

Die Entwicklung des Oil for Food-Programms und die gegenwärtige humanitäre Lage im Irak

Lutz Oette*

Das sogenannte Oil for Food-Programm, d.h. der Einkauf von Lebensmitteln und anderen humanitären Gütern mit den aus dem Export irakischen Öls stammenden Erlösen, sollte, als es im April 1995 vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit der Resolution 986 vorgeschlagen wurde, eine vorübergehende Maßnahme sein, um die humanitären Bedürfnisse der irakischen Bevölkerung zu befriedigen. Seit dem Beginn des Programms im Dezember 1996 sind nahezu drei Jahre vergangen. Das Oil for Food-Programm ist zwar verschiedentlich kritisiert worden¹, sein Ende ist aber vorerst nicht in Sicht. In der Praxis des Programms bestimmen die anhaltend schlechte humanitäre Lage im Irak und eine Reihe von praktischen Schwierigkeiten bei der Umsetzung die Diskussionen innerhalb der Vereinten Nationen. In den letzten zweieinhalb Jahren wurden als Reaktion auf die bei der Durchführung des Programms zu Tage getretenen Schwierigkeiten sowohl institutionelle als auch die Ausgestaltung des Programms betreffende Änderungen mit dem Ziel vorgenommen, die humanitäre Lage im Irak nachhaltig zu verbessern. Diese Entwicklung sowie die gegenwärtige humanitäre Lage im Irak darzustellen ist Ziel dieses Beitrags.

1. Die derzeitige humanitäre Lage

Die anhaltende Krise im Irak führte im Januar 1999 zur Errichtung von drei verschiedenen Sachverständigengremien durch den Sicherheitsrat², von denen das zweite sich mit humanitären Fragen befaßt. In diesem Gremium sind das Office of the Iraq Programme, das Sekretariat des Sanktionsausschusses und das UN-Sekretariat vertreten, die ihren jeweiligen Sachverstand einbringen. Aufgabe des Gremiums ist es, die gegenwärtige humanitäre Lage im Irak einzuschätzen und dem Sicherheitsrat Empfehlungen zu unterbreiten, durch welche Maßnahmen die humanitäre Lage verbessert werden kann.

Das Sachverständigengremium legte am 30. März 1999 einen ausführlichen Bericht über die humanitäre Lage im Irak vor.³

* LL.M. (UCL, London), Rechtsreferendar am OLG Köln.

¹ Siehe dazu unten 7). Siehe als Beispiel vehementer Verurteilung des Programms: G. Simons, *The Scourging of Iraq*, Second Edition, 1998, 98 ff.

² Note by the President of the Security Council of 30 January 1999, S/1999/100. Das erste Sachverständigengremium befaßt sich mit der Abrüstung, das dritte mit der Lage der Kriegsgefangenen sowie der vermißten kuwaitischen Staatsangehörigen und Archive.

³ UN Doc. Annex II of S/1999/356, 30.3.1999: Report of the Second Panel Established Pursuant to the Note by the President of the Security Council of 30 January 1999 (S/1999/100), Concerning the Current Humanitarian Situation in Iraq.

Auf der Grundlage von umfassenden Informationen seitens verschiedener UN-Sonderorganisationen verglich es die Lage des Irak im Jahr 1990 mit der jetzigen Lage, wobei es die Auswirkungen des Golfkrieges in den Jahren 1990 und 1991 und der anhaltenden Wirtschaftssanktionen auf die irakische Bevölkerung und Gesellschaft untersuchte. Nach dem Hinweis auf den Umstand, daß schon der Golfkrieg zwischen dem Irak und dem Iran die irakische Gesellschaft schwer belastet hatte, kam das Gremium zu dem Ergebnis, daß das Land seit 1990 einen Wandel von relativem Wohlstand zu massiver Armut durchgemacht hat. Die irakische Wirtschaft und die Lebensbedingungen der irakischen Bevölkerung würden sich weiterhin verschlechtern. Die Kindersterblichkeit gehöre zu der höchsten in der Welt⁴, ca. ein Viertel der Säuglinge würden, zumeist bedingt durch die Unterernährung der Mütter⁵, mit zu geringem Gewicht geboren, jedes vierte Kind unter 5 Jahren sei von chronischer Unterernährung betroffen, nur 41 % der Bevölkerung habe Zugang zu sauberem Wasser und 83 % der Schulen seien stark reparaturbedürftig. Das irakische Gesundheitssystem sei in einem heruntergekommenen Zustand.⁶ Der Bericht wies darüber hinaus auf die Auswirkungen des Em-

⁴ Siehe dazu auch den auf einer zwischen Februar und Mai 1999 im Irak in Zusammenarbeit mit dem irakischen Gesundheitsministerium ausgeführten Studie beruhenden UNICEF-Bericht: Child and Maternal Mortality Survey 1999, Preliminary Report, Iraq, July 1999, erhältlich über die Website www.unicef.org, aufgerufen am 30.8.1999. Für den Zentral- und Südirak kam die Studie zu folgendem Ergebnis: Die Sterblichkeit von Kleinkindern (innerhalb des ersten Lebensjahres) ist von 47 pro 1000 Geburten (Totgeburten ausgenommen, nachfolgende Zahlen jeweils pro 1000 Geburten) im Zeitraum 1984–1989 auf 108 im Zeitraum 1994–1999 gestiegen. Die Sterblichkeit von unter 5 Jahre alten Kindern hat sich mit 131 im Zeitraum 1994–1999 gegenüber 56 im Zeitraum 1984–1989 mehr als verdoppelt. Im Zeitraum 1989–1999 sind 294 Mütter pro 100 000 Geburten gestorben. Für die drei nördlichen Regionen ergibt sich folgendes Bild: Die Sterblichkeit von Kleinkindern ist von 70,4 in den Jahren 1989–1994 auf 56,7 in den Jahren 1994–1999 gefallen, die Sterblichkeit von unter 5 Jahre alten Kindern ist von 88,3 in den Jahren 1989–1994 auf 69 in den Jahren 1994–1999 gesunken. Der Bericht kommt zu dem Ergebnis, daß eine halbe Million weniger Kinder im gesamten Irak in den Jahren 1991 bis 1998 gestorben wären, wenn die erhebliche Senkung der Sterblichkeit von Kindern unter 5 Jahren im Irak, die in den 1980er Jahren erreicht worden ist, hätte fortgeführt werden können.

⁵ Siehe zu dem Umstand, daß Frauen von den Auswirkungen der Wirtschaftssanktionen besonders schwer betroffen sind: L. Buck/N. Gallant/K.R. Nossal, Sanctions as a Gendered Instrument of Statecraft: The Case of Iraq, in: Review of International Studies (1998), 24, 69ff. In dem Beitrag, S.81, zitieren die Autoren die Ergebnisse einer im August und September 1991 unter irakischen Frauen durchgeführten Umfrage, in der die folgende Beobachtung zum Eßverhalten der Frauen gemacht wurde: "women were unanimous in the view that the children would be fed first. Often mothers reported that they went hungry and gave their share ... to the children. Priority to pregnant women was given in very few cases."

