Sierra Leone

---

<sup>413</sup> Eine russisch-amerikanische Annäherung erfolgte erst im März 2002, welche in der Verabschiedung von S/RES/1409 vom 14.05.2002 mündete. Vgl. Bergstermann, S. 124-127.

<sup>414</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Search, a.a.O., S. 33 f.

<sup>415</sup> Zu den Ereignissen in Liberia und den Verbindungen des Regierungschefs Charles Taylor zur Rebellengruppe RUF in Sierra Leone vgl. die ausführlichen Darstellungen z.B. in Schaller, a.a.O., S.124-133, Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S. 187-193 und Cortright/Lopez, Search, a.a.O., S. 77-91.

<sup>416</sup> Vgl. Bericht des Experten-Panels in S/2000/1195 vom 20.12.2000, Ziffern 2 und 6.

<sup>417</sup> Vgl. ebd., Ziffern 20, 30.

<sup>418</sup> Vgl. ebd., Ziffer 9.

<sup>419</sup> Vgl. S/RES/1343 vom 07.03.2001, Ziffern 5-7.

<sup>420</sup> Vgl. S/RES/1395 vom 27.02.2002; S/RES/1408 vom 06.05.2002; S/RES/1458 vom 28.01.2003.

<sup>421</sup> S/RES/1478 vom 06.05.2003.

hatte bereits im Jahr 2000 darauf hingewiesen, dass Liberia Einnahmen aus dem Holzverkauf für Waffenkäufe nutzen würde<sup>422</sup>, doch aufgrund des Widerwillens Frankreichs als Großabnehmer liberianischer Hölzer<sup>423</sup> und wegen humanitärer Bedenken<sup>424</sup> wurden Sanktionen auf diese Konfliktgüter erst später verabschiedet. Nachdem die Regierung von Charles Taylor in Liberia zurückgetreten war und der Ex-Präsident am 11. August 2003 seine erzwungene Ausreise ins Exil nach Nigeria angetreten hatte,<sup>425</sup> blieben die Maßnahmen gegen alle ehemaligen Regierungsmitglieder in Kraft. Aber auch gegen die seither amtierende Übergangsregierung „National Transitional Government of Liberia“, die aus den ehemaligen Kriegsparteien, also Vertretern von Taylors ehemaliger Regierung und aus zwei Anti-Taylor-Rebellenorganisationen besteht, wurden die Sanktionen verhängt.<sup>426</sup> Sie wurden nicht aufgehoben, weil Einnahmen aus dem Rohstoffhandel weiterhin zur Finanzierung des Waffenhandels der Konfliktparteien verwendet wurden, ohne dass es bisher zu einer nachhaltigen politischen Lösung dieses Konfliktes gekommen wäre.<sup>427</sup>

Liberia ist bisher der einzige Fall, bei dem Sekundärsanktionen verhängt wurden. Andere staatliche Akteure erhielten wie beschrieben eine Rüge durch „Naming and Shaming“, ein sinnvolles Instrument, das jedoch zu zögerlich eingesetzt wird.<sup>428</sup>

#### 4.3.2 Interpretationsspielraum bei Sanktionsvorgaben

Im Regelfall sind die Mitgliedsstaaten durch die Resolutionen in jedem Sanktionsregime dazu verpflichtet, darüber Bericht zu erstatten, inwieweit die Sanktionen umgesetzt werden. Die Auffassungen der Staaten bezüglich ihrer Berichtspflichten divergieren jedoch sehr stark. Während manche Staaten überhaupt keine Berichterstattung leisten, begrenzen andere ihre Antwort auf eine allgemeine Bestätigung der Selbstverpflichtung gegenüber den Sanktionszielen, die nach Kapitel VII jedoch gar nicht zur Disposition steht; umgesetzte Maßnahmen nennen sie dabei nicht.<sup>429</sup> Eine Überprüfung, inwieweit die Maßnahmen umgesetzt werden, ist somit kaum möglich. Nachlässigkeiten in dieser Hinsicht werden jedoch nicht verfolgt. Laut Conlon wurden Berichte dieser Art im Irakausschuss von 1990-1994 nicht als unzureichend gerügt, und vor allem wurden sie nie bearbeitet.<sup>430</sup> Auch

---

<sup>422</sup> Vgl. Bericht des Experten-Panels in S/2000/1195, Ziffer 49.

<sup>423</sup> Siehe Fußnote 244.

<sup>424</sup> Aufgrund der Bedenken wurde extra Berichte über die humanitären und sozioökonomischen Auswirkungen der Holz-Sanktionen in Auftrag gegeben. Siehe Punkt 4.1.3. und Fußnoten 255 und 264.

<sup>425</sup> Über die Ereignisse und Situation in Liberia nach der Abdankung Taylors vgl. Hecking, Hans-Peter: Liberias Traum von Freiheit, in: Herder Korrespondenz, Heft 9/2004, S. 473-477, online verfügbar unter <[www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Liberia/hecking.html](http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Liberia/hecking.html)>.

<sup>426</sup> Vgl. S/RES/1521 vom 22.12.2003, ergänzt mit Finanzsanktionen gegen Taylor und Verbündete durch S/RES/1532 vom 12.03.2004; Wieder-Einsetzen des Experten-Panels mit S/RES/1549 vom 17.06.2004; Verlängerung der Maßnahmen für Waffen, Diamanten, Reisen und Holz mit S/RES/1579 vom 21.12.2004.

<sup>427</sup> Zur Einschätzung der Lage vgl. den aktuellsten Bericht eines Experten-Panels, S/2004/955 vom 06.12.2004.

<sup>428</sup> Vgl. Schaller, S. 104 f.

<sup>429</sup> Vgl. Conlon, Management, S. 22 f.

<sup>430</sup> Vgl. Conlon, Management, S. 166.

Berichte an die Sanktionsausschüsse zum ehemaligen Jugoslawien und zu Ruanda wurden vernachlässigt.<sup>431</sup>

Abhilfe können die Sanktionsausschüsse schaffen, indem sie konkretere Richtlinien in Form von Fragekatalogen an die Mitgliedsstaaten geben, um Abweichungen im Informationsgehalt der mitunter unbrauchbaren Mitgliederberichte zu verringern und eine inhaltliche Normierung der Berichte zu erreichen. Der Sanktionsausschuss im Fall Afghanistan/Al-Qaida/Taliban hat zum Beispiel 2003 Richtlinien für die Berichterstattung über die Implementierung der Finanz-Reise- und Waffensanktionen herausgegeben.<sup>432</sup> Darin wurden konkrete Fragen zu verschiedenen Sachverhalten gestellt, über welche die Staaten Auskunft geben sollten. Die eingereichten Berichte der Mitgliedsstaaten wurden im Internet veröffentlicht, was ein Kennzeichen der vorbildlichen Bemühungen des Ausschusses um Transparenz ist.

Bedeutender, weil folgeschwerer sind dagegen unterschiedliche Auslegungen der Resolutionen, die bei der Sanktionsumsetzung selbst deutlich werden. So tritt bei Finanzsanktionen ein unter den Mitgliedsstaaten divergierendes Verständnis des Begriffs „assets“ (Vermögensstand) zutage, welches folglich zu einer unterschiedlichen Implementierung führt: In den USA wird „assets“ weit ausgelegt und beinhaltet Eigentum und andere Finanzmittel, während in Europa nur Bankguthaben mit dem Begriff verbunden werden.<sup>433</sup>

Bei Resolutionen, die Waffenembargos verhängen, ist das Lieferverbot von „arms and related materiel“ zur gebräuchlichen Formulierung geworden. Schwierig ist die Definition von „related materiel“ – die Staaten müssen besonders bei „dual use“-Gütern, die sowohl militärisch als auch humanitär genutzt werden können, selbst abwägen, ob und welche Güter unter das Exportverbot fallen. Ähnlich ist es bei Dienstleistungen, die militärisch relevant sein können,<sup>434</sup> und selbst Schlüsselbegriffe wie „transfers“ oder „sales“ lösen Definitionsprobleme aus.<sup>435</sup>

Die unterschiedliche Sanktionsauslegung in den UN-Mitgliedsstaaten führt zu Differenzen bei der Implementierung. Diese werden aber noch weiter durch die unterschiedlichen Gesetzgebungen und der unterschiedlichen Ausgereiftheit der Rechtssysteme verstärkt.

---

<sup>431</sup> Vgl. Bondi, a.a.O., S. 114.

<sup>432</sup> Online verfügbar unter <[http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/guidanc\\_en.pdf](http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/guidanc_en.pdf)>.

<sup>433</sup> Vgl. Cortright, David/Lopez, George A./Rogers, Elizabeth S.: Targeted Financial Sanctions: Smart Sanctions That Do Work, in: Cortright/Lopez, Smart Sanctions, a.a.O., S.23-40, S. 31.

<sup>434</sup> Vgl. Luck, Edward C.: Arms Embargos and the UN Security Council, in Brzoska, Smart Sanctions, a.a.O., S. 115-134, S. 132.

<sup>435</sup> Vgl. Brzoska, Putting More Teeth, a.a.O., S. 135.

### 4.3.3 Mangelnde Mittel zur Umsetzung

#### 4.3.3.1 Gesetzeslage

Die UN-Charta verlangt von Mitgliedsstaaten nicht, Sicherheitsratsentscheidungen auf eine bestimmte Art umzusetzen. Einige Staaten gestehen solchen Entscheidungen des Sicherheitsrates einen selbst-vollstreckenden Status zu, die lediglich mittels einer nachfolgenden Gesetzgebung in Kraft gesetzt werden.<sup>436</sup> In der Mehrzahl der Staaten gibt es solche konstitutionellen Vorkehrungen bzw. Ermächtigungsgesetze nicht, und dort bedarf es erst eines allgemeinen gesetzgebenden oder verkündenden Aktes zur Implementierung von Resolutionen. In wenigen Fällen wird gar ein ganzer Gesetzgebungsprozess durchlaufen.<sup>437</sup> Schon früh wiesen Analysten mit Nachdruck auf die Inkohärenz der einzelstaatlichen Sanktionsdurchführung und auf die Unzulänglichkeit vieler nationaler Implementierungsgesetze hin. Weder schreibt der Sicherheitsrat bestimmte Modalitäten der Implementierung vor, noch liegen von UN-Organen ausgearbeitete Gesetzesmodelle zur Sanktionsdurchführung unter Kapitel VII vor.<sup>438</sup> In Europa trägt die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union (EU)<sup>439</sup> dazu bei, diesbezügliche Differenzen zu vermeiden. Im Vertrag über die Europäische Union, auch als Vertrag von Maastricht bekannt, hat die Gemeinschaft durch Hinzufügung der Artikel 73g und 228a in den Vertrag der Europäischen Gemeinschaft ausdrücklich die Kompetenz zur Verhängung von Zwangsmaßnahmen erhalten.<sup>440</sup> Die Artikel, inhaltlich unverändert in den Verträgen von Amsterdam und Nizza in den Artikeln 60 und 301 übernommen, etablieren die Zuständigkeit zur Verhängung wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen durch die EU.<sup>441</sup> UN-Sanktionsregelungen werden oft, aber nicht zwingend, auf der Unionsebene implementiert; Waffenembargos werden beispielsweise traditionell auf der Ebene der Mitgliedsstaaten umgesetzt.<sup>442</sup> Die Ausübung der Gemeinschaftskompetenz hängt vom Vorliegen eines GASP-Beschlusses ab. Nach dem Erlass eines solchen Beschlusses, der in der Regel durch die Außenminister erfolgt, verabschiedet der Rat auf Vorschlag der Kommission mit

---

<sup>436</sup> Dies ist bei den Nordischen Staaten der Fall. Vgl. Conlon, Management, S.22.

<sup>437</sup> Vgl. Interlaken-Prozess Working Group 2: Model Law, Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs, Second Interlaken Seminar on Targeting United Nations Financial Sanctions, Interlaken 1999, Ziffern 8 und 9. Online verfügbar unter <[http://www.smartsanctions.ch/int2\\_papers.htm](http://www.smartsanctions.ch/int2_papers.htm)>.

<sup>438</sup> Vgl. Conlon, Management, S.22.

<sup>439</sup> Im Folgenden wird einheitlich die Europäische Union als Akteur genannt, auch wenn deren Handeln auf dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft basiert.

<sup>440</sup> Vgl. Osteneck, Kathrin: Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, Heidelberg 2004, S. 137-207. Vgl. auch Bethlehem, Daniel: Regional Interface Between Security Council Decisions and Member Implementation: The Example of the European Union, in: Gowlland-Debbas, a.a.O., S. 291-305.

<sup>441</sup> Artikel 60 richtet dabei die Kompetenz zur Verhängung von Finanzsanktionen ein. Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung vom 16.04.2003 ist einsehbar in Läufer, Thomas: Vertrag von Nizza. Die EU der 25, Bonn 2004.

<sup>442</sup> Aber auch dann, wenn eine Implementierung von UN-Sanktionsregelungen durch die Gemeinschaft erfolgt, kommt es regelmäßig zu einer parallelen Gesetzgebung durch die EU-Mitgliedsstaaten. Vgl. Osteneck, S. 280. Zu EU-Regelungen bezüglich Waffenembargos siehe Kapitel 4.3.3.2.

qualifizierter Mehrheit in Form einer EU-Verordnung die erforderlichen Maßnahmen.<sup>443</sup> In den Verordnungen findet sich immer eine Bezugnahme auf die entsprechende UN-Resolution.<sup>444</sup> Die ebenfalls in den Verordnungen enthaltenen Begründungserwägungen nennen verschiedene Gründe für die Umsetzung der UN-Vorschriften auf Unionsebene, unter anderem das Ziel, im Kreis der Mitglieder Transparenz, Einheitlichkeit und Übersichtlichkeit der Regelungen zu schaffen und eine effektive Umsetzung der Sanktionen im Sinne der UN zu gewährleisten.<sup>445</sup>

Doch die EU-Regelung bildet im weltweiten Vergleich eine Ausnahme. Im Regelfall ist die Umsetzung der UN-Vorschriften zu Sanktionen auf der Staatenebene angesiedelt und bereits mit den genannten Problemen der Uneinheitlichkeit verbunden.<sup>446</sup> Auch wenn Staaten Umsetzungsbereitschaft signalisieren, erweist sich der Umsetzungsprozess in nationales Recht oft als langwierig. Zusätzlich erschwert wird die Umsetzung durch interpretationsbedürftige Lücken in den Gesetzestexten und durch Unklarheiten zwischen den Ressorts und Abteilungen.

Dass in den Ländern eine Kriminalisierung des Sanktionsbruchs durch Privatpersonen wie z.B. Waffenlieferungen erfolgt, ist von Bedeutung, denn Sanktionen bieten für private Akteure einen enormen Anreiz: Durch die Verknappung des Sanktionsgutes im betroffenen Staat sind beim verbotenen Handel besonders hohe Preise möglich und größere Gewinne zu erzielen. Bei Finanzsanktionen gelten vor allem nicht regulierte Offshore-Bankzentren als problematisch. Während Finanzinstitutionen in New York, London und Zürich sicherlich auch aus Reputationsgründen gewillt sein mögen, die Umsetzung von Finanzsanktionen zu unterstützen, sind Offshore-Bankzentren wie die Cayman-Inseln oder die Bahamas aufgrund beabsichtigter Regierungspolitik zur Attraktion von Geschäften aus dem Ausland angelegt. Sie locken als Steueroase, aber auch mit einer geringen finanzrechtlichen Regelungsdichte. Ausländischen Anlegern wird hier ermöglicht, Geldwäsche zu betreiben und einen Teil ihres Vermögens vor Finanzsanktionen zu schützen.<sup>447</sup> Offshore-Zentren verstärken das Disparitäten-Problem: Ein Staat mit schwachen Rechtsstandards schwächt das gesamte Sanktionsregime. Jedoch wird dieses Problem bei Finanzsanktionen als begrenzt eingeschätzt: Je größer die Summen, desto verdächtiger und schwieriger wird es, die Vermögen von den Hauptfinanzzentren zu entfernen oder von den Hauptwährungen zu lösen. Wenn die Zentren harter Währungen, also USA, Japan und Europa (Vereinigtes

---

<sup>443</sup> Vgl. Osteneck, a.a.O., S. 184 f.

<sup>444</sup> Vgl. Osteneck, a.a.O., S. 270.

<sup>445</sup> Vgl. Osteneck, a.a.O., S. 273.

<sup>446</sup> Eine geringe Auskunftsbereitschaft zur Umsetzung legte eine Initiative von 1995 offen, bei der die australische und niederländische UN-Delegation einen detaillierten Fragebogen an die Staaten verschickte, um zu ermitteln, wie UN-Sanktionen in die Gesetze der Mitgliedsstaaten integriert wurden; doch nur eine Hand voll Länder antwortete. Vgl. Bondi, a.a.O., S. 113.

<sup>447</sup> Vgl. Fossen, Anthony van: Money Laundering, Global Financial Instability, an Tax Havens in the Pacific Islands, in: The Contemporary Pacific, Heft 2/2003, S. 237-275, S. 268 (Fußnote 1).

Königreich, Frankreich, Deutschland, Schweiz) bei Sanktionen kooperieren, sind Sanktionsadressaten bei der Verlagerung oder dem Verbergen von Vermögen bereits erheblich eingeschränkt.<sup>448</sup> Auch bei Reisesanktionen ist die Zahl der Akteure, von der ein Sanktionserfolg auf Implementierungsebene abhängt, begrenzt. Anders ist die Lage jedoch bei Handelssanktionen wie Waffenembargos, die empfindlicher sind, weil sie durch viel mehr Akteure unterlaufen werden können. Viele private Waffenhändler flüchten vor der Kontrolle in Länder, die eine tolerantere Gesetzgebung bezüglich der Exporte in sanktionierte Gebiete haben. Nur sehr wenige Staaten haben Gesetze, die es ihnen erlauben, ihre Gerichtsbarkeit über die Aktivitäten der Händler ihrer Nationalität auszuüben, selbst wenn sie jenseits ihrer Grenzen operieren.<sup>449</sup>

#### 4.3.3.2 Internationale Harmonisierung

Das Problem, dass Umsetzungsunterschiede durch die nationalen Legislativen entstehen, die zur Schwächung der Effektivität von Sanktionsregimen beitragen, wurde erkannt und in einigen Initiativen behandelt, die eine multilaterale Koordination z.B. durch gemeinsame Definitionen und Informationsaustausch fördern sollen. Eine Initiative, die sich mit dem Problem divergierender Exportkontrollen zu Waffen und Dual-Use-Gütern befasst, ist das „Wassenaar Arrangement zu Exportkontrollen für konventionelle Waffen und Dual-Use-Güter und Technologien“, dem weltweit 33 Staaten angehören.<sup>450</sup> Ziel dieses im Juli 1996 gegründeten Exportkontrollregimes ist es, Waffenakkumulationen, die die internationale Sicherheit destabilisieren, zu verhindern und über die Vereinbarung von Berichtspflichten die Transparenz beim Export relevanter Güter zu verbessern. Im Rahmen des Arrangements sind gemeinsame Güterlisten erarbeitet worden, anhand derer die Teilnehmerstaaten in eigener Verantwortung Exportkontrollen durchführen. Die Teilnehmerstaaten sind verpflichtet über genehmigte und abgelehnte Lieferungen Bericht zu erstatten. Alljährlich werden in Wien Plenarsitzungen des Wassenaar Arrangements abgehalten, um Aktualisierungen der Listen gemäß neuer Entwicklungen und Technologien vorzunehmen. 2002 verständigten sich die Wassenaar-Staaten auf gemeinsame Richtlinien über Exporte von Kleinwaffen, einer Kategorie, die in der internationalen Diskussion besonders im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten zunehmend an Bedeutung gewinnt.<sup>451</sup> 2003 erkannten die Teilnehmer als notwendig an, dass der Transfer von nicht aufgelisteten Dual-Use-Gütern in

<sup>448</sup> Reid, Natalie/Eckert, Sue E./Chopra, Jara/Biersteker, Thomas J.: Targeted Financial Sanctions: Harmonizing National Legislation and Regulatory Practices, in: Cortright/Lopez, Smart Sanctions, a.a.O., S. 65-86, S. 67.

<sup>449</sup> Bondi nennt nur drei Staaten: USA, Südafrika und Schweden. Vgl. Bondi, a.a.O., S. 113.

<sup>450</sup> Vgl. die Internetveröffentlichungen des Wassenaar Arrangements unter <<http://www.wassenaar.org/>>. Zu Zielen und Arbeitsweise vgl. <http://www.wassenaar.org/docs/talkpts.html>. Dem Arrangement gehören an: Argentinien, Australien, Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Republik Korea, Rumänien, die Russische Föderation, Slowakei, Spanien, Schweden, Schweiz, Türkei, Tschechische Republik, Ukraine, Ungarn, USA und Vereinigtes Königreich.

<sup>451</sup> Vgl. Wassenaar Arrangement, Pressemitteilung der Plenarsitzung vom 12.12.2002, online verfügbar unter <[http://www.wassenaar.org/docs/public\\_statement\\_021212.htm](http://www.wassenaar.org/docs/public_statement_021212.htm)>.

