

Völkerrechtliche Aspekte der Irak- Sanktionen

Bernhard Graefrath

1. Der Begriff Sanktion ist im allgemeinen Völkerrecht nicht eindeutig definiert. Übereinstimmung besteht aber dahingehend, daß unter Sanktionen Zwangsmaßnahmen verstanden werden, die von internationalen Organisationen im Rahmen ihrer Satzung gegen schwerwiegende Rechtsverletzungen angewandt werden. Man unterscheidet im allgemeinen zwischen nichtmilitärischen und militärischen Sanktionen. Im Rahmen der UN-Charta dürfen sowohl nichtmilitärische, also vor allem ökonomische als auch militärische Sanktionen nur vom Sicherheitsrat (Art. 39) und nur zur Abwehr einer Bedrohung des Weltfriedens oder zur Wiederherstellung des Friedens gegen einen bewaffneten Angriff beschlossen werden. (Art. 41,42) Die Charta kennt keine Sanktionen zur Sicherung oder Durchsetzung anderer Ziele und Prinzipien der Charta oder zur Durchsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen einzelner Staaten.¹ Auch bei Beschlüssen über Sanktionen hat der SR in Übereinstimmung mit den Zielen und Prinzipien der Charta zu handeln.(Art. 24) Diese werden im wesentlichen in den Artikeln 1 und 2 sowie Art. 55 der Charta definiert. Daraus ergibt sich insbesondere, daß der SR auch bei der Verhängung von Sanktionen nicht zwingende Normen des Völkerrechts oder grundlegende Menschenrechte verletzen darf.
2. Die umfassendsten Sanktionen sind von den UN gegen den Irak beschlossen worden. Noch am 2. April 1990 als irakische Truppen Kuwait besetzten, stellte der SR eine Verletzung des Friedens (Art. 39) fest (660(1990)), verurteilte die irakische Intervention, verlangte unter Berufung auf die Art. 39/40 vom Irak den sofortigen Rückzug seiner Truppen und forderte beide Staaten auf, ihre Streitigkeiten mit friedlichen Mitteln beizulegen. Als der Irak dieser Aufforderung nicht sofort nachkam, beschloß der SR am 6. April 1990 mit seiner Res. 661(1990) unter Berufung auf Kapitel VII der Charta und in Anwendung des Artikels 41 die Verhängung ökonomischer Sanktionen, ein totales Embargo, um Irak zu zwingen, seine Truppen zurückzuziehen und die Autorität der legitimen Regierung von Kuwait wiederherzustellen.(Abs. 2 der Res. 661) Zur Koordinierung, Überwachung und Durchsetzung des umfassenden Embargos wurde ein Sanktionskomitee eingesetzt, das im Laufe der Zeit zur Aufsichtsbehörde über die gesamte

¹ Es wird hier von den Möglichkeiten der Artikel 19 und 94 Abs. 2 abgesehen.

irakische Wirtschaft und die Lebensbedingungen des irakischen Volkes wurde. Das Embargo ist von nahezu allen Staaten respektiert worden.

Unter den gegebenen Bedingungen war die Verhängung wirtschaftlicher Sanktionen zu dem angegebenen Zweck, nämlich : Abzug der Irakischen Truppen aus Kuwait und Wiederherstellung der legitimen Regierung in Kuwait, in Übereinstimmung mit der Charta und dem allgemeinen Völkerrecht, eine angemessene Sanktion, um den Frieden wiederherzustellen.²

Ausgenommen von dem umfassenden Embargo waren lediglich medizinische Artikel, wobei dieser Begriff sehr eng ausgelegt wurde. Lebensmittel durften nur eingeführt werden, wenn es die humanitäre Situation erforderte. Ob eine solche Situation bestand, konnte nur durch einen Beschluß des Sicherheitsrates (SR) oder des Sanktionskomitees festgestellt werden, unterlag also dem Vetorecht der ständigen Mitglieder des SR. Da der Irak 70-80 % seiner Lebensmittel durch Einfuhren deckte, war klar, daß das Verbot der Einfuhr von Lebensmitteln beträchtliche Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung haben würde. Von Anfang an vertraten die USA, UK und Frankreich aber die absurde Auffassung, daß ein Embargo für Lebensmittel gegenüber einer nationalen Volkswirtschaft zulässig sei, Beschränkungen des humanitären Rechts nur für Einschränkungen gegenüber einzelnen Menschen gelten würden.³

3. Normalerweise sollten Sanktionen mit der Erreichung ihres Zieles wegfallen oder aufgehoben werden. Sobald aber die Erreichung des Zieles von einer Feststellung durch den Sicherheitsrat abhängig gemacht wird, ist das Ende der Sanktionen im Grunde von einer neuen Entscheidung des SR abhängig. Es entsteht ein "verkehrtes Veto". Die Verhängung der Sanktion konnte nur mit Zustimmung aller ständigen Mitglieder des SR beschlossen werden, aber die Aufhebung der Sanktionen kann nunmehr jederzeit durch das Veto eines ständigen Mitgliedes des SR verhindert werden. Genau dieses Verfahren wurde im Irakfall angewandt. Es entfaltet seine verhängnisvolle Wirkung bis heute. Ohne Zustimmung der USA gibt es keinerlei Milderung oder Aufhebung der verheerenden ökonomischen Sanktionen. So blieben die einmal mit der Res. 661 beschlossenen umfassenden ökonomischen Sanktionen trotz Erreichung des Zieles und Zwecks über die Res. 687(1991) bis heute aufrechterhalten, 12 Jahre nach der Beendigung der

² Allerdings war bereits zweifelhaft, ob die Durchsetzung des Handelsembargos mit militärischen Mitteln der Marine (Res. 665 (1990)), was auf eine veritable Blockade hinauslief, noch durch den Beschluß über ökonomische Sanktionen nach Res. 661 gerechtfertigt war.

³ Vgl. René Provost, Starvation as a Weapon: Legal Implications of the United Nations Food Blockade Against Iraq and Kuwait, 30 Columbia Journal of Transnational Law, 1992, p. 583.

Feindseligkeiten.. Sie konnten und können noch immer wegen des drohenden Vetos der USA nicht formell aufgehoben werden.

