

International Progress Organization



Organisation internationale pour le progrès

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hans Köchler  
Präsident, International Progress Organization  
Co-Präsident, Internationale Akademie für Philosophie

## Sanktionen aus völkerrechtlicher Sicht

Vortrag auf der internationalen Konferenz  
der Europäischen Arbeitsgemeinschaft “Mut zur Ethik”

*«Im gleichwertigen Dialog das Bonum Commune stärken»  
Eintreten für Rechtsstaatlichkeit, Völkerrecht und Demokratie*

Wil, Schweiz, 2. September 2017

---

I.P.O. Online Publications

International Progress Organization, A-1010 Vienna, Kohlmarkt 4, Austria

© Hans Köchler, 2018

Ich werde mich in diesem Vortrag mit der rechtlichen Problematik von *Wirtschaftssanktionen* befassen. Auf diplomatische Sanktionen, die rechtlich eher unproblematisch sind, werde ich hier nicht näher eingehen. Zu verstehen sind hierunter Akte staatlicher Souveränität wie z.B. die Rückberufung von Diplomaten, die Reduzierung der Zahl der akkreditierten Diplomaten, die ein Land dem entsendenden Land vorschreibt, und dergleichen mehr. Um dieses sozusagen routinemässige diplomatische Geschäft der Nadelstiche nach dem Grundsatz der Reziprozität geht es mir im heutigen Vortrag nicht.

Bei Wirtschaftssanktionen muss klar zwischen *unilateralen* und *multilateralen* Sanktionen unterschieden werden. Zur Vermeidung von terminologischen Missverständnissen verweise ich vorab auf konkrete Beispiele. *Unilaterale* Sanktionen sind etwa solche, wie sie die Vereinigten Staaten insbesondere seit dem Ende des Kalten Krieges zu verhängen pflegen. Unter diese Kategorie fallen aber auch die von der Europäischen Union als zwischenstaatlicher Organisation verhängten Massnahmen z.B. gegen Russland. Was die rechtliche Natur von Sanktionen betrifft, ist folgende Differenzierung entscheidend: *Unilateral* heisst, dass ein Staat oder eine Gruppe von Staaten, die als Organisation (wie z.B. die EU) agiert oder sich aus irgendwelchen Gründen ad hoc (als Koalition) zusammengetan hat, wirtschaftliche «Strafmassnahmen» setzt. Derartige Akte resultieren nicht aus irgendeiner rechtlichen, insbesondere international bestehenden Verpflichtung. Im Unterschied dazu sind *multilaterale* Sanktionen wirtschaftliche Zwangsmassnahmen, die im Rahmen des Systems der kollektiven Sicherheit der Vereinten Nationen als Zwangsmassnahmen, die für alle Staaten bindend sind, verhängt werden. Das ist rechtlich etwas ganz anderes. Multilateralität bedeutet hier, dass die Massnahmen sozusagen im Namen der *Weltgemeinschaft* gesetzt werden, also universelle Verbindlichkeit haben – im Unterschied zu den unilateralen Massnahmen eines Staates oder einer Staatengruppe.

### *Unilaterale Sanktionen*

Was die unilateralen Sanktionen betrifft, so versteht es sich von selbst, dass das Ideal der Beziehungen der Staaten untereinander dasjenige des Ausgleichs ist – dass man also divergierende Positionen und Interessenkonflikte im Wege von Verhandlungen abklärt. Demgemäss wäre also die Diplomatie die angemessene Art des Umgangs miteinander. Tatsache ist allerdings, dass es in den zwischenstaatlichen Beziehungen gar nicht unüblich ist – vor allem dann, wenn die Machtverhältnisse unausgewogen sind –, dass ein Staat seine aussenpolitische Position, d.h. seine «nationalen Interessen», durch die Ausübung von Zwang

artikuliert. Unilaterale Wirtschaftssanktionen bedeuten nichts anderes als dass der eine Staat dem anderen seinen Willen *aufzuzwingen* sucht. Wenn der eine Staat sehr viel stärker ist als der andere, dann wird die Verlockung, die eigenen Interessen in Form von Sanktionen durchzusetzen, natürlich noch viel grösser sein. Umgekehrt gilt das Gegenteil. So wird etwa die Republik San Marino nicht im Traum daran denken, Sanktionen gegen die Vereinigten Staaten von Amerika zu verhängen.

Realpolitisch machen Sanktionen also nur Sinn, wenn es ein *Ungleichgewicht der Macht* gibt. Dafür gibt es auch einen empirischen Beleg. Der derzeit weltweit mächtigste Staat, die USA, hat in den letzten Jahrzehnten eine weit grössere Anzahl von Sanktionen verhängt als alle anderen Staaten zusammen. Eine detaillierte Statistik würde den Rahmen dieses Vortrages sprengen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch noch der Aspekt der Willkür, ja der Erpressung, als Instrument der Aussenpolitik. Die Attitüde ist dabei oftmals eine der *Selbstgerechtigkeit*, mit welcher der sanktionierende Staat (bzw. die sanktionierende Staatengruppe) quasi eine *Kollektivstrafe* verhängt. Dies zeigt sich augenblicklich auch ganz konkret an den Russlandsanktionen. Nicht übersehen werden darf bei dieser Art des zwischenstaatlichen Umganges auch, dass die Gefahr besteht, dass die Verhängung von Wirtschaftssanktionen politische Spannungen eher noch verschärft, anstatt die Situation zu beruhigen. Insofern sind Sanktionen als *Instrument der Machtpolitik* zu sehen und generell kontraproduktiv, was das Anliegen der Errichtung einer stabilen internationalen Friedensordnung betrifft. Sie sind übrigens in ihren Auswirkungen in einer Zeit globaler Vernetzung noch wesentlich gravierender als sie es in Zeiten waren, in denen die wirtschaftliche Interdependenz noch nicht so stark war. Insofern ist das Thema in der gegenwärtigen Konstellation viel aktueller als etwa in den Jahrzehnten der Nachkriegszeit, als noch monolithische Macht- und Wirtschaftsblöcke existierten, die untereinander relativ wenig vernetzt waren.

