

Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts
für Internationales Recht an der Universität Kiel

Band 141

Rechtsprobleme der United Nations Compensation Commission

Von

Markus Eichhorst



Duncker & Humblot · Berlin

MARKUS EICHHORST

Rechtsprobleme der United Nations
Compensation Commission

**Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts
für Internationales Recht an der Universität Kiel**

Herausgegeben von

**Jost Delbrück, Rainer Hofmann
und Andreas Zimmermann**

Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht

141

Völkerrechtlicher Beirat des Instituts:

Daniel Bardonnet

l'Université de Paris II

Rudolf Bernhardt

Heidelberg

Lucius Caflisch

Institut Universitaire de Hautes
Études Internationales, Genève

Antonius Eitel

Münster

Luigi Ferrari Bravo

Università di Roma

Louis Henkin

Columbia University,
New York

Tommy T. B. Koh

Singapore

John Norton Moore

University of Virginia,
Charlottesville

Fred L. Morrison

University of Minnesota,
Minneapolis

Albrecht Randelzhofer

Freie Universität Berlin

Krzysztof Skubiszewski

Polish Academy of Sciences,
Warsaw; The Hague

Christian Tomuschat

Humboldt-Universität zu Berlin

Sir Arthur Watts

London

Rüdiger Wolfrum

Max-Planck-Institut für
ausländisches öffentliches
Recht und Völkerrecht,
Heidelberg

Rechtsprobleme der United Nations Compensation Commission

Von

Markus Eichhorst



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Kiel
hat diese Arbeit im Jahre 2001 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin
Printed in Germany
ISSN 1435-0491
ISBN 3-428-10595-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Meinen Eltern

Vorwort

Die United Nations Compensation Commission war im deutschsprachigen Schrifttum bisher kaum Gegenstand völkerrechtswissenschaftlicher Behandlung. Neben einigen Aufsätzen gibt es bislang mit einer 1999 veröffentlichten Dissertation nur eine monographische Arbeit. Die bereits existierenden Arbeiten verfolgen einen primär deskriptiven Ansatz, indem sie umfassend Aufbau und Verfahren der UNCC sowie ihre historischen und rechtlichen Grundlagen beschreiben. Diese Aspekte werden in der vorliegenden Arbeit bewußt kurz behandelt. Ihr Schwerpunkt liegt im Versuch einer rechtlichen Einordnung der UNCC, insbesondere bei der Frage, ob und inwieweit sie als – völkerrechtlich zulässiges – Organ zur Durchsetzung der im Recht der Staatenverantwortlichkeit begründeten Pflicht des Irak zur Wiedergutmachung von Okkupationsschäden angesehen werden kann.

Die Arbeit hat der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel im Wintersemester 2000/2001 als Dissertation vorgelegen. Ich möchte mich an dieser Stelle bei denjenigen Menschen bedanken, die zum Entstehen dieser Arbeit auf ganz unterschiedliche Weise beigetragen haben. Namentlich möchte ich besonders meinen Doktorvater Herrn Prof. Dr. Dr. Rainer Hofmann hervorheben, der mir stets hilfreich und aufmunternd zur Seite stand. Herrn Prof. Dr. Jost Delbrück gebührt Dank für sein Zweitgutachten. Für die mir gewährten Einblicke in die Praxis der UNCC und den freundlichen Empfang in Genf danke ich Herrn Dr. Norbert Wühler. Frau Rotraut Wolf danke ich für die Erstellung der Druckvorlagen und dem Auswärtigen Amt für den gewährten Druckkostenzuschuß. An den Druckkosten hat sich auch mein Großvater beteiligt, wofür ich ihm ebenfalls dankbar bin. Bei meiner Frau bedanke ich mich für ihre vielfältige Unterstützung und – last but not least – bei meinen Eltern für ihren nicht nur finanziellen Beitrag in den langen Jahren meiner Ausbildung. Ihnen ist die Arbeit gewidmet.