Gebiete, die einem UN-Waffenembargo unterliegen, von Regierungen autorisiert werden sollte.<sup>452</sup> Auch im Rahmen der EU arbeiten die Mitgliedsländer bei der Kontrolle konventioneller Rüstungs- und bestimmter Dual-Use-Güter zusammen. Basisdokument ist der „Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausfuhren“, angenommen vom Rat der EU im Rahmen der GASP am 8. Juni 1998.<sup>453</sup> Er legt Kriterien fest, die bei der Entscheidung zur Genehmigung von Exporten zu beachten sind, wie die Achtung der Menschenrechte und die innere politische Lage im Endbestimmungsland, Erhalt von Frieden, Sicherheit und Stabilität oder das Verhalten des Käuferlandes gegenüber der internationalen Gemeinschaft (Haltung zum Terrorismus). Zudem sieht der Verhaltenskodex vor, dass sich die EU-Staaten gegenseitig über abgelehnte Exportanträge unterrichten. Die bilateralen Konsultationen sollen die Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten verstärken und ein gemeinsames Verständnis prägen, wie über Rüstungsexporte zu entscheiden ist. Mit einer eigenen EU-Dual-Use-Verordnung wurde im Jahr 2000 auch eine Liste der zu kontrollierenden Güter und Technologien mit doppelten Verwendungszweck verabschiedet<sup>454</sup>, die ebenfalls mehrfach aktualisiert wurde. Das Problem bleibt die begrenzte Mitgliederzahl sowohl beim Wassenaar Arrangement als auch bei der Koordination im Rahmen der EU. Zwar sollen die Mitglieder des Wassenaar Arrangements Statistiken zufolge mehr als 90 Prozent des internationalen Waffenhandels abdecken, doch eine durch die UN auferlegte Pflicht zur Befolgung der Wassenaar-Listen durch die Einbeziehung eben dieser in die Resolutionstexte scheint vor allem deswegen schwer zu realisieren, weil viele Staaten sich weigern würden, die Liste einer Organisation zu verwenden, der sie nicht angehören. Andere Listen, die innerhalb der UN akzeptiert sind, wie für das Waffenhandelsregister oder über Kleinwaffen, sind zu begrenzt.<sup>455</sup>

Nicht nur bei Waffenembargos, auch auf dem Gebiet der Bekämpfung des Handels mit Konfliktdiamanten ist es zu gewissen Fortschritten in der Koordinierung gekommen: Menschenrechtsorganisationen, die Diamantenindustrie und staatliche Regierungen haben sich zu einer Arbeitsgemeinschaft zusammengeschlossen, dem „Kimberley-Prozess“, der in die Kategorie der „Public-Private-Partnerships“<sup>456</sup> eingeordnet werden kann. Besonders die Beteiligung von privaten Akteuren ist hier hervorzuheben, jedoch erfolgte ein Engagement durch die Diamantenindustrie erst, nachdem NGOs mit öffentlichkeitswirksamen Kampagnen auf die Problematik der Konfliktdiamanten hingewiesen hatten. Auf Plakaten und mit Slogans

---

<sup>452</sup> Vgl. Wassenaar Arrangement, Statement of Understanding on Control of Non-Listed Dual-Use Items, online verfügbar unter <[http://www.wassenaar.org/2003Plenary/SOU\\_CatchALL.htm](http://www.wassenaar.org/2003Plenary/SOU_CatchALL.htm)>.

<sup>453</sup> Online verfügbar unter <<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/abruestung/eu-verhakodex.pdf>>.

<sup>454</sup> Text der Verordnung und deren Anhänge sind online verfügbar unter <<http://www.ausfuhrkontrolle.info/vorschriften.htm>>.

<sup>455</sup> Vgl. Brzoska, Design, a.a.O., S. 29 f.

<sup>456</sup> Dies sind Partnerschaften zwischen Unternehmen, zivilgesellschaftlichen Akteuren und Staaten. Vgl. Rittberger, a.a.O., S. 25.

wie „diamond's are a guerilla's best friend“<sup>457</sup> hatten sie Bilder des Krieges mit der Symbolik von Diamanten für Luxus und Zuneigung kombiniert, worauf die Diamantenindustrie reagieren musste, um Einbrüche bei den Verkäufen zu vermeiden. Anfängliche Aktionen der NGOs bestanden aus Aufrufen an die Verbraucher, Diamanten zu boykottieren, die aber später eingestellt wurden, weil Entwicklungsländer wie Südafrika, Botswana und Namibia stark abhängig vom legitimen Diamantenhandel sind.<sup>458</sup> In der Folge konzentrierten sich die NGOs auf die Unterstützung der Industrie, Konfliktdiamanten aus dem Handel zu ziehen, z.B. im Rahmen die „Fatal Transactions“ Kampagne, die von fünf Organisationen betrieben wird.<sup>459</sup> Im Mai 2000 kam es zu einem ersten Treffen von Regierungsrepräsentanten, Vertretern der Diamantenindustrie und von NGOs im südafrikanischen Kimberley. Folgende Ziele wurden beschlossen: a) die Entwicklung eines weltweiten Systems zur Zertifizierung der Herkunft von Diamanten, b) die Verpflichtung Diamanten exportierender Länder, sowohl Produzenten als auch Händler zu lizenzieren und c) die Verpflichtung Diamanten importierender Länder, die Einfuhr jener Diamanten zu verweigern, deren Herkunft nicht dokumentiert ist.<sup>460</sup> Im November 2002 wurde schließlich das „Kimberley Process Certification Scheme“ (KPCS) verabschiedet, das den Diamantenhandel entsprechend der Ziele reglementiert. Am 1. November 2003 trat es in Kraft. Am Prozess nehmen 43 Mitglieder teil, die zusammen über 98 Prozent der globalen Rohdiamantenproduktion, -einfuhr und -ausfuhr abwickeln.<sup>461</sup> Dem Mangel eines unabhängigen Kontrollsystems im Kimberley-Prozess, auch von Seiten der NGOs kritisch attestiert<sup>462</sup>, wurde auf einer Plenarsitzung des Kimberley-Prozesses Ende Oktober 2003 mit der Einführung eines „Peer Review“ Systems begegnet. Es soll durch Inspektionen von international besetzten Teams, die aus Experten von Regierungen, NGOs und der Industrie bestehen, auf freiwilliger Basis absichern, dass die Teilnehmer ihre Verpflichtungen unter dem KPCS einhalten. Durch die Einwilligung der teilnehmenden Staaten zur Inspektion ist die Kontrollfunktion zwar begrenzt, allerdings hat sie auch schon zu einem Ausschluss geführt: Nachdem eine „Review Mission“ im Kongo festgestellt hatte, dass dort nicht den Mindestanforderungen des Kimberley Schemas entsprochen wird, wurde die Republik Kongo (Kongo-Brazzaville) am 9. Juli 2004 von der Liste der KP-Teilnehmer genommen.<sup>463</sup> Unter anderem wertete die NGO Global Witness den

---

<sup>457</sup> Tamm, a.a.O., S. 691.

<sup>458</sup> Vgl. Cortright/Lopez, a.a.O., S. 190 f.; Tamm, a.a.O., S. 693 f.

<sup>459</sup> Siehe Homepage der Kampagne <<http://www.fataltransactions.org/>>.

<sup>460</sup> Zur Entwicklung und Implementierung eines globalen Zertifizierungssystems gründeten die World Federation of Diamond Bourses und die International Diamond Manufacturing Association im Juli 2000 den World Diamond Council (Homepage <<http://www.worlddiamondcouncil.com>>). Vgl. Cortright/Lopez, Search, a.a.O., S. 192 f.

<sup>461</sup> Vgl. Kimberley Process, Pressemitteilung vom 09.07.2004, online verfügbar unter <<http://www.kimberleyprocess.com>>.

<sup>462</sup> Vgl. Tamm, a.a.O., S. 695.

<sup>463</sup> Vgl. Kimberly Process, Pressemitteilung vom 09.07.2004, a.a.O. Die Experten stellten eine massive Diskrepanz zwischen der Anzahl der Rohdiamantenexporte und dem Fehlen dokumentierte Produktion bzw. Exporte fest. Außerdem waren keine angemessenen Prozeduren zur Sicherstellung, dass zertifizierte Diamanten wirklich den KP Vorschriften unterliegen, vorhanden.

Ausschluss als wichtigen Schritt und Präzedenzfall. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob der Eintritt von Konfliktdiamanten in den Welthandel so verhindert werden kann.<sup>464</sup>

#### 4.3.3.3 Infrastruktur

Während Rechtfertigungen von Regierungen, die behaupten, sie hätten von Sanktionsverletzungen auf ihrem Territorium nichts gewusst, häufig kritisch zu hinterfragen sind, fehlen einigen Staaten, besonders in Afrika<sup>465</sup> tatsächlich die nötigen Fähigkeiten und Kapazitäten zur Überwachung und zur Kontrolle von Sanktionen. Der Fall ehemaliges Jugoslawien zeigte, dass auch zu Beginn der 90er Jahre in Osteuropa nicht genügend Kapazitäten vorhanden waren. Die mit Resolution 757 (1992) verhängten Sanktionen<sup>466</sup> verursachten bei den Anrainerstaaten Jugoslawiens hohe Durchsetzungskosten, die sie aus eigener Kraft nicht bewältigen konnten. Durch Initiative von Regionalorganisationen wurde jedoch Unterstützung mobilisiert. Auf der „Friedenskonferenz“ im August 1992 in London entwickelten die Mitglieder der KSZE (heute OSZE)<sup>467</sup> und der EG den Gedanken zur Herstellung von Strukturen für die tägliche Überwachung an den Grenzen nach Serbien und Montenegro.<sup>468</sup> Die EG und die USA entsandten Untersuchungsmissionen („fact-finding missions“), um die Schwierigkeiten bei der Durchsetzung der UN-Sanktionen zu erfassen. Vor allem galt es, Differenzen bei den Zollsystemen und Kontrolltechniken zu überwinden.<sup>469</sup> Auf der Grundlage der Ermittlungen wurden von EG und KSZE verschiedene Maßnahmen ergriffen. Im Oktober 1992 wurden aus Zollbeamten bestehende „Sanctions Assistance Missions“ (SAMs) zur technischen Unterstützung nach Ungarn, Bulgarien und Rumänien entsandt, später folgten SAMs in der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien, in Albanien, Kroatien und der Ukraine.<sup>470</sup>

Die Kosten für das entsandte Personal trugen die jeweiligen Länder, die es gestellt hatten, allgemeine Kosten wurden von der KSZE/OSZE getragen.<sup>471</sup> In einem Gebäude der Europäischen Kommission nahm das „Communications Centre“ (SAMCOMM) ab Oktober 1992 seine Arbeit auf. SAMCOMM ermöglichte die Kommunikation und Koordination zwischen den SAMs und den beteiligten Behörden zur Weiterverfolgung der Fälle und stellte Berichte für die EG, die OSZE und den betreffenden UN-Sanktionsausschuss zusammen. Ein von SAMCOMM gesteuertes Satelliten-Kommunikationssystem verband das SAMCOMM Hauptquartier mit dem Sanktionsausschuss in New York und ermöglichte es den

---

<sup>464</sup> Vgl. Rittberger, S. 27.

<sup>465</sup> Vgl. Brzoska, Putting more Teeth, a.a.O., S. 136.

<sup>466</sup> S/RES/757 vom 30.05.1992.

<sup>467</sup> Konferenz bzw. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

<sup>468</sup> Vgl. Knight, a.a.O., S. 107f.

<sup>469</sup> Vgl. ebd., S. 108-109.

<sup>470</sup> Vgl. ebd., S. 186.

<sup>471</sup> Vgl. Doxey, Margaret P.: United Nations Economic Sanctions: Minimizing Adverse Effects on Nontarget States, in: Cortright/Lopez: Smart Sanctions, a.a.O., S. 183-200, S. 191.

Zollbeamten vor Ort, Lieferdokumente zu verifizieren.<sup>472</sup> Im Februar 1993 ernannten EG und KSZE einen Sanktions-Koordinator, der die Gesamtaufsicht zur Sanktionsimplementierung übernahm.<sup>473</sup>

Das SAM-System bediente mehrere Absichten: Es stärkte die Durchsetzungsprozeduren, übernahm Kosten, die sonst von den Staaten in der Region hätten getragen werden müssen und erleichterte legitimen Handel. Zum ersten Mal hatten größere regionale Organisationen in einem Sanktionsregime eingegriffen, um den UN finanzielle Ressourcen und Personal zu Verfügung zu stellen.<sup>474</sup> Der Fall Jugoslawien gilt als ein positives Beispiel für die Effektivität von Sanktionen, zeigt aber auch, wie sehr das Treffen notwendiger Vorkehrungen davon abhängt, dass der betreffende Konflikt die Interessen der wohlhabenden Staaten berührt. In einem Fall kamen jedoch im institutionellen Rahmen der UN selbst die Ambitionen auf, ein Hilffsystem nach dem SAM-Modell zu verwirklichen: In einem Bericht des fünfköpfigen Experten-Panels, dessen Errichtung gemäß der Sanktionsresolution 1333 (2000) bezüglich der Taliban/Al-Qaida vollzogen wurde<sup>475</sup>, wurde neben eines Monitoring Mechanismus auch die Errichtung von so genannten „Sanctions Enforcement Support Teams“ empfohlen, die als Antiterror- und Grenzkontrolldienste an den Grenzen der Nachbarstaaten Afghanistans eingesetzt werden sollten. Nach der Ermittlung von Kapazitätslücken sollten sie bei der Modernisierung jeglicher Aspekte bezüglich der Zollprozeduren und Grenzkontrolltechniken Hilfe leisten und Empfehlungen für Nachbesserungen in der Ausrüstung abgeben sowie Ausbildungsmaßnahmen organisieren.<sup>476</sup> Mit der Resolution 1363 (2001) beschloss der Sicherheitsrat, diesen Vorschlag auch in die Tat umzusetzen, wenn auch nur noch von einem SupportTeam anstatt von mehreren Teams die Rede war. Neben einer Monitoring-Gruppe aus fünf Personen im UN Hauptquartier in New York sollte auch ein Sanctions Enforcement Support Team aus bis zu fünfzehn Experten errichtet werden.<sup>477</sup> Aufgrund der Terrorangriffe des 11. September 2001 und der darauf folgenden militärischen Kampagne wurden die Vorhaben jedoch auf Eis gelegt. Nach dem Sturz des Taliban-Regimes erfolgte eine Wiederaufnahme der Pläne: Während die Monitoring-Gruppe durch Resolution 1390 (2002) mit der Überwachung der Zwangsmaßnahmen beauftragt wurde<sup>478</sup>, blieb die Errichtung eines Support-Teams aus.

Im Gegensatz zu den SAMs wäre das Team komplett von der UN verwaltet und finanziert worden. Eine Realisierung des Teams hätte deshalb nicht nur eine Entlastung für die

---

<sup>472</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S. 69.

<sup>473</sup> Vgl. Knight, a.a.O., S. 109.

<sup>474</sup> Dies entspricht Artikel 52 (1) UN-Charta. Auch die WEU leistete Unterstützung mit einer Patrouillemission im April 1993 auf der Donau. NATO und WEU beteiligten sich ab Juni 1993 mit einer Marine-Sondereinheit zur Kontrolle des ein- und auslaufenden Schiffsverkehrs vor der Küste Jugoslawiens. Vgl. Schaller, a.a.O., S. 86-90.

<sup>475</sup> Vgl. S/RES/1333 vom 19.12.2000, Ziffer 15.

<sup>476</sup> Vgl. den Bericht des Experten-Panels in S/2001/511 vom 22.05.2001, Ziffer 78.

<sup>477</sup> Vgl. S/RES/1363 vom 30.07.2001, Ziffer 4 (a) und (b).

<sup>478</sup> Vgl. S/RES/1390 vom 16.01.2002, Ziffer 9.

Anrainerstaaten Afghanistans, sondern auch einen Fortschritt in der UN-Sanktionspolitik bedeutet. Das Konzept der UN-Sanktionen sieht bewusst nicht vor, dass die UN Zwangsmaßnahmen im Alleingang bewältigen, aber wenn die Last der Implementierung ohne Zwischenebene direkt den Staaten zufällt, sind die meisten von ihnen überfordert. In Entwicklungsländern, die oft die Nachbarstaaten in Sanktionsfällen sind, herrschen grundlegende infrastrukturelle Mängel, und die Fähigkeiten zur Überwachung des Handels und des Grenzverkehrs sind ungenügend. Diese Mängel bestehen unabhängig davon, ob die innerstaatliche Situation friedlich oder von politischer Aufruhr geprägt ist und ob es sich um Kontrollen auf dem Boden oder für den Luftraum handelt. Angola mangelte es z.B. an einem effektiven Radarsystem, das es der angolanischen Luftwaffe ermöglicht hätte, Flüge in UNITA-kontrollierte Gebiete zu unterbinden.<sup>479</sup> Die Kapazität für Inspektion und Durchführung muss deshalb von außen gestärkt werden. Doch nicht jede Regionalorganisation kann entsprechende Mittel mobilisieren: In Fällen wie Liberia und Sierra Leone versuchte die ECOWAS ein regionales Überwachungssystem einzurichten, aber ohne Hilfe westlicher Staaten waren die Bemühungen wenig erfolgreich.<sup>480</sup>

#### **4.3.4 Staaten als unbeabsichtigte Sanktionsopfer**

Bei der Sanktionsimplementierung kommt für die durchführenden Staaten neben Grenzkontrollen und anderen Problemen der Durchsetzung auch eine weitere, problematische Dimension hinzu: Sind Sanktionen einmal effektiv, könnte sich das negativ für die wirtschaftliche Situation des Landes, das Sanktionen umsetzt, auswirken. Auch hier können – wie beim Grenzkontrollproblem – Nachbarstaaten, aber auch andere, schwächere Staaten eine disproportionale Kostenlast tragen. Besonders problematisch wird die Situation, wenn bereits existierende Notlagen verstärkt werden, z.B. wenn eine hohe Abhängigkeit von Importen essentieller Verbrauchsgüter aus dem Zielstaat besteht. Spürbar werden die Sanktionseffekte durch zwangsläufig beendete Handelsverträge, unterbrochene Export- oder Importlieferungen, aber auch durch längere Transportwege in andere Staaten. Finanziell machen sich die Einstellung von Kapitaltransfers und Schuldentrückzahlungen bemerkbar, erwartete Profite aus Investitionen im sanktionierten Staat bleiben aus; hinzu kommt der Stopp von Dienstleistungen, möglicherweise auch die Repatriierung von Migrationsarbeitern und die Verpflegung von Flüchtlingen. Durch die Summe der Folgen könnte sich die wirtschaftliche Entwicklung stark verschlechtern.<sup>481</sup> Doch auch auf die politische Lage von Drittstaaten können sich Sanktionen auswirken, wie es z.B. in Bulgarien der Fall war, das sich 1992, zur Zeit der ersten Jugoslawien-Sanktionen, mitten in einem wirtschaftlichen und politischen Transformationsprozess befand und sich somit als besonders anfällig für äußere

---

<sup>479</sup> Vgl. Conroy, Richard W.: The UN Experience with Travel Sanctions: Selected Cases and Conclusions, in: Cortright/Lopez, Smart Sanctions, a.a.O., S. 145-169, S. 154.

<sup>480</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Decade, a.a.O., S. 70.

<sup>481</sup> Vgl. Doxey, Adverse Effects, a.a.O., S. 185 f.

Einflüsse erwies.<sup>482</sup> Die Sanktionen bewirkten eine Schwächung der Wirtschaft und der bulgarischen Währung, und es entstand eine Schattenwirtschaft mit mafia-ähnlichen Strukturen. Verarmung, organisiertes Verbrechen und Korruption unterhöhlten das Vertrauen in die neu errichteten demokratischen Institutionen und förderten die Rückkehr zum Kommunismus und die Destabilisierung des politischen Systems Bulgariens.

Die durch Zwangsmaßnahmen bedingte Beeinträchtigung bei benachbarten Ländern und Handelspartnern wurde in der UN-Charta in Artikel 50 mit folgendem Wortlaut berücksichtigt:

Ergreift der Sicherheitsrat gegen einen Staat Vorbeugungs- oder Zwangsmaßnahmen, so kann jeder andere Staat, ob Mitglied der Vereinten Nationen oder nicht, den die Durchführung dieser Maßnahmen vor besondere wirtschaftliche Probleme stellt, den Sicherheitsrat zwecks Lösung dieser Probleme konsultieren.

Die Bearbeitung der Anträge betroffener Drittstaaten in den Fällen Irak und ehemaliges Jugoslawien offenbarte einen großen Bedarf an Expertise und administrativen Kapazitäten innerhalb der UN, um auf die hilfeschuchenden Staaten eingehen zu können und ihre Ersuchen zu bewerten. In beiden Fällen<sup>483</sup> war der jeweilige Sanktionsausschuss beauftragt worden, diesbezügliche Anfragen zu überprüfen und dem Präsidenten des Sicherheitsrates Empfehlungen zu übermitteln. Da solche Ausschüsse jedoch als nicht-wirtschaftliche Organe weder die Kompetenz zu einer Präzisierung der allgemeinen Formulierung „besondere wirtschaftliche Probleme“ noch zu einer Einschätzung der spezifischen Verluste der Antragsteller besaßen, waren in ihren Empfehlungen lediglich die eingereichten Dokumente der Antragsteller beigefügt, um deren Probleme zu illustrieren und zu quantifizieren. Im Fall Irak meldeten sich in den Monaten nach Verhängung der Sanktionen durch Resolution 661 (1990)<sup>484</sup> 21 Staaten mit Berufung auf Artikel 50.<sup>485</sup> Zwischen 1992 und 1993 hatten im Fall Jugoslawien<sup>486</sup> sieben Nachbarländer und Uganda Konsultationen nach Artikel 50 UN-Charta unternommen.<sup>487</sup>

Auf die Anfragen wurde unterschiedlich, aber größtenteils ablehnend<sup>488</sup> reagiert. Staaten wie Rumänien, die im Fall Irak eine begrenzte Ausnahme von den Sanktionen für den Import von Öl, zuvor als Form der Schuldenrückzahlung Bagdads eingerichtet, beantragten, erhielten

<sup>482</sup> Zu diesen Entwicklungen vgl. Butchkov, Petar/Kovatcheva, Nadejda/Raytcheva, Rossitza: The Economic and Political Effects of the „Yugo-Sanctions“ on Neighbouring Bulgaria, in: Genugten/Groot, a.a.O., S. 35-47.