Was nun die *rechtliche* Würdigung betrifft, so bedeuten unilaterale Sanktionen ganz eindeutig eine Verletzung des – vor allem von der westlichen Welt hoch gepriesenen – Freihandelsregimes im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO). Es ist in diesem Zusammenhang bemerkenswert, dass dasjenige Land, das als entschiedenster Advokat des Freihandels aufgetreten ist, als es darum ging, in der Nachfolge von GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) die Welthandelsorganisation zu gründen, nämlich die Vereinigten Staaten, auch das Land ist, das in gravierendster Form die von der WTO kodifizierten Freihandelsregeln verletzt – und zwar dann, wenn es die Wirtschaft für politische Zwecke instrumentalisiert, wie ich im Einzelnen noch zeigen werde. Bei dem

früher unter GATT und jetzt im Rahmen der WTO geltenden Regelwerk geht es vor allem um das Prinzip der *Nichtdiskriminierung* im zwischenstaatlichen Handel und generell um den Grundsatz, dass der Staat sich nicht in die (internationale) Wirtschaftstätigkeit einmischen soll. Dies entspricht dem durchaus verständlichen Anliegen, dass der Handelspartner auf der anderen Seite – im jeweils anderen Staat – berechenbar sein muss. Das ist er natürlich nicht und kann er nicht sein, wenn von staatlicher Seite plötzlich eine Anordnung getroffen wird, die die Fortführung wirtschaftlicher Kooperation in konkreten Fällen unmöglich macht.

Ein weiteres Problem bei der rechtlichen Würdigung der unilateralen Sanktionen ist, dass es bei den Rechtsinstrumenten, die den Freihandel regeln, Ausnahmen von den vorhin erwähnten Verpflichtungen gibt – und dass diese Ausnahmen so schwammig formuliert sind, dass die Staaten mehr oder weniger willkürlich selbst entscheiden können, wann für sie die Bedingungen für die Inanspruchnahme einer Ausnahme gegeben sind oder nicht. Ich kann hier nur summarisch auf die einschlägigen Bestimmungen verweisen. Entscheidend ist Artikel 21 des *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), wie es durch einen formalen Beschluss in das Regelwerk der Welthandelsorganisation übernommen wurde. Weiters ist hier der Artikel 14bis des später im Zuge der Errichtung der Welthandelsorganisation vereinbarten *General Agreement on Trade in Services* (GATS) zu erwähnen. Staaten, die unilateral Sanktionen verhängen, berufen sich auf diese Bestimmungen, damit dann im konkreten Fall die Freihandelsregeln nicht gelten. Was bedeuten diese Ausnahmen? Sie können in Anspruch genommen werden, wenn es für einen Vertragsstaat um die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen geht – und zwar im Hinblick auf folgendes: Handel mit spaltbarem Material, Waffenhandel allgemein, und in einer Situation des Krieges oder einer anderen «Krise» in den internationalen Beziehungen («emergency in international relations»).

Weiters gelten Ausnahmen von den Freihandelsbestimmungen, wenn es um die Verpflichtungen eines Staates unter den Bestimmungen der UNO-Charta zur Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit geht. Diese Verpflichtung gilt konkret im Hinblick auf Zwangsresolutionen des Sicherheitsrates nach Kapitel VII der UNO-Charta. Wenn der Sicherheitsrat in diesem Zusammenhang Sanktionen gegen einen Mitgliedsstaat anordnet, dann müssen diese – als multilaterale Massnahmen – von allen Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen umgesetzt werden. Da, gemäss UNO-Charta, die Autorität des Sicherheitsrates über der aller anderen Instanzen steht, setzen Beschlüsse nach Kapitel VII die Freihandelsregeln anderer Organisationen oder Vertragswerke der Mitgliedsstaaten ausser Kraft. Allerdings wurde von interessierter staatlicher Seite auch geäussert, dass solche Ausserkraftsetzungen mit Verweis auf sich aus der UNO-

Mitgliedschaft ergebende Verpflichtungen auch unabhängig von Zwangsresolutionen des Sicherheitsrates möglich seien, was ich allerdings bezweifle. Hiermit würde man der Willkür und der selbstherrlichen Interpretation des Völkerrechts – im Interesse der Legitimation rein machtpolitisch motivierten Handelns einzelner Staaten – Tür und Tor öffnen.

