

## Sanktionen und Menschenrechte – eine Auswertung des *Bossuyt*-Berichts

Marika Piotrowicz (Berlin)/Corina Zanetti (Genf)

---

### Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Regelung der Sanktionen im Völkerrecht
- III. Auswirkungen und Rechtmäßigkeit von Sanktionen
- IV. „Smart Sanctions“ als Lösung?
- V. Ausblick

#### I. Einleitung

Galten zu Beginn der 90er Jahre wirtschaftliche Sanktionen als das effektivste und beste Mittel zur gewaltfreien Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, so wird heute ihre Legitimität auf Grund der vom humanitären Gesichtspunkt aus gesehen negativen Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung bezweifelt.<sup>1</sup> Nicht nur Nichtregierungsorganisationen (NGO), auch Sonderberichterstatter der UN-Menschenrechtskommission, das Welternährungsprogramm, UNICEF und die Weltgesundheitsorganisation haben die Vereinbarkeit von wirtschaftlichen Sanktionen mit den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht in Frage gestellt.<sup>2</sup> Im Hinblick

auf diese Bedenken hat sich die Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte (folgend Menschenrechtsunterkommission genannt) 1997 in Resolution 1997/35 vom 28. August 1997<sup>3</sup> erstmals mit diesem Thema befaßt, sowie ihr Mitglied *Marc Bossuyt* beauftragt, einen Bericht über die Auswirkungen der Sanktionen auf die Zivilbevölkerung zu erstellen und die Darstellung des einschlägigen Völkerrechts zu erläutern.<sup>4</sup> *Marc Bossuyt*, belgischer Jurist, damaliges und erneutes Mitglied der Menschenrechtsunterkommission, gibt in seinem Bericht einen Überblick über die relevanten Normen des Völkerrechts und analysiert die Rechtmäßigkeit von umfassenden wirtschaftlichen Sanktionen anhand der Beispiele der UN-Sanktionen gegen den Irak, regionaler Sanktionen gegen Burundi und unilateraler Sanktionen gegen Kuba. Wirtschaftlichen Sanktionen bescheinigt *Bossuyt* praktische Ineffizienz als Druckmittel gegen Frieden und Sicherheit gefährdende Regime und zweifelt zudem ihre rechtliche Zulässigkeit an. Wie viele Autoren favorisiert *Bossuyt* „smart“ oder „targeted sanctions“ als eine Möglichkeit, Sanktionen im Einklang mit der UN-Charta, den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht anzuwenden (dazu unten IV).<sup>5</sup> Am 21. Juni 2000 wurde der Bericht als offizielles Dokument der Menschenrechtsunterkommission ver-

---

<sup>1</sup> *Kofi Annan*, We the Peoples, The Role of the United Nations in the 21st Century, Report of the Secretary General, UN-Dok. A/54/2000, Nr. 229ff.; *Michael Brozoska*, Der Schatten Saddams, Die Vereinten Nationen auf der Suche nach zielgerichteten Sanktionen, in: VN 2001, S. 56-60 (S. 56).

<sup>2</sup> *Marc Bossuyt*, The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights, UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/2000/33, Nr. 6; UNICEF Press Release CF/DOC/PR/1999/29 vom 12. August 1999, [www.unicef.org/newsline/99pr29.htm](http://www.unicef.org/newsline/99pr29.htm); WHO Press Release WHO/16 vom 27. Februar 1997, [www.who.int/](http://www.who.int/)

---

[archives/inf-pr-1997/en/pr97-16.html](http://archives/inf-pr-1997/en/pr97-16.html) (jeweils zuletzt besucht am 10. September 2004).

<sup>3</sup> Adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights, UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/RES/1997/35.

<sup>4</sup> Menschenrechtsunterkommission, Entscheidung 1999/111 vom 26. August 1999, UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/DEC/1999/111.

<sup>5</sup> *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 57.

öffentlich. In vielen Punkten bestätigen sich die Bedenken und Kritik anderer Autoren und Experten. Von Seiten der USA wurde die Arbeit *Bossuyts* allerdings scharf kritisiert – *George Moose*, ständiger Vertreter der USA bei den Vereinten Nationen, bezeichnete den Bericht als „inkorrekt, befangen und aufrührerisch“<sup>6</sup>.

## II. Regelung der Sanktionen im Völkerrecht

Nach Kapitel VII der UN-Charta (Art. 39, 41 und 42 UN-Charta) kann der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bei „einer Bedrohung oder ein[em] Bruch des Friedens“ zwei Mittel zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens einsetzen: Einerseits handelt es sich um militärische Mittel, die allerdings gemäß Art. 42 nur als *Ultima ratio* zulässig sind. Andererseits stellt Art. 41 Maßnahmen unter „Ausschluß von Waffengewalt“ zur Verfügung, wobei die Unterbrechung von Wirtschafts-, Kommunikations- und diplomatischen Beziehungen beispielhaft genannt werden. Mit anderen Worten sowohl Handels- und Finanzembargos oder -boykotte erwähnt, als auch militärischen, diplomatischen, kulturellen und Reisesanktionen in Betracht gezogen.<sup>7</sup> Sie nehmen damit schon in der UN-Charta eine hervorgehobene Stellung ein als letztes gewaltfreies Mittel der internationalen Gemeinschaft zur Wahrung von Frieden und Sicherheit.<sup>8</sup> Sie werden als Mittelweg zwischen der bloßen verbalen Verurteilung eines Staates und dem Gebrauch von Waffengewalt grundsätzlich begrüßt.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> *Gustavo Capdevila*, US riled by economic sanctions report, in: *Third World Network*, 18. August 2000 (Übersetzung M. Pietrowicz).

<sup>7</sup> *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 10ff.

<sup>8</sup> *Brozoska* (Fn. 1), S. 56. Vgl. auch *Jean Combacau*, Sanctions, in: *Encyclopedia of Public International Law*, Bd. IV, 2000, S. 311-315, und die auf dem Kolloquium „Third States and Sanctions in Public International Law“ entstandenen Beiträge, die in AVR 1992, S. 1ff. abgedruckt sind.