<sup>483</sup> Vgl. Burci, Gian Luca: The Indirect Effects of United Nations Sanctions on Third States: The Role of Article 50 of the UN Charter, in: Yusuf, Abdulqawi A. (Hrsg.), African Yearbook of International Law, Den Haag 1995, S.157-171, S.161-163. Vgl. auch Doxey, Adverse Effects, a.a.O., S. 188 f.

<sup>484</sup> S/RES/661 vom 06.08.1990.

<sup>485</sup> Bangladesch, Bulgarien, Tschechoslowakei, Dschibuti, Indien, Jordanien, Libanon, Mauretanien, Pakistan, Philippinen, Polen, Rumänien, Seychellen, Sri Lanka, Sudan, Syrien, Tunesien, Uruguay, Vietnam, Jemen und Jugoslawien.

<sup>486</sup> Relevante Sanktionen in S/RES/713 vom 25.09.1991, S/RES/757 vom 30.05.1992, S/RES/787 vom 15.11.1992, S/RES/820 vom 17.04.1993.

<sup>487</sup> Albanien, Bulgarien, Ungarn, Mazedonien, Rumänien, Slowakei und Ukraine. Ugandas Antrag beruhte auf der Unterbrechung eines von einer jugoslawischen Firma durchgeführten Bauprojekts. Siehe Burci, a.a.O., S.163.

<sup>488</sup> Vgl. Czaplinksi, Wladyslaw: The Position of States Specially Affected by Sanctions in the Meaning of Article 50 of the United Nations Charter – The Experience of Central and Eastern Europe, in: Gowlland-Debbas, a.a.O., S. 335-347, S. 338 f.; Burci, a.a.O., S. 162 f.; Doxey, Adverse Effects, a.a.O., S. 187-191.

keine Genehmigung. Gegenüber Jordanien wurden 1991 Ölimporte jedoch diskret bewilligt. Der Sanktionsausschuss zu Jugoslawien verweigerte Bulgarien und Mazedonien die Genehmigung von Transitkorridoren durch Jugoslawien, um Handel führen zu können. Der Widerwillen, Ausnahmen von Embargos zu gewähren oder die Intensität der Durchsetzung herunterzustufen, erscheint bei hohen Abhängigkeitsverhältnissen rigoros, ist aber verständlich, weil dadurch eine Schwächung des Sanktionsregimes „von innen“ riskiert werden würde.<sup>489</sup> Eine für die Effektivität der Sanktionen unkomplizierte Lösung wäre die Entschädigung betroffener Drittstaaten durch einen Kompensationsfonds, den ein Kompensationsausschuss verwaltet. Vorbild wäre hier der Kompensationsausschuss für Kuwait, der allerdings nicht aufgrund Artikel 50 eingerichtet wurde, sondern wegen der Auswirkungen der Besetzung durch den Irak.<sup>490</sup> Die Einrichtung eines permanenten Fonds zur Entschädigung von belasteten Drittstaaten ist jedoch eines der größten Reizthemen in der Sanktionspolitik für Geberstaaten und ständige Sicherheitsratsmitglieder. Erstens aus finanziellen Gründen: Es existieren keine Ressourcen, die hierfür in der UN verfügbar wären, selbst UN-Organe, die in Notfällen z.B. Vertriebenen helfen, müssten besondere Anstrengungen auf sich nehmen.<sup>491</sup> Zweitens wegen des politischen Präzedenzfalls, dass die Organisation die Folgen von Sicherheitsratsentscheidungen kompensieren muss.<sup>492</sup> Die ständigen Sicherheitsratsmitglieder vertreten zum Teil die Auffassung, dass das Recht, nach Artikel 50 zu konsultieren, keine korrespondierende Pflicht für den Sicherheitsrat nach sich zieht, finanzielle Hilfsmittel bereitzustellen und widersetzen sich damit letztlich dem Gedanken, die Handlungsfreiheit des Rates zu begrenzen. Ein weiterer Vorschlag, der ebenfalls auf dem Präzedenzfall des Kompensationsausschusses für Kuwait basiert, sieht eine partielle Entschädigung durch die Nutzung der Ressourcen des Sanktionsadressaten vor. Die Realisierung dieses Vorschlags scheitert jedoch an gesetzlichen Schwierigkeiten. Beispielsweise wäre eine offizielle Übertragung der Haftung für die Verluste durch Sanktionen bei Drittstaaten auf den Sanktionsadressaten durchaus anfechtbar und fraglich, weil es sich nur um eine indirekte Haftung handelt.<sup>493</sup>

Die umständliche Handhabung von Anfragen in den Fällen Irak und Jugoslawien erscheint nachlässig, zumal sich der Sicherheitsrat im ersten bindenden Sanktionsregime gegen Südrhodesien selbst der Anträge von Drittstaaten angenommen hatte: Die Regierungen von Sambia und Mosambik wandten sich in Berufung auf Artikel 50 an den Sicherheitsrat, der die Anträge auf Hilfe berücksichtigte und in Resolutionen die Staaten und UN-Organe sowie

---

<sup>489</sup> Vgl. Burci, a.a.O., S. 169.

<sup>490</sup> Vgl. Burci, a.a.O., S. 162 f.

<sup>491</sup> Vgl. Doxey, Adverse Effects, a.a.O., S. 193.

<sup>492</sup> Vgl. Burci, a.a.O., S. 165 f.

<sup>493</sup> Vgl. Burci, a.a.O., S. 170.

relevante Organisationen aufrief, Hilfe zu leisten.<sup>494</sup> In Reaktion auf Sambias Ersuchen hatte der Sicherheitsrat eine UN-Mission zur Einschätzung der Verluste eingesetzt.<sup>495</sup> In New York wurden Koordinatoren für die Hilfe ernannt und Geberkonferenzen organisiert.<sup>496</sup> Gleichzeitig mit der Verhängung der Sanktionen war in der relevanten Resolution zur Lösung der sanktionsbedingten wirtschaftlichen Probleme Sambias aufgerufen worden.<sup>497</sup> Der Vergleich mit den Sanktionsregimen zum Irak und Jugoslawien fällt dazu unbefriedigend aus. Es fehlt jedes Zeichen politischer Verbindlichkeit gegenüber Drittstaaten: Der Sicherheitsrat gab in seinen Resolutionen zur Sanktionsverhängung in beiden Fällen keine Erklärung über die Notwendigkeit ab, dass Staaten den nachteilig betroffenen Drittstaaten Hilfe leisten müssten. Im Fall Irak wurde in der Sanktionsresolution 661<sup>498</sup> nicht einmal auf die Konsultierprozedur von Artikel 50 UN-Charta Bezug genommen.<sup>499</sup>

Als im Fall Irak die 21 betroffenen Staaten bei den UN im März 1991 die Kollektivbeschwerde einreichten, dass sich ihre problematische Lage weiter verschlechtert habe, wurden bis auf einen vom Sicherheitsrat ausgerufenen Hilfsappell an die internationale Gemeinschaft keine weiteren Maßnahmen unternommen.<sup>500</sup> Die einzige weiterreichende Maßnahme war das Einsetzen einer Fact-Finding-Mission für Jordanien gewesen.<sup>501</sup> Im Fall Jugoslawien erwies sich die Artikel-50-Prozedur als ähnlich unproduktiv: Der Sanktionsausschuss konnte nur als kanalisierende Instanz dienen, der Sicherheitsrat fungierte als Sprecher von Appellen, die vielerorts ignoriert wurden.<sup>502</sup> In der „Ergänzung für die Agenda für den Frieden“ schlug Boutros Boutros-Ghali 1995 einen permanenten Mechanismus innerhalb des UN-Sekretariats vor, der sich mit sanktionsbezogenen Aufgaben befassen sollte, unter anderem „to explore ways of assisting Member States that are suffering collateral damage and to evaluate claims submitted by such States under Article 50“.<sup>503</sup> Doch analog zum Vorschlag eines permanenten Fonds für Kollateralschäden durch Sanktionen gibt es auch für permanente administrative Einrichtungen bzw. einen Mechanismus innerhalb des Sekretariats starken Widerstand von westlichen Regierungen,

---

<sup>494</sup> Vgl. bezüglich Mosambik S/RES/386 vom 17.03.1976, Ziffern 4 und 5; bezüglich Sambia S/RES/329 vom 10.03.1973, Ziffern 3-6.

<sup>495</sup> Vgl. S/RES/327 vom 02.02.1973, Ziffer 3.

<sup>496</sup> Vgl. Doxey, *Adverse Effects*, a.a.O., S. 187.

<sup>497</sup> Vgl. S/RES/253 vom 29.05.1968, Ziffer 15.

<sup>498</sup> S/RES/661 vom 06.08.1990.

<sup>499</sup> Eine Bezugnahme lag beispielsweise auch in den Fällen Haiti und Libyen vor. Vgl. Burci, a.a.O., S. 161. Bei gezielten Maßnahmen ist eine Erwähnung des Artikel 50 UN-Charta ebenfalls zu berücksichtigen, nur bei ausschließlichen Waffenembargos wäre die Berücksichtigung von Artikel 50 in der Sanktionsresolution grundsätzlich unangebracht.

<sup>500</sup> Vgl. Al-Khasawneh, Bisher H.: *The Experience of Article 50 – The Middle East*, in: Gowlland-Debbas, a.a.O., S. 324-334, S. 330 f.

<sup>501</sup> Vgl. Doxey, *Adverse Effects*, a.a.O., S. 189. Einen ernsthaften Aufschrei hätte es gegeben, hätten die USA nicht außerhalb der UN in der Gulf Crisis Coordination Group (weitere Mitglieder: G-7, Europäische Union und die Golfstaaten) Hilfsmaßnahmen organisiert. Der amerikanische Beitrag zeigte sich hauptsächlich in Form von Schuldenerlassen für Ägypten und Türkei. Im Mai 1991 waren Pfande für Ägypten, Jordanien, Türkei und acht andere Länder ausgezahlt worden. Aber eine Reihe benachteiligter Länder wie Indien und Vietnam erhielt nichts.

<sup>502</sup> Vgl. Doxey, *Adverse Effects*, a.a.O., S. 191.

<sup>503</sup> Bericht des Generalsekretärs A/50/60 – S/1995/1 vom 25. Januar 1995, Ziffer 75 (e).

die argumentieren, dass jeder Fall anders liegt und deshalb eine spezifische Berücksichtigung verlangt.<sup>504</sup>

Auch nach Beendigung des letzten umfassenden Sanktionsregimes wird über den Umgang mit Artikel 50 UN-Charta diskutiert. Er bleibt bedeutend, weil sich durch die Gezieltheit der „neuen“, selektiven Zwangsmaßnahmen die Kosten auf manche sanktionsdurchführende Staaten besonders konzentrieren können. Die Durchführung der Bestimmungen der Charta zur Hilfe betroffener Drittstaaten wurde auch in den letzten Jahren in Resolutionen der Generalversammlung<sup>505</sup> und in Berichten des „Charter Committee“ der Generalversammlung<sup>506</sup> thematisiert. Sie sind Ausdruck einer noch ausbleibenden angemessenen und standardisierten Berücksichtigung der Interessen der Drittstaaten. Zu den Vorschlägen dieser Gruppen zählen neben den bereits erwähnten<sup>507</sup> auch die Einbeziehung des Sicherheitsrates, internationaler Finanzinstitutionen und anderer Gremien, um die Probleme direkt und spezifisch zu behandeln. Doch genau wie sich in den jährlichen Neuauflagen der Berichte des „Charter Committee“ keine substantiellen Fortschritte erkennen lassen<sup>508</sup>, ist auch in den Kreisen des Sicherheitsrates keine grundlegende Veränderung der Positionen in Sicht. Nicht im Sicherheitsrat selbst, aber in einer von ihm im Jahr 2000 gegründeten<sup>509</sup> sanktionsbezogenen Arbeitsgruppe namens „Working Group on General Issues of Sanctions“, war man in der Periode 2002-2003 zu der provisorischen Übereinstimmung gekommen, dass der Sicherheitsrat ein *Impact Assessment* vor der Verhängung von Sanktionen veranlassen sollte und er die Ernennung von speziellen Repräsentanten oder die Entsendung von Fact-Finding-Missionen zur Einschätzung der Wirkung von Sanktionen auf Drittstaaten in Erwägung ziehen sollte. Jedoch sind diese Übereinkünfte für den Sicherheitsrat nicht bindend.<sup>510</sup> Seit der Agenda für den Frieden, in der dieses Problem ebenfalls bereits angesprochen wurde<sup>511</sup>, steht eine zufriedenstellende Lösung aus.

#### 4.3.5 Fazit

Bei der Umsetzung von Sanktionen sind zum einen Defizite auf Seiten der Staaten festzumachen, aber auch Mängel im UN-System. Für Staaten, die sich widersetzen,

---

<sup>504</sup> Vgl. Doxey, *Adverse Effects*, a.a.O., S. 192.

<sup>505</sup> Zuletzt A/RES/59/45 vom 16.12.2004.

<sup>506</sup> Vgl. den letzten Bericht des „Special Committee on the Charter of the United Nations and on the Strengthening of the Role of the United Nations“: A/59/33 vom 08.04.2004.

<sup>507</sup> Vorbereitendes *Impact Assessment* unter Einbeziehung der wahrscheinlich betroffenen Drittländer; eine umfassende Methodik zur Bestimmung wirtschaftlicher Bedürfnisse der Nicht-Zielstaaten; ein ständiger Ausschuss für Untersuchungen und Vorschläge für Hilfsmaßnahmen; „ein Mechanismus“, Hilfsmaßnahmen durchzuführen; ein Kompensationsfonds. Auflistung nach Doxey, *Adverse Effects*, a.a.O., S. 192.

<sup>508</sup> Vgl. die Berichte, in denen auf die langjährige Diskussion und das Ausbleiben von Fortschritten hingewiesen wird, z.B. A/57/33 vom 05.04.2002, Ziffer 16; A/58/33 vom 17.04.2003, Ziffer 16; A/59/33 vom 08.04.2004, Ziffer 16.

<sup>509</sup> Vgl. Mitteilung des Präsidenten des Sicherheitsrates: S/2000/319 vom 17.04.2000.

<sup>510</sup> Vgl. Brief des Vorsitzenden der Working Group S/2003/1197 vom 22.01.2004, Ziffern 5 und 7.

<sup>511</sup> Vgl. Bericht des Generalsekretärs A/47/277 – S/24111 vom 17.06.1992, Ziffer 41.

Zwangsmaßnahmen zu implementieren, gibt es bisher kein systematisches Verfahren im UN-Rahmen, dass ihrem Verhalten Rechnung trägt. Dies gilt nicht nur für aktive Sanktionsverletzungen (z.B. Waffenlieferungen mit staatlicher Beteiligung), sondern auch für eine nicht erfolgte Umsetzung der Maßnahmen (Kriminalisierung von Sanktionsverletzungen durch private Akteure). Aufrufe der Sanktionsausschüsse werden ignoriert, da keine Maßregelung zu erwarten ist. Das bei Sanktionsbrechern bereits angewandte „Naming und Shaming“ wäre auch in sanfter Form in diesen Fällen denkbar, etwa in Gestalt einer Auflistung der Staaten, die keine Berichte über die bisherigen Implementierungsmaßnahmen eingereicht haben. Es bestehen zum Teil große Differenzen zwischen den Staaten bezüglich der Effizienz der gesetzgebenden Gewalt, als auch bezüglich der administrativen Infrastruktur für die Umsetzung von Sanktionen. Regionalorganisationen können Hilfe bei der Infrastruktur leisten, aber innerhalb der UN gibt es keine finanziellen und institutionellen Kapazitäten für solche Maßnahmen. Allein ein deutliches politisches Signal der Bemühung, nach Lösungen für Staaten mit Schwächen auf den genannten Gebieten zu suchen, war beim Sicherheitsrat bisher nicht zu erkennen. Artikel 50 bietet in der bisherigen Praxis keine Gewähr, dass Staaten bei starken Verlusten mit einer Entschädigung rechnen können, was kooperationshemmend für Sanktionsregime ist. Ein institutionalisiertes Verfahren zur Bearbeitung von Ersuchen nach Artikel 50 könnte dem Vorwurf entgegenwirken, dass die Möglichkeit für Drittstaaten, die UN zu konsultieren von den UN als Endzweck angesehen wird. Es würde das Sanktionsinstrument langfristig effektiver machen.

## 5 „The Next Steps“: Regimeübergreifende Reformvorschläge

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts erhielt die Auseinandersetzung mit den UN-Sanktionen eine neue Qualität: Im April 2000 berief der Sicherheitsrat eine Arbeitsgruppe ein, die Vorschläge zu einer grundlegenden Reform des Sanktionsinstrumentariums vorlegen sollte<sup>512</sup>. Die „Working Group on General Issues on Sanctions“ sollte alle relevanten Aspekte untersuchen, um die Effektivität von Sanktionen zu erhöhen, z.B. die Arbeitsmethoden der Sanktionsausschüsse, die Kapazitäten des UN-Sekretariats, die Koordination innerhalb der UN, die Kooperation mit den Regionalorganisationen, *Impact Assessment*-Berichte, Sanktionskontrolle und -durchsetzung, humanitäre Ausnahmen, Implementierungshilfe für Mitgliedsstaaten oder unbeabsichtigte Auswirkungen von Sanktionen.<sup>513</sup> Ursprünglich sollte die Arbeitsgruppe einen Bericht über ihre Ergebnisse im November 2000 einreichen. Doch das Mandat der Gruppe wurde verlängert<sup>514</sup>, und bis heute besteht die Gruppe, ohne einen Bericht abgeliefert zu haben. Der Verabschiedung eines Berichtes stehen interne Differenzen im Wege, denn die Mitglieder können sich in zwei miteinander verbundenen Punkten nicht einigen: der Dauer und der Beendigung von Sanktionen. Einige Mitglieder bestehen darauf, Sanktionen dann zu beenden, wenn die Bedingungen vom Sanktionsadressaten durch einen Politikwechsel eingelöst worden sind, andere fordern bei jeder Sanktionsverhängung die Einbeziehung einer zeitlichen Frist.<sup>515</sup>

Bereits vor und auch parallel zur Arbeit dieser Gruppe hatten vor allem staatliche Akteure so genannte „Prozesse“ ins Leben gerufen, die als Weiterentwicklung der Debatte über UN-Sanktionen gesehen werden können, welche zunehmend ab Mitte der 90er Jahre durch UN-Sonderorganisationen, einzelne Staaten, NGOs, Völkerrechtler und Politikwissenschaftler geführt worden war.<sup>516</sup> Die Regierungen der Schweiz, Deutschlands und Schwedens organisierten je eine Serie von Konferenzen mit Experten aus Regierungen, akademischen Forschungskreisen, NGOs und der Unternehmenspraxis (z.B. Vertreter von Banken), wobei sich jede mit UN-Sanktionen, jedoch jeweils mit einem anderen Schwerpunkt beschäftigte. Auf den Konferenzen wurde ohne Bezug auf Sanktionsregime gegen bestimmte Staaten diskutiert. Die zu erarbeitenden Vorschläge sollten regime-unabhängig sein.

Der Interlaken-Prozess mit Treffen im März 1998 und März 1999 setzte den Fokus auf Finanzsanktionen, während der Bonn-Berlin-Prozess im November 1999 und Dezember 2000 Waffenembargos und Reise- bzw. Flugsanktionen thematisierte. Im Rahmen des Stockholm-Prozesses, der mehrere Treffen mit unterschiedlich großen Teilnehmerzahlen

<sup>512</sup> Vgl. Oette, Vereinbarkeit, a.a.O., S.482.

<sup>513</sup> Vgl. Note des Sicherheitsratspräsidenten S/2000/319 vom 17.04.2000, Ziffern 3 und 4.

<sup>514</sup> Vgl. Verlängerungen bzw. Ernennungen eines neuen Vorsitzenden der Arbeitsgruppe in den Mitteilungen des Sicherheitsratspräsidenten S/2002/70 vom 15.01.2002, S/2003/1185 vom 18.12.2003 und S/2004/5 vom 08.01.2004.

<sup>515</sup> Vgl. Brief vom Vorsitzenden der Arbeitsgruppe in S/2003/1197 vom 22.01.2004, Ziffer 7.

<sup>516</sup> Vgl. Oette, Vereinbarkeit, a.a.O., S. 476-483.

zwischen Februar und November 2002 umfasste, wurde diskutiert, wie gezielte UN-Sanktionen implementiert und überwacht werden können.<sup>517</sup> Im Folgenden kann nicht en detail auf die Gesamtheit der vorgebrachten Vorschläge Bezug genommen werden, vielmehr wird das Gewicht auf Probleme gelegt, die sich bei der Arbeit der Experten in den Prozessen abzeichneten.