Was die Ausnahmen vom Freihandelsregime betrifft, ist schliesslich noch auf die Kodifizierungsarbeit der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (*International Law Commission*) zu verweisen. Ich beziehe mich hier auf die von der Kommission verabschiedeten *Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* («Artikelentwürfe über die Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidriges Handeln»), ein Dokument, das von der Generalversammlung der Vereinten Nationen gemäss Resolution 56/83 vom 12. Dezember 2001 angenommen wurde und damit gewissermassen eine völkerrechtliche Richtlinie – wenngleich nur mit empfehlendem Charakter – darstellt. Gemäss Artikel 49 dieses Dokumentes hat ein Staat, der von einer Völkerrechtsverletzung betroffen ist, das Recht, gegen den rechtsverletzenden Staat Massnahmen zu ergreifen – und zwar «in order to induce that state to comply with its obligations» (um den völkerrechtverletzenden Staat dazu zu bringen, seine Verpflichtungen zu erfüllen). Diese Norm wurde jüngst auch in Argumentationen zu den gegen Russland verhängten unilateralen Sanktionen im Zusammenhang mit den kriegerischen Auseinandersetzungen in der Ukraine und insbesondere mit der Frage der staatlichen Souveränität eines Teiles des Territoriums der Ukraine ins Spiel gebracht.

Die Problematik dieser Ausnahmeregelungen – auf die allein man sich beziehen kann, wenn man unilaterale Sanktionen rechtfertigen will – besteht zunächst darin, dass es keinerlei Präzisierungen gibt. Die Staaten müssen gemäss dem WTO-Reglement keine Gründe oder Beweise für die konkrete Gefährdung ihrer Sicherheitsinteressen angeben. Die Inanspruchnahme der Ausnahmen hängt letztlich von der Selbsteinschätzung der Sicherheitsinteressen des die Sanktionen verhängenden Staates ab. Dafür gibt es den prägnanten englischen Ausdruck «self-judged security exceptions». Die Kriterien ihrer Inanspruchnahme müssen nicht von einer unabhängigen Instanz geprüft werden. Hier zeigt sich wieder das Problem der *Selbstgerechtigkeit*, auf das ich eingangs schon verwiesen habe. Mit solchen Ausnahmeregelungen wird der Arroganz der Macht Tür und Tor geöffnet. Anders als bei den multilateralen Sanktionen gibt es hier faktisch kein rechtliches Korrektiv. Es existiert keine glaubwürdige internationale Schiedsgerichtbarkeit dazu. Im Rahmen der Welthandelsorganisation gibt es zwar Streitschlichtungsmechanismen («Dispute Settlement Body») und auch ein Berufungsgericht («Appellate Body») aus sieben, wie es heisst,

unabhängigen Richtern mit Sitz in Genf. Aber in Angelegenheiten dieser Art ist diese Schiedsgerichtbarkeit, soweit ich das recherchieren konnte, bis jetzt nicht in Anspruch genommen worden. Sie bezieht sich mehr auf prozedurale Angelegenheiten, wenn etwa ein Staat nachzuweisen versucht, dass ein anderer Staat die Fairnessregeln der WTO etc. verletzt habe. So bleibt für den einer Sanktionsmassnahme unterworfenen Staat letztlich nur die realpolitische Option von Retorsionsmassnahmen, das heisst also von «Gegensanktionen» – wenn er sich denn stark genug dazu fühlt.

Was die rechtliche Problematik betrifft, so können durch die Ausnahmeregelungen der WTO quasi legitimierte Sanktionsmassnahmen auch gravierende Völkerrechtsverletzungen darstellen, und zwar im Hinblick auf das generelle Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten, aber auch das Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten (Artikel 2[1] der UNO-Charta) und die Verpflichtung aller Mitglieder der internationalen Gemeinschaft zur friedlichen Streitbeilegung (Artikel 2[3] der UNO-Charta). Abgesehen von diesen gewissermassen formalen Aspekten können Wirtschaftssanktionen auch schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen zur Folge haben – wenngleich dies oftmals schwerer nachzuweisen ist als die erwähnten Regelverstösse. Das Problem hat sich in jüngster Zeit vor allem bei den multilateralen Sanktionen gestellt, worauf ich noch eingehen werde.

Effektive rechtliche Verfahren zur Feststellung und Ahndung der aus unilateralen Sanktionen resultierenden Rechtsverletzungen gibt es auf internationaler Ebene nicht. Der Internationale Gerichtshof (*International Court of Justice*) in Den Haag, das Gericht der UNO sozusagen, ist diesbezüglich vollkommen bedeutungslos. Dieses Gericht kann nur rechtliche Streitfragen prüfen und eine Streitschlichtung vorschlagen, wenn die Staaten sich ausdrücklich seiner Jurisdiktion unterstellen bzw. das Gericht zwecks Entscheidung in einer Streitfrage anrufen.