<sup>9</sup> *Annan* (Fn. 1), Nr. 230; *Tono Eitel*, Reform of the United Nations Sanctions Regime, in: Sabine

Ursprünglich sollte mit der Implementierung von Sanktionen erreicht werden, daß ein Regime unter dem so entstandenen äußeren als auch inneren Druck zu einer Änderung der politischen Linie bewegt wird. Mit anderen Worten sollte eine Regierung, konfrontiert mit der durch die Sanktionen hervorgerufenen wirtschaftlichen Not ihrer Bevölkerung, so zu einem politischen Umdenken gebracht werden – dies der erhoffte erste Effekt der Sanktionen.<sup>10</sup> Zum anderen soll aber auch die entsprechende Zivilbevölkerung nach dem Prinzip „civilian pain leads to political gain“ durch die erschwerte wirtschaftliche Situation motiviert werden, die politische Linie des Regimes im Sinne der Vereinten Nationen zu beeinflussen.<sup>11</sup> Schon hier zeichnet sich allerdings die Problematik der Sanktionen ab: Kann und darf die internationale Gemeinschaft ihre Interessen auf Kosten einer Zivilbevölkerung durchsetzen, auch wenn diese Interessen durchaus legitim und die Maßnahmen von kurzer Dauer sind?

### 1. UN-Charta und Menschenrechte

In Art. 39 UN-Charta ist nicht klar bestimmt, gegen wen sich die friedenserhaltenden oder -wiederherstellenden Maßnahmen richten sollen; nach Art. 1 Nr. 1 UN-Charta müssen jedoch alle Kollektivmaßnahmen zum Schutz des Weltfriedens „wirksam“ sein. Die Maßnahmen dürfen sich nur gegen diejenigen richten, welche

---

von Schorlemer (Hrsg.), *Praxishandbuch UNO*, 2003, S. 707-714 (S. 707).

<sup>10</sup> Security Council Sanctions Committee, An Overview, [www.un.org/Docs/sc/committees/INTRO.htm](http://www.un.org/Docs/sc/committees/INTRO.htm) (10. September 2004); *Boutros Boutros-Ghali*, An Agenda For Peace 1995, 2. Auflage 1995; *Fred Grünfeld*, The Effectiveness of United Nations Economic Sanctions, in: Willem J.M. van Genugten/Gerard A. de Groot (Hrsg.), *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects, Especially in the Field of Human Rights. A Multi-disciplinary Approach*, 1999, S. 113-134 (S. 117).

<sup>11</sup> *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 48 ; *Brozoska* (Fn. 1), S. 58; *Adam Winkler*, Just Sanctions, in: *Human Rights Quarterly* 1999, S. 133-155 (S. 136).

die Aggression zu verantworten haben und gleichzeitig in der Lage sind, Sicherheit und Frieden wiederherzustellen.<sup>12</sup> Aus diesem Blickwinkel dürfen also nur Regierungen, Quasi-Regierungen und andere politisch einflußreiche Gruppen Ziel der Sanktionen sein. Maßnahmen gegen die Zivilbevölkerung werden als unwirksam und nicht legal betrachtet, da diese zur unmittelbaren Änderung der politischen Linie kaum in der Lage sind. Maßnahmen, die der Zielsetzung, humanitäre Probleme zu lösen und die Menschenrechte zu achten, entgegenstehen, verstoßen gegen Art. 1 Nr. 3 und Art. 24 UN-Charta; Entscheidungen, die sich gegen die Grundprinzipien der Charta richten, oder deren Auswirkungen die Charta verletzen, können also nicht bindend sein. Denn gerade als Verfechter von Frieden und Sicherheit dürfen die Vereinten Nationen nicht selbst gegen die Menschenrechte und grundlegende Prinzipien der Charta verstoßen.<sup>13</sup> Umfassende wirtschaftliche Sanktionen müssen im Einklang mit den Grundwerten der Charta implementiert werden.

Der Sicherheitsrat ist bei seiner Tätigkeit ebenfalls an diese Ziele und Prinzipien der UN-Charta gebunden. Zwar nennt Art. 1 Nr. 3 die Grenzen der Handlungsfreiheit des Sicherheitsrates durch die Menschenrechte nicht explizit, im Hinblick auf das Völkergewohnheitsrecht oder verschiedene Menschenrechtskonventionen können diese aber genau bestimmt werden. In Betracht kommen vor allem wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, wie sie in Art. 6ff. des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte<sup>14</sup> festgesetzt sind, aber auch das Recht auf Leben (Art. 6 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte<sup>15</sup> (IPbpr)) und das Recht auf Schutz

vor Folter, grausamer, unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung (Art. 7 IPbpr) sowie das Recht auf Selbstbestimmung (Art. 2 IPbpr).<sup>16</sup> Weitere Begrenzungen der Handlungsfreiheit ergeben sich aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes und anderen Verträgen zum Schutz der Menschenrechte. Letztlich ist der Sicherheitsrat bei seinen Entscheidungen an die allgemeinen Rechtsgrundsätze gebunden, in diesem Zusammenhang an die Prinzipien der Menschlichkeit, der Erforderlichkeit (necessity) und der Verhältnismäßigkeit.

Art. 55 UN-Charta schließt an Art. 1 Nr. 3 UN-Charta an und fordert den Einsatz der Vereinten Nationen für Stabilität und Wohlfahrt. Friedliche und freundschaftliche Beziehungen zwischen den Staaten sollen durch die Steigerung des Lebensstandards und durch die Verwirklichung der Menschenrechte gefördert werden. Daraus leitet sich die Pflicht ab, die genannten Werte nicht zu verletzen.

## 2. *Humanitäres Völkerrecht*

Werden Sanktionen im Zusammenhang mit einem militärischen Konflikt verhängt, müssen sie auch mit den Grundsätzen des humanitären Völkerrechts übereinstimmen.<sup>17</sup> Bereits das Haager Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges und die Haager Landkriegsordnung von 1907<sup>18</sup> enthalten eine Reihe von Vorschriften, die Sanktionsregime beschränken könnten. Beispielsweise fordert die Martenssche Klausel, daß

<sup>12</sup> *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 19.

<sup>13</sup> Hierzu und zum Folgenden ausführlich: *Elias Davidsson*, Legal Boundaries to UN Sanctions, in: *International Journal of Human Rights* 2003 Nr. 4, S. 1-50.

<sup>14</sup> Vom 16. Dezember 1966, BGBl. 1973 II, S. 1570.

<sup>15</sup> Vom 16. Dezember 1966, BGBl. 1973 II, S. 1534.