4. Mit der Res. 678 (27. 11. 1990) ermächtigte der SR die UN Mitgliedstaaten " alle notwendigen Mittel", das heißt vor allem auch militärische Mittel, einzusetzen, um die Res. 660 durchzusetzen, d.h. die Okkupation des Kuwait zu beenden und die rechtmäßige kuweitische Regierung wiedereinzusetzen. Der SR ging innerhalb seines Sanktionssystems von den ökonomischen zu militärischen Sanktionen über, ohne auch nur kurzfristig abgewartet zu haben, ob die wirtschaftlichen Sanktionen greifen und ohne selbst militärische Mittel einzusetzen. Die Androhung militärischer Sanktionen änderte jedoch an der Zielsetzung der Sanktionen nichts. Sie blieb die gleiche wie bei den ökonomischen Sanktionen der Res. 661, auch wurden die ökonomischen Sanktionen nicht aufgehoben.
5. Die Ermächtigung zur Gewaltanwendung für eine nichtdefinierte Gruppe von Staaten, die besonders von den USA im SR mit allen Mitteln durchgesetzt wurde, war ein höchst zweifelhaftes Verfahren, das in der UN-Charta nicht vorgesehen war, weil es den Einsatz militärischer Mittel ohne Aufsicht und Kontrolle des SR zuließ. Es führte zu dem 42 Tage dauernden Bombardement des Irak durch eine Militärallianz unter dem Kommando der USA und ohne jede Kontrolle des SR. Durch die gezielte Zerstörung der Infrastruktur des Irak wurde nicht nur die Industrie sondern vor allem auch die Energie-und Wasserversorgung der Bevölkerung sowie der gut ausgebildete medizinische Dienst zerschlagen.⁴ Als am 2. März 1991 mit der Res. 686(1991) die Beendigung der Feindseligkeiten durch die Annahme der Waffenstillstandsbedingungen festgestellt wurde, waren " most means of modern life support...destroyed or rendered tenuous. Iraq has, for some time to come, been relegated to a pre-industrial age, but with all the disabilities of post-industrial dependency on an intensive use of energy and technology."⁵ Nach einer detaillierten und wie sich erwiesen hat, realistischen Einschätzung der Lage, kam Ahtisaari zu dem Ergebnis, "sanctions in respect of food supplies should be immediately removed, as should those relating to the import of agricultural equipment and supplies.."(Abs. 18) Der Bericht endete mit Empfehlungen, was getan werden müsse, um die dringendsten humanitären Bedürfnisse zu befriedigen und warnte "Without fuel, power and communications, the needed measures indicated above could, however, prove more or less ineffectual."(Abs. 27d) Das bewog den Generalsekretär in seinem zusammenfassenden Bericht vom 8. April 1991 ausdrücklich zu betonen, "only through the

⁵ Ahtisaari Report in S/22366, 20. März 1991, Abs. 8.

regeneration of Iraqi economy can these requirements be met on a secure and continuing basis."⁶

6. Die Aufhebung des Handels- Embargos war zu diesem Zeitpunkt bereits nicht nur aus den von Ahtsaari genannten humanitären Gründen sondern auch aus juristischen geboten. Das Embargo, das durch die Res. 661 verhängt worden war, hatte zum Ziel: Abzug der irakischen Truppen aus Kuwait und Wiederherstellung der legitimen Regierung in Kuwait. Dieses Ziel war mit der Annahme der Res. 686 (2.3.1991) durch den Irak erreicht. Damit war die Rechtsgrundlage für die ökonomischen Sanktionen entfallen. Die Fortsetzung dieser Sanktionen für andere Zwecke entbehrt jeder Rechtsgrundlage. Der SR ist nicht berechtigt, irgendwelche - noch so wichtigen- völkerrechtlichen Verpflichtungen mit Hilfe von Sanktionen durchzusetzen. Das Mittel der Sanktionen steht ihm lediglich zur Verfügung, um eine drohende Gefahr für den Weltfrieden oder eine Friedensverletzung abzuwenden.⁷ Die Regelung und Beilegung von Streitfällen, die einer Friedensbedrohung oder Verletzung zugrunde gelegen haben, ist Sache der Parteien und kann nicht durch Zwangsmaßnahmen des SR herbeigeführt werden.⁸

D. h. mit der Annahme der Res. 686 und dem Eintreten des Waffenstillstandes hätten die mit der Resolution 661 verhängten umfassenden ökonomischen Sanktionen beendet werden müssen, weil ihr Ziel erreicht war. Gerechtfertigt wären ausschließlich militärische Beschränkungen, ein Waffenembargo und Abrüstungskontrollen gewesen, wie sie dann, allerdings neben den ökonomischen Sanktionen, beginnend mit der Res. 687(3.4.1991) eingeführt wurden.

Seit der Res. 687(3. April 1991) haben wir es, was das Handelsembargo bzw. die ökonomischen Sanktionen anbelangt, nicht mehr mit völkerrechtlich gerechtfertigten Sanktionen gegen den Irak sondern mit einem System ökonomischer Erpressung und Ausbeutung zu tun, das auch wegen seiner völkerrechtswidrigen Auswirkungen auf die irakische Bevölkerung eine grobe Verletzung geltenden Völkerrechts ist.

7. Res. 687(3.4.1991) bekundet die endgültige Einstellung der Feindseligkeiten. Die Vollmacht, Waffengewalt anzuwenden, die in der Res. 686 Abs. 4 noch ausdrücklich

⁶ Appeal by the UNSecretary-General, The humanitarian emergency in Iraq, 8 April 1991.

⁷ Vgl. Gaetano Arangio-Ruiz, Article 39 of the ILC Draft Articles on State Responsibility, in: LXXXIII, 3-2000 Rivista Di Diritto Internazionale, pp. 1-23; B. Graefrath, International Crimes and Collective Security, in: International Law: Theory and Practice, Essays in Honour of Eric Suy, Hague/Boston/London, 1998, pp. 237-253.

⁸ Eine Ausnahme bis zu einem gewissen Grad sieht die Charta im Art. 94 vor, wenn der SR Malnahmen zur Durchsetzung eines Urteils des IGH ergreifen kann.

offengehalten wurde, findet sich in der Res.687 nicht mehr. Damit wird auch deutlich, daß alle Einzelgewaltanwendungen- wie die fortwährenden Bombardierungen des Irak durch Flugzeuge der USA und Großbritanniens - keine Rechtfertigung im Geflecht der Irakresolutionen finden. Auch eine Wiederaufnahme von Feindseligkeiten wegen einer angeblichen Verletzung einzelner Verpflichtungen durch den Irak kann daher nicht auf die Res. 687 gestützt werden.⁹

In der Res. 687 werden jedoch die ökonomischen Sanktionen nicht nur aufrechterhalten sondern in unzulässiger Weise ausgedehnt und umfunktioniert.(Res. 687 Abs. 20-28) Die Sanktionen dienen jetzt nicht mehr der Beendigung der Okkupation und der Wiedereinsetzung der kuweitischen Regierung sondern der Durchsetzung von Demilitarisierungsmaßnahmen (Abs. 8,9,10,12,13 der Res. 687), der Rückgabe kuweitischen Eigentums (Abs. 15), der Eintreibung von Reparationen und der Sicherung von Auslandsschulden, der Freilassung aller Gefangenen und Internierten und der Rückführung sterblicher Überreste. Es wird eine umfassende Kontrolle über die gesamte Wirtschaft des Irak begründet, ein Reparationssystem etabliert, auf das der Irak keinerlei Einfluß hat und eine umfassende Kontrolle der Abrüstung begründet. Das Genehmigungsverfahren für die Einfuhr von Lebensmitteln und lebenswichtigen Gütern geht völlig an das Sanktionskomitee über, unterliegt aber auch in diesem Komitee dem Veto durch die ständigen Mitglieder des SR. Es bürgert sich die Formel ein, daß der Irak sämtliche Forderungen der verschiedenen UN-Resolutionen voll und uneingeschränkt erfüllen muß, bevor der SR an eine Milderung oder Aufhebung der Sanktionen denken kann. Sowohl die Unbestimmtheit der Forderungen als auch die Subjektivität der Entscheidung darüber, was voll und uneingeschränkt ist, gestatten den USA oder Großbritannien wie jedem anderen ständigen Mitglied des SR, jederzeit gegen die Aufhebung des Embargos ein Veto einzulegen. Das Embargo ist damit von einer Sanktion in ein Erpressungsinstrument umgewandelt worden, das willkürlich zur Erreichung politischer Zwecke eingesetzt werden kann.

