

Schriften zum Völkerrecht

Band 139

**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**

Von

Dorothee Starck



Duncker & Humblot · Berlin

DOROTHEE STARCK

**Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschafts-
sanktionen in Anbetracht ihrer Auswirkungen
auf die Zivilbevölkerung**

Schriften zum Völkerrecht

Band 139

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

Von

Dorothee Starck



Duncker & Humblot · Berlin

Gedruckt mit Mitteln des Paul-Reuter-Fonds, verwaltet
vom Internationalen Komitee des Roten Kreuzes, Genf

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

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 / von Dorothee Starck. – Berlin : Duncker und
Humblot, 2000

(Schriften zum Völkerrecht ; Bd. 139)

Zugl.: Düsseldorf, Univ., Diss., 1996

ISBN 3-428-10102-2

D 61

Alle Rechte vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-0251

ISBN 3-428-10102-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Die Arbeit wurde im Sommer 1998 fertiggestellt und lag im September 1998 der Juristischen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf als Dissertation vor. Nachfolgende Entwicklungen und später erschienenes Schrifttum konnten leider nicht mehr berücksichtigt werden.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Dr. Manfred Kulesa, dem ich 1995 bei der Erstellung der UN-Auftragsstudie „The Impact of UN Sanctions on Humanitarian Assistance Activities“ helfen durfte. Dieser erste Kontakt mit der Sanktionsproblematik motivierte mich zu der vorliegenden Untersuchung, bei der mir Herr Dr. Kulesa durch zahlreiche Anregungen und der Überlassung einer Fülle von Materialien zur Seite stand. Zu danken habe ich weiterhin Prof. Dr. Dr. Juliane Kokott und Prof. Dr. Michael Sachs für die Erstattung des Erst- bzw. des Zweitgutachtens. Herzlich bedanken möchte ich mich auch beim Evangelischen Studienwerk Villigst e.V., dessen materielle und ideelle Förderung mich durch die gesamte Zeit von Studium und Promotion begleitete. Dem Paul-Reuter-Fonds des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes in Genf danke ich für die großzügige Übernahme sämtlicher Druckkosten.

Ich widme die Arbeit meinen Eltern, die mit mir die Höhen und Tiefen der Promotionsjahre durchlebten und deren Freundschaft und Fürsorge ein steter Rückhalt für mich sind.

San José, im Februar 2000

Karen Dorothee Starck

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	21
I. Aktuelle Diskussion um den UN-Sicherheitsrat und Einordnung der vorliegenden Problematik	21
II. Rechtliche und politische Grundlagen kollektiver Wirtschaftssanktionen	24
III. Fragestellung und Gang der Untersuchung	30
B. Geschichte und Praxis von UNO-Wirtschaftssanktionen	35
I. Überblick über die Fälle kollektiver Wirtschaftssanktionen	35
1. Völkerbund	35
2. Nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen in der Praxis des UN-Sicherheitsrates	36
a) Südrhodesien	37
b) Südafrika	37
c) Irak	38
d) Ehemaliges Jugoslawien	44
e) Somalia	52
f) Liberia	53
g) Libyen	53
h) Haiti	55
i) Angola	56
j) Rwanda	57
k) Sudan	58
l) Sierra Leone	59
3. Zusammenfassung der Praxis des Sicherheitsrates	60
II. Die Ziele der UN-Sanktionen	62
1. Rechtlicher Rahmen und Praxis des Sicherheitsrates	63
2. Maßgeblichkeit einzelstaatlicher Ziele, Problem der „hidden agenda“	65
3. Relevanz weiterer nicht ausdrücklich erklärter Zielsetzungen	67
a) Abschreckung anderer Staaten	68
b) Symbolische Mißbilligung des Verhaltens des Zielstaates	69
c) Beschwichtigung interner Forderungen in den Mitgliedstaaten ..	70
d) Vorstufe zu militärischen Maßnahmen	71
e) Bestrafung	73
aa) Vorbeugung	74
bb) Vergeltung	76
4. Ergebnis	78