<sup>16</sup> So auch der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, General Comment Nr. 8 (1997), *The Relationship between Sanctions and Respect for Economic, Social and Cultural Rights*, UN-Dok. E/C.12/1997/8.

<sup>17</sup> Siehe *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 32-37; *Anna Segall*, Economic sanctions: legal and policy constraints, in: *International Review of the Red Cross* 1999, S. 763-784 (S. 766).

<sup>18</sup> IV. Haager Abkommen und Anlage vom 18. Oktober 1907, RGBl. 1910, S. 107, 132.

„die Bevölkerung und die Kriegsführenden unter dem Schutze und der Herrschaft der Grundsätze des Völkerrechts bleiben, wie sie sich ergeben aus den unter gesitteten Völkern feststehenden Gebräuchen, aus den Gesetzen der Menschlichkeit und aus den Forderungen des öffentlichen Gewissens“<sup>19</sup>.

Vor allem aber darf die Bevölkerung nicht für die Handlungen einzelner zur Rechenschaft gezogen werden.<sup>20</sup>

Weiter ist der Sicherheitsrat durch das IV. Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten<sup>21</sup> verpflichtet, bestimmte Regelungen zum Schutz der Zivilbevölkerung zu beachten: Zielsetzung der Konvention ist es, der Zivilbevölkerung und den Kriegsversehrten eine menschenwürdige Behandlung im Rahmen des bewaffneten Konflikts zu garantieren. Fundamental ist dabei das Prinzip der Unterscheidung zwischen Zivilisten und Kombattanten sowie zwischen zivilen Objekten und militärischen Zielen – Kriegshandlungen dürfen sich nur gegen die jeweils letzteren richten.<sup>22</sup> Als Kriegsmittel ist die Aushungerung der Zivilbevölkerung ausdrücklich verboten.<sup>23</sup> Weder die medizinische Versorgung noch die nach Art. 70 Protokoll I geschützten Hilfsaktionen oder nach Art. 54 Protokoll I geschütz-

ten Einrichtungen für die Zivilbevölkerung dürfen durch Sanktionen beeinträchtigt werden.

Obwohl die Vereinten Nationen selbst keine Vertragspartei der Haager und Genfer Abkommen sowie der Protokolle sind, gehört das humanitäre Völkerrecht zu den grundsätzlichen Werten und Prinzipien der Vereinten Nationen und bindet damit auch den Sicherheitsrat in seinen Entscheidungen.<sup>24</sup> Auch die hier relevanten Normen der Zusatzprotokolle gelten heute als Völkergewohnheitsrecht und sind damit allgemein gültig. Um die Übereinstimmung wirtschaftlicher Sanktionen mit humanitärem Völkerrecht zu gewährleisten, müssen umfassende wirtschaftliche Sanktionen mindestens weitläufige humanitäre Ausnahmen vorsehen und dürfen die humanitäre Hilfe zu Gunsten der Zivilbevölkerung unter keinen Umständen unterbinden oder erschweren.<sup>25</sup>

### III. Auswirkungen und Rechtmäßigkeit von Sanktionen

Ausschlaggebend für die Kritik *Bossuyts* an den wirtschaftlichen Sanktionen ist vor allem die Tatsache, daß der durch die Sanktionen angerichtete Schaden im sanktionierten Land in keinem Verhältnis zu deren Erfolg, also einer tatsächlichen Änderung des Regimes, steht.<sup>26</sup> Unterorganisationen der Vereinten Nationen, wie UNICEF oder das Welternährungsprogramm, und Experten haben Studien sowohl zum Erfolg als auch zu den Auswirkungen der Sanktionen veröffentlicht. Diese Evaluationen der Effektivität von Sanktionen sind insoweit umstritten, als zuverlässiges Datenmaterial zum einen nur schwer erhältlich ist und zum anderen die

<sup>19</sup> Absatz 8 der Präambel des IV. Haager Abkommens von 1907.

<sup>20</sup> „Keine Strafe in Geld oder anderer Art darf über eine ganze Bevölkerung wegen der Handlungen einzelner verhängt werden, für welche die Bevölkerung nicht als mitverantwortlich angesehen werden kann.“ (Art. 50 der Haager Landkriegsordnung von 1907).

<sup>21</sup> Vom 12. August 1949, BGBl. 1954 II, S. 917, ber. 1956 II, S. 1586.

<sup>22</sup> Dieser Grundsatz ist insbesondere wiedergegeben in Art. 48 des Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) vom 8. Juni 1977, BGBl. 1990 II, S. 1551.

<sup>23</sup> Siehe insbesondere Art. 54 Abs. 1 Protokoll I und Art. 14 S. 1 des Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II) vom 8. Juni 1977, BGBl. 1990 II, S. 1637.

<sup>24</sup> Hierzu *Davidsson* (Fn. 13), S. 34; *T.D. Gill*, Legal and some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to Exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter, in: Netherlands Yearbook of International Law 1995, S. 33-138 (S. 81f.).

<sup>25</sup> *Segall* (Fn. 17), S. 783.

<sup>26</sup> *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 48.

Situation im Land in den meisten Fällen auch durch Bürgerkriege, Korruption und Mißwirtschaft mitbedingt ist.

### 1. Wirksamkeit der Sanktionen

Einer oft zitierten Studie des International Institute of Economics (IIE) über die Wirksamkeit von Sanktionen zufolge hatten nur ein Drittel aller Sanktionen im Zeitraum vom Ersten Weltkrieg bis 1990 im Hinblick auf die gewünschten politischen Änderungen partiellen Erfolg.<sup>27</sup>

*Kim Richard Nossal*, Professor der Politikwissenschaften an der Queen's University, Kingston, Ontario, Kanada, hat in einer weiteren Studie den Zusammenhang zwischen der Regierungsform des sanktionierten Landes und dem Erfolg der Sanktionen anhand von mehr als 100 Fällen seit 1900 untersucht.<sup>28</sup> Das Ergebnis ist für die Legitimität von Sanktionen nahezu vernichtend: Von den seit 1945 verhängten Sanktionen werden nur 14 als Erfolge bezeichnet. Die Erfolgsquote von Sanktionen gegen Regime ohne Mehrparteiensystem führt sogar noch weniger zur erwünschten Änderung der politischen Linie.<sup>29</sup>

Die optimistischeren US-Amerikaner *George Lopez* und *David Cortright* beurteilten die Sanktionen gegen den Irak zumindest als Teilerfolg,<sup>30</sup> da der Ausbau der Armee sowie der Waffenimport beträchtlich begrenzt werden konnten.