Bei der periodisch geplanten Überprüfung, ob die Sanktionen gemildert oder aufgehoben werden können, soll der SR die Politik und Praxis der irakischen Regierung im Hinblick auf die Erfüllung aller relevanten Resolutionen des SR in Betracht ziehen. (Abs. 21) Die Unbestimmtheit dieser Formel¹⁰ garantiert, daß eine Macht, die an der Fortsetzung der

⁹ Übrigens finden auch die Bemühungen der USA durch eine neue SR-Resolution schwere Verstöße gegen Auflagen als Rechtfertigung für Militäraktionen zu formulieren keine Rechtsgrundlage. Nicht schwere Verstöße gegen Völkerrechtsverpflichtungen, sondern allein Bedrohung oder Verletzung des Friedens können UN-Sanktionen rechtfertigen.

¹⁰ Die beabsichtigte Unbestimmtheit ist ein beliebtes Mittel, beliebige Auslegungen zu ermöglichen und wird in der Diplomatenprache "constructive ambiguity genannt.

Sanktionen interessiert ist, immer einen Grund findet, Nichterfüllung geltend zu machen. Ausdrücklich wird gesagt, daß die Sanktionen erst wegfallen können, wenn der Sicherheitsrat das Reparationsprogramm beschlossen hat und die Abrüstungsbestimmungen erfüllt sind. Bis zu einer gegenteiligen Entscheidung wird die Fortsetzung der ökonomischen Sanktionen aus der Res. 661(1990) beschlossen (Abs. 24). Dies geschah, obgleich klar war, daß die Rechtsgrundlage für diese Sanktionen inzwischen entfallen war, und die Fortsetzung des umfassenden Embargos in erster Linie die Bevölkerung Iraks treffen würde. Darauf wurde bereits in der Diskussion der Resolution z.B. von Simbabwe ausdrücklich verwiesen. Es wurde nicht nur die Mißachtung der Empfehlungen des Ahtisaari-Reports gerügt, sondern deutlich erklärt, daß die Fortsetzung des Sanktionsregimes "is not only unjustified but also the cause of the ongoing problems and suffering of the Iraqi people."¹¹ Ähnliche Bedenken äußerte Indien und verlangte die Aufhebung aller nichtmilitärischen Sanktionen, Kuba, Ecuador und Jemen sprachen sich entschieden gegen den Resolutionsentwurf aus. Also bereits zur Zeit der Annahme der Res. 687, d. h. vor 12 Jahren, war dem Sicherheitsrat bekannt, daß mit dem erweiterten Sanktionssystem besonders das irakische Volk getroffen würde. Offenbar war das beabsichtigt. Die Sanktionen wurden zu einem ökonomischen Hebel einiger Mächte des SR, der ihnen gestattete, den Irak ökonomisch auszuplündern, beliebig Druck auf den Irak auszuüben und das irakische Volk als Geisel zu nehmen. Die Sanktionen fungierten in der amerikanischen Außenpolitik gewissermaßen als Kollektivstrafe, solange das irakische Volk nicht gegen das bestehende Regime opponierte. Hunger und Elend sollten zur Rebellion gegen das Regime anstiften.

8. Der Mechanismus, der gestützt auf das Sanktionssystem entwickelt wurde, hat die gesamte Wirtschaft des Irak der Überwachung und Lenkung durch den SR unterworfen. Er führte dazu, daß die Mittel, die aus Ölverkäufen und anderen Exporten zur Verfügung stehen, sämtlich auf ein Sperrkonto der UN gehen. Was das irakische Volk zum Überleben einsetzen kann, hängt zum einen davon ab, was übrig bleibt, wenn Reparationen und die Kosten für den UN Überwachungsapparat bezahlt sind¹² und zum anderen davon, daß abgesehen von Arznei und Lebensmitteln die Importverträge für lebenswichtige Güter vom Sanktionskomitee rechtzeitig genehmigt werden. Das bedeutet, praktisch kann eine Stimme im Sanktionskomitee die irakische Wirtschaft nach Belieben zum Erliegen bringen.

¹¹ S/PV. 2981.

¹² Schon die Res. 705 vom 15.8.1991 sah vor, daß 30 % des Erlöses der Ölexporte aus dem Sperrkonto für Reparationszahlungen zu verwenden sind. In der Res. 706 vom 15. August 1991 wurde festgelegt, daß von dem Sperrkonto aus den Ölexporten alle UN-Verwaltungskosten, die Kosten der Reparationskommission, die Kosten der UN für Unterstützung der Rückkehr von Kuwaitis sowie die Hälfte der Kosten für die UN- Grenzkommission zu finanzieren sind.

Es braucht nur z.B. die Einfuhr wichtiger Ersatzteile oder Transportmittel verzögert oder überhaupt nicht genehmigt zu werden. Beispiele für solche Fälle gibt es zur genüge.¹³ Im Laufe der Zeit wurde das Sanktionskomitee, bei dem die Genehmigung von Einfuhren lag, zum Kontrollinstrument über die gesamte irakische Wirtschaft. Von der Zustimmung des USA-Vertreters im Sanktionskomitee hing die Einfuhr aller lebenswichtigen Güter, sowohl medizinischer und sanitärer Artikel als auch jedes einzelnen Ersatzteiles für Bohreinrichtungen, Wasserleitungen, von Schaltern oder Isolatoren für E-Werke ab. Immer wieder haben die USA dieses Instrument genutzt, den notwendigen Wiederaufbau der irakischen Wirtschaft, aber auch der Krankenhäuser zu behindern.

9. Das System der Ausplünderung des irakischen Volkes wird mit dem Slogan "Oil for Food", Öl für Nahrungsmittel umschrieben. Es wird von den Medien im allgemeinen als Wohltat für das irakische Volk ausgegeben. Bereits in der Res. 687 Abs, 23 wird dem Sanktionskomitee gestattet, in gewissem Umfang irakische Ölexporte zu genehmigen, um einen Teil der Mittel für den Ankauf von lebenswichtigen Gütern bereitzustellen. Der Kontroll und Verteilungsmechanismus, der mit diesem Programm verbunden war, wurde dann in den Res. 705 und 706 vom 15. 8. 1991 im einzelnen entwickelt. Da sich der Irak auf diese Erpressung nicht einließ,¹⁴ wurde versucht, die zunehmende Verelendung des irakischen Volkes der irakischen Regierung anzulasten und als Hebel zu nutzen, den Irak zur Produktion und zum Export von Öl zu zwingen. Die Erlöse sollten auf ein Sperrkonto der UN gehen. 30 % sollten für die Kompensationskommission zur Befriedigung von Reparationen, ein Teil für die Finanzierung des aufwendigen UN- Verfahrens und andere Kosten des UN-Überwachungsapparates verwandt werden. Nur der Rest durfte für den Import lebenswichtige Güter durch den Irak bereitgestellt werden. Dazu kam, daß das umständliche Genehmigungsverfahren einen normalen Handel unmöglich machte. Die Res. 706(1991 und 712(1991), die dieses Verfahren mit einer engen Exportobergrenze vorsahen, wurden deshalb nie praktisch.¹⁵ Da diese Finanzierungspläne nicht auf die Bedürfnisse der irakischen Bevölkerung abstellten, wurden sie von der irakischen Regierung nicht akzeptiert.