III. Die Wirkungsweise der Sanktionen	78
1. Wirtschaftliche Wirksamkeit	78
a) Effizienz: Umsetzung der Sanktionen durch die UN-Mitgliedstaaten	79
b) Effektivität: wirtschaftliche Auswirkungen im Zielstaat	80
2. Politische Wirksamkeit	80
a) Die Funktionsweise von Sanktionen im allgemeinen	80
b) Der Ansatz des Sicherheitsrates	84
IV. Die Sanktionsausschüsse: Verwaltung der Sanktionen auf der Ebene der UN	86
1. Grundlagen	86
2. Mandat	88
3. Das Verfahren bei humanitären Ausnahmegenehmigungen	90
a) Verfahrensgrundsätze	90
aa) Einzelfallentscheidung	90
bb) Geheimhaltung	91
cc) Konsensentscheidung	92
b) Verfahrensarten	93
C. Die Auswirkungen der Sanktionen auf die Zivilbevölkerung des Zielstaates	98
I. Darstellung der Auswirkungen an den Beispielen der Sanktionen gegen den Irak und die Bundesrepublik Jugoslawien	98
1. Unmittelbare Auswirkungen der Sanktionen	99
a) Inhaltliche Betrachtung der Genehmigungspraxis der Sanktionsausschüsse	99
b) Strukturelle Probleme für humanitäre Hilfsaktionen	103
2. Die Veränderung der ökonomischen, sozialen und gesellschaftlichen Lage in den Zielstaaten von umfassenden Wirtschaftssanktionen ...	106
a) Das Beispiel des Irak	106
aa) Die wirtschaftliche Lage	106
bb) Die soziale und gesundheitliche Lage	109
cc) Die gesellschaftliche Lage	113
b) Das Beispiel der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro)	113
aa) Die wirtschaftliche Lage	113
bb) Die soziale und gesundheitliche Lage	117
cc) Die gesellschaftliche Lage	119
c) Zusammenfassung	120
II. Die Verantwortlichkeit der UNO für die Auswirkungen	121
1. Kausalität der Sanktionen	121
2. Die Sanktionen als eigene Handlungen der UNO	125
3. Verhältnis zur Verantwortung der Regierung des Zielstaates	127
III. Ergebnis	134

D. Grenzen der Kompetenzen des Sicherheitsrates	135
I. Anerkennung rechtlicher Grenzen in der Sanktionspraxis des Sicherheitsrates?	135
II. Die Begrenzung der Kompetenzen des Sicherheitsrates nach der UN-Charta	139
1. Bindung des Sicherheitsrates an die Charta	139
2. Reichweite der Untersuchung	140
3. Die Ziele und Grundsätze der UNO als Begrenzungen der Kompetenzen des Sicherheitsrates gem. Art. 24 Abs. 2 S. 1 UNC	141
a) Art. 24 Abs. 2 S. 1 UNC als Beschränkung der Kompetenzen des Sicherheitsrates	141
b) „Ziele und Grundsätze“ gem. Art. 24 Abs. 2 S. 1 UNC	143
c) Bindung an das allgemeine Völkerrecht gem. Art. 1 Abs. 1 UNC	145
d) Der Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker gem. Art. 1 Abs. 2 UNC	147
e) Zielbestimmungen gem. Art. 1 Abs. 3 UNC	150
aa) Lösung internationaler Probleme gem. Art. 1 Abs. 3, 1. Hs. UNC	152
bb) Menschenrechte und Grundfreiheiten gem. Art. 1 Abs. 3, 2. Hs. UNC	154
(1) Beschränkende Wirkung	154
(2) Auslegung des Begriffs „Menschenrechte und Grundfreiheiten“	155
(a) Bezug auf die Menschenrechte	155
(b) Bezug auf das humanitäre Völkerrecht	156
(3) Zwischenergebnis	160
f) Verhältnis der Zielbestimmungen des Art. 1 zueinander	161
aa) Weite Definition des „Friedens“ i. S. d. Art. 1 Abs. 1 UNC	161
bb) Systematische Auslegung	162
cc) Ausweitung des Friedensbegriffes durch die Praxis des Sicherheitsrates?	163
dd) Hierarchie zwischen den Zielbestimmungen?	169
(1) Vorrang des Art. 1 Abs. 1	169
(2) Für die Gleichrangigkeit der Ziele des Art. 1	171
(3) Eigene Stellungnahme und Ergebnis	172
4. Der Grundsatz von Treu und Glauben und das Verhältnismäßigkeitsprinzip als Schranken aus der UN-Charta	175
a) Treu und Glauben	175
b) Verhältnismäßigkeitsprinzip	177
c) Reichweite der Bindungswirkung des Grundsatzes von Treu und Glauben und des Verhältnismäßigkeitsprinzipes	180
5. Grenzen aus Art. 103 UNC	183