Was die rechtliche Würdigung der unilateralen Sanktionen betrifft, so gibt es auch einen wichtigen *innerstaatlichen* Aspekt. Ein Staat, der Sanktionen gegen einen oder mehrere andere Staaten verhängt, greift damit gleichzeitig auch in die Rechte der Firmen auf seinem eigenen Staatsgebiet ein. Mit den Sanktionen behindert der Staat den Handel dieser Firmen und kann damit im äussersten Fall auch deren Geschäftsgrundlage zerstören. Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang, wie die Wirtschaft in den Vereinigten Staaten dieses Problem sieht. So hat etwa die US-Handelskammer (*United States Chamber of Commerce*) im September 2016 eine Erklärung gegen unilaterale Wirtschaftssanktionen abgegeben («Oppose Unilateral Economic Sanctions»). Diese würden ganz allgemein die amerikanischen

Wirtschaftsinteressen – im eigenen Land, aber auch im Ausland – schädigen. Weiters drohe eine *extraterritoriale* Anwendung der Sanktionen wirtschaftliche, diplomatische und rechtliche Konflikte mit anderen Staaten heraufzubeschwören. In dieser noch vor der Wahl von Donald Trump verfassten Erklärung wurde insbesondere auch auf die von den Vereinigten Staaten seit dem Jahre 1960 verfolgte Sanktionspolitik gegen Kuba verwiesen. Es ist politisch durchaus bemerkenswert (wenngleich im Ausland kaum bekannt), dass die Handelskammer der Vereinigten Staaten – des Staates, der das Instrument der unilateralen Sanktionspolitik geradezu exzessiv nutzt – ein entschiedener Gegner eben dieser Politik ist.

Unilaterale Sanktionen – v. a. die Exportbeschränkungen, die daraus resultieren – schädigen die Wirtschaft des sanktionierenden Staates auch ganz allgemein. Weil er seine Einnahmequellen, was das Steueraufkommen betrifft, reduziert, schneidet sich der sanktionierende Staat ins eigene Fleisch. Generell gilt: Wenn man vom Freihandel wirklich so überzeugt ist – wie etwa die USA, die der ganzen Welt dieses Prinzip ans Herz legen –, dann sollte der Staat eigentlich auf politische Eingriffe in den Aussenhandel verzichten – und private Unternehmer sollten sich nicht zur Geisel der Machtpolitik ihres Staates machen lassen. Die scheint, wenn man die Erklärung der amerikanischen Handelskammer liest, auch die Grundstimmung bei den Wirtschaftstreibenden in den Vereinigten Staaten zu sein. Was die gesamtstaatliche Kosten-Nutzung-Rechnung betrifft, darf man übrigens auch die Verluste nicht übersehen, die dem sanktionierenden Staat durch die Retorsionsmassnahmen des sanktionierten Staates entstehen.

Was die völkerrechtliche Problematik unilateraler Sanktionen angeht, ist der gravierendste Aspekt jedoch derjenige der schon erwähnten *Exterritorialität*, wenn nämlich die wirtschaftlichen Rechte – beziehungsweise, bezogen auf Staaten, die Souveränitätsrechte – unbeteiligter Dritter verletzt werden. Es ist unter gar keinen Umständen rechtlich zu begründen, dass, wenn ein Staat einen Streit mit einem anderen Staat unter anderem in der Form von Wirtschaftssanktionen austrägt – also mit derartigen Massnahmen den anderen Staat zwingen will, eine bestimmte Position einzunehmen oder von der bisherigen abzugehen –, *Drittstaaten*, die damit nichts zu tun haben, an diese unilateralen Sanktionen gebunden sind – und so indirekt in diesen Konflikt hineingezogen werden. Ein Staat besitzt nicht das Recht, anderen Staaten beziehungsweise den Firmen in anderen Staaten vorzuschreiben, wie sie ihre Wirtschaftsbeziehungen gestalten sollen. Das Problem wurde besonders deutlich im Beschluss des sogenannten *Helms-Burton Act* des US-Kongresses («Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996»), mit welchem die unilateralen Sanktionen gegen Kuba

auch gegenüber Firmen in bzw. aus Drittstaaten durchgesetzt werden sollten.<sup>1</sup> Wenn z.B. europäische Firmen, die auch Filialen in den Vereinigten Staaten unterhalten oder Transaktionen über eine amerikanische Bank abwickeln, mit einem sanktionierten Staat (z.B. Kuba, Iran) Geschäftsbeziehungen unterhalten, dann nehmen die USA mit Gesetzen wie dem Helms-Burton Act für sich das Recht in Anspruch, gegen diese ausländischen Firmen vorzugehen. Ein anderes Beispiel für diesen gravierenden Eingriff in die internationalen Wirtschaftsbeziehungen sind etwa die Schwierigkeiten, mit denen das europäische Airbus-Konsortium bei den Flugzeuggeschäften mit dem Iran konfrontiert ist, insofern die zu exportierenden Flugzeuge Bestandteile enthalten, welche in den USA produziert wurden. Die rechtlichen Probleme, die aus diesem überbordenden Souveränitätsanspruch (nämlich der extraterritorialen Durchsetzung von Sanktionen) resultieren, werden vom sanktionsverhängenden Staat in der Regel ignoriert, denn diesem geht es nicht um die von der UNO vielgepriesene internationale Herrschaft des Rechts, sondern einzig und allein darum, den sanktionierten Staat zu dem jeweils gewünschten Verhalten zu zwingen. Weil derartige Ansprüche in der Regel in einer Konstellation des *Machtungleichgewichtes* erhoben werden, ist die Anrufung von Rechtsinstanzen von vornherein müssig. Das einzige, was zählt, ist, dass der von den Sanktionen betroffene Staat allein, wenn er dazu realpolitisch überhaupt imstande ist, oder im Bündnis mit anderen auf den Plan tritt und selbst Gegenmassnahmen gegen den sanktionierenden Staat trifft.