Kiel, im Juni 2002

Markus Eichhorst

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	15
1. Die Schaffung der UNCC	15
2. Probleme	17
II. Der Konflikt	21
1. Historischer Überblick	21
2. Völkerrechtsverletzungen im Zuge von Invasion und Okkupation Kuwaits	23
a) Verstoß gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot	24
b) Verletzungen individualschützender völkerrechtlicher Normen	25
aa) Fact Finding im Kälin-Bericht	25
bb) Übergriffe der irakischen Besatzungsmacht	27
(1) Angriffe auf das Leben der Opfer	27
(2) Angriffe auf die Freiheit der Opfer	34
(3) Folter, grausame, unmenschliche und demütigende Behandlung	36
(4) Das Verschwinden von Personen	36
(5) Verletzung ökonomischer, sozialer und kultureller Rechte ..	37
(6) Umweltschäden	38
(a) Umweltschäden im humanitären Völkerrecht	38
(b) Umweltschäden im Menschenrechtsschutz	40
III. Beschreibung der UNCC: Umstände ihrer Realisierung, Verfahren, Rechtsgrundlagen	42
1. Der Entschädigungsfonds	42
2. Die Entschädigungskommission	45
a) Aufbau	45
aa) Der Governing Council	45
bb) Die Panels	46
cc) Das Sekretariat	46
b) Überblick über das Verfahren	47
aa) Anspruchsteller	47
bb) Anspruchsabwicklung durch die UNCC	47

(1) Registrierung	47
(2) Preliminary Assessment	48
(3) Das Verfahren vor den Panels	49
(4) Entscheidungen des Governing Council	50
(5) Kompensation	50
c) Rechtsgrundlagen und angewandtes Recht	50
aa) Vorgaben des Sicherheitsrates	50
bb) Umsetzung durch den Governing Council	51
(1) Rechtsgrundlage für Anspruchsprüfung	52
(2) Die „dringenden Ansprüche“	52
(a) Überblick über das Verfahren für dringende Ansprüche ..	52
(b) Die Regressionsanalyse als statistische Falllösungstechnik für dringende Ansprüche	53
(c) Kategorien dringender Ansprüche	55
(d) Beweiserleichterungen für dringende Ansprüche	57
(3) Ansprüche im „normalen“ Verfahren	59
IV. Rechtliche Einordnung der UNCC	61
1. Ähnlichkeit der UNCC mit herkömmlichen Konfliktlösungsmechanismen des Völkerrechts?	61
a) Verhandlungen	61
b) Untersuchungsverfahren	62
c) Third Party Dispute Settlement	62
d) Machtpolitik	64
e) Vorüberlegungen für die Einordnung der UNCC	65
2. Auswahl maßgebender Kriterien für die Einordnung der UNCC	67
a) Beteiligungsmöglichkeiten des Irak als maßgebender Aspekt der Einord- nung?	68
b) Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit als maßgebender Aspekt ...	70
c) Die UNCC als Fall des Third Party Dispute Settlement?	71
3. Denkbare Grundlagen für Entscheidungen der UNCC	74
a) Recht der Staatenverantwortlichkeit	74
b) Fact Finding	74
c) Außerrechtliche und systemimmanente Billigkeit	75
d) Machtpolitischer Ansatz	76
4. Zwischenergebnis zur rechtlichen Einordnung/Qualifizierung der UNCC ..	76
V. Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit für illegale Akte eines Völker- rechtssubjektes.....	78
1. Terminologie	78