Die oft zitierte Annahme "civilian pain leads to political gain" hat sich im Fall von umfassenden wirtschaftlichen Sanktionen kaum bewahrheitet. Die Gründe dafür sind hauptsächlich im politischen System des jeweiligen Landes zu finden: In einem autoritären System hat die Bevölkerung keine Möglichkeit, das Regime mit friedlichen Mitteln unter Druck zu setzen und zu einer anderen, weniger aggressiven Politik zu bewegen. Schlimmer noch, der durch die Sanktionen zumindest mitbedingte niedrige Lebensstandard der Bevölkerung hat deren Bindung an das Regime in vielen Fällen verstärkt. Durch ansteigende Lebenshaltungskosten verarmt die Gesellschaft, die wirtschaftlich unabhängige und oft reformbereite Mittelschicht bricht weg.<sup>31</sup> Die Not der Menschen, gepaart mit geschickter Propaganda, führt nicht selten zur Ablehnung und Abwendung von der Staatengemeinschaft und eint das Volk hinter der Führung.<sup>32</sup> Wie am Beispiel des Irak sichtbar wird, können selbst Hilfsprogramme innerhalb der Sanktionen entgegen ihrer Intention wirken: So lag das Verteilungsmonopol über Nahrung und medizinische Mittel aus dem „Öl-für-Lebensmittel-Programm“ bei der Regierung *Hussein*, die so die Kontrolle über die Bevölkerung noch verstärken konnte.

Auch wirtschaftlich kann die politische Elite durch verstärkte Aktivitäten auf dem Schwarzmarkt von Sanktionen profitieren.<sup>33</sup> Im Fall des Embargos gegen Haiti übernahm die Armee die Kontrolle über den Schwarzmarkt und erzielte durch den Verkauf von knappen Gütern wie Benzin beträchtliche Gewinne.<sup>34</sup> Die Motivation,

<sup>27</sup> *Gary Clyde Hufbauer/Jeffrey J. Schott/Kimberly Ann Elliott*, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Economic Policy*, 2. Aufl. 1990, S. 93.

<sup>28</sup> *Kim Richard Nossal*, *Liberal-democratic Regimes, International Sanctions and Global Governance*, in: Raimo Väyrynen (Hrsg.), *Globalization and Governance*, 1999, S. 127-149 (S. 127); auch abrufbar unter: [post.queensu.ca/~7Enossalk/papers/liberal.htm](http://post.queensu.ca/~7Enossalk/papers/liberal.htm) (10. September 2004).

<sup>29</sup> Ebd.

<sup>30</sup> *George A. Lopez/David Cortright*, *Sanctions are Smarter Alternative to Bombs*, in: *The Progressive Media Project*, 2. April 2003, zu finden unter [www.progressive.org/mediaproject03/mpla203.htm](http://www.progressive.org/mediaproject03/mpla203.htm) (10. September 2004).

<sup>31</sup> *Hans von Sponeck*, *Too Much Collateral Damage: 'Smart Sanctions' Hurt Innocent Iraqis*, in: *Globe & Mail*, 2. Juli 2002, zu finden unter [www.theglobeandmail.com/servlet/ArticleNews/printarticle/gam/20020702/COIRAQ](http://www.theglobeandmail.com/servlet/ArticleNews/printarticle/gam/20020702/COIRAQ) (10. September 2004).

<sup>32</sup> *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 49.

<sup>33</sup> *Annan* (Fn. 1), Nr. 229ff.

<sup>34</sup> *Elizabeth Gibbons*, *Sanctions in Haiti: Human Rights and Democracy under Assault*, Center for Strategic and International Studies, Praeger, zitiert aus: *Strategic Planning Unit, Executive Office of the Secretary General*, *UN Sanctions: How*

die Sanktionen durch eine Änderung der Politik abzuwenden, war denkbar gering.

## 2. Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung

Wirtschaftliche Embargos treffen besonders die Zivilbevölkerung hart. Alle notwendigen Güter, die nicht im Staat hergestellt werden können, sind der Bevölkerung nicht mehr zugänglich.<sup>35</sup> Ausserdem hat unter einem Boykott auch die exportierende Industrie zu leiden; theoretisch könnte sie ihre Produktion zwar auf die Herstellung der im Land benötigten Güter umstellen, tatsächlich gehen jedoch durch den Wegfall der Exportindustrie viele Arbeitsplätze verloren.<sup>36</sup> Anhand der UN-Sanktionen gegen den Irak, der regionalen Sanktionen gegen Burundi und der unilateralen Sanktionen gegen Kuba hat *Bossuyt* mögliche Auswirkungen detailliert dargestellt.

### a. UN-Sanktionen gegen den Irak

Die humanitären Folgen der wirtschaftlichen Sanktionen gegen den Irak waren verheerend. Seit 1990 ist der Lebensstandard der Menschen dramatisch gesunken, was unter anderem die Verringerung des Bruttoinlandsprodukts zwischen 1991 und 1999 um 50 % aufzeigt<sup>37</sup>. Die Infrastruktur

war zusammengebrochen, und auch die Gesundheitsversorgung wurde als absolut unzureichend bewertet. Der Weltgesundheitsorganisation zufolge waren 1997 nur 30 % der normalerweise notwendigen Medikamente erhältlich<sup>38</sup> und 80 % der gesamten medizinischen Ausrüstung außer Betrieb<sup>39</sup>. Unklar ist, wie viele Menschen auf Grund der Sanktionen umgekommen sind; Schätzungen gehen von bis zu einer Million Toten aus. Besonders verheerend waren die Sanktionen für die Kinder: Starben von 1991 40 von 1000 der Unterfünfjährigen, so waren es 1996 80 von 1000, und bis 1998 wurde die Zahl der Kinder, die das fünfte Lebensjahr nicht erreichten, auf 227.000 geschätzt.<sup>40</sup> Lediglich ein Viertel dieser Todesfälle wurde dem ersten Golfkrieg von 1991 zugerechnet, drei Viertel wurden direkt auf die Sanktionen zurückgeführt.