### *Multilaterale Sanktionen*

Ihrem Wesen nach sind Sanktionen feindselige Massnahmen auf einer Eskalationsskala, an deren einem Ende die Anwendung von *Waffengewalt* steht. Dies gilt im besonderen für die multilateralen Sanktionen im Rahmen der Vereinten Nationen. Gemäss den Bestimmungen von Kapitel VII der UNO-Charta hat die Weltorganisation die Aufgabe, den Frieden und die internationale Sicherheit zu sichern beziehungsweise wiederherzustellen. Gemäss Artikel 39 der Charta ist dies die Aufgabe des Sicherheitsrates, der diesbezüglich im Namen *aller* Mitgliedsstaaten handelt. Sanktionen sind eines der Instrumente, deren sich der Sicherheitsrat im Rahmen dieses Systems der kollektiven Sicherheit bedienen kann.

In diesem Sinne haben multilaterale Wirtschaftssanktionen einen ganz anderen rechtlichen Stellenwert als die vorhin geschilderten unilateralen Massnahmen einzelner

---

<sup>1</sup> Für Details siehe u.a. Alfredo Puig, «Economic Sanctions and their Impact on Development: The Case of Cuba», in: Hans Köchler (Hrsg.), *Economic Sanctions and Development*. Studies in International Relations, Bd. XXIII. Wien: International Progress Organization, 1997, S. 65-69.

Staaten oder Staatengruppen. Sanktionen im Rahmen der UNO sind *grundsätzlich* immer auch Massnahmen zur Sicherung des Rechtszustandes, insofern es dabei um die Durchsetzung des völkerrechtlichen Gewaltverbotes (Artikel 2[4] der UNO-Charta) geht, für welche der Sicherheitsrat allein verantwortlich und mit umfassender Zwangsgewalt ausgestattet ist. Wirtschaftssanktionen sind eine der Zwangsmassnahmen, die dem Sicherheitsrat zur Verfügung stehen. Gemäss den Artikeln 41 und 42 reicht die Skala von der teilweisen oder vollständigen Unterbrechung der Nachrichten- und Verkehrsverbindungen über die Wirtschaftsbeziehungen bis hin zu militärischen Massnahmen unter Einsatz von Land-, Luft- und Seestreitkräften. Die zugrundeliegende Philosophie des Systems der kollektiven Sicherheit beruht auf einer stufenweisen Eskalation. Zunächst geht es um eine friedliche Streitbeilegung, zu welcher der Sicherheitsrat gemäss Kapitel VI der Charta konkrete Massnahmen vorschlagen kann. Sollte der Rat aber zur Auffassung kommen, dass auf dem Verhandlungsweg nichts erreicht wurde und eine konkrete Gefährdung oder ein Bruch des Friedens vorliegt, kann er gemäss Kapitel VII von seiner Zwangsgewalt Gebrauch machen, um den Frieden zu sichern bzw. wiederherzustellen.

Es geht letztlich um das Recht der Staatengemeinschaft, vertreten durch den Sicherheitsrat, zur Durchsetzung des zwischenstaatlichen Gewaltverbotes, bei welcher Wirtschaftssanktionen, ob partiell oder umfassend, eines von mehreren Mitteln sind, wobei der *Ermessensspielraum* allein beim Sicherheitsrat liegt. Die politische Realität, d.h. letztlich: die menschliche Natur, ist nun einmal so, dass der Friede bzw. der Rechtsszustand auch innerstaatlich nur dann garantiert ist, wenn der Staat über das *Gewaltmonopol* verfügt, wie dies Max Weber klassisch formuliert hat. Zwischenstaatlich (international) verfügt über dieses Monopol der Sicherheitsrat. Anders als bei den unilateralen Sanktionen gibt es in diesem statutarischen Rahmen zumindest so etwas wie ein Korrektiv, das die Willkür in der Beschlussfassung einschränkt. Ich würde es ein «machtpolitisches Korrektiv» nennen. Zunächst muss ein Gremium aus 15 Staaten<sup>2</sup> – nicht ein einzelner Staat, wie mächtig er auch sein mag – über die Verhängung von Zwangsmassnahmen beschliessen. Dazu ist eine Mehrheit von 9 (aus 15) Staaten erforderlich. Das Gremium ist weiters, was die allgemeine (nicht-ständige) Mitgliedschaft betrifft, so zusammengesetzt, dass alle Weltregionen vertreten sind. Zweitens ist es für einen Sanktionsbeschluss im Sicherheitsrat erforderlich, dass keines der fünf ständigen Mitglieder dagegen stimmt. Dies ist – unter den gegenwärtigen Umständen – das besondere machtpolitische Korrektiv. Sanktionen müssen

---

<sup>2</sup> Die Zahl der Mitglieder des Sicherheitsrates wurde im Zuge einer Reform der UNO-Charta im Jahr 1963 von 11 auf 15 erhöht.

also *im Einvernehmen* zwischen den fünf ständigen Mitgliedern (den Grossmächten aus der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg) beschlossen werden, was bedeutet, dass – ganz im Unterschied zur Praxis der unilateralen Sanktionen – die Zahl multilateraler Sanktionsregime seit Gründung der UNO relativ beschränkt geblieben ist.