III. Bindung der UNO an das allgemeine Völkergewohnheitsrecht unabhängig von der UN-Charta	187
1. Bindungswirkung des Völkergewohnheitsrechtes für alle Völkerrechtssubjekte	188
a) Darstellung der Meinung	188
b) Adressatenlosigkeit des Völkergewohnheitsrechtes?	190
c) Zur Aussagekraft der Lehre über die Völkerrechtssubjekte	191
2. Bindung internationaler Organisationen nach den für „unbeteiligte“ Staaten entwickelten Grundsätzen	192
a) Bindung von an der Übung unbeteiligten Völkerrechtssubjekten	192
aa) Grundsätze der Bindung stillschweigender Staaten	192
bb) Reichweite der Bindungswirkung	194
cc) Anwendung der Lehre auf internationale Organisationen ..	195
(1) Bindung an allgemeines Völkergewohnheitsrecht	196
(2) Begrenzte Anwendung des acquiescence-Konzepts	197
b) Bindung von neu entstandenen Völkerrechtssubjekten	200
aa) Bindung auf der Grundlage einer Gesamtrechtsnachfolge ..	201
bb) Bindung wegen grundsätzlich universeller Wirkung des Völkergewohnheitsrechtes	201
cc) Bindung wegen fehlenden Protestes	201
dd) Bindung aufgrund einer Zustimmungsfiktion	202
ee) Die These von der vorgegebenen Rechtsordnung	203
ff) Zwischenergebnis	205
c) Ergebnis	205
3. Analoge Anwendung der Gewohnheitsrechtssätze	205
4. Bindung der UNO wegen fehlender Rechtsetzungskompetenz	207
a) Darstellung der Meinung	207
b) Kompetenz der UNO zur Mitwirkung an der Erzeugung von Völkergewohnheitsrecht	207
aa) Eigenständigkeit der UNO	208
bb) Einfluß auf das zwischenstaatliche Recht	209
(1) Mittelbare Beeinflussung des zwischenstaatlichen Gewohnheitsrechtes	209
(2) Rechtsetzung nach Kapitel VII der UN-Charta	211
(3) Zwischenergebnis	212
cc) Gleichgeordnete Mitgestaltung des Völkerrechts durch die UNO	212
c) Verhältnis von Normsetzung zu Normgebundenheit	216
5. Verhältnis der Bindung von Staaten zur Bindung der von ihnen geschaffenen internationalen Organisationen	218
a) Übertragung der die Staaten bindenden Normen	218
b) Grenzen der Handlungsfreiheit der Staaten	218
c) Wirkung der Beschränkungen	221

aa) Grundsätzliche Erwägungen	221
bb) Sonderrolle des jus cogens	222
d) Ergebnis	226
IV. Ergebnis	226
E. Beschränkungen in Hinsicht auf Wirtschaftssanktionen	227
I. Grenzen der UN-Wirtschaftssanktionen aus dem humanitären Völkerrecht	227
1. Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts auf Wirtschaftssanktionen	227
a) Bewertung wirtschaftlicher Sanktionen als kriegerische Mittel/Recht der Blockade und der Belagerung	228
aa) Untersuchung der wirtschaftlichen Sanktionen nach Art. 41 UNC	229
bb) Untersuchung militärisch durchgesetzter Wirtschaftssanktionen	230
b) Sanktionen im Rahmen eines bewaffneten Konfliktes: Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts	235
aa) Sachlicher Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts	235
bb) Analoge Anwendung des humanitären Völkerrechts	236
c) Sanktionen außerhalb eines bewaffneten Konfliktes: Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts	241
d) Die UNO als Adressatin des humanitären Völkerrechts	244
e) Bestimmung der anwendbaren Regeln des humanitären Völkerrechts	247
aa) Recht des internationalen oder des nicht-internationalen bewaffneten Konflikts?	247
bb) Jus cogens im humanitären Völkerrecht	251
(1) Rechtsquellen des für die UNO maßgeblichen jus cogens	252
(a) Genfer Konventionen	254
(aa) Vertragsrecht	254
(bb) Gewohnheitsrecht	254
(b) Zusatzprotokoll I	255
(aa) Vertragsrecht	255
(bb) Gewohnheitsrecht	256
(2) Feststellung der zwingenden Regeln des humanitären Völkerrechts	256
f) Ergebnis	261
2. Rechtliche Grenzen für UNO-Wirtschaftssanktionen	261
a) Der Grundsatz der Unterscheidung zwischen Kombattanten und Zivilpersonen	262
b) Das Verbot unterschiedsloser Angriffe und die Regelung ziviler Kollateralschäden	266