## **5.1 Sanktionsarten: Finanzsanktionen, Waffenembargos und Reisesanktionen**

Mit den Prozessen Interlaken und Bonn-Berlin wurden fast alle Arten gezielter Sanktionen behandelt; nur Sanktionen in Verbindung mit Konfliktgütern wurden derart nicht berücksichtigt. Es bildete sich zwar der bereits erwähnte Kimberley-Prozess, jedoch bezieht dieser sich nicht ausschließlich auf die UN-Sanktionen, sondern auf den Handel mit Konfliktdiamanten generell. Aber auch durch die Experten-Panels und Monitoring-Mechanismen bezüglich Angola, Liberia und der Demokratischen Republik Kongo sind viele wertvolle Empfehlungen beigesteuert worden.<sup>518</sup>

### **5.1.1 Finanzsanktionen**

Der Interlaken-Prozess erstreckte sich über einen Zeitraum, der durch die zwei Hauptkonferenzen in der Schweiz vom 17. bis 19. März 1998 (Interlaken I)<sup>519</sup> und vom 29. bis 31. März 1999 (Interlaken II)<sup>520</sup> abgesteckt war. Beim ersten Treffen identifizierten die Teilnehmer die hauptsächlichen Problemfragen und näherten sich den Problemen in Arbeitsgruppen. Eine mehr ins Detail gehende, abschließende Diskussion erfolgte, mitunter wiederum in Arbeitsgruppen, auf der zweiten Konferenz. Aufgrund des erkannten Bedarfs an schneller und möglichst einheitlicher staatlicher Umsetzung wurde hier auch ein Modellgesetz für die Staaten entworfen. Dahinter steht die Absicht zu verhindern, dass eine Resolution einen vollen, originären Gesetzgebungsprozess auslöst. In der betreffenden Arbeitsgruppe wurde auch Klärungsbedarf bezüglich der nachfolgenden Gesetzgebung und administrativer Angelegenheiten innerhalb der Mitgliedsstaaten erkannt, doch eine Diskussion und Analyse hierzu erschien auf der Konferenz nicht möglich.<sup>521</sup> Zudem entstand ein Entwurf mit variablen Resolutionsbausteinen zu Finanzsanktionen. Aufgrund der Umstände, unter denen Sanktionsresolutionen im Sicherheitsrat entstehen – politische Diskussionen und ein eingeschränkter zeitlicher Rahmen – erscheinen Modellresolutionen oder wie in diesem Fall entworfene Bausteine als geeignete Orientierungsgrundlage. Auf den

---

<sup>517</sup> Vgl. die Homepages der Prozesse; Interlaken: <<http://www.smartsanctions.ch>>; Bonn-Berlin: <<http://www.smartsanctions.de>>; Stockholm: <<http://www.smartsanctions.se>>.

<sup>518</sup> Cortright und Lopez haben die Empfehlungen dieser Sachverständigengruppen zusammengefasst. Vgl. Cortright/Lopez, Search, a.a.O., S. 218-223. Zudem enthielt der Bericht des Stockholm Prozesses spezifische Empfehlungen und Guidelines zur Implementierung von Sanktionen bezüglich Konfliktgütern. Vgl. die Veröffentlichung des Berichts: Wallenstein/Staibano/Eriksson, Making, a.a.O.

<sup>519</sup> Bericht und andere Dokumente online verfügbar unter <[http://www.smartsanctions.ch/int1\\_papers.htm](http://www.smartsanctions.ch/int1_papers.htm)>.

<sup>520</sup> Bericht und andere Dokumente online verfügbar unter <[http://www.smartsanctions.ch/int2\\_papers.htm](http://www.smartsanctions.ch/int2_papers.htm)>.

<sup>521</sup> Vgl. Jeker, Rolf, Chairman's Report, in: Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs, a.a.O., Ziffern 21 und 22; Reid/Eckert/Chopra/Biersteker, a.a.O., S. 81-84.

Konferenzen wurde erörtert, wie verschiedene zur Verfügung stehende Maßnahmen unmissverständlich definiert werden müssen, um Schlupflöcher für die Sanktionsadressaten und Verwirrung bei den implementierenden Staaten zu vermeiden. Die Bausteine eröffnen Optionen zum Kombinieren und überlassen somit die politischen Entscheidungen über den Umfang der Maßnahmen dem Sicherheitsrat. In Interlaken wurde auch die sehr weitgehende Sanktionsvariante berücksichtigt, die Auslandsvermögen aller Staatsangehöriger des Zielstaates zu sperren.<sup>522</sup> Eine Diskussion über die Rechtmäßigkeit, so große Personenkreise wie die gesamte Bevölkerung als Sanktionsobjekt einzuschließen, wird aus den Dokumenten nicht ersichtlich. Erst in einem „Handbuch“, das in der Folge des Interlaken-Prozesses im Auftrag der Schweizer Regierung vom Watson Institute for International Studies entworfen und in einem Workshop im Juli 2001 mit Kommentaren und Feedback von Vertretern der UN-Delegationen und Experten bereichert wurde<sup>523</sup>, wurde deutlich, dass die Sperrung von Auslandsvermögen der gesamten Bevölkerung als Übergangslösung dienen könnte. Durch solch ein „freeze and release“-Verfahren sollen Sanktionen schnell und prompt durchgesetzt und dem Sanktionsobjekt das Ausweichen erschwert werden. Die Verhängung der Finanzsanktionen gegen alle Personen des Zielstaates soll dann nach einer bestimmten zeitlichen Frist durch gezielte Sanktionen abgelöst werden. Binnen dieser Frist ist vom betreffenden Sanktionsausschuss die Gruppe von Personen einzukreisen. Außerdem sind die Individuen identifizieren, die das eigentliche Sanktionsobjekt darstellen. Im Rahmen des Workshops ging man jedoch von einem großen zu erwartenden Widerstand gegen umfassende Finanzsanktionen aus, auch wegen der bestehenden Skepsis, ein Sanktionsausschuss könne sich in einer kurzen Zeitphase auf eine Liste designierter Personen einigen.<sup>524</sup>

Eine Schwierigkeit, so der abschließende Report von Interlaken II, liege bei Finanzsanktionen auch darin, ein gesundes Gleichgewicht zwischen dem Bedürfnis effektiver Sanktionen und der Notwendigkeit herzustellen, humanitäre Güterlieferungen zuzulassen. Sind die Außenhandelsaktivitäten des Zielstaats aufgrund der Finanzsanktionen stark eingeschränkt, wird auch die Einfuhr humanitärer Güter gefährdet. Als möglicher Lösungsweg wurden Treuhandkonten und Kontrollmechanismen ähnlich des „Öl für Lebensmittel“-Programms genannt, doch die Frage, wie humanitäre Lieferungen finanziert werden sollen, konnte nicht geklärt werden.<sup>525</sup> Auch bei der Frage des Schuldendienstes gab

---

<sup>522</sup> Vgl. Interlaken-Prozess, Working Group 3: Building Blocks and Definitions, Swiss Federal Office for Foreign Affairs, a.a.O.. In der selben Gruppe, die diese Bausteine entwarf, kamen die Teilnehmer auch dem Bedürfnis nach, Definitionen zu den Schlüsselbegriffen von Finanzsanktionen zu verfassen.

<sup>523</sup> Das Dokument sollte als Handbuch für den Sicherheitsrat zum Design von Finanzsanktionen und für Staaten zur Einrichtung eines gesetzlichen und administrativen Apparates für Finanzsanktionen dienen. Vgl. The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies: Targeted Financial Sanctions. A Manual for Design and Implementation, Providence 2001.

<sup>524</sup> Vgl. ebd., S. 15 f.

<sup>525</sup> Vgl. Jeker, a.a.O., Ziffer 17.

es Differenzen. Man war sich zwar einig, dass ein Zielstaat nicht vom Schuldendienst befreit werden sollte, doch herrschten Meinungsverschiedenheiten darüber, wie die Zahlungen von den Staaten eingezogen werden sollten.<sup>526</sup>

Befürchtungen der Effektivitätsbeeinträchtigung durch Offshore-Zentren und durch die Globalisierung der Finanzmärkte konnten in Interlaken eingeschränkt werden. Wenn eine konstante Durchführung und Kontrolle von Sanktionsmaßnahmen durch die Hauptfinanzzentren gewährleistet ist, kann das Konterkarieren durch Off-Shore-Zentren erheblich geschwächt werden.<sup>527</sup> Hinsichtlich des Phänomens der Globalisierung von Finanzströmen, das den fungiblen Charakter von Vermögen verstärkt und Gelegenheiten bietet, finanzielle Aktivposten binnen Sekunden zu verlegen und die wahre Identität des Eigentümers zu verbergen, muss zwar eine enorme Expansion der Reichweite von Sanktionsregimen bewältigt werden. Im Rahmen von Interlaken II wurde jedoch erkannt, dass die zunehmende Verwendung computerbasierter Transfermechanismen signifikante Möglichkeiten eröffnet, durch moderne Softwaretechnologien die Bewegung von Vermögen zu kontrollieren und die Identität ihrer Besitzer zurückzuverfolgen.<sup>528</sup> Die Geschwindigkeit von Banktransfers beeinträchtigt deshalb nicht die Effektivität von Finanzsanktionen. Vielmehr bleibe der Willen und die Fähigkeit der Mitgliedsstaaten zur Durchsetzung der Sanktionen die bedeutende Variable.<sup>529</sup> In Verbindung damit wurden in Interlaken die Ermittlungsbemühungen bei Anti-Geldwäsche-Maßnahmen durch die Hauptfinanzzentren als wegweisendes Beispiel angeführt. Auch wenn die Handlungsgrundlage bei der Geldwäsche-Fahndung eine andere als die bei UN-Sanktionen ist und in Verbindung eines strafrechtlichen Kontextes steht, der auch die Konfiszierung von Konten ermöglicht, erschien vor allem die Geldwäsche-Bekämpfung durch die Financial Action Task Force (FATF) beachtenswert.<sup>530</sup> Die FATF ist eine intergouvernementale Organisation aus derzeit 31 Mitgliedsländern<sup>531</sup>, die ein stringentes System zur Geldwäschebekämpfung ausgearbeitet hat.<sup>532</sup> Es greift auf verschiedenen Ebenen wie den nationalen Rechtssystemen, dem Finanzsektor und durch Kooperation auf internationaler Ebene. Die Mitglieder haben 40 Empfehlungen zu befolgen, die gemeinsame Mindeststandards festlegen. Zudem gibt es ein Verfahren der gegenseitigen Bewertung, welches eine Art Überwachungsmechanismus für

---

<sup>526</sup> Vgl. ebd., Ziffer 28.

<sup>527</sup> Vgl. ebd., Ziffer 13.

<sup>528</sup> Vgl. ebd., Ziffer 5.

<sup>529</sup> Vgl. ebd., Ziffer 12.

<sup>530</sup> Vgl. Interlaken-Prozess, Working Group 1: Targeting of Financial Sanctions, in: Swiss Federal Office for Foreign Affairs, a.a.O.

<sup>531</sup> Mitgliedsländer: Argentinien, Australien, Belgien, Brasilien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Hong Kong/China, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Mexiko, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Portugal, Russische Föderation, Schweiz, Schweden, Singapur, Spanien, Südafrika, Türkei, USA, Vereinigtes Königreich. Außerdem gehören zwei Regionalorganisationen zu den Mitgliedern: die EU und der Golfkooperationsrat (Gulf Cooperation Council). Siehe Homepage der FATF <<http://www.fatf-gafi.org>>.

<sup>532</sup> Seit Oktober 2001 hat sich die Mission der FATF auch auf die Bekämpfung der Terrorfinanzierung ausgeweitet. Vgl. Homepage der FATF <<http://www.fatf-gafi.org>>.

das Vorhandensein von Gegenmaßnahmen in den Mitgliedsstaaten und deren Effektivität erzeugt und durch eine Selbsteinschätzung ergänzt wird, der sich die Mitglieder in Form eines detaillierten Fragebogens und eines Frage-Antwort-Verfahrens in einer Plenarsitzung unterziehen müssen.<sup>533</sup> Im Vergleich der FATF mit der Mitgliederstruktur der UN-Sanktionsregime fällt jedoch die fehlende Integration der Entwicklungsländer auf: In der FATF ist die Zahl der Mitglieder begrenzt, und die Mitglieder sind relativ homogen in ihrem wirtschaftlichen Entwicklungsstand.<sup>534</sup>

Als ein ausschlaggebendes Kriterium für den Erfolg von Finanzsanktionen wurde der Aspekt Information hervorgehoben: Gezielte Finanzsanktionen setzen das Vorliegen von Informationen über das finanzielle und wirtschaftliche Profil des Sanktionsziels voraus. Insbesondere Angaben über Handels- und Investmentpartner, Bankverbindungen, Informationen über Exporte und Mechanismen zur Finanzierung von Handelsunternehmungen gelten als essentiell. Die Konferenzteilnehmer lokalisierten die Verantwortung zur Ermittlung solcher Informationen bei den Mitgliedsstaaten. Aber als Organ zur Lagerung der Angaben sollte das UN-Sekretariat dienen, so dass eine „in-house“ Datenbank mit dem Ziel erstellt werden könnte, ihren Umfang auszuweiten und um im gegebenen Fall darauf zurückgreifen zu können. In Interlaken wurde allerdings eingeräumt, dass das Sekretariat weder über das Mandat, noch über die Expertise und die Kapazität zur Verwaltung der Informationen verfüge. In Übereinstimmung hiermit und bezogen auf die generelle Implementierung von Finanzsanktionen forderten die Konferenzteilnehmer auf, mehr Expertise und finanzielle Ressourcen für das UN-Sekretariat, die Sanktionsausschüsse und gegebenenfalls auch für die ausführenden Staaten zu mobilisieren, um die Fähigkeiten der UN auf diesem Feld zu stärken.<sup>535</sup>

Trotz der Errungenschaften durch Interlaken, zu denen nicht zuletzt gesteigertes Wissen über das Funktionieren von Finanzsanktionen und die Einrichtung eines gewissen informellen Kooperationsmechanismus, z.B. zwischen Regierungs- und Bankenvertretern, zur Implementierungsverbesserung von Sanktionen zählt, konnten nicht überall konkrete Empfehlungen ausgesprochen werden. Abgesehen von technischen Fragen, die ungelöst blieben,<sup>536</sup> hielten sich die Experten auch bei der Stellungnahme zu politisch sensiblen Fragen wie der angemessenen Berücksichtigung des Artikel 50 UN-Charta oder der Beendigung von Finanzsanktionen zurück.

---

<sup>533</sup> Vgl. Interlaken-Prozess Working Group 1, a.a.O., Annex 3; FATF Homepage, online verfügbar unter <<http://www.fatf-gafi.org>>.

<sup>534</sup> Vgl. Interlaken-Prozess Working Group 1, a.a.O., Annex 3.

<sup>535</sup> Vgl. Jeker, a.a.O., Ziffern 10 und 27.

<sup>536</sup> Z.B. fehlte nach eigener Einschätzung der Konferenzteilnehmer die Kompetenz, den Aspekt Internetbanking eingehend zu erörtern. Vgl. ebd., Ziffer 9.

Nicht nur weil in Interlaken hervorgehoben wurde, dass Finanzsanktionen als alleinige Maßnahme nicht ausreichen, sondern von anderen gezielten Sanktionen begleitet werden sollten<sup>537</sup>, sind die nachfolgenden Prozesse eine förderliche Ergänzung.

### 5.1.2 Waffenembargos

Nach der Etablierung des Interlaken-Prozesses erfolgte durch den Prozess Berlin-Bonn eine Auseinandersetzung mit zwei weiteren Sanktionsarten: Waffenembargos und Reisesanktionen. Die Organisatoren ermöglichten durch die Berücksichtigung der zwei Arten in einem Konferenzrahmen, dass die Teilnehmer logische Verbindungen zwischen den beiden ziehen konnten, jedoch wurden auch die spezifischen Bestandteile getrennt untersucht. Die Idee zum Bonn-Berlin-Prozess entstand bei Diskussionen zwischen dem Personal des UN-Sekretariats, der deutschen UN-Delegation und der UN-Abteilung im Auswärtigen Amt der Bundesrepublik, welches schließlich den Prozess zum Großteil auch finanzierte.<sup>538</sup> Die Konferenzen fanden vom 21. bis 23. November 1999 in Bonn und vom 3. bis 5. Dezember 2000 in Berlin statt. Es gab vier Arbeitsgruppen, die sich nach dem Termin in Bonn unabhängig voneinander in New York und London trafen. Ergebnis der Arbeit waren Berichte, die in Berlin ihre abschließende Textfassung erhielten.<sup>539</sup> Die erste Arbeitsgruppe schuf je ein Resolutionsmodell zu Reise- und Flugsanktionen und befasste sich mit der nationalen Implementierung dieser Maßnahmen. Arbeitsgruppe II stellte Empfehlungen für notwendige gesetzliche und administrative Maßnahmen für Waffenembargos zusammen. Gruppe III lieferte ein Resolutionsmodell zu Waffenembargos und die vierte Gruppe beschäftigte sich mit der Kontrolle und Durchsetzung von Waffenembargos durch die UN. Im Gegensatz zu den Resolutionsbausteinen des Interlaken-Prozesses enthielten die Resolutionsmodelle Kommentare, die auch Aufschluss über umstrittene Punkte in den Arbeitsgruppen gaben. In Bezug auf Waffenembargos wurden gemeinsame Güterlisten und Listen von Dienstleistungen heftig diskutiert. Wie bereits dargelegt, ist die Schwierigkeit bei existierenden Listen, dass sie von Organisationen stammen, denen viele UN-Mitgliedsstaaten nicht angehören. Als Alternative wurde vorgebracht, dass eine Liste im Rahmen der UN zusammengestellt werden könnte. Doch wurde auch betont, dass dies Zeit und Energien kosten würde. Aufgrund eines Präzedenzfalls, bei dem der Generalsekretär betraut worden war, Richtlinien für die Durchführung eines Embargos zu entwickeln<sup>540</sup>, wurde diskutiert, ob ihm die Verantwortung zur Erstellung einer Liste übertragen werden sollte. Der Zeitfaktor spielt insofern eine wichtige Rolle, als eine Verzögerung der Resolutionsverhängung wegen der Vorbereitung einer Liste durch den Generalsekretär relevanten Akteuren die Möglichkeit bietet, Sanktionen auszuweichen. Zudem wurden

---

<sup>537</sup> Vgl. ebd., Ziffer 4.

<sup>538</sup> Vgl. Brzoska, *Smart Sanctions*, a.a.O., S. 7.

<sup>539</sup> Vgl. ebd., S. 13-15.

<sup>540</sup> S/RES/687 vom 03.04.1991, Ziffer 26.

weitere Verzögerungen durch Verhandlungen über die Liste im Sicherheitsrat befürchtet.<sup>541</sup>

Ein weiterer Anlass für Diskussionen entstand in Bezug auf die Aufforderung an die Mitgliedsstaaten, Sanktionsverletzungen bei Waffenembargos dem Sanktionsausschuss zu melden: Inwiefern sollten verdächtige Fälle gemeldet werden, bei denen die Ermittlungen noch laufen? Hier bestand Besorgnis um Vorverurteilungen, z.B. durch „Name and Shame“-Effekte. Andere Konferenzteilnehmer stufte solche Mitteilungen als förderlich für die Arbeit von Experten-Panels ein und zogen Parallelen zu Situationen, in denen offizielle Quellen bestimmte Indizien zur Veröffentlichung an die Presse freigeben.<sup>542</sup>

Im Gegensatz zu Interlaken enthält das Resolutionsmodell zu Waffenembargos auch Klauseln über die Beendigung von Sanktionen, inklusive einer Variante mit Zeitlimit, und einen Paragraphen über nachfolgende Maßnahmen in Reaktion auf Sanktionsverletzungen.<sup>543</sup>

### 5.1.3 Reise- und Flugsanktionen

Zu den im Bonn-Berlin-Prozess behandelten Reise- und Flugsanktionen gab es ebenfalls je ein Resolutionsmodell. Beim Entwurf des Modells für Reisesanktionen kam die auch bei Finanzsanktionen relevante Frage auf, gegen wen die Maßnahmen im Einzelnen verhängt werden sollen.<sup>544</sup> Werden Regierungsmitglieder als Sanktionsobjekt genannt, müsste nach der Meinung der Konferenzteilnehmer weiter präzisiert werden: Gehören auch Mitglieder des Parlaments und andere Mitglieder der regierenden Partei dazu? Noch schwieriger wird es, wie bereits erwähnt, wenn nicht-staatliche Akteure sanktioniert werden sollen. Die Kriterien, die die Mitgliedschaft z.B. zu einer Rebellengruppe ausmachen, scheinen nicht ausreichend geklärt. Wenn eine Resolution festlegt, dass eine Person durch ihr unterstützendes Handeln zum Sanktionsobjekt wird, kann sich eine nähere Auslegung des Begriffs „Unterstützung“ als strittig erweisen, zumal es nicht nur explizite, erklärte Formen der Unterstützung gibt. In diesen Fragen zeigte sich, dass die Expertengruppen nicht unbedingt konsensfähiger sind als der Sicherheitsrat: Bei der Streitfrage, inwiefern Familienmitglieder in die Reisesanktionen eingeschlossen werden sollten oder nicht, standen sich zwei Meinungsgruppen gegenüber: Die eine war für die Miteinbeziehung, weil dadurch der Druck auf die Sanktionsobjekte verstärkt werde und keine Grundrechte verletzt werden würden, für die andere reichte die familiäre Beziehung allein nicht aus. Es sollte aus dem Handeln der Familienangehörigen oder ihrer Funktion ersichtlich werden, dass sie die Hauptpersonen unterstützen. Vom Sicherheitsrat erwarteten die Konferenzteilnehmer, sich für eine Richtung zu entscheiden: Sie empfahlen, dass aus der Resolution klar ersichtlich wird, ob und welche Familienmitglieder zum Kreis der Sanktionsadressaten gehören oder nicht.

---

<sup>541</sup> Vgl. Brzoska, Design, a.a.O., S. 29 f.

<sup>542</sup> Vgl. ebd., S. 34 f.

<sup>543</sup> Vgl. ebd., S. 38 f.

<sup>544</sup> Vgl. ebd., S. 51-53.

Ein weiteres Problem, das im Bonn-Berlin-Prozess aufgedeckt wurde und worüber Resolutionen keine Anhaltspunkte geben, ist, wie sich Staaten verhalten sollen, wenn sich zum Zeitpunkt der Sanktionsverhängung auf ihrem Territorium bereits eine Person befindet, die zum Objekt einer Reisesanktion erklärt wird.<sup>545</sup> In den Resolutionsmodellen zu Reise- und Flugsanktionen wurde auch der aktionsförderliche Hinweis gegeben, dass die Staaten nicht unbedingt von der Gründung eines Sanktionsausschusses und dessen Veröffentlichung einer Liste sanktionierter Personen abhängig sind, um in Aktion zu treten. Auf der Grundlage ihrer eigenen Gesetzgebung könnten sie auch ohne den Ausschuss bereits beginnen, Namen zu sammeln, um sie dann später einreichen zu können. Dies kann auch auf Finanzsanktionen übertragen werden. Solche Aspekte die für mehr als eine bestimmte Sanktionsart relevant sind, wurden systematisch in einem eigenen Prozess, dem Stockholm-Prozess, erörtert.