*Rechtlich* kann es allerdings in diesem Rahmen zu noch grösseren Problemen kommen als bei den unilateralen Sanktionen. Dies ergibt sich aus dem Zusammenwirken der Beschlussfassungsregeln der Charta (Artikel 27) mit den Bestimmungen über den rechtlichen Primat des Sicherheitsrates, von dem John Foster Dulles einmal sagte, dass er ein «law unto itself» sei.<sup>3</sup> (Dies ist faktisch eine Konsequenz der nicht existierenden Gewaltenteilung im Rahmen der UNO.) Beschlüsse über (multilaterale) Sanktionen können nur getroffen werden, wenn keines der fünf ständigen Mitglieder ein Veto einlegt. Gleichzeitig sind diese Beschlüsse, da sie auf dem Kapitel VII der Charta basieren, *bindend für alle Staaten*. Sie setzen auch innerstaatliches Recht ausser Kraft. Es gibt keine rechtliche Berufungsmöglichkeit. Auch der Internationale Gerichtshof (IGH) hat diesbezüglich den Primat des Sicherheitsrates anerkannt. In einem von Libyen beim Gericht eingebrachten Antrag zur Verhängung von einstweiligen Massnahmen in einem Streit über die Auslegung der sog. Montreal-Konvention von 1971 im Zusammenhang mit dem Terroranschlag über Lockerbie (Schottland) hat der IGH bestätigt, dass er nur dann zu einer rechtlichen Beurteilung von Resolutionen des Sicherheitsrates befugt sei, wenn diese nicht auf der Basis von Kapitel VII der UNO-Charta (welches die Zwangsmassnahmen zur Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung des Friedens enthält) erfolgt sind. (Beschluss vom 27. Februar 1998) Es gibt also im Rahmen der Vereinten Nationen keinerlei Möglichkeit einer rechtlichen Revision, wenn der Sicherheitsrat in Ausübung seiner Zwangsbefugnis agiert. Dies gilt für die Verhängung von Wirtschaftssanktionen genauso wie für die Anwendung bzw. Autorisierung von Waffengewalt.

Die besondere rechtliche Problematik, die sich aus obigem ergibt, ist *zweifach*. Erstens: Wie ist es zu bewerten, wenn der Sicherheitsrat durch ein Sanktionsregime selber die *Menschenrechte* verletzt? Dies ist die Frage, die die International Progress Organization – als erste nichtstaatliche Organisation – im Sommer 1991 vor der Menschenrechtskommission der UNO in Genf aufgeworfen hat.<sup>4</sup> Der Sicherheitsrat hat im Jahre 1990 ein umfassendes Sanktionsregime über den Irak verhängt und dieses fortlaufend verschärft und über einen

---

<sup>3</sup> *War or Peace*. New York: Macmillan, 1950, S. 194.

Zeitraum von mehr als 10 Jahren aufrecht erhalten. Gemäss einer Dokumentation des «Harvard Study Team» aus dem Jahre 1996 haben diese Sanktionen den Tod von hunderttausenden Menschen zur Folge gehabt.<sup>5</sup> Die Faktenlage ist schockierend und desillusionierend: Der Sicherheitsrat fasst einen Beschluss, in dessen Folge die elementaren Menschenrechte eines ganzen Volkes – das Recht auf Leben, auf Gesundheit, etc. – gravierend verletzt werden. Es gibt keine wie immer geartete Möglichkeit, dagegen rechtlich vorzugehen. Die politischen Möglichkeiten sind im Hinblick auf die Schwäche – oftmals auch die Feigheit und den Opportunismus – der anderen Mitgliedsstaaten sehr begrenzt. Die Machtpolitik – auch und gerade dann, wenn sie im Kleide der kollektiven Sicherheit der UNO auftritt – kennt kein Gewissen. Die einzige Instanz von Weltformat, die seinerzeit den Mut hatte, die Dinge beim Namen zu nennen, war Papst Johannes Paul II.

Das zweite gravierende rechtliche Problem ergibt sich aus den *Beschlussfassungsregeln* im Sicherheitsrat. Alle Beschlüsse – ausser zu Verfahrensfragen – bedürfen der Zustimmung der fünf ständigen Mitglieder. Das bedeutet konkret, dass jede Revision eines einmal gefassten Sanktionsbeschlusses, d.h. im besonderen auch die Aussetzung oder Aufhebung von Sanktionen, das Einvernehmen unter den ständigen Mitgliedern erfordert. Bei allen inhaltlichen Fragen ist der Sicherheitsrat gewissermassen die Geisel seines Erstbeschlusses, konkret also die Geisel der mit Vetovollmacht ausgestatteten Staaten, die den Sanktionsbeschluss herbeigeführt haben. Dies war auch das Dilemma im Fall der Irak-Sanktionen, deren (vom Rat angestrebte) Wirkung und (humanitäre) Auswirkungen von diesem zwar periodisch überprüft wurden, ohne dass das Gremium jedoch die nötigen Konsequenzen daraus hat ziehen können. Vor allem im Hinblick auf die humanitären Folgen gab es mehrfach Forderungen im Sicherheitsrat, insbesondere auch von Russland, das Sanktionsregime zu beenden. Dies war aus den aufgezeigten statutarischen Gründen nicht möglich. Die Sanktionen wären ewig in Kraft geblieben, wenn nicht irgendwann die Vereinigten Staaten mit der Situation «zufrieden» gewesen wären. Allerdings waren sie erst zufrieden, als sie selber das Land besetzt hatten. Die Sanktionen wurden im Jahre 2003 sang- und klanglos aufgehoben, als man die Regierung des Irak beseitigt hatte. «Régime change»