⁶ Siehe zum Stand der Gesundheit der irakischen Bevölkerung und des irakischen Gesundheitswesens unmittelbar vor Beginn des Oil for Food-Programms: WHO, Division of Emergency and Humanitarian Action: Health Conditions of the Population in Iraq Since the Gulf Crisis, March 1996, einsehbar über die Website: www.who.ch, aufgerufen am 30.8.1999. In dem Bericht wurde festgestellt, daß ein erheblicher Mangel an Grundnahrungsmitteln bestehe. Dieser habe zur Unterernährung von Müttern und Kindern geführt. Außerdem seien ansteckende Krankheiten weit verbreitet. Infolgedessen sei die Sterblichkeit von Kindern unter 5 Jahren, die 1994 153 pro 100 000 Geburten betrug, seit 1990 um das sechsfache angestiegen. Die gesteigerte Produktion in der Landwirtschaft habe zu Umweltschäden geführt, die ursächlich für den Ausbruch einer Malariaepidemie gewesen seien. Zudem seien die Fälle von Typhus von 11,3 pro 100 000 Einwohner im Jahr 1990 auf 142,1 im Jahr 1994 angestiegen. Des weiteren seien verstärkt Fälle von Cholera, einer Krankheit, die

bargos auf die irakische Gesellschaft hin. Es sei zu einer rapiden kulturellen und wissenschaftlichen Verarmung sowie negativen Auswirkungen auf das Familienleben gekommen, die zu wachsender Jugendkriminalität, Prostitution und einer gegenüber 1990 um 157% gestiegenen Zahl an psychisch Kranken geführt habe. Eine ganze Generation wachse in Isolation vom Rest der Welt auf. Die irakischen Wissenschaftler hätten einen veralteten Wissensstand, auch könne die medizinische Ausbildung nicht mehr gewährleistet werden. Arbeitslosigkeit und niedrige Löhne zwingen irakische Lehrer, Doktoren und Wissenschaftler entweder das Land zu verlassen oder als Taxifahrer usw. zu arbeiten, was sich wiederum negativ auf den Gesundheits- und Erziehungsbereich auswirke. Die Abhängigkeit von humanitären Lieferungen habe die Kontrolle der Regierung über das Leben der einzelnen auf Kosten von Eigeninitiative und persönlicher Unabhängigkeit verstärkt. Hindernisse bei der Durchführung der *Hadj*, der jährlichen Pilgerfahrt nach Mekka⁷, würden im Kontext wachsenden religiösen Eifers die aufgrund materieller Entbehrungen und fehlender Entwicklungsmöglichkeiten bestehenden Frustrationen verstärken.⁸

vor 1990 nahezu eliminiert worden war, aufgetreten. Das Gesundheitswesen, das vor 1991 für seinen hohen Stand bekannt gewesen sei, habe sich erheblich verschlechtert. So sei sowohl die Zahl der durchgeführten chirurgischen Eingriffe als auch die Zahl der Laboruntersuchungen jeweils um annähernd die Hälfte gesunken.

⁷ Die erschwerte Durchführung der Flüge nach Mekka, die unter das mit Resolution 670 verhängte Flugverbot fallen, sind eine Quelle des Unfriedens zwischen dem Irak und der UN gewesen. Mittlerweile werden die Flüge üblicherweise vom Sanktionsausschuß genehmigt, siehe UN Doc.S/1998/1239, 31.12.1998, Annex: Report of the Security Council Committee established by resolution 661 (1990) concerning the situation between Iraq and Kuwait. Der Sicherheitsrat hat mit S/RES/1153, Ziffer 3 am 20.2.1998 den Sanktionsausschuß dazu angehalten, im Fall spezifischer Anfragen die Zahlung der Unkosten für die *Hadj*-Flüge aus dem Treuhandkonto (siehe dazu unter 3) zu bewilligen.

⁸ Diese negativen Auswirkungen auf die irakische Gesellschaft deuten darauf hin, daß die irakische Regierung ihre Machtstellung durch das anhaltende Embargo gefestigt hat, während die wirtschaftliche Lage den Entfaltungsraum für politische Opposition gegenüber dem Regime eingeschränkt haben dürfte. So hat sich auch der Vorsitzende des Iraqi National Congress, Ahmed Chalabi, gegen eine die Bevölkerung, aber nicht das Regime treffende Sanktionspolitik ausgesprochen. Siehe dazu: F.G. Gause III, Getting it Backward on Iraq, in: Foreign Affairs, Volume 78, No.3, May/June 1999, 54ff. (63). Auf den Umstand, daß Wirtschaftssanktionen entgegen den mit ihnen verfolgten politischen Zielen, eine Demokratisierung des Sanktionsadressaten herbeizuführen, zur Stärkung diktatorischer Regime beitragen, ist bereits im Zusammenhang mit den von 1992 bis 1995 gegenüber der BR Jugoslawien verhängten Wirtschaftssanktionen hingewiesen worden. Siehe dazu: V. Dimitrijevic/J. Pejic, UN Sanctions Against Yugoslavia: Two Years Later, in: D. Bourantonis/J. Wiener (Hrsg.), The United Nations in the New World Order, 1995, 124ff. Ein Gegenbeispiel, bei dem allerdings die besonderen historischen Umstände der Entkolonialisierung eine maßgebliche Rolle spielten, sind die internationalen Wirtschaftssanktionen (von dem Sicherheitsrat wurden insoweit auf der Grundlage von Kapitel VII der UN-Charta verbindliche Wirtschaftssanktionen lediglich in Form eines Waffenembargos mit Resolution 418 im Jahre 1977 verhängt) im Kampf gegen die Apartheid. Die südafrikanische Opposition setzte sich dabei ausdrücklich für die Verhängung von Wirtschaftssanktionen als Mittel der Isolation und Schwächung des südafrikanischen Minderheitenregimes ein. Siehe T. Maloka, "Sanctions Hurt but Apartheid Kills!": The Sanctions Campaign and Black Workers, in: N.C. Crawford/A. Klotz (Hrsg.), How Sanctions Work: Lessons from South Africa, 1999, 178ff.

Das Gremium äußerte sich besorgt über das hinsichtlich der humanitären Lage zum Ausdruck kommende Nord-Süd Gefälle. So seien die pro Kopf-Rationen für die nördlichen Regionen höher und die Verteilung der Lebensmittel und Medikamente durch die UN-Sonderorganisationen effizienter als die Verteilung durch die Regierung im Zentral- und Südirak.⁹ Auch sei die nördliche Grenze im Hinblick auf sanktionierte Güter durchlässiger als die übrigen Landesgrenzen. Gleichzeitig gebe es aber eine hohe Zahl von etwa 500 000 Binnenflüchtlingen im Norden gegenüber etwa 80 000 im Zentral- und Südirak. Zwar rechtfertige die historische Verwundbarkeit des Nordens, wie sie auch in der Resolution 986, Ziffer 8 b zum Ausdruck komme, dessen bevorzugte Behandlung¹⁰, die verschiedenen UN-Sonderorganisationen seien sich aber einig, daß die vergleichsweise schlechtere Lage im Zentral- und Südirak nicht vernachlässigt werden dürfe.

Das Gremium stellte fest, daß das Leiden im Irak zwar nicht ausschließlich auf äußere Faktoren zurückgeführt werden könne, die irakische Bevölkerung aber ohne den Golfkrieg und die anhaltenden Maßnahmen des Sicherheitsrates nicht derartige Entbehrungen erleiden würde und kam zu dem Ergebnis, daß der Ernst der humanitären Lage im Irak unzweifelhaft feststehe und durch die Daten aus verschiedensten Quellen und Einschätzungen unabhängiger Beobachter belegt werde. Gleichzeitig hob es aber hervor, daß es allein dem Sicherheitsrat obliege, über die Aufrechterhaltung, Änderung oder Aufhebung der Wirtschaftssanktionen zu entscheiden.