¹³ Vgl. Hans v. Sponeck/Denis Halliday, Bagdad im Visier, Freitag, 7. Dez. 2001:"Der jüngste Bericht des UN-Generalsekretärs vom 31. Oktober 2001 bezeichnet die Blockierung humanitärer Hilfsgüter im Wert von 4 Milliarden Dollar durch Washington und London als Haupthindernis bei der Umsetzung des "Öl-für Nahrungsmittel-Programms."

¹⁴ Vgl. Stellungnahme des Irak in S/PV. 3008, 19. September 1991.

¹⁵ Bereits bei der Annahme der Res. 712 im SR erklärte der Vertreter Kubas:"In our opinion, the Council's approach involves a manipulation of humanitarian issues. It will mean a prolongation and strengthening of the sanctions imposed on Iraq in circumstances which, in our view, have long been unjustified. We also are witnessing an effort to disregard the principle of the sovereign equality of States, and in fact, the Council is acting in a way which goes beyond the attributes conferred upon it by the Charter." S/PV. 3008 of 19 September 1991.

So kam es schließlich 1995 zur Res. 986, die eine größere Exportrate vorsah und festlegte, daß aus dem Erlös der Ölexporte wenigstens 53 % für die Befriedigung irakischer Bedürfnisse verwandt werden dürfen. Das bedeutete theoretisch 113 \$, praktisch 70 \$ pro Einwohner. Aber auch hier erwies sich das Genehmigungsverfahren des Sanktionskomitees als leicht zu instrumentalisierendes Hindernis. Auch weitere Korrekturen dieses Systems durch die Res. 1153(1998) änderten an der Sache nichts. Außerdem war die irakische Ölindustrie infolge fehlender Ersatzteile und Ausrüstungen nicht in der Lage, die vorgesehenen Mengen zu produzieren. Erst mit der Res. 1210(1999) wurde durch den SR der Kauf der nötigen Ersatzteile und Pumpenausrüstungen genehmigt.¹⁶ Alle Vorstöße im SR, endlich das verheerende Sanktionssystem aufzuheben, erstickten im Vorfeld.

10. Nach der Bombardierung Bagdads 1998 und dem Abzug der Waffeninspektoren beschloß der SR mit Res. 1284(1999), ein neues Inspektionssystem zu etablieren. Gewissermaßen als Anreiz für den Irak dem zuzustimmen, sollte die Höhe der Ölexporte nicht mehr begrenzt werden. Es sollte eine Expertengruppe beim Sanktionskomitee gebildet werden, um eine beschleunigte Bearbeitung von Importverträgen für Güter zu gewährleisten, die für die Ölindustrie notwendig sind. Die Verwendung dieser Güter sollte vom Generalsekretär überwacht werden. Die Einfuhr von Lebensmitteln sollte erleichtert werden. Es wurde eine kurzzeitige Suspendierung der Embargobestimmungen ins Auge gefaßt. Sie war jedoch an die Errichtung und Funktionsfähigkeit des neuen Waffeninspektionssystems (UNMOVIC) und Berichte der Inspektionsgruppe und der Atomenergiebehörde geknüpft, in denen bestätigt wird, daß der Irak alle seine Verpflichtungen erfüllt hat, das neue Kontroll- und Verifikationssystem funktioniert und der SR einen entsprechenden Beschluß über die zeitweilige Aufhebung der Sanktionen faßt. D. h. unverändert sollte jede Entscheidung über die zeitweilige Aussetzung der Sanktionen von den USA abhängen. Zusätzlich wird im Abs. 36 gesagt, daß eine evtl. erfolgte vorläufige Suspendierung der Sanktionen automatisch, d.h. ohne besonderen Beschluß des SR, wieder entfällt, wenn der Vorsitzende der Kontrollgruppe UNMOVIC oder der Generaldirektor der IAEA berichten, daß der Irak nicht in jeder Hinsicht kooperiert. Auf die Weise wird sichergestellt, daß im Gegensatz zur Aufhebung der Sanktionen ihre Wiedereinführung nicht durch das Veto eines Staates verhindert werden kann.

¹⁶ Anfang 2001 hatte das UN-Sperrkonto folgende Segmente: 13 % für kurdische Gebiete, 53 % für die humanitäre Versorgung von Mittel- und Südirak, 25 Prozent für Reparationen, 2,2 % für die Präsenz des humanitären Programms der UN, 0,8 % für die Tätigkeit von UNSCOM/UNMOVIC, restliche Mittel für Pipeline-Gebühren etc. " Irak hatte Ende Sept. 2000... nur 48 % der...seit vier Jahren bestellten Lieferungen erhalten. Vgl. Jutta Burghardt, Die UNO-Sanktionen gegen den Irak- ein Blick hinter die Kulissen, in: W/F, Wissenschaft und Frieden, Dossier Nr. 37, 2001, S. 15.

Es war offensichtlich, daß Angesichts der ungeheuerlichen Vorwürfe, die ununterbrochen von Washington gegen den Irak erhoben werden und der offenen Aggressionsvorbereitungen von den USA keinerlei Einlenken in der Sanktionsfrage zu erwarten ist. Bei der Abstimmung über die Res. 1284 enthielt sich Frankreich der Stimme und der französische Außenminister erklärte: "We think the resolution may give rise to an interpretation allowing some countries to keep on forever saying that the cooperation hasn't taken place and that, consequently, the embargo can't be suspended."¹⁷ Die Resolutionen 1302 und 1330(2000) verlängerten das Konzept der Res. 1284, ohne daß es im SR auch nur zu einer Debatte über die Aufhebung der Sanktionen gekommen wäre.

11. Die katastrophalen Auswirkungen der Sanktionen auf die irakische Bevölkerung waren inzwischen durch internationale Organisationen und Beobachter für jedermann offensichtlich dokumentiert.¹⁸ Auch der UN-Generalsekretär mußte in seinem Bericht vom März 2000 darauf hinweisen, daß selbst wenn das Öl für Nahrungsmittel-Programm erfüllt würde, es sich sehr wohl herausstellen könnte, daß es unzureichend ist, die Bedürfnisse der Bevölkerung zu befriedigen.¹⁹ Bereits 1999 hatte der ehemalige UN-Beamte in Bagdad, Michel Joli, empört erklärt: "The oil-for-food-programme is a surveillance device devoid of any humanitarian considerations, and the international officials recruited to implement it have been misled as to its real aims. The UN's humanitarian personnel in Iraq are there to maintain the status quo and to ensure that the international community does not have a guilty conscience about maintaining an iniquitous embargo."²⁰ Inzwischen (1998) sind Denis Halliday, ehemals UN- Assistant Secretary-General und Humanitarian Coordinator im Irak und im Februar 2000 auch sein Nachfolger Hans von Sponeck und unmittelbar danach im März 2000 die Vertreterin des Welternährungsprogramms in Bagdad Jutta Burghardt aus Protest gegen die andauernden Sanktionen zurückgetreten.
12. Der Aga Khan Bericht²¹ hatte bereits 1991 einen Finanzbedarf von mindestens 22 Mrd. Dollar geschätzt, der nach den Verwüstungen des Krieges für die Erreichung des Vorkriegsniveaus im Irak notwendig wäre. In den letzten 10 Jahren hat der Irak nur einen geringen Bruchteil dieser Summe in die Rekonstruktion seiner Infrastruktur und die Versorgung der Bevölkerung investieren können. Infolge der katastrophalen

¹⁷ Vgl. Edith M. Lederer, UN Votes to Return Iraq Monitors, AP, 18 December 1999.