2. Darstellung der Grundregeln und Probleme der internationalen Verantwortung im Bereich der Kriegsentschädigungen	79
a) Entstehung der Verantwortlichkeit (Verantwortlichkeit dem Grunde nach)	79
b) Der Inhalt der Verantwortlichkeit (Sekundärverpflichtung)	81
c) Problemaufriß: Geltung dieser Grundsätze im Bereich der militärischen Konflikte?	83
d) Die Diskussion um Resolution 687 als konstitutiven Akt	84
3. Verantwortlichkeit für den Bruch des völkerrechtlichen Gewaltverbotes ..	89
4. Verantwortlichkeit für individuelle Rechtsverletzungen	93
a) Verantwortlichkeit für Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht ...	93
b) Verantwortlichkeit für Menschenrechtsverletzungen	97
c) Problem der „gross violations“ im Bereich des individuellen Schutzes.	98
5. Zwischenergebnis	100
6. Analyse des Inhalts der Verantwortlichkeit	100
a) Das Verhältnis von Sekundär- und Ersatzpflicht	100
b) Bestimmbarkeit der Ersatzpflicht	102
c) Die Entstehung des Ersatzanspruchs	105
aa) Das Verantwortungsprinzip als allgemeiner Rechtsgrundsatz ...	105
bb) Modifizierung durch abweichendes Gewohnheitsrecht?	107
cc) Ergebnis	114
d) Konkretisierung der Ersatzverpflichtung	116
aa) Rechtliche Konkretisierung der Ersatzpflicht oder tatsächliches „damage assessment“?	116
bb) Erfordernis einer zwischenstaatlichen Vereinbarung für die Konkretisierung der Ersatzpflicht	117
(1) Das Konsensprinzip: ein Bestandteil des Rechts der Staatenverantwortlichkeit?	117
(2) Recht auf freie Wahl der Mittel der Streitschlichtung?	119
(3) Das Konsensprinzip: ein Erfordernis für die Konkretisierung von Rechtspflichten?	121
7. Zusammenfassung	123
VI. Die Aufgabe der UNCC gemäß Resolution 687: Umsetzung der internationalen Verantwortung des Irak?	125
1. Die Resolutionen des Sicherheitsrates	125
a) Die Verantwortlichkeit nach internationalem Recht	126
b) Kausalität und Zurechnung im Recht der Staatenverantwortlichkeit ..	127
aa) Kausalität	127
bb) Zurechnung	128
c) Kompensationsfähigkeit indirekter Schäden vor der UNCC	131

2. Aggressorhaftung und Haftung für individuelle Rechtsverletzungen	134
a) Die Bedeutung von Menschenrechtsverletzungen und Verletzungen des humanitären Völkerrechts für das Haftungsregime der UNCC	134
b) Schäden als „Resultat von Invasion und Okkupation“ gemäß Resolu- tion 687	136
3. Zusammenfassung	138
VII. Umsetzung des Rechtsregimes der Staatenverantwortlichkeit durch die UNCC?	140
1. Problemaufriß	140
2. Selbstverständnis der UNCC	144
3. Vereinbarkeit maßgebender Entscheidungen der UNCC mit dem geltenden Recht der Staatenverantwortlichkeit	146
a) Die Primärpflichtverletzungen des Irak in der Wahrnehmung der UNCC	146
aa) Pauschalentschädigung in Kategorie A	146
bb) Pauschalentschädigung in Kategorie B	148
cc) Entschädigungen in Kategorie C	148
(1) Konstellationen einer eindeutigen Aggressorhaftung	149
(2) Individueller Rechtsgüterschutz durch die UNCC	150
(3) Mental Pain and Anguish (MPA)	152
dd) Entschädigungen in den Kategorien D, E, F	153
(1) Vertragliche Schäden als Besonderheit der Kategorie E	153
(2) Umweltschäden als Besonderheit der Kategorie F	155
b) Abgrenzung der Verantwortungsbereiche: Die Zurechnungserwägungen der UNCC	156
aa) Ausschlüsse bestimmter Anspruchskonstellationen	156
bb) Direkte Schäden	158
(1) Notwendigkeit der Definition des Begriffs des direkten Scha- dens?	158
(2) Der Begriff des „direkten Schadens“ spiegelt administrative Erwägungen wider	159
(3) Direkte Schäden als Erwägungen zur völkerrechtlichen Kausa- lität und Zurechnung	161
(4) Der Begriff des „direkten Schadens“ spiegelt statistische Er- wägungen wider	162
(5) Die auf Wahrscheinlichkeitserwägungen beruhende generali- sierende UNCC-Sprachpraxis	163
(a) Kategorie A	163
(b) Kategorie B	164
(c) Kategorie C	166
(d) Kategorie D	169