2. Die Wirtschaftssanktionen gegen den Irak und das Verfahren des Sanktionsausschusses gemäß Resolution 687

Die umfassenden Wirtschaftssanktionen gegen den Irak basieren im wesentlichen auf den in den Jahren 1990 bzw. 1991 verabschiedeten Resolutionen 661 bzw. 687.¹¹ Mit der Resolution 661 wurde ein Sanktionsausschuß als Nebenorgan des Sicherheitsrates errichtet.¹² Dieser Sanktionsausschuß setzt sich aus den Mitgliedern des Sicherheitsrates zusammen, wählt einen Vorsitzenden, der selbst nicht Mitglied des Ausschusses ist, und verfügt über ein Sekretariat. Er tagt nichtöffent-

⁹ Das Oil for Food-Programm wird im Nordirak von UN-Organen, im Zentral- und Südirak von der irakischen Regierung implementiert. Siehe dazu unten 3.

¹⁰ So auch der UN-Generalsekretär in seinem Bericht UN Doc. S/1999/481, 28.4.1999: Review and Assessment of the Implementation of the Humanitarian Programme Established Pursuant to Security Council Resolution 986 (1995) (December 1996–November 1998).

¹¹ UN Doc. S/RES/661, 6.8.1990 und UN Doc. S/RES/687, 3.4.1991. Die Aufhebung des Wirtschaftsembargos ist gemäß der Resolution 687, Ziffer 21, 22 davon abhängig, daß der Irak seinen Verpflichtungen aus den Resolutionen des Sicherheitsrates nachkommt. Dazu gehört insbesondere die kontrollierte Zerstörung irakischer Bestände an chemischen und biologischen Waffen sowie Raketen als auch die Mitteilung der Standorte der Waffenstätten und die Einwilligung in deren Inspektion durch UN-Inspektoren. Des weiteren hat der Irak Zahlungen in den UN Compensation Fund zu leisten.

¹² UN Doc. S/RES/661, Ziffer 6.

lich und trifft seine Entscheidungen einstimmig.¹³ Der Sanktionsausschuß veröffentlicht zusammenfassende Berichte über seine Treffen.¹⁴

In der Resolution 687, Ziffer 20, wurde das in der Resolution 661 enthaltene Exportverbot in den Irak und das Verbot damit zusammenhängender Kapitaltransfers, von dem Medikamente und Lieferungen für den Gesundheitsbereich schon nach der Resolution 661 ausgenommen waren, dahin gehend modifiziert, daß es nicht auf Lebensmittel anwendbar sein soll¹⁵, deren Lieferung dem Sanktionsausschuß gemeldet (*notified*) wird. Diese von dem Staat des Exporteurs einzureichende Meldung wird vom Sanktionsausschuß offiziell bestätigt. Das Bestätigungsschreiben dient als Unbedenklichkeitsbescheinigung, die der anzeigende Staat bei der Verschiffung jedem anderen Staat oder den mit der Resolution 665 errichteten Seepatrouillen zur Durchsetzung des Embargos (*Maritime Interception Forces*)¹⁶ vorzeigen kann.

Eine bedingte Ausnahme besteht hinsichtlich der Güter und Lieferungen für "essential civilian needs". Diese sind diejenigen Güter, die der UN-General-

¹³ Siehe zu Zusammensetzung und Verfahren des Sanktionsausschusses: M. Koskenniemi, Le Comité des Sanctions (créé par la résolution 661 [1990] du Conseil de sécurité), in: *Annuaire Français De Droit International*, 1991, 119ff. (122–125); P. Conlon, Lessons from Iraq: The Functions of the Iraq Sanctions Committee as a Source of Sanctions Implementation Authority and Practice, in: *Virginia Journal of International Law* 35, 1995, 633ff. (655–657); H.-P. Kaul, Die Sanktionsausschüsse des Sicherheitsrats, in: *Vereinte Nationen* 3/1996, 96ff.

¹⁴ Siehe zur Kritik an der für unzureichend gehaltenen Informationspraxis den Beitrag Conlons (Anm. 13), 656. Conlon war über mehrere Jahre stellvertretender Sekretär des Sanktionsausschusses. Siehe auch den Aufruf zu mehr Transparenz des Verfahrens der Sanktionsausschüsse im allgemeinen, UN Doc. S/1999/92, 29.1.1999, Note by the President of the Security Council: Work of the Sanctions Committees. Der Sanktionsausschuß hat allerdings 1998 im Rahmen des Oil for Food-Programms damit begonnen, Informationsveranstaltungen über das Genehmigungsverfahren nach den Resolutionen 986 und 661 und die Arbeit des Ausschusses im allgemeinen für alle Staaten sowie interessierte internationale Organisationen durchzuführen, um den Delegationen bei der Einreichung der Anträge behilflich zu sein. Siehe UN Doc. S/1998/336, 20.4.1998, Annex: Report of the Security Council Committee established by resolution 661 (1990) concerning the situation between Iraq and Kuwait pursuant to paragraph 15 of resolution 1153 (1998).

¹⁵ Lebensmittel waren in der Resolution 661 nur "in humanitarian circumstances" vom Exportverbot in den Irak ausgenommen. Auf Kritik an der restriktiven Handhabung dieser Regelung hin beschloß der Sicherheitsrat mit der Resolution 666 vom 13.9.1990, daß der Sanktionsausschuß die Lage hinsichtlich der Lebensmittelversorgung, insbesondere für besonders gefährdete Personen wie Kinder unter 15 Jahren, schwangere Frauen, Mütter, Kranke und ältere Menschen, unter ständiger Beobachtung halten und auf der Grundlage der Berichte des UN-Generalsekretärs entscheiden solle, wann ein dringender Bedarf an Lieferung von Lebensmitteln besteht, woraufhin er dem Sicherheitsrat Maßnahmen zur angemessenen Reaktion auf die Situation vorschlagen soll. Erst mit der Resolution 687 wurden Lebensmittel gänzlich vom Embargo ausgenommen. Die Einbeziehung von Lebensmitteln in das Exportverbot ist Gegenstand heftiger Kritik gewesen. Siehe dazu: R. Provost, Starvation as a Weapon: Legal Implications of the United Nations Food Blockade Against Iraq and Kuwait, in: *Columbia Journal of Transnational Law* 30, 1992, 577ff.; T. Meron, Prisoners of War, Civilians and Diplomats in the Gulf Crisis, in: *American Journal of International Law* 85, 1991, 104ff. (107/108).

¹⁶ UN Doc. S/RES/665, 25.8.1990. Seit ihrer Errichtung haben die MIF bis Ende 1998 mehr als 24 300 Kontrollen durchgeführt, bei denen es in 10 900 Fällen zum Betreten der Schiffe und in 634 Fällen zu deren Umleitung gekommen ist.

sekretär in seinem Bericht vom 20. März 1991¹⁷ gekennzeichnet hat, insbesondere im Bereich der die Lebensmittel- und Gesundheitsversorgung unterstützenden Infrastruktur, u. a. sanitäre Anlagen und Güter im Bereich des Transports, der Kommunikation und der Stromversorgung sowie diejenigen Güter, die in der Folgezeit vom Sanktionsausschuß als solche des humanitären Bedarfs festgelegt worden sind. Die Genehmigung dieser Güter erfolgt im vereinfachten und beschleunigten "no-objection"-Verfahren.¹⁸ Danach werden Anträge hinsichtlich einzelner Güter vom Vorsitzenden des Sanktionsausschusses an dessen Mitglieder übermittelt, wobei eine Einspruchsfrist von zwei Wochen besteht. Falls kein Einwand erhoben wird, erhält der Repräsentant des anfragenden Staates ein Genehmigungsschreiben. Im Falle eines Einwands wird die Genehmigung nicht erteilt und die Behandlung der Sache auf die Tagesordnung des Ausschusses gesetzt. Die Entscheidung über die Anträge erfolgt bezogen auf den Einzelfall.¹⁹ Bei der Entscheidung über die Genehmigung hat jedes Mitglied ein Vetorecht.²⁰ Der Antrag kann entweder genehmigt, abgelehnt (*blocked*) oder angehalten (*hold*) werden, wobei der Ausschuß im letztgenannten Fall den Antragsteller regelmäßig dazu auffordert, nähere Informationen beizubringen.

