

Urteile und auch die Anklageschriften zuzugreifen. Aber eine solche Internetsuche ist mühsam; sie vermag auch nicht die systematischen Zusammenhänge zu klären.

Es ist diese Lücke, die durch das Werk von Jones in vorbildlicher Weise geschlossen wird. Mit einem Nachtrag (Update) umspannt es den Zeitraum bis zum Juli 1999, erfaßt also alle in den Anfangsjahren ergangenen Grundsatzentscheidungen. In erster Linie verfolgt der Verfasser die Absicht, den Leser über die bisherige Praxis der beiden Instanzen präzise zu unterrichten, anstatt umfangreiche eigene Überlegungen kritischer oder lobender Art mitzuteilen. Demzufolge ist ein Handbuch von höchstem Informationswert entstanden, das den Leser in verlässlicher Weise mit dem Stand der Rechtsentwicklung vertraut macht.

In einem ersten Teil werden mit den wichtigsten Einzelheiten in Kurzform der Sachverhalt und die Prozeßgeschichte jedes bisher von den beiden Gerichten behandelten Einzelfalls wiedergegeben. Den zweiten Teil bildet eine nach Art des deutschen Kommentars aufbereitete Erläuterung der einzelnen Artikel des Statuts des Jugoslawien-Gerichtshofs sowie der Bestimmungen der Verfahrensordnung. Zu jeder der Vorschriften finden sich zunächst zweckentsprechende knappe Hinweise auf die Entstehungsgeschichte. In der Hauptsache zieht der Verfasser sodann vor allem die bisher ergangenen Entscheidungen wie auch die Anklageschriften heran, wobei er es in der Regel nicht bei einem dünnen Verweis bewenden läßt. Vielmehr werden meist die wichtigsten Abschnitte dieser Dokumente zitiert. Gerade dadurch gewinnt das Werk an Wert für den Benutzer, dem nicht zugemutet wird, den Texten nachzujagen, wo immer er sie auch finden mag, sondern der sogleich mit der entsprechenden Originaläußerung konfrontiert wird. Verbleiben Zweifel, so ist es dem Benutzer ja stets unbenommen, diese anhand des im Internet verfügbaren Wortlauts des jeweiligen Rechtsakts zu klären. Der Verfasser verzichtet im übrigen nicht durchweg auf weitergehende Erläuterungen, sondern versucht, soweit notwendig, die Regeln des Statuts in den Kontext der Entwicklung des Völkerstrafrechts einzubetten und insoweit dann auch die wichtigsten Stimmen aus der Literatur zu Wort kommen zu lassen.

Im dritten Teil wird das gleiche Verfahren auf das Statut des Rwanda-Gerichtshofs und dessen Verfahrensordnung angewendet. Eine sorgfältig zusammengestellte Bibliographie, in der auch zahlreiche deutsche Abhandlungen erscheinen, sowie ein ausführlicher Index runden den Band ab.

Dem Verfasser ist eine hervorragende Leistung gelungen. Das Werk wird nicht nur von denjenigen geschätzt werden, die als Richter, Mitglieder der Anklagebehörde oder Anwälte an Strafverfahren vor den beiden internationalen Gerichten beteiligt sind, sondern ist auch für die wissenschaftliche Arbeit von hohem Nutzen, weil sich der Benutzer stets mit einem kurzen Blick über den Stand der Rechtsentwicklung zu informieren vermag. Es bleibt zu hoffen, daß im Laufe der Jahre durch Neuaufgaben der Anschluß an die Rechtsentwicklung sichergestellt wird.

CHRISTIAN TOMUSCHAT □

Conlon, Paul: United Nations Sanctions Management: A Case Study of the Iraq Sanctions Committee, 1990-1994

Ardslay, N.Y.: Transnational Publishers 2000
220 S., 115,- US-Dollar

Starck, Dorothee: Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen in Anbetracht ihrer Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung. Grenzen der Kompetenzen des Sicherheitsrates am Beispiel der Maßnahmen gegen den Irak und die Bundesrepublik Jugoslawien

Berlin: Duncker & Humblot 2000
476 S., 184,- DM

Mehr als zehn Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs beherrschen seine Auswirkungen immer noch die internationale Politik. Die Frage der Sanktionen gegen Irak nimmt dabei eine zentrale Rolle ein. Immer wieder hat sich der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit ihnen beschäftigt, sie bestätigt oder modifiziert und weiterentwickelt. Viel wurde im vergangenen Jahrzehnt über Sanktionen nachgedacht, diskutiert und veröffentlicht. Doch noch immer ist dies ein junges Instrument der internationalen Praxis. Jeder Beitrag, der hilft, seine Möglichkeiten und Grenzen besser zu verstehen, ist willkommen. Paul Conlon und Dorothee Starck liefern solche Beiträge.

