

Armut, immer eingebettet in Fröhlichs bewertende Einleitung.

Auf diese doppelte Weise erfährt der Leser einiges über den langjährigen Chef der Weltorganisation, der trotz seiner ständigen öffentlichen Präsenz als Person relativ unbekannt geblieben ist. Selbst in den Vereinten Nationen wissen viele kaum mehr über ihn, als daß er aus Ghana stammt und fast sein ganzes Berufsleben in den Dienst der UN gestellt hat. Fröhlich liefert nun einige interessante Details aus Annans Kindheit, seinem Studium und den ersten Jahren bei den UN. Die Informationen, auf die er sich stützt, entsprechen zwar dem bisher veröffentlichten Wissensstand, aber nicht immer den Tatsachen – etwa, wenn er von Mutter Victoria berichtet, die in Wahrheit seine Stiefmutter ist oder von drei Schwestern, obwohl es tatsächlich vier Schwestern und einen Bruder gibt. Ein weiterer Beweis dafür, daß Annan trotz seiner Popularität und Bekanntheit ein erstaunlich zurückgezogenes Leben führt, was den Wert seiner öffentlichen Äußerungen natürlich keineswegs schmälert. Manuel Fröhlichs Kompendium legt gerade davon ein beredtes Zeugnis ab und ist für jeden UN-Interessierten eine aufschlußreiche Lektüre. FRIEDERIKE BAUER □

Kathrin Osteneck: Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft

Berlin/Heidelberg: Springer Verlag 2004 (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 168)
579 + XXXIX S., 99,95 Euro.



Die durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verhängten Sanktionen sind das zentrale Zwangsmittel, über das die internationale Gemeinschaft zur Wahrung und Wiederherstellung des Weltfriedens verfügt. Sie bedürfen zu ihrer Wirksamkeit der rechtlichen und tatsächlichen Umsetzung durch die UN-Mitgliedstaaten. Bei Wirtschaftssanktionen kollidiert im Falle der Europäischen Gemeinschaft die Umsetzungspflicht der EG-Mitgliedstaaten mit der differenzierten Kompetenzverteilung zwischen ihnen und der Gemeinschaft. Kathrin Osteneck untersucht diese Schwierigkeiten aus völker- und europarechtlicher Sicht und analysiert die Umsetzungspraxis der EG. Ihre Überlegungen zur völkerrechtlichen Berechtigung und Verpflichtung der EG zur Umsetzung von UN-Sanktionen sind auch für andere internationale Organisationen wegweisend. Der vorliegende Band ist die überarbeitete Fassung ihrer 2002 am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht abgeschlossenen Doktorarbeit.

Eingangs zeichnet Osteneck knapp und verständlich den durch UN-Charta und allgemeines Völkerrecht gezogenen Rahmen für den Erlaß von Sanktionen durch den Sicherheitsrat nach. Voraussetzungen, Verfahren und Rechts-

wirkung von Sicherheitsratsresolutionen, auch gegenüber Drittstaaten, werden anhand der Standardliteratur dargestellt. Etwaige Grenzen der Bindungswirkung will die Verfasserin zur Sicherung der Effizienz des UN-Friedenssicherungssystems restriktiv ziehen. Sie läßt dabei jedoch die Frage offen, in welchen Ausnahmefällen sich nach ihrer Ansicht die Mitgliedstaaten als nicht gebunden betrachten dürfen. Daran schließt sich eine Typisierung der Wirtschaftssanktionen an, die neben dem Embargo als ihrer zentralen Form auch die Kündigung von Handelsverträgen oder unterstützende Maßnahmen wie die Sanktionierung embargowidriger Verträge einschließt. Im folgenden bleiben demnach der Boykott, verstanden als Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, und die Blockade ausgeschlossen.

Es folgt eine Untersuchung der völkerrechtlichen Berechtigung der EG zur Verhängung wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen. Diese läßt sich unproblematisch bejahen, wenn die EG innerhalb eines bestehenden UN-Sanktionsregimes handelt, weil die Charta der Vereinten Nationen gerade auch andere internationale Einrichtungen einbindet (Artikel 48, Absatz 2). Schwieriger zu beantworten ist diese Frage, wenn die Gemeinschaft außerhalb eines UN-Sanktionsregimes handelt, weil der Sicherheitsrat keine bindenden Wirtschaftssanktionen verhängt hat oder weil sie den von einer Resolution gesetzten Rahmen überschreitet. Grenzen ziehen hier das allgemeine Völkerrecht, etwa das Interventionsverbot und der Eigentumsschutz, sowie völkerrechtliche Verträge wie das GATT. Osteneck legt hierbei einen – problematischen – weiten Enteignungsbegriff zugrunde. Er umfaßt auch die zeitweilige Nichtdurchsetzung von Forderungen, wie dies etwa Folge von UN-Wirtschaftssanktionen ist. Damit solche Sanktionen dann aber noch möglich und wirksam sind, muß sie eine Begründung für den Ausschluß der völkerrechtlichen Entschädigungspflicht finden. Hierfür knüpft sie an den Gedanken der Sozialpflichtigkeit des Eigentums an. Dieser überzeugt indes nicht, soweit er sich auf Forderungen von Staatsangehörigen des sanktionierten Staates bezieht. Solche Personen trifft nämlich eine Sozialpflichtigkeit nur im Verhältnis zum Heimatstaat, nicht hingegen zum sanktionierenden – fremden – Staat. Anders wäre es nur, wenn man die Rechtsfigur einer (von der Verfasserin nicht erwogenen) Sozialpflichtigkeit gegenüber der gesamten Völkergemeinschaft einführen würde. Es bedarf des Weges über die Sozialpflichtigkeit aber auch nicht, weil – wie die Untersuchung im folgenden eingehend darstellt – das Vorgehen der EG völkerrechtlich gerechtfertigt werden kann. Soweit schließlich eine EG-Sanktion über eine Sicherheitsratsresolution hinausgeht, entscheidet sich ihre Rechtmäßigkeit nach deren intensiver Sperrwirkung.