## **5.2 Aspekte der Implementierung**

Bei den Prozessen Interlaken und Bonn-Berlin sollten die Resolutionsentwürfe und die Klärung von Definitionsfragen dazu beitragen, die Formulierungen von Sanktionstexten zu verbessern. Der Aspekt Sanktionsdesign machte somit einen Schwerpunkt der Konferenztätigkeit aus. Im späteren Stockholm-Prozess, der vom schwedischen Außenminister im November 2001 ins Leben gerufen wurde, waren in dieser Hinsicht nur wenige Ergänzungen zu machen.<sup>546</sup> Stattdessen lag das Hauptaugenmerk auf den Verfahren, die auf den Erlass einer Sanktionsresolution folgen. Er lieferte Empfehlungen, die sich nicht auf eine Sanktionsart beschränken, sondern sich eher generell auf Sanktionsverfahren beziehen. Die Teilnehmer formulierten Ratschläge für die beteiligten Akteure auf allen Ebenen der Entscheidungsfindung, welche Maßnahmen sie zur Verbesserung der Implementierung von gezielten Sanktionen ergreifen sollten. Der abschließende Bericht des Prozesses wurde am 25. Februar 2003 dem Sicherheitsrat ausgehändigt.<sup>547</sup>

### **5.2.1 Koordination**

Im Rahmen des Stockholm-Prozesses waren sich die Teilnehmer über Notwendigkeit einer verbesserten Implementierung einig. Im Hinblick auf Defizite im Rahmen der UN-Organe sahen sie allerdings davon ab, die Schaffung eines neuen institutionellen Apparates zu empfehlen. Statt dessen rieten sie eher zu einer Rationalisierung und Aufwertung der bestehenden Kapazitäten. Eine bessere Nutzung dieser Ressourcen ließe sich durch eine effektivere Koordination der bei Sanktionen beteiligten UN-Organe bewerkstelligen. So gab

---

<sup>545</sup> Vgl. ebd., S. 50.

<sup>546</sup> So wird z.B. die Möglichkeit eines der Sanktionsverhängung vorausgehenden Pre-Assessments diskutiert. Vgl. Wallenstein/Staibano/Eriksson, Making, a.a.O., S.94-98.

<sup>547</sup> Vgl. die Angaben auf der Homepage, online verfügbar unter <<http://www.smartsanctions.se>>.

es zwar in jüngerer Zeit informelle Treffen zwischen den Ausschüssen<sup>548</sup>, in der Regel arbeiten die parallel agierenden Sanktionsausschüsse jedoch nur sporadisch zusammen. Die Koordinierung zwischen den Sanktionsausschüssen, dem Sekretariat und anderen UN-Organen erfolgt ebenfalls nur auf „ad hoc“-Basis. Und obwohl Sanktionsausschüsse regelmäßig die ständigen UN-Hilfsorganisationen konsultieren, ist das volle Potential der möglichen Hilfe von anderen UN-Behörden und -Abteilungen noch nicht ausgeschöpft. So ist es beispielsweise denkbar, sich systematischer auf UN-Feldmissionen, seien es Peacekeeping-, Beobachter-, humanitäre oder sonstige Missionen, zu stützen. Entwaffnungs- oder Beobachtermissionen verfügen vor Ort über unmittelbares Wissen bezüglich der Waffenverbreitung, das bisher nicht routinemäßig in den Sanktionsüberwachungsprozess einfließt.<sup>549</sup> Reformvorschläge dieser Art wurden erstmals im Fall Liberia umgesetzt: In Resolution 1521 (2003) begrüßte der Sicherheitsrat die Bereitschaft der United Nations Mission in Liberia (UNMIL), dem Sanktionsausschuss und dem relevanten Experten-Panel dabei behilflich zu sein, die Durchführung der einschlägigen Sanktionsmaßnahmen des Rates zu überwachen.<sup>550</sup>

Im Fall Demokratische Republik Kongo wies der Sicherheitsrat in Resolution 1533 (2004) den Generalsekretär an, ein Experten-Panel zu gründen, das unter anderem auch von der United Nations Mission in the Democratic Republic of Congo (MONUC) gesammelte Informationen prüfen und analysieren sollte.<sup>551</sup> 2005 wurde dies im Fall Elfenbeinküste wiederholt: Mit Resolution 1584 autorisierte der Sicherheitsrat die United Nations Operation in Côte d'Ivoire (UNOCI) und die französischen Truppen, die die UNOCI unterstützen, ausdrücklich dazu, dass UN-Waffenembargo gegen die Elfenbeinküste zu überwachen, wobei ein Experten-Panel die UNOCI-Informationen überprüfen sollte.<sup>552</sup> Die Stärkung von Sanktionsüberwachung und -durchsetzung durch Friedenssicherungseinsätze ist also mehrmals erfolgt.

Untereinander bleiben die Sanktionsausschüsse eher schwach verknüpft. Ähnliches gilt für Zusammenarbeit der Experten-Panels und Monitoring-Mechanismen der verschiedenen Sanktionsregime. In beiden Fällen kann der Mangel an systematischer Koordination zu einer vermeidbaren Verdoppelung der Arbeit führen, wobei Experten-Panels bei der Überwachung unterschiedlicher Sanktionsregime unter Umständen ähnliche Hinweise verfolgen, von

---

<sup>548</sup> Zwischen den Ausschüssen zu Sierra Leone, Liberia und Angola. Vgl. Wallensteen/Staibano/Eriksson, Making, a.a.O., S. 16.

<sup>549</sup> Vgl. ebd., S. 23.

<sup>550</sup> Vgl. S/RES/1521 vom 22.12.03, Ziffer 23. Ebd. ersuchte der Sicherheitsrat auch die UN-Mission in Sierra Leone und der Elfenbeinküste, dem Liberia-Ausschuss und -Experten-Panel die Informationen weiterzuleiten, die für die Durchführung von Sanktionen von Belang sind.

<sup>551</sup> Vgl. S/RES/1533 vom 12.03.2004, Ziffer 10. Vgl. auch den Bericht des Experten-Panels, der den großen Nutzen der Unterstützung durch die MONUC hervorhebt; S/2004/551 vom 15.07.2004, Ziffer 6. Mit S/RES/1493 vom 28.07.2003, Ziffer 19, wurde der MONUC explizit das Mandat zur Überwachung des Waffenembargos gegeben.

<sup>552</sup> Vgl. S/RES/1584 vom 01.02.2005, Ziffern 2-10.

denselben Quellen Gebrauch machen und unkoordinierte Anfragen bei denselben regionalen oder technischen Organisationen stellen.<sup>553</sup>

Zur Behebung dieser Mängel wurde im Stockholm-Prozess die Einrichtung eines koordinierenden Organs im UN-Sekretariat vorgeschlagen, welches für eine Vernetzung zum Dialog und für Interaktionen zwischen den Sanktionsausschüssen, Experten-Panels und UN-Behörden sorgen könnte. Dem Sekretariat kommt auch bisher schon die Rolle zu, für die Sanktionsausschüsse beratend tätig zu sein und technische sowie administrative Unterstützung bereitzustellen. Genauer ist hierfür die Security Council Subsidiary Organs Branch zuständig, die im Department of Political Affairs (DPA) des Sekretariats angesiedelt ist.<sup>554</sup> Doch mit der Zunahme von Sanktionen sind neue Herausforderungen für das DPA entstanden, und die Aufgaben haben zugenommen. Das Sekretariat könnte der Ort sein, eine zentralisierte Datenbank für sanktionsrelevante Informationen und Dokumente zu schaffen. Bisher bleibt z.B. das von Experten aus den Panels und Monitoring Mechanismen gesammelte Material in deren Verwahrung; für das DPA und andere Experten-Panels, die aus den Daten Nutzen ziehen könnten, sind diese Informationen bisher unzugänglich. Es war mitunter sogar der Fall, dass Experten-Panels nicht über den gleichen Wissensstand verfügten wie ihre Vorgängergremien, die zuvor ein Mandat für den gleichen Sanktionsausschuss erhalten hatten. Sie entdeckten erst im Nachhinein, dass sie die Arbeit der anderen Experten wiederholt hatten.<sup>555</sup> Es besteht also ein erheblicher Bedarf an der Einrichtung eines Systems innerhalb des Sekretariats, das Ermittlern und UN-Politikern Zugriff auf alle bisher gesammelten Daten zu Sanktionsverletzungen und Sanktionsüberwachungen verschaffen könnte. Auch erscheint der Zugang zu den Informationen für forschende Institute und think tanks sinnvoll, wobei sensible Daten, z.B. durch ein Passwortverfahren den UN-Organen vorbehalten werden könnten.

Schon beim Bonn-Berlin-Prozess befasste sich eine Arbeitsgruppe ausgiebig mit der Idee, innerhalb des Generalsekretariats eine „Sanctions Unit“, eine Sanktionsabteilung, einzurichten.<sup>556</sup> Sie erwuchs auch aus dem Bedürfnis, Diskrepanzen zu verringern, die dadurch entstehen, dass durch unterschiedlich starke Eigeninitiativen der Ausschüsse den Sanktionsregimen unterschiedlich große Aufmerksamkeit entgegengebracht wird. Ein damit zusammenhängendes Problem sind verschieden große Budgets, die den Ausschüssen zur Verfügung stehen: In manchen Fällen konnten ihnen die Staaten der Vorsitzenden eine zusätzliche Finanzierung für investigative Maßnahmen bieten, wie es z.B. Kanada beim Vorsitz Fowlers im Angola-Ausschuss tat.<sup>557</sup> Weil anderen Ausschüssen solche Budget-

---

<sup>553</sup> Vgl. Wallensteen/Staibano/Eriksson, Making, a.a.O., S.16.

<sup>554</sup> Vgl. ebd., S. 14.

<sup>555</sup> Vgl. ebd., S. 36. Wie bei Sanktionsausschüssen gibt es auch in den Experten-Panels Differenzen in der Arbeitsweise. Eine Harmonisierung durch Guidelines wäre hier sinnvoll. Vgl. ebd., S. 37.

<sup>556</sup> Vgl. Brzoska, Design, a.a.O., S. 114-120.

<sup>557</sup> Vgl. Wallensteen/Staibano/Eriksson, Making, a.a.O., S. 18 f.

Polster nicht zur Verfügung stehen, könnte das Sekretariat ausgleichend wirken, indem es verstärkt für eine finanzielle Absicherung derartiger Aktivitäten durch den UN-Haushalt sorgt.<sup>558</sup>

Poeschke hält es gar für überlegenswert, die Sanktionsausschüsse in ihrer bisherigen Art ganz aufzulösen und stattdessen eine Sanctions Unit aufzubauen, die nach Maßnahmentypen (Handels-, Finanz-, Reisesanktionen usw.) strukturiert ist.<sup>559</sup> Doch angesichts der Besonderheiten jedes Sanktionsregimes und des großen Umfangs der damit zusammenhängenden Aufgaben wird deutlich, dass die bisherige Praxis, spezifisch auf ein Sanktionsregime ausgerichtete Ausschüsse einzurichten, gegenüber eines einzigen, einheitlichen Gremiums zu bevorzugen ist.

Um die bestehenden Anforderungen zur analytischen, administrativen und logistischen Unterstützung aller Sanktionsausschüsse und der mit ihnen verbundenen Experten-Panels zu erfüllen – und darin waren sich die Konferenzteilnehmer von Bonn-Berlin und Stockholm einig<sup>560</sup> – müsste das UN-Sekretariat gestärkt werden. Es ist auch festes Personal notwendig, das über Expertise zur Sanktionsdurchsetzung verfügt, besonders in den Bereichen Zoll, Transport, Polizei- und Nachrichtendienste, Finanztransaktionen, Waffen und Konfliktgütern.<sup>561</sup>

### 5.2.2 Kooperation

Da die Implementierung von UN-Sanktionen nicht in der Hand der UN liegt, ist die Kooperation mit den ausführenden Mitgliedsstaaten von grundlegender Bedeutung. In den im Stockholm-Prozess abgegebenen Empfehlungen wurde in diesem Zusammenhang betont, dass eine erfolgreiche Umsetzung der Sanktionsmaßnahmen vor allem vom Dialog zwischen dem Sicherheitsrat, dem Sekretariat und den Mitgliedsstaaten abhängt. Dieser Dialog kann auf verschiedenen Wegen aufgebaut und aufrechterhalten werden. Der Bericht des Stockholm-Prozesses schlägt beispielsweise vor, dass der Sicherheitsrat in direkten Kontakt mit den Staatsführungen tritt, deren Länder für ein spezifisches Sanktionsregime eine Schlüsselbedeutung haben. Beispielsweise könnten auf Treffen in New York die Ziele und Mittel von Sanktionen eingehend besprochen werden.<sup>562</sup> Um eine reibungslose Kooperation zu gewährleisten, sah man auch im Stockholm-Prozess die Bildung eines Rahmengesetzes für UN-Sanktionen als bedeutend an.<sup>563</sup>

Nicht nur Staaten sind als Akteur bei der effektiven Implementierung von Sanktionen zu berücksichtigen. Es hat auch bereits Bemühungen des Sicherheitsrates, der

---

<sup>558</sup> Vgl. ebd., S. 52 f.

<sup>559</sup> Vgl. Poeschke, a.a.O., S. 97.

<sup>560</sup> Vgl. Brzoska, Design, a.a.O., z.B. S. 32; Wallensteen/Staibano/Eriksson, Making, a.a.O., S. 48-53.

<sup>561</sup> Vgl. Brzoska, Design, a.a.O., S. 118 f. Ggf. sollten zusätzliche Experten hinzugezogen werden können, durch eine zeitlich begrenzte Verpflichtung oder durch Kooperationen mit Regierungen und anderen Partnern.

<sup>562</sup> Vgl. Wallensteen/Staibano/Eriksson, Making, a.a.O., S. 59.

<sup>563</sup> Vgl. ebd., S. 81-89.

Sanktionsausschüsse und der Experten-Panels gegeben, mit einzelnen internationalen Fachbehörden wie Interpol zusammenzuarbeiten, um deren Expertise zu verwenden und polizeiliche Initiativen zur Sanktionsimplementierung zu koordinieren. Der Stockholm-Prozess riet, diese Bemühungen zu einer routinierten Zusammenarbeit auszubauen. Mit Interpol ist bereits ein erster Schritt in diese Richtung unternommen worden: Die Behörde hat im Herbst 2004 den ehemaligen Chef des deutschen Bundeskriminalamts Ulrich Kersten zum „Special Representative to United Nations“ ernannt, der für eine dreijährige Periode ein Büro im UN Plaza bezogen hat.<sup>564</sup> Vor allem der Kampf gegen den Terrorismus scheint zu dieser Weiterentwicklung in der Kooperation geführt zu haben. Aber auch mit anderen Organisationen, wie z.B. der International Civil Aviation Organization (ICAO) oder der World Customs Organization (WCO), scheint solch eine verstärkte Zusammenarbeit wünschenswert.<sup>565</sup> Ähnlich ist es bei Regionalorganisationen, die bisher nicht in vollem Maße bei Sanktionsregimen inkorporiert werden. Auch wenn manche regionale Organisationen genau wie Mitgliedsstaaten nicht aus eigener Kraft zur Sanktionsdurchsetzung in der Lage sind, wie es gegenwärtig bei der ECOWAS beim Regime gegen Liberia der Fall ist<sup>566</sup>, verfügen sie jedoch über umfangreiches regionales Wissen, das besser genutzt werden könnte. Die regelmäßigen Interaktionen mit der EU in Form von Briefings und Kontakten zu den gut ausgestatteten Büros der EU-Mitglieder, die jeweils den Ratsvorsitz innehaben, bilden hier eine Ausnahme.<sup>567</sup>

Für die Zusammenarbeit des Sicherheitsrates mit NGOs attestierte der Stockholm Bericht den UN große Fortschritte. Unter der Arria-Formel<sup>568</sup> wurden regelmäßige länder- und themenspezifische Briefings durch NGOs für den Sicherheitsrat eingerichtet. Einige NGO-Vertreter waren auch in Experten-Panels tätig.<sup>569</sup> Anders fällt das Urteil hinsichtlich des Privatsektors aus; der Kimberley-Prozess ist das einzige, nicht ausreichende und auch nicht vollkommen zutreffende Beispiel für Bemühungen, den Unternehmensbereich in die

---

<sup>564</sup> Vgl. Interpol Pressemitteilung vom 08.11.2004: Interpol appoints special representative to United Nations. Position will enhance co-operation between organizations, online verfügbar unter <<http://www.interpol.com/Public/ICPO/PressReleases/PR2004/PR200435.asp>>. Ulrich Kersten in einem Interview: „I'm encountering an extraordinary degree of interest from the U.N. in cooperating with Interpol“. Siehe U.N. „Terror Blacklist Poses Challenge for Interpol“, Reuters vom 10.01.2005. Online verfügbar unter <<http://www.globalpolicy.org/empire/terrorwar/un/2005/0110unblacklist.htm>>.

<sup>565</sup> Vgl. Wallensteen/Staibano/Eriksson, Making, a.a.O., S. 64.

<sup>566</sup> Die Beibehaltung eines ECOWAS Moratoriums zu Kleinwaffen gegen Liberia wird von den UN-Experten-Panels begrüßt, jedoch ist es bisher nicht effektiv. Auch eine empfohlene internationale Unterstützung blieb bisher aus. Vgl. die Berichte der Experten-Panels, z.B. in S/2003/498 vom 24.04.2003, Ziffer 10; S/2004/396 vom 01.06.2004, Ziffern 3, 58, 59; S/2004/955 vom 06.12.2004, Ziffer 95. Auch Kofi Annan empfahl jüngst dem Sicherheitsrat, das Moratorium zu unterstützen, auch in Bezug auf das Waffenembargo gegen die Elfenbeinküste; vgl. den Bericht des Generalsekretärs in S/2005/86 vom 11.02.2005, Ziffer 21.

<sup>567</sup> Vgl. Wallensteen/Staibano/Eriksson, Making, a.a.O., S. 30.

<sup>568</sup> Die Arria-Formel ist nach seinem „Erfinder“, dem venezolanischen UN-Botschafter Diego Arria benannt, der solch ein Treffen zum ersten Mal 1993 einberief; vgl. ebd. Bei anderen UN-Organen sind die Mitwirkungsmöglichkeiten von NGOs nicht so ausgereift; vgl. Volger, Helmut: Mehr Partizipation nicht erwünscht. Der Bericht des Cardoso-Panels über die Reform der Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft, in: Vereinte Nationen, Heft 1/2005, S. 12-18.

<sup>569</sup> Vgl. ebd., S. 30 f.

Sanktionspolitik zu integrieren.<sup>570</sup> Die Initiative hierfür ging zu einem bedeutenden Teil von den NGOs aus, nicht von den UN.

### 5.2.3 Information

Mit der Kooperationsbereitschaft der Mitgliedsstaaten ist der Faktor Information eng verbunden. Staaten, die keinen Sitz im Sicherheitsrat haben, mögen sich weniger verpflichtet fühlen, Sanktionen umzusetzen, da sie keinen Einfluss auf die politische Lenkung des Sanktionsregimes haben. Zumindest dem Gefühl der Ausgeschlossenheit kann mit regelmäßigeren Briefings entgegengewirkt werden, bei denen die Zielsetzung der Sanktionen vermittelt, Bemühungen des Sicherheitsrates zur Verhinderung humanitärer und wirtschaftlicher Folgen, auch für Drittstaaten, dargelegt oder vorliegende Sanktionsverletzungen mitgeteilt werden.<sup>571</sup> Wenn Mitgliedsstaaten ihrer Verpflichtung zur Implementierung nachkommen, ist es förderlich, wenn sie ihrerseits den Informationsfluss vereinfachen, indem sie eine zentrale Kontaktstelle für Sanktionen auswählen, zur besseren Kommunikation zwischen den UN-Organen und den Mitgliedsstaaten, zwischen den UN-Delegationen und den Hauptstädten, und innerhalb der Hauptstädte selbst.<sup>572</sup>

Das in Reaktion auf die Terrorakte des 11. September 2001 gegründete „Counter Terrorism Committee“<sup>573</sup> (CTC) war für die Teilnehmer des Stockholm-Prozesses ein Beispiel dafür, welche Formen der Interaktion mit Mitgliedsstaaten möglich sind.<sup>574</sup> Unter diesem Aspekt ist besonders eine ausgereifte Praxis der Beratung, Hilfestellung und Informationsmitteilung zu nennen, die auf dem Internet basiert.<sup>575</sup> Auf der Homepage des CTC findet sich auch eine Liste mit Daten zu Kontaktstellen in Staaten, Regionalorganisationen und dem UN-Sekretariat.<sup>576</sup> Trotz bereits erwähnter Fortschritte blieb eine ähnliche Leistung im Bereich gezielter Sanktionen bisher aus. Die größten Bemühungen für eine transparente Kommunikation per Internet hat der Sanktionsausschuss zum Regime Afghanistan/Taliban/Al-Qaida geleistet, der als einziger auch Berichte der Staaten veröffentlicht hat.<sup>577</sup>

Innerhalb der UN sind besonders Sanktionsausschüsse auf Informationen von außen angewiesen: Für ihre Aufgabe der Einrichtung und Ergänzung von Listen bei gezielten Finanz- und Reisesanktionen sollte eine Information möglichst auf mehreren Quellen

---

<sup>570</sup> Vgl. ebd., S. 31.

<sup>571</sup> Vgl. ebd., S. 16 f.

<sup>572</sup> Vgl. ebd., S. 58.

<sup>573</sup> Vgl. Fußnote 358.

<sup>574</sup> Vgl. Wallensteen/Staibano/Eriksson, Making, a.a.O., S.17.