c)	Das Verbot der übermäßige Leiden verursachenden Waffen und Kriegsmittel	268
d)	Das Verbot der Kollektivstrafen	269
e)	Das Verbot des Aushungerns von Zivilpersonen als Methode der Kriegsführung	271
aa)	Völkergewohnheitsrecht?	272
	(1) Untersuchung des Art. 54 ZP I	273
	(a) Der „fundamentally law-creating character“	273
	(b) Verhältnis zum Recht der Seeblockade	276
	(2) <i>Opinio iuris</i>	277
	(3) Staatenpraxis	280
	(4) Ergebnis	281
bb)	Zwingendes Recht?	282
cc)	Analoge Anwendung auf Wirtschaftssanktionen	284
	(1) Grundsätzliches Verbot des Aushungerns der Zivilbevölkerung i.S.v. Art. 54 Abs. 1 ZP I	284
	(a) Analoge Anwendbarkeit auf Wirtschaftssanktionen	284
	(aa) Objektiver Tatbestand	285
	(bb) Subjektiver Tatbestand	288
	(b) Anwendung auf die Sanktionsfälle der Bundesrepublik Jugoslawien und des Irak	290
	(aa) Das Beispiel der Bundesrepublik Jugoslawien	290
	(bb) Das Beispiel des Irak	291
	(α) Objektiver Tatbestand	291
	(β) Subjektiver Tatbestand	292
	(cc) Ergebnis	296
	(2) Verbot des Angriffs auf lebenswichtige Objekte i.S.v. Art. 54 Abs. 2 ZP I	297
	(a) Objektiver Tatbestand	298
	(aa) Ähnlichkeit der Handlungsweise	298
	(bb) Geschützte Objekte	300
	(α) Grundregel	300
	(β) Einschränkung nach Art. 54 Abs. 3 ZP I	300
	(αα) Einschränkung i.S.v. Art. 54 Abs. 3 lit. a) ZP I	301
	(ββ) Einschränkung nach Art. 54 Abs. 3 lit. b) ZP I	301
	(b) Subjektiver Tatbestand	302
	(c) Anwendung auf die Sanktionsfälle des Irak und der Bundesrepublik Jugoslawien	303
dd)	Ergebnis	307

f) Regeln in Hinsicht auf den Durchlaß von Gütern für humanitäre Zwecke	307
aa) Regelungen für nicht besetzte Gebiete	308
(1) Verpflichtung zum freien Durchlaß humanitärer Güter nach Art. 23 GK IV	308
(a) Bindungswirkung der Norm für den Sicherheitsrat	309
(b) Untersuchung des Tatbestandes	309
(c) Übertragung auf UN-Wirtschaftssanktionen	312
(2) Das Recht humanitärer Hilfsaktionen nach Art. 70 ZP I	313
(a) Geltung als Völkergewohnheitsrecht	314
(aa) Der „fundamentally law-creating character“	314
(bb) <i>Opinio iuris</i>	315
(cc) Staatenpraxis	316
(dd) Ergebnis	317
(b) Geltung als zwingendes Recht	317
(c) Übertragung auf UN-Wirtschaftssanktionen	317
(3) Untersuchung der Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien und den Irak	319
(a) Das Beispiel der Bundesrepublik Jugoslawien	319
(b) Das Beispiel des Irak	323
bb) Regelungen für besetzte Gebiete	325
(1) Feststellung der maßgeblichen Regeln	325
(2) Verbindlichkeit des Art. 59 GK IV für den Sicherheitsrat	327
(3) Übertragung auf UN-Wirtschaftssanktionen	327
(4) Untersuchung der Sanktionen gegen den Irak in Hinsicht auf ihre Auswirkungen auf das besetzte Kuwait	327
3. Ergebnis	328
II. Grenzen der UN-Wirtschaftssanktionen aus den Menschenrechten	329
1. Voraussetzungen für die Anwendbarkeit von Menschenrechten auf Wirtschaftssanktionen	330
a) <i>Jus cogens</i> im Bereich der Menschenrechte	330
aa) Quellen des <i>jus cogens</i> im Bereich der Menschenrechte	331
bb) Kriterien für die Feststellung zwingender Menschenrechte	334
(1) Orientierung an der „Bedeutung“ der Menschenrechte	334
(2) Objektive Kriterien	336
(a) Vertragliche Einschränkungen	336
(b) Schutz von Menschenrechten durch das humanitäre Völkerrecht	339
(c) Strafbewehrung von Menschenrechtsverletzungen	339
(d) Zusammenfassung und Bewertung der gefundenen Kriterien	341
b) Erforderliche Erheblichkeit von Menschenrechtsverletzungen	342