¹⁸ Vgl. dazu Steffen Rogalski, Das Dilemma der Sanktionen gegen den Irak, in: W/F, Wissenschaft & Frieden, Dossier 37, 2001, S. 31.

¹⁹ Press release SG/SM/7338, 24. März 2000; S/2000/520.

²⁰ Manchester Guardian Weekly 160(4)16, 1999.

²¹ S/22799, 17 July 1991.

Lebensbedingungen starben tausende Zivilisten, besonders alte Menschen und Kinder. Bereits im März 1993 schätzte die irakische Regierung, daß infolge der Sanktionen 234 000 Menschen gestorben seien, darunter 83 000 Kinder. In ihrer Erklärung in der New York Times vom 17. Oktober 2002 beziffert die irakische Regierung die durch die Sanktionen verursachten Todesfälle mit 1,7 Millionen. UNICEF schätzte 1999 in ihrem Bericht, daß die Säuglingssterblichkeit im Irak heute doppelt so hoch ist wie vor dem Krieg, Hauptursache seien schlechtes Wasser und Unterernährung. Die Anzahl der Kinder, die seit Ende des Krieges infolge der Sanktionen ums Leben gekommen sind, wird mit 500 000 angegeben.²² Unterernährung, Arbeitslosigkeit, mangelhafte Versorgung mit Wasser, ungeklärte Abwasserhältnisse, unzulängliche medizinische Versorgung, Mangel an Medikamenten, Niedergang des Schulsystems, wachsende Kriminalität sind die Stichworte, die die verheerende soziale Situation nur dürftig umschreiben, die im Irak heute durch das Sanktionssystem der UN verursacht, begünstigt und aufrechterhalten wird. Zusammenfassend stellt Marc Bossuyt in seinem Bericht an die UN fest: "the sanctions upon Iraq have produced a humanitarian disaster comparable to the worst catastrophes of the past decades."²³ Der Aufschrei gegen die Iraksanktionen komme heute von allen Seiten und um es juristisch, nämlich unter Bezug auf die berühmte Martensklausele aus der Haager Landkriegsordnung und dem Zusatzprotokoll I zu den Genfer Konventionen zu sagen, dieser Aufschrei dokumentiert eindeutig "die Forderungen des öffentlichen Gewissens" auf Einhaltung der elementaren Grundsätze des Völkerrechts.²⁴

13. Das umfassende Handelsembargo, das mit der Res. 661 vom SR in Übereinstimmung mit der Charta als Sanktion gegen den Irak verhängt wurde, um den Abzug der irakischen Truppen und die Wiedereinsetzung der kuwaitischen Regierung zu erzwingen, wurde praktisch mit der Erreichung dieses Zieles obsolet. Seine Aufrechterhaltung und Ausweitung auf andere Ziele, die mit der Resolution 687 begann, entbehrt jeder Rechtsgrundlage. Es wäre ein neuer Sanktionsbeschluß notwendig gewesen, der nur erneut auf eine Bedrohung oder Verletzung des Friedens durch Irak entsprechend Art. 39/41 der Charta hätte gestützt werden können. Für einen solchen Beschluß aber gab es keinerlei Anlaß.

²² Dazu und zu anderen Schäden, die die Bevölkerung betreffen vgl. Jutta Burghardt, Die UNO-Sanktionen gegen den Irak - ein Blick hinter die Kulissen, in: W/F, Wissenschaft & Frieden 2001, Dossier Nr. 37, Irak: UN-Sanktionen und Menschenrechte, S. 17 f.

²³ Vgl. E/CN.4/Sub.2/2000/33, The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights, 21 June 2000, para. 63.

²⁴ "In legal terms, this popular protest is clearly establishing the "dictates of the public conscience." a.a.O. para.70.

Das gleiche gilt übrigens für die Anwendung von Gewalt, die militärische Form der Sanktion, die mit der Res. 678 in Form der Authorisation für die Allianz ausgesprochen worden war. Auch sie war darauf gerichtet, den Kuwait zu befreien. Sie endete demzufolge mit der Annahme der Res. 687 durch den Irak. Die Res. 687, auch wenn einzelne Verpflichtungen daraus verletzt werden, gibt keinerlei Berechtigung für einzelne Staaten, erneut Waffengewalt gegen den Irak anzuwenden und schon gar nicht mit der Zielsetzung, die Regierung zu beseitigen oder Waffeninspektionen zu erzwingen.²⁵ Heute, nach mehr als 10 Jahren gilt erst recht, was Thomas Franck schon 1998 auf der Tagung der amerikanischen Völkerrechtsgesellschaft feststellte: Wenn man nach all dem, was nach Beendigung der Feindseligkeiten unter UN-Aufsicht im Irak geschehen ist, behaupten wolle, daß die UN nicht das Heft in der Hand haben und daß noch immer unter dem Schirm von Art. 51 der UN Charta (Selbstverteidigung) oder der Res. 678, deren Authorisation der Anwendung von Gewalt durch die Res. 687 beendet worden ist, jedes Mitglied der Vereinten Nationen volle Freiheit habe, jederzeit militärische Gewalt gegen den Irak anzuwenden, sobald es der Meinung ist, es liege eine Verletzung der Bedingungen vor, die durch die Res. 687 gestellt wurden, so würde das das gesamte UN-System zum Narren machen.²⁶ Gerade solch abwegige Interpretationskunststücke werden derzeit aber von der Bush-Administration vorgeführt.

Schon bei der Annahme der Res. 687 im SR, die im wesentlichen im State Department in Washington ausgearbeitet wurde²⁷, bestanden erhebliche Bedenken gegen die sogenannte Fortführung der Sanktionen. Das spiegelt sich in der Erklärung des Vertreters Frankreichs: "The necessary goal of the restauration of lasting peace in the Gulf should not involve measures that are unnecessarily punitive or vindictive against the Iraqi people. It would be unjust if they were held responsible for the actions of their leaders."²⁸

14. Die Kombination des Handelsembargos mit dem Reparationsplan, der zwar vom Generalsekretär vorgelegt, aber ebenfalls in Washington ausgearbeitet worden ist²⁹

²⁵ Vgl. Jules Lobel/Michael Ratner, Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations to use force, Cease-fires and the Iraqi Inspection Regime, in: AJIL 1999, 124

²⁶ Th. Franck, ASIL Proceedings, 1998, "Legal Authority for the Possible Use of Force Against Iraq, p. 139.