Conlon läßt uns einen Blick auf die ersten Jahre des Irak-Sanktionsregimes werfen, der einzigartig ist. Er war Mitarbeiter des Sekretariats des Irak-Sanktionsausschusses von 1990 bis Anfang 1995; seine Untersuchung stützt er in breitem Umfang auf interne Dokumente und Kenntnisse. Das, was dem UN-Sekretariat, Mitgliedstaaten und Datenschützern Sorge bereiten muß, nämlich die umfassende Verwertung vertraulichen Insider-Wissens, gerät zum einzigartigen Gewinn für den Leser. Conlon öffnet die Tür zu einer verschlossenen Welt. Wenige UN-Gremien halten ihre Arbeit so exzessiv abgeschottet wie die Sanktionsausschüsse. Und dies, obwohl viele Staaten unmittelbare wirtschaftliche Interessen mit dieser Arbeit verbinden. Nach der Lektüre kann man Conlon nur zustimmen, daß diese Besessenheit mit der Geheimhaltung dem Irak-Ausschuß letztlich schadete. Transparenz deckt Schwächen auf, zwingt zur Rechenschaftslegung und ermöglicht die rechtzeitige Korrektur von Fehlentwicklungen. Conlons Buch schafft solche Transparenz und wird damit zur Pflichtlektüre für jeden, der sich mit der Frage beschäftigt, wie die Sanktionsregime der Vereinten Nationen verwaltet werden sollten.

Conlon kommt zu dem Ergebnis, daß der Irak-Sanktionsausschuß versagt hat. Den Grund dafür sieht er letztlich im Desinteresse der Sicherheitsratsmitglieder und des UN-Sekretariats. Zu oft hätten in der Entscheidungspraxis sachfremde Erwägungen der politischen Taktik und der Exportförderung überwogen. Systematisch führt er den Leser zu diesem Resümee, indem er die Schwächen im organisatorischen Bereich, bei der inhaltlichen Schwerpunktsetzung und bei der Durchsetzung der Entscheidungen offenlegt.

Als wesentliche Kritikpunkte im Organisations-

bereich führt er auf: Identität der Mitgliedschaft im Sicherheitsrat und im Sanktionsausschuß; dadurch Besetzung mit als Generalisten in der bilateralen Diplomatie geprägten Staatenvertretern ohne Verständnis und Qualifikation für die oft sehr komplizierten, technischen Fragen im Ausschuß; unzureichende personelle und materielle Ausstattung des UN-Sekretariats sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht (auch hier diplomatische Generalisten statt Sachkenner); Einstimmigkeitsprinzip mit der Folge einer schwerfälligen und langwierigen Entscheidungsfindung mit mitunter nichtssagenden oder widersprüchlichen Ergebnissen; umfassende Geheimhaltung aller Teile der Ausschubarbeit, die zu Miß- und Unverständnis geführt, Spekulation und Frustration über eine nicht nachvollziehbare, vermeintlich willkürliche Entscheidungspraxis verursacht und damit die Akzeptanz seiner Arbeit unterlaufen habe. Bei der inhaltlichen Arbeit stellt Conlon die Dominanz der westlichen Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats USA, Großbritannien und Frankreich – der sogenannten P-3 – heraus. Diese bestimmten im wesentlichen die Arbeit des Ausschusses und folgten dabei auch Zielen ihrer jeweiligen nationalen politischen Agenda. Vor allem im Bereich der humanitären Ausnahmegenehmigungen, der mit Abstand Schwerpunkt der Ausschubarbeit sei, bilde sich Widerstand anderer Delegationen insbesondere aus dem Kreis der Blockfreien gegen diese Vorherrschaft. Er manifestiere sich in einem exzessiven Genehmigungsverlangen, das teilweise kontraproduktiv und absurd sei. Conlon nennt als Beispiele etwa Anträge auf Einzellieferungen von 4 Millionen Bleistiften, 10 Millionen Kugelschreibern, 36 Tonnen Graphit zur Bleistift-Herstellung oder 40 Millionen Bleistiftspitzern. Letztlich gehe es weniger um die humanitäre Sache als um den Ausdruck des politischen Unbehagens mit dem Sanktionsregime und seiner Verwaltung. Andere Aufgaben des Sanktionsausschusses seien dagegen zurückgetreten. Bei Staatenanfragen nach Interpretation der Resolutionen und Unterstützungsbitten gemäß Artikel 50 der UN-Charta – der den nicht unmittelbar am Konflikt beteiligten, aber durch die Durchführung von Zwangsmaßnahmen geschädigten Staaten Erleichterung verschaffen soll – sei der Ausschuß nicht wirklich hilfreich gewesen.