2.	Rechtliche Grenzen der UNO-Wirtschaftssanktionen aus den Menschenrechten im einzelnen	343
a)	Das Recht auf Leben	343
aa)	Jus-cogens-Charakter	344
bb)	Anwendung auf UNO-Wirtschaftssanktionen	345
	(1) Auswirkungen der Wirtschaftssanktionen auf das Leben der Menschen im Zielstaat	345
	(2) Bestimmung des Schutzbereiches des Rechts auf Leben	346
	(a) Schutz vor unmittelbaren Tötungshandlungen	346
	(b) Das Problem der mittelbaren Auswirkungen der Sanktionen	348
	(aa) Weite Auslegung des Rechtes auf Leben? ..	348
	(bb) Eigene Bewertung	350
	(c) Ergebnis	352
	(3) Das Tatbestandsmerkmal der Willkür	352
	(a) Die Regelung der Todesstrafe	353
	(b) Die Rechtmäßigkeit von staatlichen Tötungshandlungen im bewaffneten Konflikt	354
	(c) Die Rechtmäßigkeit innerstaatlicher Eingriffe in das Recht auf Leben	355
	(4) Ergebnis	360
cc)	Untersuchung der Sanktionen gegen den Irak und die Bundesrepublik Jugoslawien	360
b)	Soziale Menschenrechte, insbesondere das Recht auf Nahrung und das Recht auf medizinische Versorgung	363
c)	Das Verbot der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung	364
d)	Gleichheitsrechte und Diskriminierungsverbote	366
e)	Recht auf humanitäre Hilfeleistung?	368
3.	Ergebnis	370
III.	Grenzen der UNO-Wirtschaftssanktionen aus den sog. Gruppenrechten	370
1.	Das Verbot des Völkermordes	370
a)	Jus-cogens-Charakter	370
b)	Völkermord durch UN-Sanktionen?	372
aa)	Tathandlungen	372
bb)	Nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als Adressatin der Tathandlungen	374
cc)	Absicht zur Zerstörung der Gruppe	375
c)	Förderung und Nicht-Verhinderung fremden Völkermordes durch UN-Sanktionen	379
aa)	Teilnahme am Völkermord	380
bb)	Verstoß gegen eine Pflicht zur Verhinderung von Völkermord	382

2. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker	387
3. Ergebnis	391
F. Abschließende Bemerkungen	392
I. Zusammenfassung und Systematisierung der gefundenen Ergebnisse ..	392
II. Strukturelle Folgerungen für die UN-Sanktionsregime	394
1. Auswirkungen auf die Regelung humanitärer Ausnahmebestimmungen	395
2. Die Reaktionsfähigkeit auf mittelbare schädliche Folgen der Sanktionen	400
III. Ausblick auf die Folgen der Unrechtmäßigkeit von Aktionen des Sicherheitsrates und denkbare Kontrollmechanismen	404
1. Kontrolle durch den Internationalen Gerichtshof	405
a) Prozessuale Möglichkeiten	406
b) Einwände gegen eine Kontrollfunktion des IGH	407
c) Bewertung	410
2. Möglichkeiten der Einflußnahme für Generalversammlung und Generalsekretär	411
a) Generalversammlung	411
b) Generalsekretär	414
3. Überprüfungscompetenz der Einzelstaaten	415
4. Selbstkontrolle des Sicherheitsrates	418
IV. Politische Bewertung und Schlußbetrachtung	419
Literaturverzeichnis	426
Sachwortverzeichnis	474

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. E.	am Ende
abgedr.	abgedruckt
Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
AdG	Archiv der Gegenwart
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte v. 10. 12. 1948
AfCRMV	Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker v. 27. 6. 1981
AFSC	American Friends Service Committee
allg. M.	allgemeine Meinung
AmMRK	Amerikanische Konvention der Menschenrechte v. 22. 11. 1969
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
ausf.	ausführlich
Bd.	Band
bes.	besonders
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BRJ	Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro)
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d. h.	das heißt
dass.	dasselbe
Def.	Definition
dems.	demselben
dens.	denselben
ders.	derselbe
DHA	Department for Humanitarian Affairs
dies.	dieselbe, dieselben
Dig.	Corpus Juris Civilis, Digesten
Diss.	Dissertation
diss.op.	dissenting opinion
Doc.	Document
Docs.	Documents
dt.	deutsch, deutsche
EA	Europa-Archiv