3. Die inhaltliche Ausgestaltung des Oil for Food-Programms

Die Idee, den Verkauf irakischen Öls zu erlauben, um mit den daraus erzielten Erlösen lebenswichtige humanitäre Güter zu kaufen, erschien erstmals in der Resolution 687, Ziffer 23, und wurde in Berichten des damaligen UN-Generalsekretärs Pérez de Cuéllar vom 15. Juli 1991²¹ sowie der United Nations Inter-

¹⁷ UN Doc. S/22366, Annex: Report to the Secretary-General on humanitarian needs in Kuwait and Iraq in the immediate post-crisis environment by a mission to the area led by Mr. Martti Ahtisaari, Under-Secretary-General for Administration and Management, dated 20 March 1991.

¹⁸ Siehe dazu Koskeniemi (Anm. 13), 133; Kaul (Anm. 13), 100, 101.

¹⁹ Siehe Kaul (Anm. 13), 101, der darauf hinweist, daß die Ausschußmitglieder erkennbar bestimmte Kriterien als maßgeblich bei der Entscheidungsfindung über Anträge auf humanitäre Ausnahmegenehmigungen zugrundelegen. So stellten sich die Fragen, ob die betreffende Ware als grundlegendes ziviles Bedarfsgut eingestuft werden kann, ob die Plausibilität des Antrags (insbesondere hinsichtlich Menge, Abnehmer und dergleichen) gegeben ist und ob die Gefahr des Mißbrauchs, insbesondere bei Gütern, die sowohl zivil als auch militärisch genutzt (*dual use*) werden können, besteht.

²⁰ Die restriktive Praxis des Sanktionsausschusses bei der Genehmigung von Gütern für "essential civilian needs", insbesondere seitens der USA und des Vereinigten Königreichs, ist wiederholt kritisiert worden. Siehe hierzu G. Simons, *Imposing Economic Sanctions*, 1999, 170 ff.; Koskeniemi (Anm. 13), 126. Kaul (Anm. 13), 102 weist darauf hin, daß sich die USA als "Wächter der Sanktionen" verstehen. So würden sie vielfach bei humanitären Anträgen die Absicht des Unterlaufens der Sanktionen unterstellen, im Zweifelsfall die Bedenken überwiegen lassen und den Antrag zu Fall bringen.

²¹ UN Doc. S/22792, Annex: Report of the Secretary-General recommending the sale of some Iraqi petroleum and petroleum products to finance the destruction or removal of weapons systems stipulated in Security Council Resolution 687 (1991).

Agency Mission im Anschluß an einen Besuch im Irak im Juni/Juli 1991²² formuliert. Im Laufe des Jahres 1991 war immer offensichtlicher geworden, daß die damalige katastrophale humanitäre Lage²³ nicht allein durch von der UN geleitete humanitäre Hilfslieferungen verbessert werden konnte. Vielmehr sollte auf irakische Finanzierungsquellen zurückgegriffen werden, um Abhilfe zu schaffen.²⁴

Im August und September 1991 verabschiedete der Sicherheitsrat zwei Resolutionen, mit denen er ein Oil for Food-Programm vorlegte.²⁵ Danach sollte den Mitgliedstaaten erlaubt werden, in einem jeweiligen Zeitraum von sechs Monaten Öl im Wert von bis zu 1,6 Milliarden US Dollar zu importieren. Der solchermaßen erzielte Erlös sollte nicht nur zum Kauf humanitärer Güter, sondern auch zur Deckung der Kosten der in Abschnitt C der Resolution 687 vorgesehenen Inspektionen der irakischen Waffenstätten, der Rückschaffung des kuwaitischen Eigentums, das der Irak weggenommen hatte, sowie der Hälfte der Kosten für die Iraq-Kuwait Boundary Demarcation Commission dienen. 30% der Exporterlöse sollten an den United Nations Compensation Fund gezahlt werden. Der Irak lehnte diesen Vorschlag als unzulässigen Eingriff in seine Souveränität ab,²⁶ so daß das in den Resolutionen 706 und 712 vorgesehene Programm nicht umgesetzt wurde.

Im April 1995 verabschiedete der Sicherheitsrat die Resolution 986²⁷, mit der er eine überarbeitete Oil for Food-Formel vorlegte. Diese unterschied sich insofern von dem ursprünglichen Oil for Food-Vorschlag, als sie die vorübergehende Natur des Programms sowie die Achtung der irakischen Souveränität betonte. Nachdem der Irak sich anfangs geweigert hatte²⁸, den in der Resolution 986 vorgesehenen Bedingungen nachzukommen, einigten sich das UN-Sekretariat und die Regierung des Irak nach längeren Verhandlungen im Mai 1996

²² UN Doc. S/22799, 17.7.1991, Annex: Report to the Secretary-General dated 15 July 1991 on humanitarian needs in Iraq prepared by a mission led by Sadruddin Aga Khan, Executive Delegate of the Secretary-General.

²³ Siehe UN Doc. S/22328, 4.3.1991, Annex: Report of the WHO/UNICEF Special Mission to Iraq sowie UN Doc. S/22799 (Anm. 22).

²⁴ UN Doc. S/22799 (Anm. 22).

²⁵ UN Doc. S/RES/706, 15.8.1991 und UN Doc. S/RES/712, 19.9.1991.

²⁶ Stellungnahme des irakischen Repräsentanten Al-Anbari vor dem Sicherheitsrat vor der Verabschiedung der Resolution 706, S/PV.3004, 22 ff. Al-Anbari machte geltend, daß der Irak seinen Verpflichtungen aus der Resolution 687 nachgekommen sei, so daß die Wirtschaftssanktionen gemäß der Resolution 687, Ziffer 22 aufgehoben werden müßten. Der Resolutionsentwurf zielle darauf ab, das Wirtschaftsembargo auf unbegrenzte Zeit aufrechtzuerhalten und beschränke sich darauf, dem Irak erste Hilfe zu leisten, ohne ihm die Gelegenheit zum Wiederaufbau seiner Wirtschaft zu geben. Überdies stelle ein von den Vereinten Nationen auferlegtes Überwachungssystem hinsichtlich der Verteilung humanitärer Güter eine Verletzung der Souveränität des Irak dar, welches die administrativen und wirtschaftlichen Institutionen des Irak mißachte und die Kosten für die Bürger des Irak in die Höhe treibe.

²⁷ UN Doc. S/RES/986, 14.4.1995.

²⁸ Der Irak war nicht mit dem proportionalen Anteil des Öls, der durch die Kirkuk-Yumurtalik Pipeline fließen sollte, einverstanden. Außerdem hatte er Vorbehalte hinsichtlich der Modalitäten für die Verteilung der humanitären Güter in den drei nördlichen Regionen. Siehe dazu sowie zum Verlauf der Verhandlungen: UN Doc. S/1999/481 (Anm.10).