(e) Kategorie F	170
(6) Bewertung des „Direct-loss“-Konzeptes der UNCC	171
(a) „Verluste als direkte Folge der Invasion“: enger Zusammenhang auf der Tatsachenebene	171
(b) Direkte Verluste als Argumentationshilfe auf der rechtlichen Ebene	172
cc) Einzelfälle aus der UNCC-Praxis zum Zurechnungszusammenhang	173
(1) Militärische Aktionen „by either side“	173
(2) Schadensminderungspflicht und „Sowieso“-Kosten	177
(3) Vorkriegsschulden	179
(4) Drittschäden	180
dd) Statistische Anspruchsabwicklung	182
(1) Das Problem der Effektivität	182
(2) Der statistische Beweis als Beweiserleichterung in anderen Rechtsbereichen	188
(3) Ausgleich zwischen Effektivität der Rechtsdurchsetzung und Einzelfallgerechtigkeit	191
(a) Ausgleich miteinander kollidierender Rechtsprinzipien .	191
(b) Künstliche Verursachung von Effektivitätsproblemen durch Individualisierung	193
(4) Zwischenergebnis	194
c) Sonstige Grundsätze des Völkerrechts vor der UNCC	195
aa) Die Abkehr vom traditionellen Modell des diplomatischen Schutzes	195
(1) Darstellung	195
(2) Bewertung	199
bb) „Force majeure“ und „military necessity“	204
4. Ergebnis	207

VIII. Die UNCC als „Third Party Dispute Settlement“ 210

IX. Die Kompetenz des Sicherheitsrates zur Schaffung eines judikativen Organs unter Kapitel VII 215

1. Friedensbedrohung gemäß Art. 39 ChVN	216
2. Die UNCC als Maßnahme zur Wiederherstellung des Weltfriedens nach Art. 39 i. V. m. Art. 42 ChVN	217
a) Wiederherstellung des Weltfriedens als Verminderung von Konfliktpotentialen	217
b) Wiederherstellung des Weltfriedens als Wiederherstellung der Integrität von Völkerrechtsnormen	218
c) Auslegung des Begriffes „Weltfrieden“ in Art. 39 ChVN	220

aa) Wortlaut	220
bb) Systematik	221
(1) Anhaltspunkte für rechtliche Kompetenzen des Sicherheitsrates in der Charta	221
(2) Das Verhältnis von Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof	222
cc) Teleologische Auslegung	225
d) Gründung eines judikativen Unterorgans	230
3. Die UNCC als Maßnahme der Wiederherstellung des Weltfriedens	233
a) Die UNCC ist kein echtes judikatives Organ	233
b) Das „Due-process“-Problem	234
c) Das an statistischen Erwägungen orientierte Verfahren	236
4. Zusammenfassung	237
X. Schlußbetrachtung	239
Literaturverzeichnis	243
Sachwortverzeichnis	252

I. Einleitung

1. Die Schaffung der UNCC

Der Konflikt zwischen Ost und West bestimmte nach dem zweiten Weltkrieg das internationale System. Gegensätzliche Interessen der Supermächte USA und Sowjetunion behinderten das Funktionieren der Vereinten Nationen.

Das primäre Ziel der Gründer der Vereinten Nationen, eine Organisation zu schaffen, die effektiv das Prinzip der kollektiven Sicherheit im Fall eines Aggressionskrieges verwirklichen konnte, blieb über Jahrzehnte unerreicht. Erst die Überwindung des Kalten Krieges ermöglichte eine Kooperation von USA und Sowjetunion, die die Vereinten Nationen 1990 zum ersten Mal in ihrer bis dahin 45-jährigen Geschichte in die Lage versetzte, auf einen Aggressionsakt mit Zwangsmitteln unter Anwendung des Kapitels VII der Charta der Vereinten Nationen (ChVN) zu reagieren.¹ So sah sich der Irak nach seiner Invasion in Kuwait am 2. August 1990 einer bisher unbekanntenen Einigkeit der Staaten im Sicherheitsrat gegenüber, welcher zahlreiche Maßnahmen zur „Wiederherstellung des Weltfriedens“ (Art. 39 ChVN) ergriff.