ECOSOC	(UN) Economic and Social Council
ECOWAS	Economic Community of West African States
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften v. 25. 3. 1957
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten v. 4. 11. 1950
engl.	englisch, englische
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EUV	Vertrag über die Europäische Union v. 7. 2. 1992
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
evt.	eventuell, eventuelle, eventueller
f./ff.	folgende
FAO	(UN) Food and Agriculture Organization
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote, Fußnoten
FR	Frankfurter Rundschau
FS	Festschrift
gem.	gemäß
ggf.	gegebenenfalls
GK I	Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde v. 12. 8. 1949
GK II	Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See v. 12. 8. 1949
GK III	Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen v. 12. 8. 1949
GK IV	Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten v. 12. 8. 1949
h. M.	herrschende Meinung, herrschender Meinung
Halbs.	Halbsatz
Hervorh.	Hervorhebung
Hrsg.	Herausgeber
i. d. R.	in der Regel
i. e. S.	im engen Sinne
i. S. d.	im Sinne des, im Sinne der
i. S. e.	im Sinne einer
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
IAEA	International Atomic Energy Agency
ICFY	International Conference on the Former Yugoslavia
ICJ Rep.	International Court of Justice, Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders

IGH	Internationaler Gerichtshof
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILC	International Law Commission
Inst.	Instalment
IPBPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte v. 19. 12. 1966
IPWSKR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte v. 19. 12. 1966
jew.	jeweils
kcal	Kilokalorie
lit.	litera
LKO	Haager Landkriegsordnung v. 18. 10. 1907
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	non-governmental organization
No.	number
Nr.	Nummer
Nrn.	Nummern
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
o.	oder
OAS	Organization of American States
OSCE	Organization on Security and Cooperation in Europe
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
o. V.	ohne Verfasser
para.	paragraph
Res.	Resolution
Rn.	Randnummer
s.	siehe
S.	Seite, Seiten
s. o.	siehe oben
s. u.	siehe unten
sep. op.	separate opinion
Ser.	Series
sog.	sogenannter, sogenannte
sog.	sogenannter, sogenanntes, sogenannte
StIGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
Suppl.	Supplement
u.	und
u. a.	unter anderem, und andere
u. ä.	und ähnliche, und ähnliches
u. U.	unter Umständen
UN	United Nations
UNC	Charta der Vereinten Nationen v. 26. 6. 1945

UNCIO	United Nations Conference on International Organization
UNGCI	United Nations Guards Contingent in Iraq
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Childrens' Emergency Fund
UNITA	União para la Independência Total de Angola
UNO	United Nations Organization
UNPROFOR	United Nations Protection Force
UNSCOM	United Nations Special Commission
v.	von, vom
v. Chr.	vor Christus
Verf.	Verfasserin
vgl.	vergleiche
VN	Vereinte Nationen
Vol.	Volume
WEU	Westeuropäische Union
WFP	World Food Program
WHO	World Health Organisation
WVRÜ	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge v. 23. 5. 1969
YB	Yearbook
YBILC	Yearbook of the International Law Commission
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
zit.	zitiert
ZP I	Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) v. 8. 6. 1977
ZP II	Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II) v. 8. 6. 1977
zugl.	zugleich

Abgekürzt zitierte Literaturangaben sind im Literaturverzeichnis mit vollständigem Titel wiedergegeben.

A. Einleitung

I. Aktuelle Diskussion um den UN-Sicherheitsrat und Einordnung der vorliegenden Problematik

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und dem damit zusammenhängenden Ende der Blockadepolitik des Kalten Krieges hat der UN-Sicherheitsrat seit Anfang der neunziger Jahre eine neue Handlungsfähigkeit gewonnen, die sich in einer vorher nicht gekannten Dichte von Resolutionen, präsidentiellen Stellungnahmen und Empfehlungen in bezug auf eine Vielzahl unterschiedlicher Konflikte äußert. Auch und gerade das siebte Kapitel der UN-Charta, nach dem dem Sicherheitsrat die Befugnis zum Beschluß von Zwangsmaßnahmen zur Sicherung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit übertragen ist, wurde in verschiedenen Fällen angewandt und erlangte so zumindest vordergründig einen Teil der ihm von den UN-Gründern zugeordneten zentralen Bedeutung für die Ordnung des internationalen Zusammenlebens¹.