über die Umsetzung der Resolution 986 in einem Memorandum of Understanding.²⁹

Die Resolution 986 erlaubt es Staaten in Ausnahme zu den Bestimmungen in der Resolution 661 und den Folgeresolutionen, mit denen umfassende Wirtschaftssanktionen gegen den Irak verhängt worden waren, aus dem Irak stammendes Öl und Ölprodukte zu importieren sowie die dazu notwendigen finanziellen Transaktionen vorzunehmen, wobei diese Importe die Summe von 1 Milliarde Dollar in einem jeweiligen 90-Tage-Zeitraum nicht überschreiten dürfen. Die Wertgrenze für das exportierte Öl ist in der Zwischenzeit auf 5256 Milliarden US Dollar für einen jeweils 180 Tage umfassenden Zeitraum erhöht worden, um die für erforderlich gehaltenen 3436 Milliarden US Dollar pro jeweiligem Zeitraum für das humanitäre Programm einzunehmen.³⁰

Das Oil for Food-Programm begann am 10. Dezember 1996 mit der Phase 1. Das erste Öl wurde am 15. Dezember 1996 exportiert, die ersten Verträge, die durch den Ölverkauf finanziert wurden, sind im Januar 1997 genehmigt worden. Die ersten Schifflieferungen von Lebensmitteln und medizinischen Gütern trafen im Frühjahr 1997 im Irak ein. Das Programm läuft seitdem, wie in der Resolution 986, Ziffer 4, vorgesehen, auf der Grundlage der bisher durch den Sicherheitsrat jeweils in Form einer Resolution bewilligten Verlängerung, in Zeiträumen von 180 Tagen.³¹ Der Sicherheitsrat erklärte sich in der Resolution 986 bereit, eine Verlängerung des Programms wohlwollend in Betracht zu ziehen, wenn die Berichte des UN-Generalsekretärs über die Umsetzung des Programms, deren Überprüfung der Generalsekretär gemäß der Resolution 986, Ziffer 11 und 12 nach 90 und 180 Tagen der jeweiligen Programmphase vornimmt, den Schluß zulassen, daß die Bestimmungen zufriedenstellend umgesetzt werden. Dies ist im bisherigen Verlauf des Programms jeweils der Fall gewesen ist.

Der Export von Öl zum Import von Lebensmitteln funktioniert nach den in der Resolution 986 und im Memorandum of Understanding enthaltenen Regelungen wie folgt:

Kernstück der Umsetzung ist der "Distribution Plan", von dessen Genehmigung durch den UN-Generalsekretär der Beginn der jeweiligen Phase abhängt.

²⁹ UN Doc. S/1996/356, 20.5.1996. K. Mahdi, *Rehabilitation Prospects for the Iraqi Economy*, in: *International Spectator*, Vol. XXXIII, No. 3, July-September 1998, 41 ff., (65), weist darauf hin, daß es insbesondere die stärkere Einbeziehung des UN-Generalsekretärs in die Durchführung des Plans war, die den Irak zur Annahme des Vorschlags bewog.

³⁰ UN Doc. S/RES 1153, 20.2.1998. Die Erhöhung resultierte aus einem Bericht des UN-Generalsekretärs vom 1.2.1998, UN Doc. S/1998/90, in dem dieser Maßnahmen vorschlug, die auf eine verbesserte Umsetzung des Programms sowie eine Erhöhung der Mittel, die für die Erfüllung der vorrangigen humanitären Bedürfnisse der irakischen Bevölkerung notwendig sind, abzielten, nachdem sich diese in den ersten Phasen als unzureichend herausgestellt hatten.

³¹ Mit Ausnahme der Phase IV auf der Grundlage des Enhanced Distribution Plan, die wegen der besonderen Umstände der notwendigen Erhöhung der Einnahmen vorzeitig begann. Die einzelnen Phasen beruhen auf den folgenden Resolutionen: Phase I (Resolution 986, 14.4.1995), Phase II (Resolution 1111, 4.6.1997), Phase III (Resolution 1143, 4.12.1997), Phase IV (Resolution 1153, 20.2.1998), Phase V (Resolution 1210, 24.11.1998). Gegenwärtig befindet sich das Programm in der Phase VI, die am 25.5.1999 auf der Grundlage der Resolution 1242 begonnen hat.

Die irakische Regierung verpflichtet sich, die gleichmäßige Verteilung von Medikamenten und medizinischen Gütern, Lebensmitteln und Gütern für "essential civilian needs", welche mit dem Erlös aus dem Verkauf irakischen Öls gekauft worden sind, zu gewährleisten. Der Plan, der von der irakischen Regierung erstellt wird, soll die Umsetzung der von dieser übernommenen Verpflichtung sicherstellen. Zu diesem Zweck soll der Plan eine Liste von Gütern, die der Irak jeweils in den nächsten 6 Monaten zu kaufen und zu importieren beabsichtigt, enthalten.

Die irakische Regierung legt daraufhin dem UN-Generalsekretär den Plan zur Genehmigung vor, die davon abhängt, daß die gleichmäßige Verteilung der humanitären Lieferungen nach Auffassung des Generalsekretärs gewährleistet ist. Im Falle der Genehmigung sendet der Generalsekretär dem Sanktionsausschuß die Liste der Lieferungen und Güter, die Teil des Plans sind, zur Information.

Der gegenwärtige Plan ist in zehn Kategorien aufgeteilt: Lebensmittel, Medikamente und Gegenstände für den medizinischen Bedarf, Wasser und sanitäre Anlagen, Stromversorgung, Landwirtschaft, Bildung, Infrastruktur zur Unterstützung der Kategorien Lebensmittel, Landwirtschaft und Gesundheit, Öl, Wiederaufbau von Siedlungen und Landminenräumung.³²

Der Irak ist zuständig für die Umsetzung in 15 Provinzen im Zentral- und Südirak, während der Plan in den drei autonomen Regionen Dahuk, Sulaymaniyah und Irbil im Norden Iraks³³ vom UN Inter-Agency Humanitarian Programme in Abstimmung mit dem Irak umgesetzt wird.

Nach erfolgter Genehmigung wird der Plan durchgeführt.³⁴ Der Export des Öls erfolgt über die Kirkuk-Yumurtalik Pipeline durch die Türkei sowie vom Mina al-Bakr Öl-Terminal, das am südöstlichen Rand des Irak im Persischen Golf liegt. Der Export wird von unabhängigen Ölexperten, die vom UN-Generalsekretär ernannt werden und dem Sanktionsausschuß zuarbeiten, überwacht.³⁵ Jeder Export von aus dem Irak stammenden Öl bzw. Ölprodukten ist vom Sanktions-

³² Die vom Irak vorgeschlagene Einbeziehung des Bankensektors ist vom UN-Generalsekretär nicht gebilligt worden. Siehe Letter from Benon V. Sevan, Executive Director of the Office of the Iraq Programme, to His Excellency Mr. Nizar Hamdoon, Permanent Representative of Iraq to the United Nations, dated 11 December 1998.

³³ Dieses sind die vorwiegend kurdischen Siedlungsgebiete, die 1970 auf Grund eines Abkommens der irakischen Regierung mit der Kurdisch Demokratischen Partei den Status autonomer Regionen erhielten.

³⁴ Die verspätete Genehmigung des Plans hat sich in zwei Fällen als Verzögerungsfaktor erwiesen. So hat die irakische Regierung sowohl zum Beginn der Phase II am 8.6.1997 als auch zum Beginn der Phase III am 5.12.1997 erklärt, daß sie kein Öl durch die Pipelines pumpen werde, bis die Genehmigung des UN-Generalsekretärs vorliege, welche für die Phase II am 4.8.1997 und für die Phase III am 5.1.1998 erteilt wurde.