²⁷ Vgl. Ronald J. Bettauer, Establishment of the UN Compensation Commission: The U.S. Government Perspective, in: The United Nations Compensation Commission (Thirteenth Sokol Colloquium)(R. Lillich ed. 1995) p. 29 .

²⁸ S/PV. 2981,94.

²⁹ Das UN Reparationssystem wurde dem Irak mit der Res. 692(1991) auferlegt und schließt jegliche Mitwirkung des Irak bei der Schadensfeststellung aus. Vgl. Bernhard Graefrath, Iraqi Reparations and the

bewirkte, daß die ökonomischen Sanktionen zu einem Mittel der Erpressung Iraks, der Ausplünderung und Ausbeutung des irakischen Volkes wurden. Ein ganzes Volk ist in Schuldknechtschaft genommen, obgleich jedermann im SR bekannt ist, daß der UN Menschenrechtspakt selbst die Schuldknechtschaft für einzelne Personen ausdrücklich verbietet.³⁰ Es ist ein System sehr ähnlich dem errichtet worden, das Keynes "organized enslavement" genannt hätte.³¹ Die Sanktionen wurden zum Instrument der amerikanischen Außenpolitik, die spätestens mit dem Iraq Liberation Act auf die gewaltsame Ablösung Saddam Husseins orientiert war und keinerlei Rücksichten auf die Verluste nahm, die dadurch unter der irakischen Bevölkerung verursacht wurden. Von Anfang an war bekannt, "daß die derzeitige Politik der Wirtschaftssanktionen verheerende Auswirkungen auf das irakische Volk hatte, eine Gesellschaft zerstörte und den Tod Tausender alter und junger Menschen verursachte."³²

Eine solche Politik hat mit rechtmäßigen ökonomischen Sanktionen nichts gemein. Sie steht im Widerspruch zur UN-Charta, verfolgt kein legitimes Ziel und ist auch mit den Bestimmungen des Kap. VII der Charta nicht vereinbar. Die Charta gibt dem SR nicht das Recht, die Absetzung einer unliebsamen Regierung zu erzwingen oder die Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen im allgemeinen und auch nicht von Verpflichtungen aus Friedensverträgen mit den im Kap. VII vorgesehenen Zwangsmitteln durchzusetzen. Der SR darf Sanktionen nur dann anordnen, wenn die Verletzung von Verpflichtungen sich als eine Bedrohung für den Frieden darstellt und er diese Friedensbedrohung-oder Verletzung ausdrücklich feststellt. (Art. 39)

15. Die Res. 687 stellt aber keineswegs fest, daß vom gerade militärisch besieigten Irak eine Friedensbedrohung ausgeht. Dagegen war man sich, wie es ausdrücklich in der Resolution 687 heißt, sehr wohl bewußt, daß von den Massenvernichtungswaffen im Nahen Osten eine Gefahr für Frieden und Sicherheit ausgeht und daß es notwendig ist, dahin zu arbeiten, im Nahen Osten eine Zone frei von Massenvernichtungswaffen zu schaffen. (Res. 687)

Die UN-Inspektoren haben im Irak zwar ein Kernwaffenprogramm aber keine Kernwaffen gefunden. Sie haben alle Anlagen, die für deren Herstellung geeignet gewesen wären

Security Council, in: 55 Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1995, S. 1 ff; R. Lillich (ed.) The United Nations Compensation Commission, 1995.

³⁰ Art. 11 des Internationalen Paktes für Bürger-und politische Rechte.

³¹ Vgl. The Collected Writings of John Maynard Keynes, vol XXVI, Activities 1941-1946 - Shaping the Post-War World, Bretton Woods and Reparations, ed. D. Moggridge, Cambridge 1978, 335.

³² Hans v. Sponeck/Denis Halliday, Bagdad im Visier, in Freitag, 7. Dezember 2001, S.3

zerstört. Die weiteren Kontrollen zur Verhinderung einer Kernwaffenproduktion im Irak könnten durch das normale Kontrollsystem der IAEA gewährleistet werden. Über die Kernwaffen in Israel, die gemäß Res. 687 ebenso eine Gefahr für den Frieden in der Region sind, wurde vom SR noch nie verhandelt. Bislang sind auch keine Bemühungen der UN zu erkennen, im Nahen Osten eine Zone frei von Massenvernichtungswaffen zu schaffen. Eben die Schaffung einer solchen Zone und die Kontrolle auch über die israelischen Massenvernichtungswaffen hat in einem Appel an die UNO anlässlich des 16. Jahrestages der Inhaftierung von Mordechai Vanunu das israelische Komitee zur Befreiung Vanunus und für die Schaffung einer Zone frei von Massenvernichtungswaffen in Nahen Osten gefordert.

Nachdem die irakischen Chemiewaffen- und Anlagen unter Aufsicht der UN-Inspektoren zerstört worden sind, würde es naheliegen, den Irak in das strenge Kontrollsystem der Chemiewaffenkonvention einzubeziehen. Das würde auch einer Normalisierung der Beziehungen dienen. Versuche des Generaldirektors der Chemiewaffenorganisation dergleichen zu erörtern, sind von den USA mit Nachdruck zurückgewiesen worden und haben zur Ablösung des Generaldirektors geführt, ein einmaliger Vorgang in der Geschichte der internationalen Organisationen.³³ Gleichzeitig haben die USA das Kontrollsystem der Chemiewaffenkonvention aufgeweicht und die Einrichtung eines wirksamen Kontrollsystems für das Verbot biologischer Waffen verhindert.³⁴

Auf der einen Seite versuchen die USA mit Gewalt den Irak einem immer schärferen Kontrollsystem zu unterwerfen, während sie andererseits systematisch an der Schwächung der allgemeinen völkerrechtlichen Waffenkontrollsysteme arbeiten. Dabei könnten die Kontrollmaßnahmen zur Abrüstung des Irak - abgesehen von denen für weitreichende Trägersysteme - inzwischen durchaus mit gängigen völkerrechtlichen Instrumenten betrieben werden. Wenn die USA nicht die Errichtung eines wirksamen Kontrollsystems gegen Bio-Waffen verhindert hätten, bräuchte man das Sondersystem der Irakresolution im Grunde nicht mehr, um eine wirksame Kontrolle zu gewährleisten. Schon gar nicht gibt es eine Rechtfertigung, die Einhaltung dieses diskriminierenden Systems mit Sanktionen zu erzwingen, für die es in der UN-Charta keinerlei Rechtsgrundlage gibt. Auch eine neue Irakresolution kann da keine Abhilfe schaffen. Sie hätte allenfalls Sinn, wenn sie die Ablösung des derzeitigen Systems und seine Überleitung in die bestehenden allgemeinen

³³ Vgl. Any Bourrier, Leiser Putsch gegen die Chemiewaffen-Kontrolle, in: *Le Monde diplomatique*, taz Juli 2002, S. 10; Jose Bustani, Wer dem Irak-Krieg im Wege steht, in: *Freitag*, 26. 4. 2002, S. 18.