Während der Schwerpunkt der Arbeit der Vereinten Nationen zunächst auf einer Wiederherstellung der territorialen Souveränität Kuwaits lag, bemühte man sich später um die Schaffung stabiler Voraussetzungen für einen dauerhaften Frieden in der Region.² Dazu gehörten die Probleme der Sicherstellung der Unverletzlichkeit der Grenzen Kuwaits, die in Resolution 687 (1991) vom 3. April 1991 ebenso angesprochen werden wie Abrüstungsfragen und die an den Irak gerichtete Aufforderung, dem Internationalen Roten Kreuz die notwendige Hilfe bei der Repatriierung kuwaitischer und anderer Staatsangehöriger zukommen zu lassen.

Von besonderer Bedeutung ist aber eine weitere in dieser Resolution enthaltene Aussage: Der Sicherheitsrat, so heißt es dort unter Gliederungspunkt 16,

¹ *Delbrück*, Fresh Look at Humanitarian Intervention, S. 887; *Heinz/Philipp/Wolfrum*, S. 127.

² *Boutros-Ghali*, Iraq-Kuwait Conflict, S. 3.

„... erklärt erneut³, daß Irak (...) nach dem Völkerrecht für alle unmittelbaren Verluste, Schäden, einschließlich Umweltschäden und der Erschöpfung der natürlichen Ressourcen, haftet, die ausländischen Regierungen, Staatsangehörigen und Unternehmen als Folge der unrechtmäßigen Invasion und Besetzung Kuwaits durch Irak entstanden sind; ...“⁴

Um diese Haftung auch in der Praxis zu gewährleisten, beschloß der Sicherheitsrat unter Gliederungspunkt 18 der Resolution 687 (1991),

„... einen Fonds zur Befriedigung der geltend gemachten Ansprüche nach Nummer 16 zu schaffen und eine Kommission zur Verwaltung des Fonds einzusetzen“.

Der Generalsekretär wurde mit der Ausarbeitung der Einzelheiten binnen dreißig Tagen nach Verabschiedung der Resolution 687 beauftragt.⁵ Am 20. Mai 1991 billigte der Sicherheitsrat in Resolution 692 (1991) einstimmig den vom Generalsekretär vorgelegten Plan⁶, wenn auch nicht in vollem Umfang.⁷ Der in Resolution 687 vorgesehene Fonds wurde, entsprechend dem unterbreiteten Plan, als Sonderkonto (*special account*) des Generalsekretärs eingerichtet und erhielt den Namen „United Nations Compensation Fund“. Die Verwaltung des Fonds übernahm die ebenfalls mit Resolution 692 neu geschaffene United Nations Compensation Commission (UNCC), ein Gremium, das als Unterorgan des Sicherheitsrates mit Sitz in Genf gebildet wurde und in seiner Zusammensetzung jederzeit die des Sicherheitsrates widerspiegelt.

Die Aufgabe der UNCC beschränkt sich jedoch nicht allein auf die „Verwaltung“ des Fonds-Vermögens, sondern sie besteht besonders auch darin, die geltend gemachten Ansprüche mit Mitteln des Fonds zu befriedigen, so daß sie diese anhand aufgestellter Kriterien auch zu überprüfen hat. Um zu verhindern, daß dieses Wiedergutmachungssystem mangels finanzieller Mittel „ad absurdum“ geführt wird, wurde der Irak verpflichtet, 30 % seiner Ölexporterlöse direkt dem Fonds zuzuleiten, was vom Sicherheitsrat überwacht und notfalls mit Zwangsmitteln nach Kapitel VII der ChVN sichergestellt werden sollte.