---

<sup>4</sup> Statement des Delegierten der I.P.O. vor der Menschenrechtskommission, Genf, 13. August 1991: *The Iraq Crisis and the United Nations: Power Politics vs. The International Rule of Law*. Hrsg. Hans Köchler. Wien: International Progress Organization, 2004, S. 23-26.

<sup>5</sup> Bericht des «Harvard Study Team»: *Unsanctioned Suffering: A Human Rights Assessment of United Nations Sanctions on Iraq*. Center for Economic and Social Rights, Mai 1996.

war also der wahre Grund für die Aufrechterhaltung der Sanktionen über mehr als ein Jahrzehnt.<sup>6</sup>

Dieses Lehrstück in Machtpolitik zeigt, dass die Folgen eines Zwangsbeschlusses nicht beherrscht werden können, ja dass die Staatengemeinschaft völlig machtlos ist, wenn es im Sicherheitsrat eine Konstellation gibt, in der zumindest ein ständiges Mitglied – aus Gründen, die es nicht näher angeben will und auch rechtlich nicht anzugeben verpflichtet ist – sich der Aufhebung eines früheren Beschlusses (im konkreten Fall: der Aufhebung umfassender Wirtschaftsanktionen) verweigert. Insofern ist das Reglement der UNO-Charta eigentlich zirkulär.<sup>7</sup> Der Sinn von Sanktionen im System der kollektiven Sicherheit – und auch wesentliche Bedingung dafür, dass diese Zwangsmassnahmen von der Völkergemeinschaft als Element zur Sicherung des Friedens akzeptiert werden – ist eigentlich, dass sie den Staat, über den sie verhängt werden, zu einer Änderung seines Verhaltens motivieren sollen, was jedoch voraussetzt, dass die Bedingungen für ihre Aufhebung präzise und rational nachvollziehbar formuliert werden. Nicht nur aus humanitären Gründen muss es so sein, dass die Länder, über welche die Sanktionen verhängt werden, und damit auch die betroffenen Völker, Licht am Ende des Tunnels sehen können. Wenn sich die Bedingungen geändert haben, wenn z.B. – wie im Fall des Irak – ein Land keine Gefahr mehr für den internationalen Frieden darstellt, wenn es sich schon längst (im Fall des Irak: im Jahr 1991) aus einem okkupierten Nachbarstaat zurückgezogen und auf Massenvernichtungswaffen verzichtet hat, dann muss es möglich sein, dass ein umfassendes Sanktionsregime, das eigentlich einer Kollektivstrafe gleichkommt, nach nachvollziehbaren Kriterien aufgehoben wird anstatt für rein machtpolitische und in sich unmoralische Zwecke missbraucht zu werden.

Ich habe auf diese Problematik bereits Anfang der 90er Jahre in einer Abhandlung über ethische Aspekte der Sanktionspolitik des Sicherheitsrates hingewiesen.<sup>8</sup> Nach der von der International Progress Organization im Jahre 1991 vor der UNO-Menschenrechtskommission aufgeworfenen Frage nach der Menschenrechtskonformität der Irak-

---

<sup>6</sup> Zur Dokumentation der rechtlichen und politischen Problematik und der Lähmung der Vereinten Nationen aufgrund des Vetos siehe Hans Köchler (Hrsg.), *The Iraq Crisis and the United Nations: Power Politics vs. the International Rule of Law. Memoranda and declarations of the International Progress Organization (1990 – 2003)*. Studies in International Relations, Bd. XXVIII. Wien: International Progress Organization, 2004.

<sup>7</sup> Zu den rechtlichen Details vgl. die Abhandlung des Verf.: *Das Abstimmungsverfahren im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen: Rechtsphilosophische Überlegungen zu einem normenlogischen Widerspruch und seinen Folgen für die internationalen Beziehungen*. Veröffentlichungen der Arbeitsgemeinschaft für Wissenschaft und Politik an der Universität Innsbruck, Bd. VI. Innsbruck: Arbeitsgemeinschaft für Wissenschaft und Politik, 1991.

<sup>8</sup> *Ethische Aspekte der Sanktionen im Völkerrecht: Die Praxis der Sanktionspolitik und die Menschenrechte*. Studies in International Relations, Bd. XX. Wien: International Progress Organization, 1994.

Sanktionen<sup>9</sup> und weiteren Initiative internationaler NGOs hat dieses Gremium einen Bericht zu dieser Frage angefordert, der zu ähnlichen Schlussfolgerungen gekommen ist.<sup>10</sup>

### *Conclusio*

Sanktionen sind ein Instrument der internationalen Politik, das der Idee der Diplomatie und des friedlichen Zusammenlebens der Völker zuwider läuft. Wie aus den Bestimmungen von Kapitel VII der UNO-Charta klar hervorgeht, sind Sanktionen die Vorstufe der Anwendung von Waffengewalt. Diese Art von Zwangsmassnahmen hat also moralisch den Charakter des Krieges.