³⁴ Vgl. Pierre Conesa/ Olivier Lepick, Washington verschrottet Abrüstungsabkommen, in *Le Monde diplomatique*, taz Juli 2002, S. 10; vgl. *Rule of Power or Rule of Law*, eds. Nicole Deller/Arjun Makhijani, John Burroughs, Study of the Institute for Energy and Environmental Research and Lawyers Committee on Nuclear policy, April 2002.

Kontrollsysteme regeln und bei der Gelegenheit das derzeit infolge der USA Intervention auf Eis liegende Kontrollsystem für Biowaffen in Kraft setzen würde. Im übrigen weisen von Sponeck und Halliday mit Recht daraufhin, daß der Medienrummel um Kontrollinspektionen im Grunde nur als Vorwand dient: "Die britischen und amerikanischen Nachrichtendienste erklären stolz, daß sie in Afghanistan aus großer Höhe Personen auf dem Boden ausmachen und mit Hilfe verfügbarer Technologie menschliches Leben in den Höhlen Afghanistans nachweisen können. Sie wissen, was sich in den "Höhlen des Irak" befindet. Sie wissen genau, daß der Irak qualitativ entwaffnet ist. Dies zuzugeben würde der gesamten, zum Selbstzweck verkommenen UN-Politik den Todesstoß versetzen."³⁵

16. Die Völkerrechtswidrigkeit der derzeitigen Wirtschaftssanktionen gegen den Irak ergibt sich auch daraus, daß mit den Sanktionen grundlegende Menschenrechte des irakischen Volkes verletzt werden. Bei der Beratung von zulässigen Gegenmaßnahmen bei Völkerrechtsverletzungen wurde in der UN Völkerrechtskommission von zahlreichen Mitgliedern nachdrücklich darauf hingewiesen, daß Gegenmaßnahmen nicht zwingende Normen des Völkerrechts oder grundlegende Menschenrechte verletzen dürfen.³⁶ Gleiches gilt für Sanktionen, die der SR beschließt. Der SR hat in seiner Entscheidung darüber, ob eine Friedensbedrohung oder Verletzung vorliegt, sehr breiten Spielraum. Aber er steht nicht über oder außerhalb der Charta und der grundlegenden Normen des Völkerrechts. Das wird im Art. 24 ausdrücklich gesagt. Daraus ergibt sich, daß dem SR insbesondere bei seinen Sanktionsbeschlüssen durch die zwingenden Normen des Völkerrechts, die grundlegenden Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht deutliche Grenzen gesetzt sind.³⁷ Als Beispiel für die Verletzung solcher Normen wurde in der Völkerrechtskommission ausdrücklich hingewiesen auf: "a long-standing embargo which, imposed for political reasons, for example on Iraq, forced sacrifices on the most vulnerable part of the population, the children. If an embargo went on too long, it might well be asked whether it was compatible with basic human rights, and in particular with the rights of children."³⁸

Da unzweifelhaft belegt ist, daß die Sanktionen ursächlich für den Tod hunderttausender unschuldiger Zivilisten im Irak, darunter ca 500 000 Kinder sind, muß nachdrücklich

³⁵ Freitag, 7. Dezember 2001, S. 3.

³⁶ Vgl. Report of the International Law Commission 44. session, 1992, A/47/10, paras. 218.

³⁷ Vgl. dazu T.G. Gill, Limitations on UN enforcement powers, in: XXVI Netherlands Yearbook of International Law, 1995, p.74-84.

³⁸ M. Bennouna, A/CN.4/SR.2342; ebenso Ch. Tomuschat, A/CN.4/SR.8.

unterstrichen werden, daß keinerlei Sanktionen die Aufhebung oder Verletzung des Rechts auf Leben rechtfertigen, das in allen Menschenrechtskonventionen zu den Grundrechten gehört, die auch in Krisenzeiten nicht eingeschränkt werden dürfen.³⁹

Die massenhafte Verletzung des Rechts auf Leben im Zuge der Iraksanktionen hat zusammen mit der systematischen Einschränkung der allgemeinen Lebensbedingungen, der Versorgung mit Nahrungsmitteln, Wasser, medizinischer Versorgung, der Massenarbeitslosigkeit und der Einschränkung des Bildungswesens solche Ausmaße erreicht, daß Bossuyt in seiner bereits zitierten Studie für die UN feststellt: "Even if the deaths were to cease as the result of humanitarian exemptions...there would still be massive, systematic violations of Iraqi citizens' other rights attributable to the sanctions. The economic, social and cultural rights of the Iraqi people are being swept aside, as are their rights to development and to education."⁴⁰ Und Denis Halliday gab als Grund für seinen Rücktritt vom Amt des UN Koordinators für UN Hilfsprogramme an: "We are in the process of destroying an entire society. It is as simple and terrifying as that. It is illegal and immoral."⁴¹

Die vorsätzliche Auferlegung von Lebensbedingungen die geeignet sind, die körperliche Zerstörung des irakischen Volkes ganz oder teilweise herbeizuführen, kann Bestimmungen der Völkermordkonvention verletzen. Sie wäre selbst in Kriegszeiten nach dem geltenden humanitären Völkerrecht verboten. Die Genfer Konventionen schützen die Zivilbevölkerung (Art. 48 f. Zusatzprotokoll I) und verbieten ausdrücklich die Zerstörung von Gütern, die für das Überleben der Bevölkerung notwendig sind.⁴² In Friedenszeiten wird die Zerstörung der Lebensbedingungen eines Volkes durch die allgemein geltenden Menschenrechtsbestimmungen verboten, wie sie in den Menschenrechtspakten der UN und der Allgemeinen Menschenrechtserklärung von 1948 niedergelegt sind..

17. Zusammenfassend muß man in Übereinstimmung mit den Schlußfolgerungen von Marc Bossuyt feststellen: Das Sanktionsregime gegen den Irak ist nach geltendem Völkerrecht eindeutig illegal. Es findet keine Rechtsgrundlage in der Charta, und verletzt das geltende

³⁹ Vgl. Art. 4 des Internationalen Paktes über Bürger- und politische Rechte.; Art. 15 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Vgl. auch T.D. Gill, a.a.O. p. 79.

⁴⁰ E/CN.4/Sub.2/2000/33, para. 67.

⁴¹ Independent, 15. October 1998.