Auf Grund dieser Zahlen haben einzelne Autoren den Vereinten Nationen einen Verstoß gegen fundamentale Menschenrechte wie das Recht auf Leben, Gesundheit und Eigentum vorgeworfen.<sup>41</sup> Das überproportionale Leiden der Kinder hat besondere Bestürzung hervorgerufen, nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt, daß kein anderer Menschenrechtsvertrag wie das Übereinkommen über Rechte des Kindes von so vielen Staaten (inklusive aller ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates) unterzeichnet wurde.<sup>42</sup>

---

Effective? How Necessary?, in: Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs, 2<sup>nd</sup> Interlaken Seminar on Targeting United Nations Financial Sanctions, 29-30 March 1999, S. 101-116 (S. 104).

<sup>35</sup> *Grünfeld* (Fn. 10), S. 124.

<sup>36</sup> Ebd.

<sup>37</sup> Strategic Planning Unit, Executive Office of the Secretary General (Fn. 34), S. 113. Am 6. August 1990 hat der Sicherheitsrat mit Res. 661 (1990) umfassende wirtschaftliche Sanktionen gegen den Irak beschlossen. Ende 1996 trat das Öl-für-Lebensmittel-Programm (Res. 986 (1995)) in Kraft, wodurch der Irak berechtigt war, Öl im Wert von zwei Milliarden US-Dollar innerhalb von 180 Tagen zu verkaufen. 1998 wurde die Beschränkung gelockert und 1999 endgültig aufgehoben. Durch Res. 1483 (2003) wurden alle Sanktionen ausgenommen eines Waffenembargos aufgehoben und die Einstellung des Öl-für-

---

Lebensmittel-Programms innerhalb der nächsten sechs Monate beschlossen.

<sup>38</sup> WHO Press Release (Fn. 2).

<sup>39</sup> *Richard Garfield*, Morbidity and Mortality Among Iraqi Children from 1990 Through 1998: Assessing the Impact of the Gulf War and Economic Sanctions, Juli 1999, [www.casi.org.uk/info/garfield/dr-garfield.html](http://www.casi.org.uk/info/garfield/dr-garfield.html) (10. September 2004).

<sup>40</sup> Ebd.

<sup>41</sup> *Roger Normand*, A Human Rights Assessment of Sanctions: The Case of Iraq, 1990-1997, in: Willem J.M. van Genugten/Gerard A. de Groot (Hrsg.), *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects, Especially in the Field of Human Rights. A Multi-disciplinary Approach*, 1999, S. 19-33 (S. 28).

<sup>42</sup> Ebd., S. 29.

Neben den humanitären Leiden der Bevölkerung hat auch der Kollaps der irakischen Wirtschaft den Vorwurf begründet, daß das Grundprinzip der Unterscheidung zwischen Zivilisten und militärischen Zielen sowie andere Regeln des humanitären Völkerrechts grob mißachtet wurden.<sup>43</sup>

#### b. Regionale Sanktionen gegen Burundi

Im August haben die Regierungen von Tansania, Kenia, Uganda, Äthiopien und der Demokratischen Republik Kongo auf dem 2. Arusha Regional Summit on Burundi (Arusha II) als Reaktion auf den Militärputsch des 25. Juli 1996 umfassende wirtschaftliche Sanktionen gegen Burundi verhängt. Durch die Sanktionen sollte die Regierung *Buyoya* zur Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung im Land gedrängt werden.<sup>44</sup>

Regionale Organisationen sind nach Art. 52 UN-Charta autorisiert, lokale Konflikte auch ohne ein Mitwirken des Sicherheitsrates friedlich zu lösen, sofern die Maßnahmen mit den Prinzipien und Zielen der Charta in Einklang stehen. Die Sanktionen gegen Burundi wurden ohne die formelle Bestätigung des Sicherheitsrates verhängt; dieser bekräftigte lediglich seine Unterstützung für die Bestrebungen der Nachbarstaaten.<sup>45</sup> Nachdem das Embargo beschlossen worden war, kam *Buyoya* den Forderungen der Nachbarländer nach und setzte sowohl das Parlament als auch die Verfassung wieder in Kraft.<sup>46</sup>

Dieser Erfolg wird nur zu einem kleinen Teil dem Handelsembargo der Nachbar-

staaten angerechnet; ihm wird hingegen die Erschwerung der Arbeit der Hilfsorganisationen und die Belebung des Handels auf dem Schwarzmarkt zum Teil zugeschrieben.<sup>47</sup> Viel mehr haben das Regime das Einfrieren von Entwicklungs- und Zahlungsausgleichshilfe und die Schwierigkeit, neue Kredite aufzunehmen, unter Druck gesetzt und so die Teilnahme *Buyoyas* an den Friedensgesprächen mit den Nachbarstaaten und den Hutu-Rebellen bewirkt.<sup>48</sup> Im Zuge des Arusha-Friedensprozesses wurden die Sanktionen am 23. Januar 1999 aufgehoben.<sup>49</sup>

Der Lebensstandard der burundischen Bevölkerung sank während des Embargos drastisch.<sup>50</sup> Ausnahmeregelungen für die Einfuhr von Nahrungsmitteln, Medikamenten und anderen wichtigen humanitären Gütern wurden getroffen; diese Waren waren aber kaum erhältlich und für den Großteil der Bevölkerung nicht erschwinglich.<sup>51</sup>

Voraussetzung für friedenssichernde Maßnahmen auf regionaler Ebene ist gemäß Art. 52 UN-Charta, daß die Zielsetzungen der Charta nicht verletzt werden. Zwar haben sich die Sanktionen positiv auf die politische Linie der Regierung *Buyoya* ausgewirkt, für die fragile Wirtschaft Burundis und für den bereits sehr niedrigen Lebensstandard der Bevölkerung waren sie jedoch verheerend.<sup>52</sup> *Bossuyt* kritisiert, daß die Sanktionen wegen ihrer Auswirkungen auf die Bevölkerung den völkerrechtlich zulässigen Rahmen gesprengt hätten und daher

<sup>43</sup> *Normand* (Fn. 41), S. 30f.; *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 73.

<sup>44</sup> *Gregory Mthembu-Salter*, An Assessment of Sanctions against Burundi, Mai 1999, S. 1-32 (S. 16ff), [www.smartsanctions.ch/Papers/burundi.pdf](http://www.smartsanctions.ch/Papers/burundi.pdf) (10. September 2004).

<sup>45</sup> Resolution 1072 (1996) des Sicherheitsrats vom 30. August 1996.