Die größte Schwachstelle sieht Conlon jedoch im Bereich der Durchsetzung des Sanktionsregimes. Auch wenn die konkrete Umsetzung Aufgabe der Staaten sei, komme dem Ausschuß eine leitende und koordinierende Rolle zu; die aber habe er vollständig ignoriert. Vor offensichtlichem Mißbrauch humanitärer Anträge habe man die Augen verschlossen. Hinweisen auf Sanktionsverletzungen sei man nur widerwillig und ohne entschiedenen Aufklärungswillen nachgegangen. Der Ausschuß sei von einem sehr primitiven bilateralen Verständnis der Handelsbeziehungen ausgegangen und habe an der Realität der komplexen Verflechtungen der Weltwirtschaft vorbei gearbeitet. Seine Beobachtungen führen Conlon zu einer Reihe konkreter Empfehlungen, wie in Zukunft Sanktionsregime ausgestaltet sein sollten.

Das Buch Conlons ist kompakt, spannend und gut lesbar. Konkrete Beispiele veranschauli-

chen die Darstellung. Der bisher mit Sanktionsfragen nicht vertraute Leser hätte allerdings von einer kurzen Vorstellung der einschlägigen Regelungen der Resolutionen des Sicherheitsrats sowie von erläuterndem Anschauungsmaterial im Anhang (zum Beispiel Antragsformulare für humanitäre Lieferungen, Muster-Genehmigungsschreiben) profitiert. Bedauerlich ist das Fehlen eines Ausblicks auf die Entwicklung seit 1994. Hier gab es gerade in den vom Autor bemängelten Feldern erfreuliche Fortschritte. Angesichts des Abschlusses der Arbeit im Jahre 2000 wäre ein solcher Ausblick erforderlich gewesen. So entsteht ein statischer Eindruck. Bereits unmittelbar nach dem Ausscheiden Conlons aus dem UN-Sekretariat gab es jedoch Bewegung. Mit konkreten Maßnahmen wurde die Transparenz der Ausschubarbeit verbessert. Die Verabschiedung des Export-Import-Kontrollmechanismus für den Zeitpunkt nach der Aufhebung der Sanktionen ist ein höchst konkreter Beitrag zur Ausbalancierung der Bedürfnisse des Handelsflusses und der Verhinderung unzulässiger Aufrüstung. Die Erarbeitung von Verfahrensregeln zur Umsetzung der Resolution 986 (Oil for food) war ein Meilenstein auf dem Weg der humanitären Versorgung der Zivilbevölkerung. Dies zeigt, daß der Ausschuß in gewissem, wenn auch sehr beschränkten Umfang lernfähig ist.

Im Kern beeinträchtigt dieses Manko allerdings nicht den Wert der Ausführungen von Conlon. Sein Buch ist ein Leuchtturm an präziser Sachkenntnis und nüchterner Faktenpräsentation in einer Diskussion, die häufig genug durch Spekulationen, Mutmaßungen, politische Wunschvorstellungen und moralisierende Verurteilungen geprägt ist – wofür der Sanktionsausschuß wegen der fehlenden Transparenz seiner Arbeit Mitverantwortung trägt.

Im Vergleich zu der lebendigen und frischen Präsentation Conlons bleibt Dorothee Starck in der Darstellungsweise ihrer Düsseldorfer Dissertation konventionell. Sie sucht die rechtlichen Schranken für den Erlass von Wirtschaftssanktionen und erläutert ihre Untersuchungsergebnisse an den Beispielen der Sanktionen gegen Irak und die Bundesrepublik Jugoslawien. Ihrer Arbeit fehlt das, was die Stärke Conlons ausmacht: der Praxisbezug. Dies ist im Rahmen der juristischen Analyse vertretbar, wird aber problematisch, wenn Tatsachen präsentiert und bewertet werden.