⁴² Art. 54 des Zusatzprotokolls I zu den Genfer Konventionen lautet: (1) Das Aushungern von Zivilpersonen als Mittel der Kriegführung ist untersagt. (2) Es ist untersagt, für die Zivilbevölkerung lebensnotwendige Objekte wie Nahrungsmittel, zur Erzeugung von Nahrungsmitteln genutzte landwirtschaftliche Gebiete, Ernte- und Viehbestände, Trinkwasserversorgungsanlagen und -vorräte sowie Bewässerungsanlagen anzugreifen, zu zerstören, zu entfernen oder unbrauchbar zu machen,

humanitäre Völkerrecht wie die internationalen Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte.⁴³

Zu recht stellt Bossuyt auch die Verantwortlichkeit des SR für die Folgen der Sanktionen heraus, denn dem SR sind sie im einzelnen seit langem bekannt. Trotzdem hat er die illegale Sanktionspolitik fortgesetzt und zumindest das Sterben weiterer Tausender Menschen in Kauf genommen."⁴⁴

18. Seit langem haben die USA die Sanktionen gegen Irak zu einem Instrument ihrer Politik gemacht, die auf die Beseitigung Saddam Husseins gerichtet ist. Diese Zielsetzung ist von der Bush-Administration jetzt offen proklamiert und sogar als Rechtfertigung für einen Aggressionskrieg geltend gemacht worden. Sie wurde bereits im US Iraq Liberation Act offen als amerikanisches Gesetz verkündet, ist also nicht neu. Diese Politik findet ihren Ausdruck in diversen verdeckten Aktivitäten des Geheimdienstes, die im Grunde nichts anderes als eine Form des Staatsterrorismus sind, in der Aussetzung eines Kopfgeldes auf Saddam Hussein, in Attentatsversuchen auf Saddam Hussein und seinen Sohn, der Finanzierung oppositioneller Gruppen und der Unterstützung und Ausbildung von Guerillatruppen durch den CIA. Diese von den Ölinteressen der USA diktierte Politik wird in offener Verletzung des Völkerrechts praktiziert. Sie verhindert systematisch eine Friedenslösung im Nahen Osten. Eine auf die Sicherung des Friedens gerichtete Politik in dieser Region verlangt seit langem eine Aufhebung der ökonomischen Sanktionen, die Überleitung der Waffenkontrollen in die allgemeinen internationalen Kontrollsysteme der entsprechenden Konventionen und die Schaffung einer Zone frei von Massenvernichtungswaffen im Nahen Osten, wie dies in der Resolution 687 in Aussicht genommen wurde. Eine umfassende Friedenslösung in dieser Region wird jedoch nicht ohne die Lösung des Konfliktes zwischen Israel und dem palästinensischen Volk möglich sein.

⁴³ A.a.O. para. 71; vgl. auch Elias Davidsson, *The Economic Sanctions Against The People of Iraq, Consequences and Legal Findings*, 1998.

⁴⁴ The sanctions regime against Iraq has as its clear purpose the deliberate infliction on the Iraqi people of conditions of life (lack of adequate food, medicines, etc.) calculated to bring about its physical destruction in whole or in part...Once clear evidence was available that thousands of civilians were dying and that hundreds of thousands would die in the future as the Security Council continued the sanctions, the deaths were no longer an unintended side-effect - the Security Council was responsible for all known consequences of its actions. The sanctioning bodies cannot be absolved from having the "intend to destroy" the Iraqi people. The United States Ambassador to the United Nations in fact admitted this; when questioned whether the half million deaths (of children) were "worth it", she replied: "we think the price is worth it." a.a.O. para.72; CBS "60 minutes", 12 May 1996.

19. Auch die UNO ist verantwortlich, wenn ihre Organe völkerrechtliche Verpflichtungen verletzen.⁴⁵ Bei Entscheidungen des SR ist das jedoch schwierig zu realisieren. Offensichtlich kann sich die Verbindlichkeitsregel des Art. 25 nur auf Entscheidungen des SR beziehen, die dieser in Übereinstimmung mit Art. 24 im Rahmen seiner durch die Charta definierten Kompetenz fällt, nicht aber auf Entscheidungen, die diesen Rahmen überschreiten. Wenn die Entscheidung oder ihre Auswirkungen Verletzungen zwingender Normen des Völkerrechts darstellen, so sind diese nichtig. Das würde bedeuten, daß kein Staat daran gebunden ist und dies durch Nichtbefolgung deutlich machen kann. In der politischen Praxis können sich das nur Supermächte leisten. Jedoch eine Nichtbefolgung solcher Entscheidungen durch viele Staaten, könnte durchaus wirksam sein, ist aber schwierig herbeizuführen. Sie könnte auch dazu führen, die Autorität der Organisation zu untergraben und kontraproduktiv wirken. Wie aber können sich die Staaten gegen *ultra vires* Akte des SR, gegen Beschlüsse, die nicht mit den Zielen und Prinzipien der Vereinten Nationen in Einklang stehen (Art.24,2) und zwingende Normen verletzen zur Wehr setzen? Es ist dies eine komplizierte Frage. Einerseits kann es nicht einfach jedem einzelnen Mitgliedstaat überlassen bleiben zu entscheiden, ob es sich um einen illegalen Akt handelt und andererseits ist es in einem Rechtssystem inakzeptabel, Entscheidungen eines Exekutivorgans mit der unwiderlegbaren Vermutung der Legalität auszustatten."⁴⁶ Diese Problematik ist vom IGH sowohl in seinem Gutachten zu Namibia berührt worden,⁴⁷ als auch von einigen Richtern im Libyen-Fall. Offenbar war sich die Mehrheit der Richter darüber einig, daß es auch für den Sicherheitsrat überprüfbare Grenzen bei der Ausübung seiner Tätigkeit gibt.⁴⁸ Zweifellos wäre es schon hilfreich, wenn sich eine Mehrheit von Staaten finden würde, die in der Generalversammlung in einer Resolution die Illegalität der fortdauernden Sanktionen geltend machen und eine Normalisierung des Kontrollsystems fordern würde. Das würde auch eine beachtliche Hürde gegen die amerikanischen Pläne für einen aggressiven Präventivkrieg gegen den Irak aufrichten. Darüber hinaus aber muß eine rechtliche Kontrolle der Rechtsgrundlagen von Entscheidungen des SR entwickelt werden.

Der Mißbrauch des UN-Sanktionssystems gegen den Irak wäre vielleicht ein geeigneter Anlaß für die Generalversammlung, den Internationalen Gerichtshof um ein Gutachten zu

⁴⁵ Vgl. T.D. Gill, a.a.O. p. 107.

⁴⁶ D. Bowett, The Impact of Security Council Decisions on Dispute Settlement Procedures, in 5 European Journal of International Law, 1994, 89 (101).

⁴⁷ ICJ Reports 1971,53 .

⁴⁸ AJIL Vgl. z.B. Th. M. Franck, "The Powers of Appreciation": Who is the Ultimate Guardian of UN Legality, in: 86 1992,519 (522).

ersuchen⁴⁹, wo die rechtlichen Grenzen von Sanktionen liegen, die im Rahmen von Kapitel VII verhängen werden können und wie mit *ultra vires* Akten umzugehen ist. Unter den gegebenen internationalen Bedingungen werden diese Fragen immer wieder von großer Bedeutung sein. Es sollte heute möglich sein, wenn die Frage für das Gutachten sorgfältig formuliert wird, eine Mehrheit von Staaten in der Generalversammlung zu gewinnen, die ein solches Gutachten vom IGH einfordern. Schon die Debatte über eine solche Gutachtenanforderung würde nicht nur für die Aufhebung der Sanktionen gegen den Irak politisch sehr wichtig sein. Sie würde die Stellung der Generalversammlung gegenüber dem SR im allgemeinen stärken. Ein solches Gutachten dürfte auch deutliche Grenzpfähle gegen einen zukünftigen Mißbrauch der Macht des Sicherheitsrates aufrichten und damit von prinzipieller Bedeutung sein.

⁴⁹ Vgl. auch T.D. Gill, a.a.O. p. 122.