<sup>46</sup> *Ian Fisher*, Seeing End of the Sanctions, Burundi Breathes Easier, in: *New York Times*, 17. Januar 1999, abrufbar unter: [www.globalpolicy.org/security/sanction/buru0117.htm](http://www.globalpolicy.org/security/sanction/buru0117.htm) (10. September 2004).

<sup>47</sup> *Farhan Haq*, UN Says Regional Sanctions on Burundi Have Failed, in: *InterPress Service*, 14. Dezember 1997, abrufbar unter: [www.globalpolicy.org/security/sanction/burundi2.htm](http://www.globalpolicy.org/security/sanction/burundi2.htm) (10. September 2004).

<sup>48</sup> *Mthembu-Salter* (Fn. 44), S. 30.

<sup>49</sup> Economic Sanctions Against Burundi Suspended, in: *Africa Recovery* 12 Nr. 4 (April 1999), [www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/subjindx/124sanc.htm](http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/subjindx/124sanc.htm) (10. September 2004).

<sup>50</sup> *Mthembu-Salter* (Fn. 44), S. 16-18.

<sup>51</sup> Ebd., S. 30.

<sup>52</sup> Economic Sanctions Against Burundi Suspended (Fn. 49); *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 82, 85.

trotz des Erfolges unverhältnismäßig gewesen seien.<sup>53</sup>

#### c. Unilaterale Sanktionen gegen Kuba

Am 8. Juli 1963 hat die US-Regierung unter dem „Trading with the Enemy Act“ wirtschaftliche Sanktionen gegen Kuba verabschiedet. Grundsätzlich kann jeder Staat souverän entscheiden, mit welchen Ländern er Handelsbeziehungen unterhält – unilaterale Sanktionen sind nicht verboten.<sup>54</sup>

Das US-Embargo hat Kuba, vor allem seit der Auflösung des Ostblocks, hart getroffen.<sup>55</sup> Einer Studie von *Richard Garfield* und *Sarah Santana* zufolge verteuerten sich seit 1989 sämtliche medizinischen Importprodukte um etwa 30%;<sup>56</sup> bis 1998 hat das Embargo Kuba zusätzlich 67 Milliarden US-Dollar gekostet<sup>57</sup>. Mittlerweile hat Kuba mit einer Nahrungsmittelknappheit zu kämpfen,<sup>58</sup> die medizinische Grundversorgung kann nicht mehr vollständig gewährleistet werden, und auch die Herstellung von sauberem Trinkwasser erweist sich als problematisch<sup>59</sup>.

Seit 1992 fordert die Generalversammlung der Vereinten Nationen die USA auf, das Embargo gegen Kuba aufzuheben. Eine entsprechende Resolution vom 4. Novem-

ber 2003 wurde von 179 Staaten angenommen.<sup>60</sup>

Trotz der staatlichen Souveränität über die eigenen Handelsbeziehungen verstoßen dem *Bossuyt*-Bericht zufolge die Sanktionen der USA gegen Kuba aus zwei Gründen gegen das Völkerrecht: Zum einen sind die USA die größte wirtschaftliche Macht in der Region, und Hauptquelle neuer Technologien und Medikamente. Ein Embargo hat demnach de facto zur Folge, daß die neuesten Technologien und Medikamente für die kubanische Bevölkerung nicht erhältlich sind.<sup>61</sup> Dies sind Einschnitte in die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, aber auch in das Recht der Selbstbestimmung.<sup>62</sup>

Zudem machen es die USA durch verschiedene Gesetze Drittstaaten nahezu unmöglich, Handelsbeziehungen zu Kuba zu unterhalten.<sup>63</sup> Dies stellt nicht nur einen Verstoß gegen das Handelsrecht dar, sondern auch einen Versuch, das unilaterale Embargo in ein multilaterales zu verwandeln und so die Situation der kubanischen Bevölkerung weiter zu verschlechtern.

#### IV. „Smart Sanctions“ als Lösung?

Umfassende wirtschaftliche Sanktionen zielen einerseits darauf ab, ein Regime durch das Leid der eigenen Bevölkerung zusätzlich unter Druck zu setzen. Die Verschlechterung des Lebensstandards der Zivilbevölkerung ist mit anderen Worten Mittel zum Zweck; schon aus diesem Grunde scheint die Übereinstimmung mit

<sup>53</sup> *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 86.

<sup>54</sup> *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 9, 98.

<sup>55</sup> *Richard Garfield/Sarah Santana*, *The Impact of the Economic Crisis and the US Embargo on Health in Cuba*, in: *American Journal of Public Health* 87 (1997), S. 15-20, [www.usaengage.org/archives/news/9701ajph.html](http://www.usaengage.org/archives/news/9701ajph.html) (10. September 2004).

<sup>56</sup> Ebd.

<sup>57</sup> Presseerklärung GA/9654 vom 9. November 1999, [www.un.org/News/Press/docs/1999/19991109.ga9654.doc.html](http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19991109.ga9654.doc.html) (10. September 2004).

<sup>58</sup> Bericht der *American Association for World Health (AAWH)*, *Denial of Food and Medicine: The Impact of the U.S. Embargo on Health and Nutrition in Cuba*, Executive Summary, März 1997, [www.ifconews.org/aawh.html#findings](http://www.ifconews.org/aawh.html#findings) (10. September 2004).

<sup>59</sup> Ebd.

<sup>60</sup> Resolution 58/7 der Generalversammlung vom 4. November 2003; Pressebericht GA/10203 vom 4. November 2003, [www.un.org/News/Press/docs/2003/ga10203.doc.htm](http://www.un.org/News/Press/docs/2003/ga10203.doc.htm) (10. September 2004).

<sup>61</sup> *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 99; *AAWH* (Fn. 58).

<sup>62</sup> Ebd., Nr. 100.

<sup>63</sup> Gegen den Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act von 1996 richtete sich auch das Vorgehen der Europäischen Gemeinschaften vor dem Schiedsgericht der Welthandelsorganisation (WTO); hierzu WTO Dok. WT/DS38/1.



den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht fraglich. Ausserdem sind gerade die Vereinten Nationen als Verfechter von Frieden und Sicherheit den grundlegenden Prinzipien der UN-Charta und den Menschenrechten in besonderem Maße verpflichtet. Auf der anderen Seite aber haben Sanktionen als letztes gewaltfreies Mittel der internationalen Gemeinschaft zur Wahrung oder Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit selbst in der UN-Charta eine hervorgehobene Stellung und sind zu militärischen Maßnahmen grundsätzlich eine wichtige und auch begrüßenswerte Alternative.