<sup>575</sup> Vgl. die Homepage des CTC, online verfügbar unter

<<http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/index.html>>.

<sup>576</sup> Die regelmäßig aktualisierte Liste ist online verfügbar unter

<<http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/contacts.html>>.

<sup>577</sup> In den Berichten reagieren die Staaten auf eine Aufforderung aus S/RES/1455 vom 17.01.2003, Ziffer 6. Sie sind online verfügbar unter <<http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1455reportsEng.htm>>.

beruhen, wie bereits im Prozess Bonn-Berlin festgehalten wurde.<sup>578</sup> Je öfter eine Information durch diverse Quellen gestützt wird, um so vertrauenswürdiger wird sie. Im Stockholm-Prozess wurde empfohlen, dass die Expertenpanels eine Filterung und Gewichtung von ermittelten Informationen nach Kriterien wie Plausibilität oder Verlässlichkeit der Quellen vornehmen.<sup>579</sup> Diese Empfehlung wird in der Praxis bereits umgesetzt: Ein Experten-Panel für das Sanktionsregime gegen die Demokratische Republik Kongo berichtet, dass es großen Nutzen aus einem neuen Datenverarbeitungssystem gewonnen habe, bei dem unter anderem Informationen einer Bewertung durch bestimmte Kriterien unterliegen.<sup>580</sup>

Hinsichtlich des Aspektes Information sind die Medien ein wichtiger Akteur; zum einen als Quelle für Informationen, die nützliche Hinweise für Ermittlungen liefern kann, zum anderen als Übertragungsmittel zur Steigerung der öffentlichen Aufmerksamkeit. Im Stockholm-Prozess wurde ein Verbesserungsbedarf für Kontakte der UN zur Presse zum Zweck der Transparenzförderung bei Anwendung gezielter Sanktionen ausgemacht. Auch können Medien zu einem besseren Verständnis bezüglich der Absicht von Sanktionen in der breiten Öffentlichkeit verhelfen, vor allem in den von Sanktionen betroffenen Ländern.<sup>581</sup>

### 5.3 Fazit

Auf den Prozessen von Interlaken, Bonn-Berlin und Stockholm erfolgte eine intensive, aufschlussreiche Auseinandersetzung mit der Sanktionspolitik der UN. Die Würdigung der Arbeit dieser Prozesse durch die UN wird durch zahlreiche UN-Dokumente, u.a. des Generalsekretärs, deutlich, in denen die Prozesse erwähnt werden.<sup>582</sup>

Die Resolutionsmodelle von Interlaken und Bonn-Berlin sollten Beispiele für klare Sanktionsformulierungen liefern, was allerdings nicht durchgehend gelang. Besonders die gut dokumentierten Diskussionen von Bonn-Berlin verdeutlichen, dass Differenzen bezüglich der Reichweite von Sanktionen eine klare Definition erschweren. Vielleicht erhöhte sich dadurch bei manchen Teilnehmern das Verständnis für die konfliktreiche Arbeit im Sicherheitsrat.

Auf allen drei Prozessen im Zeitraum eines halben Jahrzehnts (1998-2003) wurde eine schnellere, effektivere gesetzliche Implementierung durch die Mitgliedsstaaten thematisiert, und es wurden Modelle für Rahmengesetze erstellt, was darauf hindeutet, dass Mängel in der staatlichen Gesetzgebung noch fortbestehen.

Bei der eingeforderten Koordination innerhalb der UN gab es in jüngster Zeit Fortschritte bezüglich der Zusammenarbeit mit Friedensmissionen in sanktionsrelevanten Gebieten,

---

<sup>578</sup> Vgl. Brzoska, Design, S. 125.

<sup>579</sup> Vgl. Wallensteen/Staibano/Eriksson, Making, a.a.O., S.42 f.

<sup>580</sup> Ein weiterer Fortschritt ist die eindeutige Kennzeichnung und systematische Verwaltung der Informationen. Vgl. den Bericht des Experten-Panels für die DRK in S/2005/30 vom 25.01.2005, Ziffer 13.

<sup>581</sup> Vgl. Wallensteen/Staibano/Eriksson, Making, a.a.O., S.32.

<sup>582</sup> Vgl. z.B. Kofi Annan in A/54/2000 vom 27.03.2000, Ziffern 232-233; A/57/1 vom 28.08.2002, Ziffer 71; A/58/1 vom 28.08.2003, Ziffer 68.

doch der noch nicht erfolgte Ausbau des Sekretariats zur Schnittstelle des UN-Sanktionsnetzwerkes entsprechend der zu bewältigenden Aufgaben bleibt ein großes Manko. Besonders fehlen Kapazitäten zur systematischen und zentralen Archivierung sanktionsrelevanter Informationen.

Im Bereich Kooperation lobte der Stockholm-Bericht bereits Fortschritte im Bereich Zusammenarbeit mit NGOs und forderte den Ausbau von Kooperationsbemühungen dieser Artikel. Vereinzelt deutet die UN-Praxis „nach Stockholm“ eine stärker routinierte Zusammenarbeit an (Interpol), teilweise bleibt sie noch immer aus (Regionalorganisationen wie ECOWAS).

## 6 Zusammenfassung und Ausblick

Ziel dieser Abhandlung war es, Defizite der ab 1990 erhobenen UN-Sanktionen aufzuzeigen, die Entwicklung der Sanktionspolitik des Sicherheitsrates zu verfolgen und zu untersuchen, ob bzw. wie Reformvorschläge für eine wirkungsvollere Sanktionspolitik angenommen wurden. Dabei hat sich herausgestellt, dass der Erfolg des politischen Instruments der Zwangsmaßnahme in der Anwendung durch die UN maßgeblich vom politischen Willen der Akteure, vor allem von der Handlungsbereitschaft des Sicherheitsrats und der Mitgliedsstaaten abhängt. Zu beachten ist dabei, dass der Wille zur Umsetzung auch vom Vertrauen in dieses Instrument abhängt. Erweisen sich Sanktionen als zu wenig effektiv und zu einschneidend hinsichtlich wirtschaftlicher Konsequenzen für Drittstaaten oder humanitärer Folgen, ist wahrscheinlich, dass die Motivation zur Sanktionsumsetzung in nachfolgenden Fällen sinkt. Besonders durch den Fall Ruanda (1994) wurde das Image von Sanktionen belastet, weil ein Waffenembargo als unverhältnismäßiges Mittel gegen einen Genozid eingesetzt worden war. Mehr noch trugen die umfassenden Irak-Sanktionen (1991-2003) zu einer negativen Wahrnehmung in der Öffentlichkeit bei: In seinem Millenniumsbericht musste Kofi Annan noch einmal auf die Problematik umfassender Wirtschaftssanktionen hinweisen, bei denen für gewöhnlich das Volk leidet, während die Machthaber sogar wirtschaftlichen oder politischen Nutzen aus den Sanktionen ziehen können, weil sie die Schwarzmarkttätigkeit kontrollieren und die Sanktionen als Vorwand benutzen, um im Inland die politische Opposition auszuschalten. Das einzige noch gültige Regime von umfassenden Sanktionen war zu diesem Zeitpunkt dasjenige gegen den Irak. Mittlerweile bestehen nur noch gezielte Sanktionen als Reste dieses Sanktionsregimes gegen den Irak weiter. Dennoch hinterlässt es einen Schatten, der die Reputation der UN und ihrer Sanktionspolitik noch weiter belastet. Ermittlungen bezüglich des „Öl für Lebensmittel“-Programms ergaben, dass dieses Saddam Hussein ermöglicht haben soll, Einnahmen in Milliardenhöhe für sich zu nutzen und ständige Sicherheitsratsmitglieder durch günstige Ölverkäufe zu beeinflussen.<sup>583</sup> Wegen ihrer Verwicklung in diese Korruptionsaffäre hat Kofi Annan den ehemaligen Exekutiv-Direktor des „Öl für Lebensmittel“-Programms Benon Sevan und den ehemaligen Vorsitzenden des Irak-Sanktionsausschusses Joseph Stephanides beurlaubt.<sup>584</sup> Außerdem stellte sich heraus, dass private Kontrollfirmen, die den

---

<sup>583</sup> Saddam Hussein konnte günstige Öl-Bezugsrechte in Form von Gutscheinen an Frankreich China und Russland verteilen, so der Bericht des von US-Präsident George W. Bush eingesetzten Irak-Ermittlers Charles Duelfer. Er nennt auch den ehemalige Exekutiv-Direktor des Öl-für-Lebensmittel-Programms Benon Sevan, der von diesen Sonderzuweisungen profitiert haben. Vgl. Richter, Nicolaus: Die zwei Wahrheiten des Mister Duelfer, Süddeutsche Zeitung vom 08.10.2004, S. 2; Mascolo, Georg: „Oil for Food“ – Alptraum einer Weltbehörde, Spiegel online vom 17.11.2004, online verfügbar unter <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,328326,00.html>.

<sup>584</sup> Sevan soll die unlauteren Öl-Geschäfte mit einer Firma abgewickelt haben, die von einem Verwandten Boutros Boutros-Ghalis geführt wird; vgl. Ulrich, Stefan: Schmierige Geschäfte, Süddeutsche Zeitung vom

Öl-Export aus dem Irak und den Import von Hilfsgütern in das Land überwachen sollten, von der UN-Verwaltung unzureichend beaufsichtigt und überbezahlt wurden.<sup>585</sup>

Aus solchen Rückschlägen sollte die Erkenntnis gewonnen werden, dass man durch die Optimierung des Sanktionsinstrumentes nicht nur die Sanktionsregime selbst, sondern auch die Gefahr einer Beschädigung der Reputation der UN-Organisation verringern kann. Eine Auseinandersetzung mit den Fortschritten und fortbestehenden Defiziten ist also auch in dieser Hinsicht erstrebenswert.

Fortschritte in der UN-Sanktionspolitik sind in der Tat nicht von der Hand zu weisen: Die Maßnahmen werden nunmehr ausschließlich auf die politisch relevanten Akteure ausgerichtet und humanitäre Auswirkungen in zunehmendem Maße berücksichtigt. Das United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) hat im Laufe der letzten Jahre eine Methode erarbeitet, mit deren Hilfe die potenzielle Wirkung von Sanktionen auf schwächere Bevölkerungsgruppen im Vorfeld, während der Anwendung und nach Beendigung von Sanktionsregimes eingeschätzt werden kann. Sie soll auch dazu dienen, die Effekte von Sanktionen auf Gesundheit und Wohlergehen von diesbezüglichen Beeinträchtigungen zu trennen, die von anderen Ursachen herrühren.<sup>586</sup> Das Projekt hat zu einem „Sanctions Assessment Handbook“ und zu einer komprimierten Ausgabe von „Field Guidelines“ geführt, die beide im Oktober 2004 veröffentlicht wurden.<sup>587</sup>

Die Formulierung von Sanktionen wird - neben den genannten Hindernissen der Präzisierung - aufgrund von staatlichen Strategien der Sicherheitsratsmitglieder wohl immer von politischen Kompromissen geprägt sein. Ein Fortschritt bei der Formulierung ist jedoch die Einführung zeitlicher Geltungsfristen, die zu einem gewissen Mächtigkeitsgleichgewicht im Sicherheitsrat beitragen, weil die Verlängerung eines Sanktionsregimes unter den Ratsmitgliedern neu ausgehandelt werden muss.

Auch die Praxis der Sanktionsausschüsse hat sich weiterentwickelt: Einige Sanktionsausschüsse bemühen sich um eine effektivere Implementierung, indem sie den Mitgliedsstaaten Richtlinien zur Sanktionsumsetzung und für Berichterstattungsverfahren geben; sie sind gegenüber den Staaten zunehmend um Transparenz bemüht und veröffentlichen Berichte ihrer Arbeit. Unterstützt werden die Ausschüsse mittlerweile in fast

---

05./06.02.2005, S. 1; AFP, Suspendierungen in UN-Korruptionsaffäre, Süddeutsche Zeitung vom 09.02.2005, S.8.

<sup>585</sup> Vgl. Ulrich, Stefan: Miswirtschaft bei den UN. Bericht rügt ehemaliges Öl-für-Lebensmittel-Programm, Süddeutsche Zeitung vom 11.01.05, S. 8. Diese Ereignisse schienen auch die Befürchtung auszulösen, dass auch andere UN-Aktivitäten beeinträchtigt werden könnten: Wohl auch in Reaktion auf die Öl-für-Lebensmittel-Entdeckungen kündigte der Leiter des OCHA Jan Egeland an, sich bei der Verwendung der Spenden für die Tsunami-Opfer in Südostasien um volle Transparenz zu kümmern; vgl. Ulrich, Stefan/Fried, Nico: UN versprechen Auskunft über jede Spende, Süddeutsche Zeitung vom 12.01.2005, S. 1.

<sup>586</sup> Vgl. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Sanctions Assessment Handbook, New York 2004, S.1. Online verfügbar unter <<http://www.humanitarianinfo.org/sanctions/handbook/index.htm>>.

<sup>587</sup> Online verfügbar unter <<http://ochaonline.un.org/webpage.asp?Site=sanctions>>.

allen Sanktionsregimen von Experten-Panels,<sup>588</sup> die durch Ermittlungen für eine effektivere Überwachung sorgen und Empfehlungen für eine verbesserte Durchsetzung der Sanktionen abgeben. In diesem Zusammenhang fällt positiv auf, dass in letzter Zeit UN-Friedensmissionen an das Überwachungsmandat der Experten-Panels gekoppelt wurden.

In seinen letzten beiden Berichten über die Tätigkeit der UN hob Generalsekretär Kofi Annan hervor, dass Sanktionen ein wichtiges Instrument zur Förderung und Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellen,<sup>589</sup> und dass der Sicherheitsrat das Instrument der Sanktionen weiter „verfeinert“ habe.<sup>590</sup> Eine Revision seiner Aussage im Millennium-Bericht, Wirtschaftssanktionen hätten sich als stumpfes Werkzeug erwiesen<sup>591</sup>, ist dies allerdings nicht. Vieles ist verbesserungswürdig.

Innerhalb der gegebenen Strukturen wurde zwar allerhand zur Verbesserung der Sanktionen angestrengt, doch die bestehenden Strukturen selbst sind für effektivere Sanktionen stark optimierungsbedürftig. Viele Sanktionsregime wurden erst durch andere Akteure effektiv, so durch NGOs, den Privatsektor oder Regionalorganisationen. Bei den NGOs hat sich ein Anhörungsverfahren bezüglich des Sicherheitsrates entwickelt (die Arria-Formel), für die anderen Akteure fehlen regelmäßige Mitwirkungsmöglichkeiten oder routineartige Verbindungen. Die nichtstaatlichen, privaten und regionalen Akteure verfügen über detaillierte Informationen, die für die bestimmten Sanktionsregime von Bedeutung sein könnten. Regionalorganisationen wie die EU können auch finanzielle und technische Hilfe leisten. Eine Ausweitung bzw. Verdichtung des Netzwerkes relevanter Akteure in Richtung des Global-Governance-Ansatzes<sup>592</sup> sollte deshalb diskutiert werden.

Aber auch zwischen den Sanktionsregimen bestehen Diskrepanzen bezüglich der ergriffenen Maßnahmen, die durch eine institutionelle Harmonisierung vermindert werden sollten. Beispielsweise wurde beim Sanktionsregime zu Ruanda seit 1998 keine sanktionsrelevante Resolution verabschiedet und es gibt seit geraumer Zeit keine Experten-Panels. Das Sanktionsregime gegen Somalia dagegen, das seit 1992 besteht, wurde zumindest 2001 durch Experten-Panels „wiederbelebt“.<sup>593</sup>

Eine „Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel“, deren Einberufung Kofi Annan im September 2003 angekündigt hatte<sup>594</sup>, legte im Dezember 2004 einen Bericht vor,<sup>595</sup> durch den auch indirekt kritisiert wurde, dass die bisherige UN-interne

---

<sup>588</sup> Ausnahmen sind die Sanktionsregime gegen Ruanda, Sierra Leone und das ehemalige Regime Saddam Husseins. Vgl. die sanktionsrelevanten Resolutionen auf der Homepage der Sanktionsausschüsse, online verfügbar unter <<http://www.un.org/Docs/sc/committees/INTRO.htm>>.

<sup>589</sup> Vgl. Bericht des Generalsekretärs A/58/1 vom 28.08.2003, Ziffer 68.

<sup>590</sup> Vgl. Bericht des Generalsekretärs A/59/1 vom 20.08.2004, Ziffer 78.

<sup>591</sup> Vgl. Bericht des Generalsekretärs A/54/2000 vom 27.03.2000, Ziffer 232. Hiermit greift Annan das Statement seines Amtsvorgängers Boutros-Ghali aus dessen „Agenda für den Frieden“ auf.

<sup>592</sup> Vgl. Werthes, a.a.O., S.156.

<sup>593</sup> Vgl. die sanktionsrelevanten Resolutionen auf der Homepage der Sanktionsausschüsse, online verfügbar unter <<http://www.un.org/Docs/sc/committees/INTRO.htm>>.

<sup>594</sup> Vgl. Mitteilung des Generalsekretärs in A/59/565 vom 02.12.2004, Ziffer 1.

<sup>595</sup> Vgl. Bericht des High-level Panel on Threats, Challenges and Change in A/59/565 vom 02.12.2004.

Harmonisierung und Angleichung zwischen den bestehenden Sanktionsregimen nicht weitgehend genug sei. Für die Koordinierung der Anwendung von Sanktionen schlug die Gruppe die Ernennung eines hochrangigen Beamten unter der Ägide des Generalsekretärs vor, der unter anderem den Bedarf an technischer Hilfe ermitteln und diese Hilfe koordinieren soll.<sup>596</sup> Das Sekretariat würde den idealen Ort für eine Schnittstelle der an allen Sanktionsregimen beteiligten UN-Akteure darstellen, wäre es entsprechend ausgestattet. Doch trotz eines starken Arbeitsanstiegs auf dem Gebiet der Konfliktverhütung und Friedenssicherung nach dem Ende des Kalten Krieges sank die Gesamtzahl der Sekretariatsbediensteten seit 1990; nur sechs Prozent der Mitarbeiter sind für dieses große Themenspektrum verantwortlich, und es herrscht ein Mangel an Fachkompetenz und Expertise.<sup>597</sup> Für Friedensmissionen wurde zwar eine eigene Abteilung im Sekretariat eingerichtet<sup>598</sup>, doch für Sanktionsregime fehlt ein Äquivalent. Aufgrund der Aufgabenlast wird deutlich, dass es zusätzlicher finanzieller Ressourcen bedarf, damit der Generalsekretär und sein Personal die bestehenden Herausforderungen angehen können.

Ein weiteres Manko ist das Ausbleiben nachfolgender Maßnahmen. Existieren Experten-Panels, werden deren Empfehlungen, vor allem bezüglich aufgedeckter Sanktionsverletzungen, oft nicht umgesetzt. Dass Empfehlungen nicht weiterverfolgt werden, mag zwar damit zusammenhängen, dass die Empfehlungen für eine Umsetzung nicht präzise oder praktikabel genug sind, aber auch damit, dass der Sicherheitsrat ihnen zu wenig Zeit und Aufmerksamkeit entgegenbringt. Deswegen lässt sich in vielen Fällen der Eindruck kaum verwehren, dass Sanktionsmaßnahmen im Sande verlaufen. Stattdessen sollte der Sicherheitsrat durch nachfolgende Sanktionen die Durchsetzung der originären Maßnahmen fördern. Eine solche Isolierung von sanktionsbrechenden Staaten hätte auch einen sanktionsfördernden Abschreckungs- und Präventionscharakter. In der informellen Arbeitsgruppe des Sicherheitsrates zu Sanktionen kam man überein, dass der Sicherheitsrat entsprechend der UN-Charta geeignete Maßnahmen in Bezug auf Sanktionsverletzungen zu ergreifen hat.<sup>599</sup> Allerdings hat diese „Working Group on General Issues of Sanctions“ wegen anhaltender Diskussionen und fehlender Einstimmigkeit seit über vier Jahren noch immer keinen Bericht verabschiedet, obwohl dieser Bericht für den Sicherheitsrat nicht verpflichtend wäre.<sup>600</sup> Dies ist ein Zeichen dafür, wie schwer sich die UN tun, allgemeine Standards für die Sanktionspolitik der Organisation festzulegen.

---

<sup>596</sup> Vgl. ebd., Ziffer 180.

<sup>597</sup> Vgl. ebd., Ziffer 295. Die Hochrangige Gruppe fordert gar, dass der Personalbestand überprüft wird und Bedienstete gegebenenfalls ersetzt werden, um zu gewährleisten, dass das Sekretariat über die richtigen Mitarbeiter für die anstehenden Aufgaben verfügt.

<sup>598</sup> Das Department of Peacekeeping Operations, DKPO.

<sup>599</sup> Vgl. Informal Working Group of the Security Council on General Issues of Sanctions, Non-Paper vom 26.09.2002, Seite 7. Online verfügbar unter <[http://www.un.org/Docs/sc/committees/sanctions/Prop\\_out10.pdf](http://www.un.org/Docs/sc/committees/sanctions/Prop_out10.pdf)>.

<sup>600</sup> Noch immer herrscht Uneinigkeit darüber, ob in Sanktionsresolutionen ein zeitliches Limit für die Gültigkeit der Maßnahmen verankert werden sollte. Vgl. den Brief des Vorsitzenden der Arbeitsgruppe in S/2003/1197 vom 22.01.2004, Ziffer 7; Brief des Vorsitzenden in S/2004/979 vom 21.12.2004.

Doch sollte nicht nur ein stärkerer Druck zur Durchführung von Sanktionen vom Sicherheitsrat ausgehen; es ist auch ein stärkeres Bekenntnis zur Hilfe für Mitgliedsstaaten notwendig.