Geltend gemachte Ansprüche allein des Staates Kuwait in Höhe von rund 60 Milliarden US-Dollar⁸, bis zum Jahr 2001 bereits 8,03 Milliarden US-Dollar aus-

³ Bereits in SR Res. 674 (1990) vom 29.10.1990 wurde die Haftung des Irak angesprochen.

⁴ SR Res. 687 (1991), Gliederungspunkt 16; deutscher Text in: Vereinte Nationen 1991, S. 74 (76).

⁵ SR Res. 687 (1991), Gliederungspunkt 19.

⁶ Report of the Secretary-General Pursuant to Paragraph 19 of Security Council Resolution 687 (1991), 02.05.1991, UN Doc. S/22559.

⁷ Dazu ausführlich unten S. 235 f.

⁸ Vgl. Kramer, S. 104.

gezahlter Entschädigungen an Individuen⁹ sowie eine Gesamtanzahl von 2,6 Millionen Anträgen auf Schadenersatz aus 94 Staaten verdeutlichen¹⁰ die Bedeutung der UNCC – sowohl wirtschaftlich als auch politisch und völkerrechtlich.

2. Probleme

Die dem Irak auferlegte Wiedergutmachung wirft Fragen auf, die „früher oder später kontroverse Diskussionen auslösen dürften“¹¹. Einige dieser Fragen sollen in dieser Arbeit formuliert und erörtert werden.

Es ist kennzeichnend für die nach 1990 gewonnene Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrates, daß die Zwangsmaßnahmen zunehmend – wie im Fall der UNCC – entweder über das Ziel, einen aktuellen zwischenstaatlichen Konflikt zu beenden, hinausgehen oder in einer Situation ergriffen werden, die eine drohende Aggression allenfalls noch als rein hypothetische Möglichkeit, als nur potentielle Gefahr eines internationalen Konfliktes erkennen läßt. So waren die Militärationen in Somalia und Ruanda sicherlich nicht notwendig, um einen akut drohenden internationalen Konflikt abzuwenden. Der Sicherheitsrat handelte hier vielmehr nach Kapitel VII der ChVN aufgrund der desaströsen humanitären Notlage, obwohl die „Feststellung einer Friedensbedrohung“ im Sinne des Art. 39 ChVN der Anordnung von Maßnahmen nach Kapitel VII ChVN zwangsläufig vorauszugehen hat. Diese auch bei der Schaffung der UNCC zu beobachtende zunehmend weite Auslegung der Befugnisse des Sicherheitsrates nach Kapitel VII ChVN läßt manche Staaten angesichts der Machtfülle der Vereinten Nationen um ihre Souveränität fürchten.¹² Auch in der Literatur ist die Frage aufgeworfen worden, ob die weite Auslegung der Befugnis des Sicherheitsrates, nach Kapitel VII ChVN Zwangsmaßnahmen anzuordnen, das „Ende staatlicher Souveränität“ bedeute.¹³ Tatsächlich greift die Arbeit der UNCC – unabhängig von einer rechtlichen Verpflichtung des Irak, den Schaden zu kompensieren – aufgrund der oktroyierten und nach Kapitel VII ChVN erzwingbaren Ersatzpflicht erheblich in dessen Souveränität

⁹ Ansprüche von Individuen in den Kategorien A, B und C; Stand: Januar 2001; Quelle: Auskunft der UNCC.

¹⁰ *Rovine/Hanessian*, S. 23.

¹¹ So ausdrücklich *Kramer*, S. 104.

¹² Irak hat gegen den Entschädigungsmechanismus der UNCC vehement protestiert und seine Souveränität verletzt gesehen; vgl. Letter dated 27 May 1991 from the Minister for Foreign Affairs of Iraq addressed to the President of the Security Council, 28.05.1991, UN Doc. S/22643.

¹³ So der Untertitel des Buches von *Gading*.