³⁵ Siehe UN Doc. S/1999/582, 19.5.1999, Annex: Report of the Security Council Committee established by resolution 661 (1990) concerning the situation between Iraq and Kuwait on the implementation of the arrangements in paragraphs 1, 2, 6, 8, 9 and 10 of resolution 986, pursuant to paragraph 10 of Security Council resolution 1210 (1998). Der Export erfolgt unter Mitarbeit einer Gruppe von Ölexperten, unabhängigen Inspektoren, Saybolt Nederland BV in Verbindung mit Cotecna Inspection S.A., der irakischen Öl Marketing Organisation und den nationalen Öleinkäufern. Die Expertengruppe berät den Sanktionsausschuß über die Preisbildung, Vertragsgenehmigungen und Änderungen sowie andere relevante Fragen betreffend Durchführung und Überwachung des Exports.

ausschuß zu genehmigen. Dieses soll die Transparenz der jeweiligen Geschäftsabwicklung gewährleisten. Zu diesem Zweck stellt der betreffende importierende Staat einen von der irakischen Regierung oder der Iraqi State Oil Marketing Organization im Namen der Regierung gebilligten Antrag, der Details über den geplanten Ankauf des Öls und dessen Durchführung enthält, an den Sanktionsausschuß.

Zur Abwicklung des Zahlungsverkehrs hat der UN-Generalsekretär ein Treuhandkonto, das sogenannte "United Nations Iraq Account", eingerichtet. Auf dieses Konto erfolgen die Zahlungen für das importierte irakische Öl. Die erzielten Einnahmen werden, aufgeschlüsselt gemäß Resolution 986³⁶, wie folgt verwendet: 53 % für Lebensmittel, medizinische und humanitäre Lieferungen in den Zentral- und Südirak, 13 % für Lebensmittel, medizinische und humanitäre Lieferungen in die drei nördlichen Regionen, 30 % für den UN Compensation Fund, 2,2 % für die Verwaltungskosten der UN, die bei der Durchführung des Programmes entstehen, 0,8 % für die Verwaltungskosten der UN Special Commission und 1 % für die Führung des Treuhandkontos.

Der Einkauf von Medikamenten und Lieferungen im medizinischen Bereich, Lebensmitteln, Material und Lieferungen für "essential civilian needs" erfolgt auf Anfrage durch die irakische Regierung, welche unmittelbar die Verträge mit den Verkäufern abschließt. Die Anträge durchlaufen das Verfahren, das für die betreffenden Güter in der Resolution 687 vorgesehen ist. Zudem müssen sie mit dem genehmigten Distribution Plan vereinbar sein.³⁷ Die Zahlung an den Verkäufer erfolgt, indem die Irakische Zentralbank die Bank, die das "Iraq Account" unterhält, ersucht, ein unwiderrufliches Akkreditiv zugunsten des Verkäufers auszustellen. Die Bank leitet das Akkreditiv an das UN-Sekretariat weiter, welches die Eröffnung des Akkreditivs genehmigt, wenn für die betreffenden Güter die Genehmigung des Sanktionsausschusses sowie die Bestätigung der Ankunft im Irak vorliegen.

³⁶ Die genannten Prozentzahlen sind aufgeschlüsselt in dem Bericht des UN-Generalsekretärs an den Sicherheitsrat, UN Doc. S/1996/978, 25.11.1996.

³⁷ Das unter 2) beschriebene Anzeige- sowie das "no-objection"-Verfahren werden dabei, wie in UN Doc. S/1998/92, 30.1.1998, Annex: Report of the Security Council Committee established by resolution 661 (1990) concerning the situation between Iraq and Kuwait pursuant to paragraph 9 of resolution 1143 (1997) beschrieben, wie folgt gehandhabt: Die eingehenden Anträge werden Fall für Fall nach der Reihenfolge des Eingangs behandelt. Bei der Bearbeitung der Anträge können durch den Sanktionsausschuß Prioritäten gesetzt werden, die sich an den bestehenden Erfordernissen des Distribution Plan, den verschiedenen Anträgen gemeinsamen Gesichtspunkten und dem voraussichtlichen Lieferdatum ausrichten sollen. Erhöhte Aufmerksamkeit soll dabei den besonderen humanitären Bedürfnissen von Kindern, schwangeren Frauen und stillenden Müttern, älteren Menschen ohne wirtschaftliche oder familiäre Unterstützung, Binnenflüchtlingen, Langzeitarbeitslosen und Behinderten sowie der Entwicklung dringender elementarer Projekte (Trinkwasser und Krankenhausausstattung etc.) gewidmet werden. Vollständige Anträge sollen innerhalb von zwei Arbeitstagen vom Sekretariat bearbeitet und dem Ausschuß vorgelegt werden, woraufhin entweder Einwände gegen den Antrag erhoben werden oder der ständige Vertreter des betreffenden Staates informiert wird, daß der Vertrag ordnungsgemäß und der Exporteur berechtigt ist, Zahlung aus dem UN Iraq Account zu verlangen.

Die Ankunft der Güter, die von dem Irak nach dem Distribution Plan gekauft worden sind, wird von unabhängigen Inspektoren, die vom UN-Generalsekretär ernannt werden, überwacht und bestätigt.³⁸ Im Falle von Unregelmäßigkeiten wird die Ladung von den Inspektoren angehalten und der Sanktionsausschuß informiert, welcher daraufhin über das weitere Vorgehen entscheidet.

Die gleichmäßige Verteilung der humanitären Lieferungen und deren Angemessenheit wird von der UN überwacht. Zuständig ist insoweit das Department of Humanitarian Affairs, das zu diesem Zweck Beobachter in den Irak entsendet.³⁹ Diese sollen die gleichmäßige Verteilung der humanitären Lieferungen bestätigen und die wirksame Umsetzung der Operation in Hinblick auf den bestehenden humanitären Bedarf gewährleisten. Die Informationen werden dabei sowohl unabhängig von den UN-Beobachtern selbst als auch in Zusammenarbeit mit den irakischen Behörden vor Ort gesammelt.

4. Der gegenwärtige Stand der Umsetzung

Der UN-Generalsekretär hat in seinem jüngsten Bericht vom 18. Mai dieses Jahres die Umsetzung des Programms in Hinblick auf Effektivität, gerechte Verteilung und Angemessenheit in Phase V untersucht.⁴⁰

Dabei stellte er fest, daß das Ziel, ein Lebensmittelpaket von 2200 Kilokalorien pro Person pro Tag zur Verfügung zu stellen, nicht ganz erreicht werden konnte. So seien die Kalorienzahlen für das Lebensmittelpaket in der Berichtsphase wegen Verspätungen bei der Anlieferung von Gütern sowie der Einreichung von Verträgen, die über unzureichende Mengen einer Reihe von Gütern, z. B. Hülsenfrüchten, Speiseöl, Milch und Käse, abgeschlossen worden sind, gesunken. Bei der Verteilung der Lebensmittelpakete habe es aber Verbesserungen gegeben. Die Unterernährung insbesondere bei Säuglingen und Kindern unter 5 Jahren bleibe jedoch vor allem im Zentral- und Südirak ein schwerwiegendes Problem.⁴¹ Der Umstand, daß in den untersuchten Bereichen für jeweils mehrere Millionen Dollar Material und Güter angeliefert worden sind, konnte nicht verhindern, daß es auch dort

³⁸ Die Bestätigung erfolgt durch unabhängige Inspektoren, die Firma Cotecna Inspektion S.A., an vier Grenzstellen im Irak, dem Umm Qasr Hafen, Trebil an der Grenze zum Jordan, Al-Waleed an der Grenze zu Syrien und Zakho an der Grenze zur Türkei.

³⁹ Die Beobachter werden von den UN-Sonderorganisationen, dem Geographical Observation Unit innerhalb des Office of the Humanitarian Coordinator Iraq und dem Multidisciplinary Observation Unit gestellt, die unmittelbar an den Exekutivdirektor des Irak Programms berichten. Das Office of the Iraq Programme hat zudem UN-Expertengruppen in den Irak entsandt, um über spezifische Themengebiete zu berichten. Siehe dazu UN Doc. S/1999/481 (Anm. 10).