Der wirksamste Weg bei entstehenden Konflikten sind natürlich Vorkehrungen, die die Ursachen für Sanktionen schon früher bekämpfen. Die bereits genannte Hochrangige Gruppe sprach sich für ein effizienteres Frühwarnsystem aus<sup>601</sup> und riet den UN, bei ressourcenbedingten Konflikten in Zusammenarbeit mit anderen relevanten Akteuren wie nationalen Behörden und dem Privatsektor Normen zur Regelung der Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen für Länder auszuarbeiten, die konfliktgefährdet sind.<sup>602</sup> Zudem forderte die Gruppe von den Mitgliedsstaaten eine Beschleunigung der Verhandlungen über rechtsverbindliche Übereinkünfte über die Kennzeichnung von Kleinwaffen und leichten Waffen, weil in den meisten Bürgerkriegen der 90er Jahre hauptsächlich diese Waffen eingesetzt worden waren.<sup>603</sup> Doch wirtschaftliche Interessen spielen in diesen Angelegenheiten sicherlich einen großen Gegenpol zu konzertierten Bemühungen.

Für die Anwendung von Sanktionen wurden viele solcher Empfehlungen gemacht, die bisher nicht umgesetzt wurden. So sind sowohl eine Forderung nach stärkerer Unterstützung betroffener Drittstaaten als auch der Vorschlag zur Stärkung des Sekretariats bezüglich der Sanktionsumsetzung nicht neu, denn beide wurden schon 1995 von Generalsekretär Boutros-Ghali vorgebracht.<sup>604</sup> Doch die aktuellen Vorschläge halten das Thema in der Diskussion, was ein kleiner Verdienst ist, aber zumindest zeigt, dass es ein Bemühen um ein Festhalten an diesen Maßnahmen in der „Sanktions-Ära“ nach dem Irak gibt. Denn trotz aller Defizite sollten Sanktionen als Instrument im Rahmen von UN-Friedenssicherungsstrategien weiter berücksichtigt und auch ernst genommen werden. Diese intermediären Friedensmittel zwischen Rhetorik und Gewaltanwendung würden sonst eine zu große Lücke hinterlassen.

---

<sup>601</sup> Vgl. ebd., Ziffern 98-99.

<sup>602</sup> Vgl. Bericht des High-level Panel on Threats, Challenges and Change in A/59/565 vom 02.12.2004, Ziffer 92.

<sup>603</sup> Vgl. ebd., Ziffer 96.

<sup>604</sup> In der „Ergänzung zur Agenda für den Frieden“; vgl. Bericht des Generalsekretärs A/50/60 – S/1995/1 vom 03.01.1995, Ziffern 73 bzw. 75-76.

### Abkürzungsverzeichnis

|         |                                                                   |
|---------|-------------------------------------------------------------------|
| CTC     | Counter Terrorism Committee                                       |
| DPA     | Department of Political Affairs                                   |
| DKPO    | Department of Peacekeeping Operations                             |
| DRK     | Demokratische Republik Kongo                                      |
| ECOWAS  | Economic Community of West African States                         |
| EG      | Europäische Gemeinschaft                                          |
| EU      | Europäische Union                                                 |
| FATF    | Financial Action Task Force                                       |
| GASP    | Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik                          |
| ICAO    | International Civil Aviation Organization                         |
| KPCS    | Kimberley Process Certification Scheme                            |
| KSZE    | Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa             |
| MONUC   | United Nations Mission in the Democratic Republic of Congo        |
| MPLA    | Popular Movement for the Liberation of Angola                     |
| NGO     | Non-Governmental Organization                                     |
| OAU     | Organization of African Unity                                     |
| OCHA    | Office for the Coordination of Humanitarian Affairs               |
| OAS     | Organization of American States                                   |
| OSZE    | Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa          |
| PDK     | Party of the Democratic Kampuchea                                 |
| RPF     | Rwandan Patriotic Front                                           |
| RUF     | Revolutionary United Front                                        |
| SAM     | Sanctions Assistance Mission                                      |
| SAMCOMM | Sanctions Assistance Mission Communications Center                |
| UN      | United Nations                                                    |
| UNAMIR  | United Nations Assistance Mission for Rwanda                      |
| UNICEF  | United Nations Children's Fund                                    |
| UNICOI  | United Nations International Commission of Inquiry                |
| UNITA   | União Nacional para a Independência Total de Angola               |
| UNMIL   | United Nations Mission in Liberia                                 |
| UNMOVIC | United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission |
| UNOCI   | United Nations Operation in Cote d'Ivoire                         |
| UNOMUR  | United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda                     |
| UNSCOM  | United Nations Special Commission                                 |
| WCO     | World Customs Organization                                        |
| WHO     | World Health Organization                                         |

## Literaturverzeichnis

**Allgemeiner Hinweis:** Alle angegebenen **Internetquellen und –verweise** entsprechen einem Zugriff vom 26. März 2005 und wurden an diesem Stichtag auf ihre Gültigkeit überprüft. Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Internet-Adressen kurzfristig ändern.

### 1. Quellen

Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I, 08.06.1977), in: Randelzhofer, Albrecht (Hrsg.): Völkerrechtliche Verträge, München <sup>10</sup>2004

Charta der Vereinten Nationen (dt. Text), in: Opitz, Peter J. (Hrsg.): Die Vereinten Nationen. Geschichte, Struktur, Perspektiven, München <sup>4</sup>2002, S. 281-309.

Resolutionen des UN-Sicherheitsrates, New York; online verfügbar unter <[http://www.un.org/Docs/sc/unsc\\_resolutions.html](http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions.html)>, Resolutionen aus dem Jahr 2005 unter <[http://www.un.org/Docs/sc/unsc\\_resolutions05.htm](http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions05.htm)>:

- Sanktionsregime Südrhodesien: S/RES/253 vom 29.05.1968, S/RES/327 vom 02.02.1973, S/RES/329 vom 10.03.1973, S/RES/386 vom 17.03.1976
- Sanktionsregime Irak: S/RES/661 vom 06.08.1990, S/RES/670 vom 25.09.1990, S/RES/687 vom 03.04.1991, S/RES/706 vom 15.08.1991, S/RES/986 vom 14.04.1995, S/RES/1137 vom 12.11.1997, S/RES/1153 vom 20.02.1998, S/RES/1175 vom 19.06.1998, S/RES/1284 vom 17.12.1999, S/RES/1409 vom 14. Mai 2002, S/RES/1483 vom 22.05.2003
- Sanktionsregime Jugoslawien/bosnische Serben: S/RES/713 vom 25.09.1991, S/RES/757 vom 30.05.1992, S/RES/820 vom 17.04.1993, S/RES/942 vom 23.09.1994
- Sanktionsregime Somalia: S/RES/733 vom 23.01.1992, S/RES/751 vom 24.04.1992, S/RES/954 vom 04.11.1994, S/RES/1407 vom 03.05.2002; S/RES/1425 vom 22.07.2002, S/RES/1474 vom 08.04.2003, S/RES/1519 vom 16.12.2003, S/RES/1558 vom 17.08.2004
- Sanktionsregime Libyen: S/RES/748 vom 31.03.1992, S/RES/883 vom 11.11.1993
- 1. Sanktionsregime Liberia: S/RES/788 vom 19.11.1992, S/RES/985 vom 13. 04.1995
- Sanktionsregime Kambodscha: S/RES/792 vom 30.11.1992
- Sanktionsregime Haiti: S/RES/841 vom 16.06.1993, S/RES/873 vom 13.10.1993, S/RES/875 vom 16.10.1993, S/RES/917 vom 06.05.1994, S/RES/940 vom 31.07.1994
- Sanktionsregime Angola: S/RES/864 vom 15.09.1993, S/RES/890 vom 15.12.1993, S/RES/1075 vom 11.10.1996, S/RES/1127 vom 28.08.1997, S/RES/1173 vom 12.06.1998, S/RES/1336 vom 23.01.2001, S/RES/1348 vom 19.04.2001,

S/RES/1374 vom 19.10.2001, S/RES/1404 vom 18.04.2002, S/RES/1439 vom 18.10.2002, S/RES/1448 vom 09.12.2002.

- Sanktionsregime Ruanda: S/RES/918 vom 17.05.1994, S/RES/997 vom 09.06.1995, S/RES/1011 vom 16.08.1995, S/RES/1013 vom 06.09.1995, S/RES/1161 vom 09.04.1998
- Sanktionsregime Sudan: S/RES/1070 vom 26.04.1996
- Sanktionsregime Sierra Leone: S/RES/1132 vom 08.10.1997, S/RES/1171 vom 05.06.1998, S/RES/1306 vom 05.07.2000
- Sanktionsregime Afghanistan/Taliban/Al-Qaida: S/RES/1267 vom 15.10.1999, S/RES/1333 vom 19.12.2000, S/RES/1363 vom 30.07.2001, S/RES/1390 vom 16.01.2002, S/RES/1455 vom 17.01.2003, S/RES/1526 vom 30.01.2004
- Sanktionsregime Äthiopien/Eritrea: S/RES/1298 vom 17.05.2000
- 2. Sanktionsregime Liberia: S/RES/1343 vom 07.03.2001, S/RES/1395 vom 27.02.2002, S/RES/1408 vom 06.05.2002, S/RES/1458 vom 28.01.2003, S/RES/1478 vom 06.05.2003, S/RES/1521 vom 22.12.2003, S/RES/1532 vom 12.03.2004, S/RES/1549 vom 17.06.2004, S/RES/1579 vom 21.12.2004
- Anti-Terror-Bekämpfung: S/RES/1368 vom 12.09.2001, S/RES/1373 vom 28.09.2001
- Sanktionsregime Demokratische Republik Kongo: S/RES/1493 vom 28.07.2003, S/RES/1533 vom 12.03.2004; S/RES/1552 vom 27.07.2004
- Sanktionsregime Elfenbeinküste: S/RES/1572 vom 15.11.2004, S/RES/1584 vom 01.02.2005

Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung vom 16.04.2003, in Läufer, Thomas: Vertrag von Nizza. Die EU der 25, Bonn 2004

## **2. Dokumente der UN** (sortiert nach Gremien und Datum)

### **Sicherheitsrat**

- S/1995/300 vom 13.04.1995, Letter Dated 13 April 1995 From the Permanent Representatives of China, France, The Russian Federation, The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America to the United Nations Addressed to the President of the Security Council
- S/1995/234 vom 29.03.1995, Note by the President of the Security Council
- S/1995/438 vom 31.05.1995, Note by the President of the Security Council
- S/1996/54 vom 24.01.1996, Note by the President of the Security Council
- S/1999/92 vom 29.01.1999, Note by the President of the Security Council: Work of the Sanctions Committees
- S/2000/319 vom 17.04.2000, Note by the President of the Security Council
- S/2002/70 vom 15.01.2002, Note by the President of the Security Council
- S/2003/1185 vom 18.12.2003, Note by the President of the Security Council

### **Informelle Arbeitsgruppe des Sicherheitsrates zu Sanktionen**

- Non-Paper vom 26.09.2002, Informal Working Group of the Security Council on General Issues of Sanctions. Online verfügbar unter [http://www.un.org/Docs/sc/committees/sanctions/Prop\\_out10.pdf](http://www.un.org/Docs/sc/committees/sanctions/Prop_out10.pdf)
- S/2003/1197 vom 22.01.2004, Annex: Statement by the Chairman of the Informal Working Group on General Issues of Sanctions established pursuant to the note of the President of the Security Council of 17 April 2000 (S/2000/319)
- S/2004/979 vom 21.12.2004, Annex: Letter dated 17 December 2004 from the Chairman of the Informal Working Group of the Security Council on General Issues of Sanctions addressed to the President of the Security Council
- S/2004/5 vom 08.01.2004, Note by the President of the Security Council

### **Sanktionsausschüsse und Sachverständigengruppen**

#### **Irak:**

- S/1999/356 vom 30.03.1999, Annex II: Report of the second panel established pursuant to the note by the President of the Security Council of 30 January 1999 (S/1999/100), concerning the current humanitarian situation in Iraq
- Guidelines gezielte Sanktionen Irak (Version nicht datiert), online verfügbar unter <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1518/1483guide.pdf>
- UNMOVIC-Daten in der Chronologie unter <http://www.un.org/Depts/unmovic/new/pages/chronology.asp>

#### **Angola:**

- S/1999/147 vom 12.02.1999, Annex: Report of the Security Council Committee established pursuant to resolution 864 (1993) concerning the situation in Angola
- S/1999/509 vom 04.05.1999, Annex: Proposed expert studies: conceptual framework
- S/1999/644 vom 04.06.1999, Annex: Security Council Committee established pursuant to resolution 864 (1993) concerning the situation in Angola. Report on the Chairman's visit to Central and Southern Africa, May 1999
- S/1999/829 vom 28.07.1999, Annex: Security Council Committee established pursuant to resolution 864 (1993) concerning the situation in Angola. Report on the Chairman's visit to Europe and participation in the seventieth ordinary session of the Council of Ministers of the Organization of African Unity, July 1999
- S/2000/203 vom 10.03.2000, Annex, Enclosure: Report of the Panel of Experts on Violations of Security Council Sanctions against UNITA
- S/2000/1026 vom 25.10.2000, Interim Report of the Monitoring Mechanism on Angola sanctions established by the Security Council in resolution 1295 (2000)
- S/2000/1225 vom 21.12.2000, Final Report of the Monitoring Mechanism on Angola sanctions
- S/2001/363 vom 18.04.2001, Annex, Enclosure: Addendum to the final report of the Monitoring Mechanism on Sanctions against UNITA
- S/2001/966 vom 12.10.2001, Annex, Enclosure: Supplementary report of the Monitoring Mechanism on Sanctions against UNITA
- S/2002/486 vom 26.04.2002, Annex: Additional report of the Monitoring Mechanism on Sanctions against UNITA
- S/2002/1119 vom 16.10.2002, Annex: Final Report of the Monitoring Mechanism on Sanctions against UNITA
- S/2002/1339 vom 10.12.2002, Annex: Final report of the Monitoring Mechanism on Sanctions against UNITA in accordance with paragraph 4 of Security Council resolution 1439 (2002)

#### **Sierra Leone:**

- S/2000/1195 vom 20.12.2000, Annex, Enclosure: Report of the Panel of Experts appointed pursuant to Security Council resolution 1306 (2000), paragraph 19, in relation to Sierra Leone

- Guidelines Sierra Leone (Version vom 10. November 2004), Ziffer 5, online verfügbar unter <[http://www.un.org/Docs/sc/committees/SierraLeone/SL\\_GUIDE.pdf](http://www.un.org/Docs/sc/committees/SierraLeone/SL_GUIDE.pdf)>

#### Afghanistan/Taliban/Al-Qaida:

- S/2001/511 vom 22.05.2001, Annex, Enclosure: Report of the Committee of Experts appointed pursuant to Security Council resolution 1333 (2000), paragraph 15 (a), regarding monitoring of the arms embargo against the Taliban and the closure of terrorist training camps in the Taliban-held areas of Afghanistan
- Guidelines gezielte Sanktionen Afghanistan, Version vom 10.04.2003, online verfügbar unter  
<[http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267\\_guidelines.pdf](http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267_guidelines.pdf)>
- Sanktionsliste zu Taliban und Al-Qaida, online verfügbar unter  
<<http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/tablelist.htm>>

#### Liberia:

- S/2003/498 vom 24.04.2003, Annex: Report of the Panel of Experts appointed pursuant to paragraph 4 of Security Council resolution 1458 (2003) concerning Liberia
- S/2003/779 vom 07.08.2003, Annex: Report of the Panel of Experts pursuant to paragraph 25 of Security Council resolution 1478 (2003) concerning Liberia
- S/2003/937 vom 28.10.2003, Annex: Report of the Panel of Experts appointed pursuant to paragraph 25 of Security Council resolution 1478 (2003) concerning Liberia
- S/2004/396 vom 01.06.2004, Annex: Report of the Panel of Experts on Liberia
- S/2004/955 vom 6.12.2004, Annex: Report of the Panel of Experts pursuant to paragraph 2 of Security Council resolution 1549 (2004) concerning Liberia
- Guidelines Finanzsanktionen Liberia (Version vom 31. August 2004), Ziffer 1 (b), online verfügbar unter <[http://www.un.org/Docs/sc/committees/Liberia3/1532\\_guide.pdf](http://www.un.org/Docs/sc/committees/Liberia3/1532_guide.pdf)>
- Sanktionsliste zu Reisesanktionen bezüglich Liberia, online verfügbar unter  
<[http://www.un.org/Docs/sc/committees/Liberia3/1521\\_list.htm](http://www.un.org/Docs/sc/committees/Liberia3/1521_list.htm)>; Prozeduren zur Aktualisierung der Sanktionsliste, online verfügbar unter  
<[http://www.un.org/Docs/sc/committees/Liberia3/1521tbl\\_proc.pdf](http://www.un.org/Docs/sc/committees/Liberia3/1521tbl_proc.pdf)>

#### Demokratische Republik Kongo:

- S/2004/551 vom 15.07.2004, Report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo, in accordance with paragraph 10 of Security Council resolution 1533 (2004)
- S/2005/30 vom 25.01.2005, Report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo
- Homepage der Sanktionsausschüsse, online verfügbar unter  
<<http://www.un.org/Docs/sc/committees/INTRO.htm>>.
- Homepage des CTC, online verfügbar unter  
<<http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/index.html>>

#### Generalsekretär

- Office of the Spokesman for the Secretary-General: Use of Sanctions Under Chapter VII of the UN Charter, online verfügbar unter <<http://www.un.org/News/oss/sanction.htm>>
- S/22366 vom 20.03.1991, Letter Dated 20 March 1991 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council
- A/47/277 – S/24111 vom 17.06.1992, An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping
- A/50/60 – S/1995/1 vom 03.01.1995, Supplement to an Agenda for Peace; online verfügbar unter: <<http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>>
- S/1998/103 vom 05.02.1998: Third Report of the Secretary-General on the Situation in Sierra Leone

- S/1999/957 vom 08.09.1999, Report of the Secretary-General to the Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflict
- S/2000/208 vom 10.03.2000, Report of the Secretary-General pursuant to Paragraphs 28 and 30 of Resolution 1284 (1999) and Paragraph 5 of Resolution 1281 (1999)
- A/54/2000 vom 27.03.2000, We the Peoples: The Role of the United Nations in the Twenty-First Century. Report of the Secretary-General
- S/2000/520 vom 01.06.2000, Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 5 of Security Council resolution 1281 (1999)
- S/2001/1215 vom 18.12.2001, Report of the Secretary-General on the humanitarian implications of the measures imposed by the Security Council resolutions 1267 (1999) and 1333 (2000) on the territory of Afghanistan under Taliban control
- S/2003/793 vom 05.08.2003, Report of the Secretary-General in pursuance of paragraph 19 of resolution 1478 (2003) concerning Liberia
- A/58/1 vom 28.08.2003, Report of the Secretary-General on the work of the Organization
- A/59/1 vom 20.08.2004, Report of the Secretary-General on the work of the Organization
- A/59/565 vom 02.12.2004, Note by the Secretary-General
- S/2005/86 vom 11.02.2005, Progress Report of the Secretary-General on ways to combat subregional and cross-border problems in West Africa

### **Generalversammlung**

- A/RES/59/45 vom 16.12.2004
- A/57/33 vom 05.04.2002, Report of the Special Committee on the Charter of the United Nations and on the Strengthening of the Role of the Organization
- A/58/33 vom 17.04.2003, Report of the Special Committee on the Charter of the United Nations and on the Strengthening of the Role of the Organization
- A/59/33 vom 08.04.2004, Report of the Special Committee on the Charter of the United Nations and on the Strengthening of the Role of the Organization

### **Wirtschafts- und Sozialrat ECOSOC**

- E/CN.4/Sub.2/2000/33 vom 21.06.2000, The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights. Working Paper prepared by Mr. Marc Bossuyt ("Bossuyt Report")

### **Ständige UN-Hilfsorganisationen**

- United Nations Development Programme (UNDP), Human Development Report 2004, online verfügbar unter <[http://hdr.undp.org/reports/global/2004/pdf/hdr04\\_HDI.pdf](http://hdr.undp.org/reports/global/2004/pdf/hdr04_HDI.pdf)>.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Sanctions Assessment Handbook, New York 2004, S.1. Online verfügbar unter <<http://www.humanitarianinfo.org/sanctions/handbook/index.htm>>.