Die juristische Untersuchung gliedert sich in zwei Teile. Der erste Teil lotet allgemein die Grenzen der Kompetenzen des Sicherheitsrats aus. Starck leitet sie aus den Zielen des Art. 1 der UN-Charta ab. Zentral sind für sie die im dritten Absatz aufgeführten Menschenrechte und Grundfreiheiten, zu denen sie nicht nur die Menschenrechte im eigentlichen Sinn, sondern auch das humanitäre Völkerrecht zählt. Daneben hält sie das in Ziffer 2 angesprochene Selbstbestimmungsrecht für einschlägig. Den Zielkonflikt mit der Aufgabe der Wahrung des Weltfriedens unter Ziff. 1, zu deren Erfüllung Wirtschaftssanktionen erlassen werden, löst sie dadurch, daß sie verlangt, daß die genannten Rechtsätze den Stellenwert von »ius cogens«, also einer zwingenden Vorschrift, haben müssen, um dem Sicherheitsrat Schranken setzen zu können. Solche Grenzen sieht sie schließlich

auch in gewohnheitsrechtlichen Normen mit Ius-cogens-Charakter.

Im zweiten Teil ihrer juristischen Untersuchung überträgt Starck diese Ergebnisse auf die Verhängung von Wirtschaftssanktionen durch den Sicherheitsrat. Hier stellt sie die richtigen Fragen. Bei den Antworten kann man ihr oft, aber nicht immer folgen. Gewagt ist etwa ihre Ansicht, nicht nur unmittelbare Beeinträchtigungen der Versorgung der Zivilbevölkerung mit Hilfsgütern, sondern auch mittelbare Auswirkungen von Sanktionen seien geeignet, gegen das Menschenrecht auf Leben zu verstoßen. Zu weit geht sie, wenn sie das Durchlaßgebot humanitärer Lieferungen nach Art. 70 des Ersten Zusatzprotokolls zu den Genfer Rotkreuz-Konventionen (ZP 1) als gewohnheitsrechtliches »ius cogens« klassifiziert. Insgesamt jedoch ist die Lektüre ihrer Ausführungen bereichernd, ihre Ergebnisse sind sorgfältig begründet. Beschränkungen für Wirtschaftssanktionen ergeben sich für Starck aus analoger Anwendung des Verbots des Aushungerns der Zivilbevölkerung (Art. 54 ZP I) und der Regelungen für den Durchlaß humanitärer Güter in internationalen Konflikten (Art. 23 der Vierten Genfer Rotkreuz-Konvention, Art. 70 ZP 1) sowie aus dem Menschenrecht auf Leben.

Mit beeindruckendem Fleiß hat Starck die einschlägige Literatur ausgewertet und sich dabei auch mit exotischen Meinungen ausführlich auseinandergesetzt. In ihrem Bemühen um umfassende Behandlung des Themas ist sie mitunter der Versuchung erlegen, bereits geklärte oder für den Untersuchungsgegenstand nicht relevante Fragen aufzuwerfen. Dadurch gerät die Darstellung breit und verlangt dem Leser viel Geduld und Ausdauer ab. So problematisiert sie etwa, ob der Sicherheitsrat an die UN-Charta gebunden sei, räumt dann allerdings selbst ein, daß es sich dabei um einen »Allgemeinplatz« handle, und kommt im Ergebnis zu der für eine juristische Arbeit kuriosen Formulierung, daß die Charta »ernst zu nehmen« sei. 18 Seiten widmet sie der Frage, ob der Sicherheitsrat mit Wirtschaftssanktionen gegen das Verbot des Völkermords verstößt. Dabei ist es bei allem, was man dem Sicherheitsrat unterstellen kann, abwegig, bei ihm die für den Völkermord zentrale Absicht zu vermuten. Dafür sind 18 Seiten zu viel.