⁴⁰ UN Doc. S/1999/573, 18.5.1999: Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of Security Council resolution 1210 (1998). Der Bericht behandelt neben der Ölproduktion und den Überwachungsmechanismen, die an anderer Stelle oben bereits dargestellt worden sind, die verschiedenen Kategorien des Plans der Phase V, für den Zentral- und Südirak sowie die nördlichen Regionen jeweils in der folgenden Reihenfolge: Lebensmittel, Gesundheit und Ernährung, Wasser und sanitäre Anlagen, Landwirtschaft, Stromversorgung, Bildung, Telekommunikation, sowie zusätzlich für die nördlichen Regionen den Wiederaufbau von Siedlungen und Minenräumung.

⁴¹ Siehe dazu 1.

gewichtige Probleme gibt. Im Gesundheitsbereich zielten die Aktivitäten darauf ab, eine breite Palette von Medikamenten und medizinischer Ausrüstung zur Verfügung zu stellen sowie deren Verteilung zu unterstützen. Hierbei bereitete insbesondere die Lieferung aus den Lagerhäusern zu den Endverbrauchern organisatorische Schwierigkeiten. Bei der Wasserversorgung konzentrierten sich die Anstrengungen auf die Steigerung der Wassermenge und den Zugang zu sauberem Wasser durch Verbesserung der Wasserqualität sowie der Abwasseranlagen. Diesbezüglich ist der Verlust von Wasser aufgrund schlechter Leitungen, illegaler Anschlüsse und Mißbrauch ein Grund zur Besorgnis, während im sanitären Bereich das gelieferte Material zum Teil aufgrund fehlender Gelder nicht eingebaut werden konnte. In der Landwirtschaft wird befürchtet, daß die gegenwärtige Dürreperiode zu Ernteverlusten, Verlust von Weidemöglichkeiten für das Vieh, dem Austrocknen von Gewässern und Brunnen sowie dadurch bedingten steigenden Lebensmittelpreisen führen wird. Ferner hat der Ausbruch von Krankheiten bei gleichzeitigem Fehlen von Impfstoffen dazu geführt, daß 30 % des Viehs gestorben ist. Bei der Stromversorgung zielten die Anstrengungen auf die Lieferung von Ausrüstungen für 22 Kraftwerke sowie zu den für die Instandhaltung zuständigen Behörden mit dem Ziel, die zunehmende Verschlechterung des Systems aufzuhalten. Schätzungen zufolge werden für die Wiederherstellung der Energieversorgung 7 Milliarden US Dollar benötigt. Die gelieferte Ausrüstung reicht dabei bei weitem nicht aus, um den Reparaturanforderungen gerecht zu werden. Zudem fehlt die erforderliche Ausrüstung, um die Stromversorgung nachhaltig zu verbessern, was zum einen zur Unterbrechung von Instandhaltungsarbeiten, zum anderen zu mehreren Todesfällen bei den Arbeiten aufgrund mangelnder Sicherheitsvorkehrungen geführt hat. Stromausfälle, die zur Zeit im Schnitt 6 Stunden pro Tag betragen und im Januar in Bagdad bis zu 10 Stunden pro Tag andauerten, bleiben daher ein dringliches Problem. Im Bildungssektor zielten die Anstrengungen auf Bereitstellung von Unterrichtsmaterialien und Material für die Wiederherstellung der Druckerei des Erziehungsministeriums. Trotzdem fehlen in den Schulen, insbesondere im Zentral- und Südirak, sowohl Einrichtungsgegenstände als auch Unterrichtsmaterialien in größerem Umfang. Der Telekommunikationsbereich, der für eine wirksame Umsetzung des Programms von Bedeutung ist, befindet sich in einem schlechten Zustand. Er ist erst am 13. Mai 1999 in den Programmbereich aufgenommen worden, da zuvor zwischen dem UN-Generalsekretär und der irakischen Regierung Unklarheit darüber bestand, inwieweit die von dieser im Telekommunikationsbereich vorgeschlagenen Projekte mit einem verbesserten Service bei der Lieferung humanitärer Güter zusammenhängen.

In den drei nördlichen Regionen soll die Wiederherstellung der Wohnbarkeit von Dörfern und Städten durch den Wiederaufbau von Wohngebäuden, Infrastruktur und Gemeindeeinrichtungen erreicht werden mit dem Ziel, die Binnenflüchtlinge zu einer Rückkehr zu bewegen und ihnen die Möglichkeit einer dauerhaften Ansiedlung zu geben. Zu diesem Zweck hat das United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) in Zusammenarbeit mit den irakischen örtlichen Behörden bisher 608 Projekte in die Wege geleitet. Diese haben dazu geführt, daß

für 30000 Menschen Wohngebäude bereitgestellt und für 50000 Schüler neue Schulen gebaut worden sind. 203 Dörfer erhielten Anschluß zu neu errichteten medizinischen Einrichtungen, 114 Dörfer wurden an die Wasserversorgung und 264 Dörfer an das Straßennetz angeschlossen.

Die Aktivitäten hinsichtlich der Minenräumung sind auf die Feststellung der vorhandenen Minenfelder, die Ausbildung von örtlichen Minenspezialisten, Minensuchteams und dem Personal von Prothesenkliniken sowie die Unterstützung von Minenopfern ausgerichtet. Zwar wurden 459151 m² von Minen geräumt und 1420 Minen zerstört, der Einsatz der ausgebildeten Teams begegnete jedoch Schwierigkeiten in Form fehlender Kommunikationsausrüstung und Problemen bei der Instandhaltung der neuen Minendetektoren.

5. Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Programms

Das bisher durchgeführte Oil for Food-Programm hat zwar dazu geführt, daß beachtliche Mengen an Gütern für den humanitären Bedarf in den Irak gelangt sind, was zu Verbesserungen in der Versorgungslage, insbesondere in den drei nördlichen Regionen, geführt hat.⁴² Dem umfassenden Bericht des UN-Generalsekretärs über die Umsetzung des Programms in dem Zeitraum Dezember 1996 bis November 1998⁴³ zufolge wurde in den ersten zwei Jahren das vorrangige Ziel des Programms, die wesentlichen Lebensmittel und medizinischen Mittel bereitzustellen, erreicht. Die angestrebten 2200 Kilokalorien pro Person in den Lebensmittelkörben seien zu 93 % erzielt worden, was eine Steigerung um 60 % gegenüber dem Beginn des Programms bedeute. Die Rate der Unterernährung im Zentral- und Südirak habe stabilisiert werden können und sei in den nördlichen Regionen erheblich gesunken. Medikamente in Kliniken seien nicht mehr rationiert und die medizinische Versorgung der Patienten habe sich verbessert. Die Menge des verseuchten Wassers sei im gesamten Land zurückgegangen. Außerdem seien Erfolge beim Wiederaufbau von Siedlungen und der Minenräumung in den nördlichen Regionen erzielt worden.

Zusätzlich zu dem maroden Gesamtzustand der irakischen Wirtschaft⁴⁴ haben sich aber verschiedene Bereiche bei der Umsetzung des Programms als Hemmfaktoren erwiesen und eine grundlegende Verbesserung der weiterhin angespannten humanitären Lage verhindert.

⁴² Bis zum 22.7.1999 hat der Irak seit Beginn des Programms insgesamt 1202 Millionen Fässer Öl mit einem Gesamtwert von 14958 Milliarden US Dollar exportiert. In den Irak wurden Güter im Wert von 4972,9 Millionen US Dollar importiert, davon Lebensmittel im Wert von 3706,2, im Bereich der Lebensmittelverarbeitung im Wert von 121,8, Gesundheit im Wert von 691,4, Ausrüstung für die Ölindustrie im Wert von 45, Elektrizität im Wert von 1315,6, Wasser und sanitäre Anlagen im Wert von 66,9, Landwirtschaft im Wert von 169 und Bildung im Wert von 37 Millionen US Dollar.