Um die drastischen Nebeneffekte umfassender wirtschaftlicher Sanktionen zu umgehen und so die Sanktionen in Einklang mit den Grundprinzipien der UN-Charta und des humanitären Völkerrechts zu bringen, rücken „smart sanctions“ oder „targeted sanctions“ stärker in den Mittelpunkt der Diskussion. Als zielgerichtete Sanktionen richten sie sich direkt gegen die politische Führung, ohne sich dabei negativ auf die humanitäre Lage der Zivilbevölkerung oder die wirtschaftliche Position von Nachbar- oder anderen Drittstaaten auszuwirken.<sup>64</sup> In Betracht kommen hier finanzielle Sanktionen, wie auch Reise- oder diplomatische Sanktionen und Waffenembargos.

Als „smart sanctions“ werden vor allem finanzielle Sanktionen favorisiert.<sup>65</sup> So wurden im Gegensatz zu den umfassenden wirtschaftlichen Sanktionen gegen den Irak, Libyen oder Ruanda die finanziellen Sanktionen gegen das Apartheid-Regime Südafrikas als sehr erfolgreich bewertet.<sup>66</sup> Finanzielle Sanktionen unterbinden den Fluß finanzieller Mittel wie wirtschaftliche Hilfe, offizielle Kredite oder Bürgschaften und Garantien, als auch private Kredite. Ebenso können Grundkapital wie private

Konten oder Vermögenswerte der Regierung oder bestimmter Personen Ziel der Sanktionen sein.<sup>67</sup> Im Hinblick auf die „Zielsicherheit“ scheint das Einfrieren von Vermögenswerten von Mitgliedern des Regimes ideal. Allerdings kann die Wirkung leicht umgangen werden, falls der Empfänger Zugang zu anderen Ressourcen hat.<sup>68</sup> Die Kürzung von Entwicklungsgeldern wirkt sich ebenfalls direkt auf korrupte Regime aus, da diese in großem Umfang von den Geldern profitieren.<sup>69</sup> Zudem wirken sie sich nur in geringem Maße auf die Wirtschaft von Nachbarstaaten oder Drittstaaten aus, und treffen hauptsächlich (reiche) Finanzzentren oder (reiche) Gläubigerländer.<sup>70</sup>

Während zweier Tagungen in Bonn und Berlin sind auch Waffenembargos und Reisesanktionen als effizientes Mittel stärker in das Blickfeld der Experten gerückt.<sup>71</sup> Es wurde sowohl in Interlaken<sup>72</sup> als auch in Bonn und Berlin betont, daß Sanktionen lediglich Hilfsmittel für eine umfassende politische Lösung seien, diese aber nicht ersetzen dürften. Ausschlaggebend für deren Erfolg sind eine durchdachte politische Linie und breite Unterstützung für die Sanktionen, deren richtige Implementierung und Überwachung sowie das Bemü-

<sup>64</sup> Bossuyt (Fn. 2), Nr. 54; Brozoska (Fn. 1), S. 58.

<sup>65</sup> Kimberly Ann Elliott, *Analysing the Effects of Targeted Financial Sanctions*, in: Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs (Fn. 34), S. 189-205 (S. 189).

<sup>66</sup> Grünfeld (Fn. 10), S. 133.

<sup>67</sup> Elliott (Fn. 65), S. 189.

<sup>68</sup> Elliott (Fn. 65), S. 196.

<sup>69</sup> Ebd., S. 197ff., mit Verweis auf *Craig Burnside/David Dollar, Aid, Policies and Growth*, (Macroeconomics and Growth Division, Policy Research Department, World Bank, Working Paper Nr. 1777), <http://econ.worldbank.org/docs/320.pdf> (10. September 2004).

<sup>70</sup> Elliott (Fn. 65), S. 198.

<sup>71</sup> Erstes und zweites Expertenseminar „Smart Sanctions, The Next Step: Arms Embargos and Travel Sanctions“, Bonn, 21. bis 23. November 1999, und Berlin, 3. bis 5. Dezember 2000; Informationen hierzu unter: [www.un.org/sc/committees/sanctions/initiatives.htm](http://www.un.org/sc/committees/sanctions/initiatives.htm) (10. September 2004).

<sup>72</sup> Die Schweizer Regierung hatte 1998 und 1999 zu zwei Expertenseminaren nach Interlaken eingeladen. Informationen hierzu ebenfalls unter: [www.un.org/sc/committees/sanctions/initiatives.htm](http://www.un.org/sc/committees/sanctions/initiatives.htm) (10. September 2004).

hen, vom humanitären Gesichtspunkt her negative Auswirkungen zu vermeiden.<sup>73</sup>

In seinem Bericht spricht sich *Bossuyt* ebenfalls für „smart“ oder „targeted sanctions“ aus. Um sicherzustellen, daß sich die Sanktionen in den durch das Völkerrecht gezogenen Grenzen der Zulässigkeit bewegen, hat *Bossuyt* den sogenannten *Six-Prong-Test* entwickelt.<sup>74</sup> Anhand von sechs Fragen können Sanktionen ausgewertet und deren Zweck- und Rechtmäßigkeit überprüft werden:

1. Werden die Sanktionen aus einem zulässigen Grund verhängt? Sanktionen dürfen einem Land nur im Fall einer Bedrohung oder eines Bruchs des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit auferlegt werden, nicht aber auf Grund von politischen oder wirtschaftlichen Gründen.
2. Treffen die Sanktionen die richtigen Parteien? Die Bevölkerung oder Drittstaaten dürfen unter den getroffenen Maßnahmen nicht leiden.
3. Zielen die Sanktionen auf die richtigen Güter oder Gegenstände ab? Insbesondere die Lieferung von humanitären Hilfsmitteln und Medikamenten darf nicht behindert und eingeschränkt werden. Zudem muß der Bezug zur festgestellten Bedrohung oder Bruch Bruchs des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit bestehen.
4. Sind die Sanktionen auf einen angemessenen Zeitraum begrenzt? Sanktionen, die zulange ohne greifbares Ergebnis bestehen, werden möglicherweise rechtswidrig und ineffizient.