Mit der neu erfahrenen Aktivität des Sicherheitsrates wuchs jedoch auch die Kritik an seiner Rolle und Tätigkeit. Politisch steht dabei derzeit die Reform des Rates im Zentrum des Interesses, die eine gerechtere Repräsentation aller Weltregionen zum Ziel hat und den Staaten zudem einen Anlaß bietet, die durch das Vetorecht hervorgehobene Rolle der fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder und die als dominierend empfundene Stellung der reichen Industriestaaten, vor allem der USA, neu zu überdenken².

Die rechtliche Diskussion knüpft hingegen vor allem an das Tätigwerden des Rates nach Kapitel VII der UN-Charta an. Sie konzentriert sich hier auf zwei eng miteinander zusammenhängende Fragestellungen, die der IGH-Richter Shahabuddeen im Jahre 1992 wie folgt zusammenfaßt: „Are there any limits to the Security Council's powers of appreciation? ... If there are

¹ Vgl. zur Entwicklung des Systems der kollektiven Friedenssicherung in den letzten Jahren *Bauer*, Effektivität und Legitimität; *Fink*, Kollektive Friedenssicherung.

² Einen Überblick bieten *Winkelmann*, MPYBUNL 1 (1997), S. 35 ff., u. *Russett/O'Neill/Sutterlin*, Global Governance 2 (1996), S. 65 ff. Kritisch zum deutschen Wunsch nach ständiger Mitgliedschaft *Debiel/Thomas*, Natürlicher Anwärter oder drängelnder Kandidat?, S. 28 ff. Umfassende Nachweise im Internet unter „<http://www.globalpolicy.org/security/reform/index.htm>“.

any limits, what are those limits and what body, if other than the Security Council, is competent to say what those limits are?³

Die Rolle des Sicherheitsrates und sein Selbstverständnis im Rahmen des UN-Systems werden durch den dezidiert politischen Charakter der ihm nach Art. 24 Abs. 1 UNC übertragenen Aufgabe, dem Tragen der Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, geprägt. Dem entspricht, daß das Vetorecht der ständigen Mitglieder⁴ – also eine formal-verfahrenstechnische Voraussetzung für die Beschlußfassung durch den Sicherheitsrat – z. T. bis heute als einziges bzw. einzig wirksames Regulativ für die Ausübung dieses Mandates angesehen wird⁵.

Dieser Ansatz wurde allerdings durch die Klagen Libyens⁶ und Bosnien-Herzegovinas⁷ vor dem Internationalen Gerichtshof in den Jahren 1992 bzw. 1993 in Frage gestellt. Ohne daß die Vereinten Nationen oder der Sicherheitsrat selbst Parteien dieser Verfahren waren, wurde vom IGH in beiden Fällen implizit die Feststellung der Unrechtmäßigkeit von Sanktionsentscheidungen des Sicherheitsrates verlangt. Der Gerichtshof selbst befaßte sich zwar im Ergebnis nicht mit dieser Fragestellung; gleichwohl wurde durch die Verfahren eine grundlegende Debatte um die Möglichkeit einer Rechtskontrolle des Handelns des Sicherheitsrates durch den IGH sowie – weitergehend – um den „Verfassungscharakter“ der UN-Charta⁸ und die hieraus folgenden Konsequenzen ausgelöst⁹. Ein verfassungsförmiges System gerichtlicher Rechtskontrolle setzt jedoch die Existenz objektiv-

³ *Separate opinion* im Fall Libyen v. Großbritannien, ICJ Rep. 1992, S. 33.

⁴ S. Art. 27 Abs. 3, 1. Halbs. UN-Charta – Zu der dem Veto zugeordneten Funktion bei Gründung der Vereinten Nationen vgl. *Bauer*, Effektivität und Legitimität, S. 208, m. w. N.

⁵ So wohl *Reisman*, AJIL 87 (1993), S. 83 ff., der in Anbetracht der mit dem Ende des Kalten Krieges verminderten Konfrontation eine neue Diskussion über die „Verfassung“ der UNO für erforderlich hält.

⁶ S. Case Concerning Questions of Interpretation of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom), Provisional Measures, Order of 14 April 1992, ICJ Rep. 1992, S. 3 ff. – Ein in Antrag, Gerichtsentscheidung und abweichenden Meinungen identisches Verfahren wurde gegen die USA durchgeführt, s. ICJ Rep. 1992, S. 114 ff.; im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird jedoch jeweils nur aus dem Verfahren gegen Großbritannien zitiert.

⁷ S. Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia (Serbia and Montenegro)), Provisional Measures, Order of 8 April 1993, ICJ Rep. 1993, S. 3 ff., und Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia (Serbia and Montenegro)), Provisional Measures, Order of 13 September 1993, ICJ Rep. 1993, S. 325 ff.