### **Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel**

- A/59/565 vom 02.12.2004, A more secure world: our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change

### **Pressemitteilungen**

- SG/SM/7625 vom 15.11.2000

### **3. Sekundärliteratur**

Al-Khasawneh, Bisher H.: The Experience of Article 50 – The Middle East, in: Gowlland-Debbas, Vera (Hrsg.): United Nations Sanctions and International Law, Den Haag 2001, S. 324-334

Ali, Mohamed M./Shah, Iqbal H.: Sanctions and childhood mortality in Iraq, in: The Lancet, Heft 22/2000, S. 1851-1857

Alting von Geusau, Frans A.M.: Recent an Problematic: The Imposition of Sanctions by the UN Security Council, in: Genugten, William J.M. van/Groot, Gerard A. de (Hrsg.): United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects; Especially in the Field of Human Rights. A Multi-Disciplinary Approach, Antwerpen/Groningen/Oxford 1999, S.1-18

Angelet, Nicolas: International Law Limits to the Security Council, in: Gowlland-Debbas, Vera (Hrsg.): United Nations Sanctions and International Law, Den Haag 2001, S. 71-82

Angell, David J. R./Fowler, Robert: Case Study: Angola Sanctions, in: McRae, Rob/Hubert, Don (Hrsg.): Human Security and the New Diplomacy. Protecting People, Promoting Peace. Montreal/Kingston/London/Ithaca 2001, S. 190-198

Angell, David J. R.: The Angola Sanctions Committee, in: Malone, David M. (Hrsg.): The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century, Boulder/London 2004, S. 195-204

Baldwin, David A.: Economic Statecraft. Princeton 1985

Bauer, Andreas F.: Effektivität und Legitimität. Die Entwicklung der Friedenssicherung durch Zwang nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen unter besonderer Berücksichtigung der neueren Praxis des Sicherheitsrates, Berlin 1996

Bennis, Phyllis/Halliday, Denis J., interviewed by David Barsamian: Iraq: The Impact of Sanctions and US Policy, in: Arnove, Anthony (Hrsg.): Iraq under Siege. The Deadly Impact of Sanctions and War. Cambridge, Massachusetts 2000

Bergeijk, Peter A.G. van: Economic Sanctions: Why do they succeed, why do they fail?, in : van Genugten, William J.M./de Groot, Gerard A. (Hrsg.): United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects; Especially in the Field of Human Rights. A Multi-Disciplinary Approach, Antwerpen/Groningen/Oxford 1999, S. 97-111

Bergstermann, Sabine: Die UN-Sanktionen gegen den Irak: Internationale Beuge- oder Strategemaßnahmen?, München 2003

Berman, Eric G.: Sanctions Against the Genocidaires: Experiences of the 1998 UN International Commission of Inquiry, in: Brzoska, Michael: Smart Sanctions: The Next Steps, Baden-Baden 2001, S. 163-178

Bethlehem, Daniel: Regional Interface Between Security Council Decisions and Member Implementation: The Example of the European Union, in: Gowlland-Debbas, Vera (Hrsg.): United Nations Sanctions and International Law, Den Haag 2001, S. 291-305

Bondi, Loretta: Arms Embargos: In Name Only?, in: Cortright, David/Lopez, George A. (Hrsg.): Smart Sanctions. Targeting Economic Statecraft, Lanham/London 2002, S. 109-123

Brzoska, Michael: Der Schatten Saddams. Die Vereinten Nationen auf der Suche nach zielgerichteten Sanktionen, in: Vereinte Nationen 2/2001

Brzoska, Michael, Design and Implementation of Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions. Results of the "Bonn-Berlin"-Process, Bonn 2001

Brzoska, Michael: Putting More Teeth in Arms Embargos, in: Cortright, David/Lopez, George A. (Hrsg.): Smart Sanctions. Targeting Economic Statecraft, Lanham/London 2002, S. 125-144

Brzoska, Michael (Hrsg.): Smart Sanctions: The Next Steps, Baden-Baden 2001

Burci, Gian Luca: Interpreting the Humanitarian Exceptions through the Sanctions Committee, in: Gowlland-Debbas, Vera (Hrsg.): United Nations Sanctions and International Law, Den Haag 2001, S. 143-154

Burci, Gian Luca: The Indirect Effects of United Nations Sanctions on Third States: The Role of Article 50 of the UN Charter, in: Yusuf, Abdulqawi A. (Hrsg.), African Yearbook of International Law, Den Haag 1995, S. 157-171

Burns, Richard Dean (Hrsg.): Encyclopedia of Arms Control and Disarmament, Bd. 3, New York 1993, S. 1409

Butchkov, Petar/Kovatcheva, Nadejda/Raytcheva, Rossitza: The Economic and Political Effects of the „Yugo-Sanctions“ on Neighbouring Bulgaria, in: Genugten, William J.M. van/Groot, Gerard A. de (Hrsg.): United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects; Especially in the Field of Human Rights. A Multi-Disciplinary Approach, Antwerpen/Groningen/Oxford 1999, S. 35-47

Cameron, Iain: UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights, in: Nordic Journal of International Law, Heft 2/2003, S. 159-214

Clawson, Patrick: Sanctions as Punishment, Enforcement, and Prelude to Further Action, in: Ethics and International Affairs, Heft 1/1993

Conlon, Paul: United Nations Sanctions Management: A Case Study of the Iraq Sanctions Committee, 1990-1994, Ardsley 2000

Conroy, Richard W.: The UN Experience with Travel Sanctions: Selected Cases and Conclusions, in: Cortright, David/Lopez, George A. (Hrsg.): Smart Sanctions. Targeting Economic Statecraft, Lanham/London 2002, S. 145-169

Cortright, David/Lopez, George A.: Containing Iraq: Sanctions Worked, in: Foreign Affairs, Heft 4/2004, S. 90-103

Cortright, David/Lopez, George A.: Introduction: Assessing Smart Sanctions: Lessons from the 1990s, in: Cortright, David/Lopez, George A. (Hrsg.): Smart Sanctions. Targeting Economic Statecraft, Lanham/London 2002

Cortright, David/Lopez, George A.: Sanctions And The Search For Security. Challenges to UN Action, Boulder/London 2002

Cortright, David/Lopez, George A./Rogers, Elizabeth S.: Targeted Financial Sanctions: Smart Sanctions That Do Work, in: Cortright, David/Lopez, George A. (Hrsg.): Smart Sanctions. Targeting Economic Statecraft, Lanham/London 2002, S. 23-40

Cortright, David/Lopez, George A.: The Sanctions Decade. Assessing UN Strategies in the 1990s, Boulder/London 2000

Cortright, David/Lopez, George A./Conroy, Richard W.: Are Travel Sanctions Smart? A Review of Theory and Practice, in: Brzoska, Michael: Smart Sanctions: The Next Steps, Baden-Baden 2001, S. 179-193

Craven, Matthew: Humanitarianism and the Quest for Smarter Sanctions, in: European Journal of International Law, Heft 1/2002, S. 43-61

Czaplinksi, Wladyslaw: The Position of States Specially Affected by Sanctions in the Meaning of Article 50 of the United Nations Charter – The Experience of Central and Eastern Europe, in: Gowlland-Debbas, Vera (Hrsg.): United Nations Sanctions and International Law, Den Haag 2001, S. 335-347

Damrosch, Lori Fisler: The Collective Enforcement of International Norms Through Economic Sanctions, in: Ethics and International Affairs, Heft 1/1994

Devin, Julia/Dashti-Gibson, Jaleh: Sanctions in the Former Yugoslavia: Convolutioned Goals and Complicated Consequences. In: Weiss, Thomas G./Cortright, David/Lopez, George A./Minear, Larry (Hrsg.): Political Gain and Civilian Pain. Humanitarian Impacts of Economic Sanctions, Lanham/Oxford 1997, S. 149-187

Doxey, Margaret: International Sanctions, A Framework for Analysis with Special Reference to the UN and Southern Africa, in: International Organization, Heft 3/1972

Doxey, Margaret P.: United Nations Economic Sanctions: Minimizing Adverse Effects on Nontarget States, in: Cortright, David/Lopez, George A. (Hrsg.): Smart Sanctions. Targeting Economic Statecraft, Lanham/London 2002, S. 183-200

Drezner, Daniel W.: Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When Is Cooperation Counterproductive?, in: International Organization, Heft 1/2000, S. 73-102

Duard, John: Judicial Review of Sanctions, in: Gowlland-Debbas Vera (Hrsg.): United Nations Sanctions and International Law, Den Haag 2001, S. 83-91

Eitel, Tono: Reform of the United Nations Sanctions Regime, in: Schorlemer, Sabine von (Hrsg.): Praxishandbuch UNO, Berlin/Heidelberg 2003, S. 707-714

Elliott, Kimberly Ann: Analyzing the Effects of Targeted Sanctions, in: Cortright, David/Lopez, George A. (Hrsg.): Smart Sanctions. Targeting Economic Statecraft, Lanham/London 2002, S. 171-182

Elliott, Kimberly Ann: The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty?, in: International Security, Heft 1/1998, S. 50-65

Fossen, Anthony van: Money Laundering, Global Financial Instability, and Tax Havens in the Pacific Islands, in: The Contemporary Pacific, Heft 2/2003, S. 237-275

Frowein, Jochen Abr./Krisch, Nico: Introduction to Chapter VII, in: Simma, Bruno (Hrsg.): The Charter of the United Nations - A Commentary, Oxford / New York 2002, S. 702-716

Galtung, Johan: On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia, in: World Politics, Heft 3/1967, S. 378 – 416

Gareis, Sven Bernhard/Varwick, Johannes: Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen, Bonn 2003

Gibbons, Elizabeth D.: Sanctions in Haiti. Human Rights and Democracy under Assault, Westport 1999

Gowlland-Debbas, Vera: UN Sanctions and International Law: An Overview, in: Gowlland-Debbas, Vera (Hrsg.): United Nations Sanctions and International Law, Den Haag 2001

Graham-Brown, Sarah: Sanctioning Saddam. The Politics of Intervention in Iraq, New York 1999

Haass, Richard N.: Sanctioning Madness, in: Foreign Affairs, Heft 6/1997, S. 74-85

Hagn, Julia: Der Irak-Konflikt. Das UN-System kollektiver Sicherheit auf dem Prüfstand, München 2004

Hecking, Hans-Peter: Liberias Traum von Freiheit, in: Herder Korrespondenz, Heft 9/2004, S. 473-477

Hoskins, Eric: The Humanitarian Impacts of Economic Sanctions and War in Iraq, in: Weiss/Cortright/Lopez/Minear (Hrsg.), Political Gain and Civilian Pain. Humanitarian Impacts of Economic Sanctions, Lanham/Oxford 1997, S. 91-147.

Hufbauer, Gary Clyde/Schott, Jeffrey J./Elliott, Kimberly Ann: Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy, Washington, D.C. 1990

Jonge Oudraat, Chantal de: UN Sanction Regimes and Violent Conflict, in: Crocker, Chester A./Hampson, Fen Osler/Aall, Pamela (Hrsg.): Turbulent Peace. The Challenges of Managing International Conflict, Washington D.C. 2001, S. 323-351

Kaul, Hans-Peter: Die Sanktionsausschüsse des Sicherheitsrates. Ein Einblick in Arbeitsweise und Verfahren, in: Vereinte Nationen, Heft 3/1996, S. 96-103

Knight, W. Andy: The United Nations And Arms Embargos, Lewiston/Queenston 1998

Köchler, Hans: Neue Wege der Demokratie. Demokratie im globalen Spannungsfeld von Machtpolitik und Rechtsstaatlichkeit, Wien 1998

Kulesa, Manfred/Starck, Dorothee: Frieden durch Sanktionen? Empfehlungen für die deutsche Politik, Bonn 1997

Kulesa, Manfred: Von Märchen und Mechanismen. Gefahren und Chancen der Sanktionen des Sicherheitsrats, in: Vereinte Nationen, Heft 3/1996, S. 89-96

Lamnek, Siegfried: Sanktion, in: Endruweit, Günter/Trommsdorff, Gisela: Wörterbuch der Soziologie, Stuttgart, 2002, S. 464

Lapidoth, Ruth: Some Reflections on the Law and Practice Concerning the Imposition of Sanctions by the Security Council, in: Archiv des Völkerrechts, Bd. 30, 1992, S. 114-127

Licht, Sonja: The Use of Sanctions in Former Yugoslavia, in: Cortright, David/Lopez, George A.: Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?, Boulder 1995, S. 153-160

Luck, Edward C.: Arms Embargos and the UN Security Council, in: Brzoska, Michael: Smart Sanctions: The Next Steps, Baden-Baden 2001, S. 115-134

Malone, David: Decision-Making in the UN Security Council. The Case of Haiti, 1990-1997, Oxford/New York 1998

Martin, Lisa L.: Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions, New York 1992

Niblock, Tim: „Pariah States“ & Sanctions in the Middle East. Iraq, Libya, Sudan, Boulder 2001

Oette, Lutz : A Decade of Sanctions against Iraq : Never Again ! The End of Unlimited Sanctions in the Recent Practice of the UN Security Council, European Journal of International Law, Heft 1/2002, S. 93-103

Oette, Lutz: Die Vereinbarkeit der vom Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UN-Charta verhängten Wirtschaftssanktionen mit den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht, Frankfurt am Main 2003

Opitz, Peter: Das UN-System kollektiver Sicherheit, in: Opitz, Peter (Hrsg.): Die Vereinten Nationen. Geschichte, Struktur, Perspektiven, München <sup>4</sup>2002

Osteneck, Kathrin: Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, Heidelberg 2004

Paech, Norman/Stuby, Gerhard: Völkerrecht und Machtpolitik in den internationalen Beziehungen, Hamburg 2001

Patterson, Jack T.: The Political and Moral Appropriateness of Sanctions, in: Cortright, David/Lopez, George A.: Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?, Boulder 1995, S. 89-96

Pierce, Albert C.: Just War Principles and Economic Sanctions, in: Ethics & International Affairs, Heft 1/1996

Pilger, John: Collateral Damage, in: Arnone, Anthony (Hrsg.): Iraq under Siege. The Deadly Impact of Sanctions and War. Cambridge, Massachusetts 2000, S. 59-65

Poeschke, Olaf: Politische Steuerung durch Sanktionen? Effektivität, Humanität, völkerrechtliche Aspekte, Wiesbaden 2003

Preeg, Ernest H.: Feeling Good or Doing Good with Sanctions: Unilateral Economic Sanctions and the U.S. National Interest, Washington 1999

Reid, Natalie/Eckert, Sue E./Chopra, Jara/Biersteker, Thomas J.: Targeted Financial Sanctions: Harmonizing National Legislation and Regulatory Practices, in: Cortright, David/Lopez, George A. (Hrsg.): Smart Sanctions. Targeting Economic Statecraft, Lanham/London 2002, S. 65-86

Reuther, David E.: UN Sanctions Against Iraq, in: Cortright, David/Lopez, George A.: Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?, Boulder 1995, S. 121 – 139

Rittberger, Volker: Transnationale Unternehmen in Gewaltkonflikten, in: Friedens-Warte, Heft 1-2/2004, S. 15-34

Rudolf, Peter: Macht ohne Moral? Zur ethischen Problematik internationaler Wirtschaftssanktionen, in: Die Friedens-Warte, Heft 4/1997

Schaller, Christian: Internationales Sanktionsmanagement im Rahmen von Artikel 41 der UN-Charta, Baden-Baden 2003

Simons, Geoff: Imposing Economic Sanctions. Legal Remedy or Genocidal Tool?, London/Sterling 1999

Sponeck, Hans Christof Graf von: Politisch wirkungslos und menschlich eine Katastrophe, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 11/2001, S. 1353-1358

Starck, Dorothee: Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen in Anbetracht ihrer Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung, Berlin 2000

Tamm, Ingrid J.: Dangerous Appetites: Human Rights Activism and Conflict Commodities. In: Human Rights Quarterly, Heft 3/2004, S. 687-704

The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies: Targeted Financial Sanctions. A Manual for Design and Implementation, Providence 2001

Tostensen, Arne/Bull, Beate: Are Smart Sanctions Feasible?, in: World Politics, Heft 3/2002, S. 373-403

Volger, Helmut: Mehr Partizipation nicht erwünscht. Der Bericht des Cardoso-Panels über die Reform der Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft, in: Vereinte Nationen, Heft 1/2005, S. 12-18

Wallenstein, Peter/Staibano, Carina (Hrsg.): International Sanctions. Between Wars und Words in the Global System, London 2005

Wallenstein, Peter/Staibano, Carina/Eriksson, Mikael (Hrsg.): Making Targeted Sanctions Effective. Guidelines for the Implementation of UN Policy Options, Uppsala 2003

Wallenstein, Peter/Staibano, Carina/Eriksson, Mikael: UN Sanctions against Iraq: Lessons Learned. Uppsala 2005

Walsum, Peter van: The Iraq Sanctions Committee, in: Malone, David M. (Hrsg.): The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century, Boulder/London 2004, S. 191-193

Weber, Klaus (Hrsg.): Creifelds Rechtswörterbuch, München <sup>18</sup>2004

Weiss, Thomas G./Cortright, David/Lopez, George A./Minear, Larry: Economic Sanctions and Their Humanitarian Impacts: An Overview, in: dies. (Hrsg.): Political Gain and Civilian Pain. Humanitarian Impacts of Economic Sanctions, Lanham/Oxford 1997, S. 15-34

Werthes, Sascha: Probleme und Perspektiven von Sanktionen als politisches Instrument der Vereinten Nationen, Münster 2003

Winkler, Adam: Just Sanctions, in: Human Rights Quarterly, Heft 1/1999

Zaidi, Sarah: Humanitarian Effects of the Coup and Sanctions in Haiti, in: Weiss, Thomas G./Cortright, David/Lopez, George A./Minear, Larry (Hrsg.): Political Gain and Civilian Pain. Humanitarian Impacts of Economic Sanctions, Lanham/Oxford 1997, S. 189-212

#### 4. Internetbeiträge

Feil, Scott R.: Preventing Genocide: How early Use of Force Might Have Succeeded in Rwanda. A Report to the Carnegie Mission on Preventing Deadly Conflict, New York 1998, unter <<http://wwics.si.edu/subsites/ccpdc/pubs/rwanda/rwanda.htm>>

Financial Action Task Force, Homepage unter <<http://www.fatf-gafi.org>>

Garfield, Richard: Morbidity and Mortality among Iraqi Children from 1990 to 1998: Assessing the Impact of Economic Sanctions, unter <[http://www.fourthfreedom.org/Applications/cms.php?page\\_id=#7generalfindings](http://www.fourthfreedom.org/Applications/cms.php?page_id=#7generalfindings)>

Global Witness: A Rough Trade: The Role of Diamond Companies and Governments in the Angolan Conflict, unter <<http://www.globalwitness.org/reports/show.php/en.00013.html>>

Hufbauer, Gary Clyde: Trade as a Weapon. Paper for the Fred J. Hansen Institute for World Peace, April 1999, unter <<http://www.iie.com/publications/papers/hufbauer0499.htm>>

Interlaken Prozess, Working Group 1: Targeting of Financial Sanctions, in: Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs, Second Interlaken Seminar on Targeting United Nations Financial Sanctions, Interlaken 1999; unter <[http://www.smartsanctions.ch/int2\\_papers.htm](http://www.smartsanctions.ch/int2_papers.htm)>

Interlaken-Prozess, Working Group 2: Model Law, Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs, Second Interlaken Seminar on Targeting United Nations Financial Sanctions, Interlaken 1999; unter <[http://www.smartsanctions.ch/int2\\_papers.htm](http://www.smartsanctions.ch/int2_papers.htm)>

Interlaken Prozess, Working Group 3: Building Blocks and Definitions, Swiss Federal Office for Foreign Affairs, Second Interlaken Seminar on Targeting United Nations Financial Sanctions, Interlaken 1999; unter <[http://www.smartsanctions.ch/int2\\_papers.htm](http://www.smartsanctions.ch/int2_papers.htm)>

Interpol, Pressemitteilung vom 08.11.2004, unter <<http://www.interpol.com/Public/ICPO/PressReleases/PR2004/PR200435.asp>>

Jeker, Rolf, Chairman's Report, Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs, Second Interlaken Seminar on Targeting United Nations Financial Sanctions, Interlaken 1999; unter <[http://www.smartsanctions.ch/int2\\_papers.htm](http://www.smartsanctions.ch/int2_papers.htm)>

Kimberley Process, Pressemitteilung vom 09.07.2004, unter <<http://www.kimberleyprocess.com>>

Minear, Larry/ Cortright, David/Wagler, Julia/Lopez, George A./Weiss, Thomas G.: Toward More Humane and Effective Sanctions Management: Enhancing the Capacity of the United Nations System, 1998, unter <[http://www.reliefweb.int/ocha\\_ol/pub/misc/index.html](http://www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/misc/index.html)>

Perspective vom 5. Februar 2001, "France's Stance on Sanctions Viewed as Affront to Liberians", unter <<http://www.theperspective.org/france.html>>

Smillie, Ian/Gberie, Lansana/Hazleton, Ralph: The Heart of the Matter – Sierra Leone, Diamonds and Human Security, Ottawa 2000, unter <<http://pacweb.org/e/index.php?option=content&task=view&id=42&Itemid=65>>

Stremlau, John: Sharpening International Sanctions: Toward a Stronger Role for the United Nations, New York 1996, unter <<http://www.wilsoncenter.org/subsites/ccpdc/pubs/sum/frame.htm>>

Wassenaar Arrangement, Pressemitteilung der Plenarsitzung vom 12.12.2002, unter [http://www.wassenaar.org/docs/public\\_statement\\_021212.htm](http://www.wassenaar.org/docs/public_statement_021212.htm)

Wassenaar Arrangement, Statement of Understanding on Control of Non-Listed Dual-Use Items, unter [http://www.wassenaar.org/2003Plenary/SOU\\_CatchALL.htm](http://www.wassenaar.org/2003Plenary/SOU_CatchALL.htm)

Wassenaar Arrangement, Ziele und Arbeitsweise, unter <http://www.wassenaar.org/docs/talkpts.html>

## **5. Presseartikel**

AFP, Suspendierungen in UN-Korruptionsaffäre, Süddeutsche Zeitung vom 09.02.2005, S.8.

Bitala, Michael: „Des Teufels Generäle“, Süddeutsche Zeitung vom 01.03.2005, S. 3

Mascolo, Georg: „Oil for Food“ – Alptraum einer Weltbehörde, Spiegel online vom 17.11.2004, online verfügbar unter <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,328326,00.html>

Reuters, „U.N. Terror Blacklist Poses Challenge for Interpol“, Reuters vom 10.01.2005, online verfügbar unter <http://www.globalpolicy.org/empire/terrorwar/un/2005/0110unblacklist.htm>

Richter, Nicolaus: Die zwei Wahrheiten des Mister Duelfer, Süddeutsche Zeitung vom 08.10.2004, S. 2

Thielke, Thilo: Der vergessene Krieg, Der Spiegel, Heft 5/2005, S. 96-98

Ulrich, Stefan: Misswirtschaft bei den UN. Bericht rügt ehemaliges Öl-für-Lebensmittel-Programm, Süddeutsche Zeitung vom 11.01.05, S. 8

Ulrich, Stefan: Schmierige Geschäfte, Süddeutsche Zeitung vom 05./06.02.2005, S. 1

Ulrich, Stefan/Fried, Nico: UN versprechen Auskunft über jede Spende, Süddeutsche Zeitung vom 12.01.2005, S. 1