5. Sind die Sanktionen effektiv? Kann durch die Sanktionen die Bedrohung oder der Bruch Bruchs des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit tatsächlich begrenzt werden?
6. Wird kein Protest aufgrund von Verletzungen der „Gesetze der Menschlichkeit und den Forderungen des öffentlichen Gewissens“ („Martenssche Klausel-Test“) gegen die Sanktionen erhoben? Die Reaktionen der Regierungen, der Nicht-Regierungs-Organisationen, der Akademiker sowie der Öffentlichkeit müssen bei der Auswertung der Sanktionen miteinbezogen werden.

Entsprechen die Sanktionen diesen Kriterien, so kann das zumindest als starkes Indiz gewertet werden, daß die Sanktionen mit den Prinzipien des Völkerrechts übereinstimmen.

„Targeted Sanctions“ würden alle Erfordernisse des „Six-Prong-Tests“ erfüllen, so *Bossuyt*: Der Test fordere nämlich eine genaue „Zielsicherheit“ sowie klar definierte Ziele der Sanktionen, ein eindeutiges Auslaufdatum und regionale Einstimmigkeit im Hinblick auf die Implementierung der Sanktionen. Diesen Kriterien entsprechend seien die zielgerichteten Sanktionen wirksam und würden der Zivilbevölkerung nicht schaden.<sup>75</sup> Falls allerdings Sanktionsregime das Völkerrecht verletzen und der Sanktionierende nicht zu deren Änderung oder Aufhebung bereit ist, sollten nach *Bossuyt* den zivilen Opfern die volle Bandbreite an Rechtsbehelfen zur Verfügung stehen.<sup>76</sup> Daneben fordert er humanitäre Hilfe seitens der internationalen Gemeinschaft und der sanktionierenden Länder, um den bleibenden Schaden für die Zivil-

<sup>73</sup> *Strategic Planning Unit, Executive Office of the Secretary General* (Fn. 43), S. 115; siehe auch die informellen Hintergrundpapiere des *United Nations Sanctions Secretariat, Department of Political Affairs*, A Brief Overview of Security Council Applied Sanctions, zu den Expertenseminaren in Bonn und Berlin, [www.un.org/sc/committees/sanctions/overview.doc](http://www.un.org/sc/committees/sanctions/overview.doc) und [www.un.org/sc/committees/sanctions/overview.pdf](http://www.un.org/sc/committees/sanctions/overview.pdf) (10. September 2004).

<sup>74</sup> *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 41ff.

<sup>75</sup> *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 103ff.

<sup>76</sup> *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 106, unter Hervorhebung der Unterkommissionsstudie von *Theo van Boven*, Study concerning the right to restitution, compensation and rehabilitation for victims of gross violations of human rights and fundamental freedoms, Final report, UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/1993/8. Zu den Schwierigkeiten hinsichtlich der Vereinten Nationen oder anderer, regionaler Organisationen selbst als Sanktionierende siehe *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 107.

bevölkerung so gering wie möglich zu halten.<sup>77</sup>

Fühlt sich die internationale Gemeinschaft für die Zivilbevölkerung verantwortlich und handelt sie innerhalb der Regelungen der UN-Charta, wird dies immer den Nachteil haben, daß besonders grausame und menschenverachtende Regime, für die die wirtschaftliche Not ihrer Bevölkerung kein oder kein ausreichender Anlaß für eine Änderung der politischen Linie ist, nur in Grenzen unter Druck gesetzt werden können. Die unnachgiebige Politik dieser Regierungen aber darf kein Grund für die internationale Gemeinschaft sein, sich über ihre eigenen Grundprinzipien hinwegzusetzen. Priorität bei der Implementierung von Sanktionen muß sein, das betreffende Regime wirksam unter Druck zu setzen, ohne der Zivilbevölkerung dabei zu schaden. Ob „smart sanctions“ ein Weg aus diesem Dilemma sind, wird sich zeigen. Eine klare Zielsetzung der Sanktionen zusammen mit einer effektiven Überwachung der Implementierung der Sanktionen und notfalls der Leistung humanitärer Hilfe sind aber sicher ein guter Weg, um Sanktionen mit den Grundprinzipien des Völkerrechts, den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht in Einklang zu bringen. Letztlich darf auch nicht vergessen werden, daß sie als Alternative zu militärischer Gewalt auch Leid verhindern können.

## V. Ausblick

Die Vereinten Nationen haben sich den Bedenken gegen umfassende wirtschaftliche Sanktionen weitgehend angeschlossen. Die Menschenrechtsunterkommission forderte nach Erhalt des *Bossuyt*-Berichts alle Länder auf, Sanktionen, welche die UN-Charta, die Menschenrechte oder humanitäres Völkerrecht verletzen, aufzuheben.<sup>78</sup> Sowohl *Kofi Annan* als auch der Sanktionsausschuß betonen die Notwendigkeit, Menschenrechtsverletzungen durch die

Sanktionen auszuschließen, und favorisieren „smart sanctions“ als Lösungsmöglichkeit.<sup>79</sup> Grundlage für diese neue Sanktionspolitik können laut *Kofi Annan* die Ergebnisse der Kongresse in Interlaken, Bonn und Berlin sein.<sup>80</sup> Umfassende wirtschaftliche Sanktionen sollten damit der Vergangenheit angehören. Zu hoffen bleibt, daß sich „smart sanctions“ zu einem effektiven Mittel der Staatengemeinschaft entwickeln, um Regierungen, welche die internationale Sicherheit und den Weltfrieden bedrohen, gezielt und wirksam unter Druck setzen zu können; dies nicht zuletzt, um militärischen Interventionen vorzubeugen.

Allerdings setzt dies voraus, daß rechtsstaatliche Mindestanfordernisse auch bei der Verhängung von „targeted sanctions“ durch die Vereinten Nationen garantiert sind. Dies ist ein noch nicht berücksichtigtes Problem.

<sup>77</sup> *Bossuyt* (Fn. 2), Nr. 108.

<sup>78</sup> UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/2000/L.33.

<sup>79</sup> *Annan* (Fn. 1), Nr. 232, 233; *Security Council Sanctions Committee* (Fn. 10); Press Release SG/SM/7360 vom 17. April 2000, [www.un.org/sc/committees/sanctions/sgstatement.htm](http://www.un.org/sc/committees/sanctions/sgstatement.htm) (10. September 2004).

<sup>80</sup> *Annan* (Fn. 1), Nr. 232, 233.