Um das vorhin Gesagte nochmals kurz zusammenzufassen: Unilateral gehören Sanktionen letztlich zum Arsenal des Faustrechts und passen insofern wohl besser in das «alte» Völkerrecht, in dem das *ius ad bellum*, das «Recht zum Kriege», die Prerogative des souveränen Staates war. Allerdings, so heisst es heute übereinstimmend, hätten wir dieses Rechtsverständnis seit dem Ende des Ersten Weltkrieges überwunden.

Multilateral sind Sanktionen zwar – von der Idee her – ein Instrument zur Sicherung der internationalen Rechtsstaatlichkeit (*international rule of law*), d.h. also zur Durchsetzung des völkerrechtlichen Gewaltverbotes und damit zur Aufrechterhaltung des Friedens . Sie haben diesen Status trotz des Umstandes, dass die mit dem Vetoprivileg faktisch garantierte «rechtliche» Immunität der für die Sanktionsbeschlüsse verantwortlichen ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates eigentlich an Willkürherrschaft grenzt. Diese statutarischen Gegebenheiten werden sich wegen des Einspruchsrechts der ständigen Mitglieder in absehbarer Zeit nicht ändern.<sup>11</sup> So muss man sich, solange es keine Alternative in Form einer anderen oder besseren Weltorganisation gibt, wohl zähneknirschend damit abfinden, dass ein multilaterales Sanktionsregime die Risiken birgt, die ich beschrieben habe. Man kann nur hoffen, dass eine Konstellation wie Anfang der 90er Jahre, also kurz nach Ende des Kalten Krieges, sich nicht wiederholt. Entscheidend ist hier, dass es im Sicherheitsrat ein *Machtgleichgewicht* gibt, und zwar nicht nur auf dem Papier. Was die Bestimmungen der Charta betrifft, so gibt es dieses Machtgleichgewicht durch das Veto der ständigen Mitglieder. Aber darum geht es hier nicht. Es geht vielmehr um ein *reales*

<sup>9</sup> Statement vom 13. August 1991 (siehe Fussnote 4 oben).

<sup>10</sup> Marc Bossuyt, *The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights*. United Nations, Commission on Human Rights, Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/33.

<sup>11</sup> Gemäß Artikel 108 der UNO-Charta bedarf jede Änderung der Charta der Ratifikation durch die ständigen Mitglieder.

Machtgleichgewicht, wie es 1990 und in den darauffolgenden Jahren faktisch nicht existiert hat, als die Sowjetunion in der Endphase des Zerfalles war und sodann Russland einen Präsidenten hatte, der das Land an den Rand des Abgrundes führte. In einer Situation, in der sich kein Staat stark genug fühlt, gegen den dominierenden Staat – im konkreten Fall die USA – aufzutreten, besteht unweigerlich die Gefahr, dass alle, die am runden Tisch versammelt sind, klein beigeben und nicht wagen, Nein zu sagen. Dies zeigte sich insbesondere am Stimmverhalten der mittleren und kleineren Staaten (als nicht ständiger Mitglieder im Sicherheitsrat) in den Jahren nach 1990. So gab es Gespräche in Hinterzimmern am Sitz der UNO, in denen Vertreter der einzig verbliebenen Weltmacht irgendeinem Land aus der Dritten Welt deutlich machten, dass es keine Militär- oder Entwicklungshilfe etc. mehr geben werde, sollte das Land bei dem jeweiligen Beschluss des Sicherheitsrates nicht mitgehen.<sup>12</sup>

Der Einsatz von *multilateralen* Sanktionen als Mittel der Politik der einzig verbliebenen Weltmacht – der eine massive Verletzung der Menschenrechte der betroffenen Bevölkerung darstellte – war nur auf die oben beschriebene Weise – also unter Ausnutzung des Machtungleichgewichtes auf globaler Ebene – möglich. Insofern ist es wichtig, dass die ständigen Mitglieder, die nach dem jetzigen Reglement die Möglichkeit haben, einen Zwangsbeschluss zu verhindern, auch *realiter*, also wirtschaftlich und militärisch, in einer Position sind, in der sie dem mächtigsten Staat Paroli bieten können. Dies wäre gewissermassen das *realpolitische Korrektiv*, das in diesem Umfeld – in der Welt internationaler Machtpolitik – unverzichtbar ist, solange die rechtlichen Korrekturmöglichkeiten nicht wirklich effektiv sind. Die allmählich sich abzeichnende Entwicklung in Richtung einer neuen Multipolarität, also eines neuen Machtgleichgewichtes auf globaler Ebene, gibt immerhin Anlass zur Hoffnung.

\*\*\*

---

<sup>12</sup> Mit Bezug auf die Golfkriegsresolution vom 29. November 1990 vgl. den Hinweis von Erskine Childers, «Empowering 'We the Peoples' in the United Nations», in: Hans Köchler (Hrsg.), *The United Nations and the New World Order: Keynote addresses from the Second International Conference On A More Democratic United Nations*. Studies in International Relations, Bd. XVIII. Wien: International Progress Organization, 1992, S. 27f.