Ergänzend wird nach der europarechtlichen Berechtigung der EG zum Erlaß von Wirtschaftssanktionen gefragt. Diese ist durch den Vertrag von Maastricht auf eine klare und weitreichende Kompetenzgrundlage gestellt worden. Sie spiegelt das Bemühen der EG-Mitgliedstaaten um eine wirksame Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) wider.

Aus völkerrechtlicher Sicht besonders interessant ist Kapitel IV, in dem Osteneck danach

fragt, ob die EG völkerrechtlich auch verpflichtet ist, UN-Wirtschaftssanktionen umzusetzen. Das Recht der Staatennachfolge scheidet mangels Staatscharakters der EG als Ansatz aus. Mit überzeugender Argumentation widerlegt sie die Vorstellung, nach der die von den Mitgliedstaaten auf die EG übertragene Hoheitsgewalt mit der »Hypothek« ihrer Bindung an die UN-Charta belastet war: Die Hoheitsgewalt der EG ist nämlich eine originäre. Da auch Artikel 307 des EG-Vertrags keine Bindung begründen kann, wird die Möglichkeit einer faktischen Mitgliedschaft der EG in den Vereinten Nationen untersucht, wie sie der Europäische Gerichtshof für das GATT bejaht. Die sorgfältige Analyse seiner Rechtsprechung ergibt jedoch, daß eine solche faktische UN-Mitgliedschaft daran scheitert, daß die EG in den UN nicht anstelle der Mitgliedstaaten agiert.

So bleibt als letzte und interessanteste Begründung für eine Bindung der EG an UN-Wirtschaftssanktionen der in jüngerer Zeit zunehmend beschworene Verfassungscharakter der UN-Charta. Hier stellt sich die Frage nach einer Bindungswirkung der Charta erga omnes, das heißt gegenüber allen Völkerrechtssubjekten, wenn sie schon nicht – wie mit guter Begründung abgelehnt wird – in ihrer Gesamtheit als zwingendes Recht (ius cogens) angesehen werden kann. Diese erga omnes-Wirkung der Charta als einer »Weltverfassung« verneint Osteneck nach nüchterner Analyse des Wortlauts der Charta und der Praxis ihrer Organe. Bestehend ist der nun folgende Ansatz, die Charta als »Verfassung der Mitgliedstaaten« anzusehen und wegen dieses höheren Ranges eine indirekte Bindung der EG zu bejahen. Hierzu zeigt die Verfasserin die Bestandteile der Charta auf, die eine Höherwertigkeit erkennen lassen, und die Anerkennung dieses Vorrangs in den Gründungsverträgen zahlreicher internationaler Organisationen sowie in Artikel 30 der Wiener Vertragsrechtskonvention. Osteneck kommt auf diesem Wege zu dem Schluß, daß die Kompetenzen, mit der die Mitgliedstaaten die EG ausgestattet haben, durch Artikel 103 der UN-Charta dahingehend begrenzt sind, daß die Gemeinschaft nicht chartawidrig handeln darf. Hierdurch entsteht deren indirekte Bindung an die Charta und das Sekundärrecht der UN.

Das letzte Kapitel ist der Umsetzungspraxis der EG gewidmet. Hier zeigt Osteneck genau und materialreich, daß die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen teils hinter den völkerrechtlichen Vorgaben des Sicherheitsrats zurückbleiben, teils aber auch über diese hinausgehen. Hilfreich ist die hierzu im Anhang enthaltene Übersicht. Dabei ist eine Tendenz in Richtung auf eine Kongruenz zwischen UN-Wirtschaftssanktionen und EG-Umsetzungsakten auszumachen. Dies und die Tatsache, daß die Kompetenzen der Gemeinschaft dem Bedürfnis nach Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen angepaßt wurden, zeigt das Bestreben der EG-Mitgliedstaaten, das UN-Friedenssicherungssystem zu stärken.

Osteneck verknüpft in ihrer Arbeit Völker- und Europarecht in gelungener Weise. Sie zeigt, daß der Verfassungscharakter der UN-Charta nicht bloß politische Rhetorik ist, sondern rechtliche Folgen zeitigt – die Bindung internationaler Organisationen an das Recht der Vereinten Nationen. BEATE RUDOLF □