⁸ S. *Herdegen*, VandJTL 27 (1994), S. 135 ff.; *Reisman*, AJIL 87 (1993), S. 83 ff.

inhaltlicher und damit einer externen Kontrolle zugänglicher Maßstäbe voraus. Es stellt sich damit gleichzeitig die Frage der materiellrechtlichen Bindung des Sicherheitsrates, auch und gerade bei einem Handeln zur Friedenssicherung.

Die völkerrechtliche Diskussion knüpft bei der Behandlung dieses Problems in besonderem Maße an die Feststellung einer Friedensbedrohung nach Art. 39 der UN-Charta durch den Sicherheitsrat an, die Voraussetzung für ein weiteres Tätigwerden des Rates nach dem siebten Kapitel der Charta ist¹⁰. Ein anderer Schwerpunkt der Auseinandersetzung liegt in der Kompetenz des Rates zum Beschluß bestimmter Maßnahmen, wie etwa der Einrichtung internationaler Straftribunale¹¹ oder der Ermächtigung der Mitgliedstaaten zu militärischen Aktionen¹². Schließlich wird immer wieder auch auf die mögliche Verletzung von Grundsätzen des humanitären Völkerrechtes und der Menschenrechte durch die Auswirkungen von UN-Wirtschaftssanktionen hingewiesen, ohne daß die mit dieser Frage verbundenen Probleme allerdings im einzelnen untersucht worden wären¹³.

Mit der vorliegenden Arbeit soll versucht werden, diese Lücke zu füllen. Ihren Gegenstand bildet somit die Analyse eines spezifischen Ausschnittes aus dem Rechtsfolgeermessen des Sicherheitsrates im Rahmen seines Tätigwerdens nach dem siebten Kapitel der UN-Charta: die Frage seiner Bindung an rechtliche Grundsätze in Anbetracht der Auswirkungen wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen auf die Zivilbevölkerung des Zielstaates.

Bewußt soll dabei nicht die prozessuale Durchsetzbarkeit Ausgangspunkt der Untersuchung der materiellrechtlichen Grenzen der Kompetenzen des

⁹ Vgl. aus der Fülle der einschlägigen Literatur die ausführlichen Abhandlungen von *Bedjaoui*, *The New World Order*, und *Martenczuk*, Rechtsbindung und Rechtskontrolle, sowie die Aufsätze von *Doehring*, MPYUNL 1 (1997), S. 91 ff.; *Bedjaoui*, FS Rigaux, S. 69 ff.; *Herdegen*, VandJTL 27 (1994), S. 135 ff.; *Watson*, HarvILJ 34 (1993), S. 1 ff.; *Alvarez*, AJIL 90 (1996), S. 1 ff.; *Franck*, AJIL 86 (1992), S. 519 ff.; *Gowlland-Debbas*, AJIL 88 (1994), S. 643 ff.

¹⁰ Vgl. hierzu *Dupuy*, FS Bernhardt, S. 41 ff.; *Franck*, *The Security Council and „Threats to the Peace“*; *Kooijmans*, *The Enlargement of the Concept „Threat to the Peace“*; *Freudenschuß*, AustrJPIL 46 (1993), S. 1 ff.; *Herdegen*, FS Bernhardt, S. 103 ff.; *Schilling*, AVR 33 (1995), S. 67 ff.; *Delbrück*, VRÜ 1993, S. 6 ff.; *Ipsen*, VN 1992, S. 41 ff.

¹¹ Vgl. hierzu die in B., Fn. 99 genannten Nachweise.

¹² Vgl. *Böhmer*, Die Ermächtigung zu militärischer Gewaltanwendung durch den Sicherheitsrat; *Freudenschuß*, EJIL 5 (1994), S. 492 ff.

¹³ Vgl. z.B. bei *Martenczuk*, Rechtsbindung und Rechtskontrolle, S. 281 f.; *Gowlland-Debbas*, ICLQ 43 (1994), S. 91 ff.; *Bauer*, Effektivität und Legitimität, S. 223 f. – *Köchler*, *TurkYIR* 22 (1992), S. 11, u. *ders.*, Ethische Aspekte der Sanktionen, S. 16 f., erklärt die Zurückhaltung der konventionellen Völkerrechtswissenschaft in bezug auf diese Fragen mit einer Scheu vor der Beschäftigung mit dem „Tabu“ der Machtpolitik.