Starcks Verdienst ist die Systematisierung der juristischen Aspekte der humanitären Folgen von Wirtschaftssanktionen. Damit leistet sie einen nützlichen Beitrag in der heftigen, auf verschiedensten Gebieten geführten Debatte um dieses in der Praxis junge Instrument der Friedenssicherung. Es ist außerordentlich bedauerlich, daß sie selbst ohne Not den Wert ihrer Arbeit schmälert, indem sie den Rahmen der juristischen Analyse verläßt und sich auf das ungesicherte Terrain der Bewertung von Tatsachen gibt, ohne über die dafür erforderliche Grundlage an Faktenkenntnis zu verfügen. In ihrem Kapitel über die Auswirkungen der Sanktionen auf die Zivilbevölkerungen in Irak und Jugoslawien räumt sie selbst das Fehlen zuverlässiger Daten über die Wirtschaftslage und die Praxis der Sanktionsausschüsse ein, fegt diese Einwände jedoch mit dem Argument weg, daß es ihr nicht um »eine eigene, wissenschaftlich fundierte Evaluation«, sondern »nur« um einen

»notwendig unvollständigen ... Eindruck« gehe. Die Anerkennung dieser Defizite hindert sie dann dennoch nicht, diesen »Eindruck« zur Grundlage weitreichender juristischer Bewertungen bis hin zur Verurteilung der UN-Sanktionen als rechtswidrig zu machen. Sie legt diesen »Eindruck« nämlich als Sachverhalt der Subsumtion der Sanktionsregime zu Jugoslawien und Irak unter die Ergebnisse ihrer rechtlichen Analyse zugrunde und löst das Problem der Zurechnung dieses Sachverhalts zu den UN durch die kühne Behauptung, daß die Verschlechterung der Lebensverhältnisse »dem Sicherheitsrat ... als einheitlicher Sachverhalt ganz zugerechnet werden« müsse. Dabei erkennt sie durchaus an, daß eine Vielzahl von Faktoren für die Wirtschaftslage verantwortlich ist. In den beiden Beispielfällen benennt sie etwa Auswirkungen vorangegangener Kriege, Ausbeutung des Landes durch den herrschenden Diktator und seine Clique oder makroökonomische Veränderungen. Sie stellt auch fest, daß es keine Methodik zur Abwägung dieser Faktoren gibt. Dennoch lehnt sie es ab, sich mit den Einwänden des Mangels an zuverlässigen Daten sowie des Fehlens einer Methodik auseinanderzusetzen. An deren Stelle setzt sie ihre »unbefangene Betrachtung«. Diese führt sie zu dem Schluß, daß es rechtlich ausreiche, wenn »überhaupt eine kausale Beziehung zwischen dem Sanktionsbeschuß des Sicherheitsrates und der Verschlechterung der Lebensverhältnisse der Bevölkerung in den Zielstaaten bestehe«. Andere Verursacher wie etwa die Regierung des Ziellandes treten konkurrierend neben die Vereinten Nationen, stellten jedoch nicht in Frage, daß »die UNO für sich genommen in vollem Maße« verantwortlich sei.

Mit diesen gewagten Prämissen fällt es Starck dann nicht mehr schwer, die Sanktionsregelungen in den Resolutionen 661, 666, 687 und 757 des Sicherheitsrats – zum Teil unter verschiedenen Gesichtspunkten – für rechtswidrig zu erklären. Daß umfangreiche humanitäre Ausnahmeregelungen vorgesehen und in der Folgezeit ausgebaut wurden, sieht Starck, hält es aber für unbeachtlich. Allein auf die tatsächliche Situation der Zivilbevölkerung komme es an. Bei einer Prüfung der Sanktionen etwa auf Vereinbarkeit mit dem Menschenrecht auf Leben sei es »unwesentlich, auf welche Ursachen im einzelnen die fehlende Wirksamkeit der vom Sicherheitsrat zum Schutz der Zivilbevölkerung ergriffenen Maßnahmen zurückzuführen« sei. Damit macht Starck es sich zu leicht. Für die Beurteilung einer möglichen Rechtswidrigkeit sind die humanitären Ausnahmeregelungen essentiell. Ihre Formulierung, Anwendung und vor allem ihr Wirkungspotential hätten sorgfältig, differenziert und systematisch untersucht werden müssen. Daß dies Starck nicht möglich war, liegt am Fehlen der erforderlichen Daten. Über dieses Manko kann sie sich nicht mit apodiktischen Behauptungen hinwegsetzen. Es ist schade, daß Starck den Wert ihrer Arbeit durch diese Passagen herabsetzt. Ein Verzicht darauf hätte dem Werk besser getan. Deutlich wird dadurch jedenfalls, wie groß noch der Bedarf an einer Sachaufklärung ist, wie sie uns die Arbeit Conlons für einen kleinen Ausschnitt der komplexen Sanktionsmaterie liefert.

GUIDO HILDNER □