⁴³ UN Doc. S/1999/481 (Anm. 10).

⁴⁴ Siehe dazu den umfassenden Überblick über den Zustand der irakischen Wirtschaft und dessen Ursachen bei Mahdi (Anm. 29). Auf den Umstand, daß die schlechte wirtschaftliche Lage im Irak ausschlaggebender Faktor der beschränkten Erfolgsaussichten des Programms ist, wird unter 7. näher eingegangen.

Das die gegenwärtige Umsetzung des Programms beherrschende Thema ist das Zurückbleiben der Einnahmen hinter den Erwartungen, was auf den außerordentlich schlechten Zustand der irakischen Ölindustrie zurückzuführen ist. Deren fehlende Produktionskapazität führte, in Verbindung mit niedrigen Ölpreisen⁴⁵, zu geringen Exporterlösen.⁴⁶ Die gegenwärtig dürftigen Erlöse und die Notwendigkeit, Ausrüstungsgegenstände für die Ölindustrie zu kaufen, haben sich dahingehend ausgewirkt, daß die für das humanitäre Programm zur Verfügung stehenden Ressourcen gegenüber der ersten Phase des Oil for Food-Programms nahezu unverändert sind.⁴⁷ Diese Situation hat zu Engpässen beim Ankauf und der Verteilung der benötigten humanitären Güter in den letzten Phasen geführt.⁴⁸

Zwar wurde 1998 die Erlösgrenze für Ölexporte auf 5,2 Milliarden US Dollar aufgestockt⁴⁹, um der anhaltenden humanitären Krise zu begegnen. Es wurde jedoch immer deutlicher, daß der Irak mit den oftmals veralteten und reparaturbedürftigen Ölanlagen nicht auf Dauer in der Lage sein würde, die notwendige Menge Öl zu exportieren, um die angestrebten Einnahmen für den Kauf humanitärer Güter zu erzielen. Der Sicherheitsrat reagierte auf entsprechende Berichte von Experten der Ölindustrie und erlaubt dem Irak seit Juni 1998⁵⁰, Maschinen und Ersatzteile für die Ölindustrie im Wert von 300 Millionen US Dollar pro Phase zu importieren, zuletzt mit der Resolution 1242 vom 21. Mai 1999. Aus einem Brief des UN-Generalsekretärs vom Mai 1999 an den Präsidenten des Sicherheitsrats⁵¹ geht jedoch hervor, daß die irakische Ölindustrie weiterhin in einem desolaten Zustand ist. So ist die Produktionskapazität vieler Ölfelder insbesondere durch den Raubbau in Form gesteigerter Ölproduktion ohne Einsatz der dafür erforderlichen Maschinen erheblich verringert worden. Der Generalsekretär wies den Präsidenten des Sicherheitsrates auf den Bedarf an Ersatzteilen

⁴⁵ In dieser Hinsicht besteht aufgrund des jüngsten Anstiegs der Ölpreise Grund zu leichtem Optimismus, daß die Einnahmen gesteigert werden können.

⁴⁶ So wurde in Phase IV Öl im Wert von 3,027 Milliarden US Dollar und in Phase V Öl im Wert von 3,933 Milliarden US Dollar exportiert, so daß die jeweils anvisierten, zur vollständigen Umsetzung des Plans erforderlichen Exporterlöse von 5,2 Milliarden US Dollar nicht erreicht werden konnten.

⁴⁷ Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of Security Council resolution 1210 (1998) (S/1999/187), Introductory statement by Benon V. Sevan, Executive Director of the Iraq Programme, at the informal consultations of the Security Council, on 25 February 1999.

⁴⁸ So waren in Phase IV statt der geplanten 3,436 Milliarden US Dollar nur 1,9 Milliarden US Dollar für den Kauf humanitärer Güter sowie von Ausrüstungsgegenständen für die Ölindustrie vorhanden.

⁴⁹ UN Doc. S/RES 1153, 20.2.1998. Siehe auch UN Doc. S/RES 1158, 25.3.1998, mit welcher der Sicherheitsrat auf die verzögerte Wiederaufnahme des Ölverkaufs durch den Irak und den Verfall der Ölpreise reagierte, indem er einen günstigen Zeitrahmen für den Ölexport in dieser Phase festlegte.

⁵⁰ UN Doc. S/RES 1175, 19.6.1998.

⁵¹ Letter of the UN Secretary-General to the President of the Security Council, dated 22 July 1999. Der Brief enthält als Anhang einen Bericht einer Gruppe von Ölexperten, die gemäß Paragraph 9 der Resolution 1242 vom 21.5.1999 ins Leben gerufen worden ist. Aufgabe dieser Gruppe ist die Schätzung des Bedarfs an Ersatzteilen und Ausrüstungsgegenständen für die irakische Ölindustrie, die notwendig sind, um das gegenwärtige Exportvolumen beizubehalten und, soweit möglich, zu steigern. Die Einschätzung des UN-Generalsekretärs beruht im wesentlichen auf diesem Bericht.

und Maschinen für die irakische Ölindustrie hin und forderte ihn dazu auf, die in der Resolution 1242 für deren Einkauf vorgesehene Wertgrenze von 300 Millionen US Dollar zu verdoppeln.

Als schwierig hat sich auch die praktische Durchführung des Programms erwiesen. Dabei auftretende Hindernisse sind sowohl auf dessen komplexe Natur hinsichtlich der einzelnen Verfahrensschritte als auch auf die nicht immer funktionierende, für die erfolgreiche Umsetzung des Programms erforderliche Mitwirkung der verschiedenen Akteure zurückzuführen.

An der Durchführung des Programms sind zahlreiche UN-Organe und Sonderorganisationen beteiligt. Dies führte anfänglich zu Koordinationsproblemen, die sich in Verzögerungen bei der Umsetzung des Programms bemerkbar machten. Als Resultat einer umfassenden, kritischen Überprüfung des Verfahrens errichtete der UN-Generalsekretär im Oktober 1997 das Office of the Iraq Programme unter Vorsitz des Zyprioten Benon Sevan, dessen Aufgabe die Zusammenfassung und bessere Koordination des Programms ist. Eine weitere Maßnahme zur Verbesserung der Koordination bestand in der Ernennung des Deutschen Hans von Sponeck zum United Nations Humanitarian Coordinator im Irak durch den UN-Generalsekretär im September 1998.⁵²

Das Gelingen des Programms setzt voraus, daß sich die verschiedenen Beteiligten, d.h. die irakische Regierung, die Mitgliedstaaten und der Sanktionsausschuß, entsprechend den im Memorandum of Understanding vorgesehenen Regelungen verhalten, was bisher nicht ausnahmslos der Fall gewesen ist. Bei der Ausgestaltung und Durchführung der Verträge ist bemängelt worden, daß die vom Irak gestellten Anträge nicht immer den in den Plänen festgesetzten Zielvorgaben entsprechen, so daß zwar ausreichend Lebensmittel geliefert werden, es aber zu Engpässen bei der Lieferung von Medikamenten gekommen ist.⁵³ Auch bei der Einreichung der mit dem Irak geschlossenen Verträge durch die Mitgliedstaaten und deren Durchführung durch die Exporteure sind Verzögerungen aufgetreten.⁵⁴ Dieses führt dazu, daß zwischen dem Vertragsabschluß und der Ankunft der Güter mehrere Monate vergehen können. Angesichts der bestehenden Unterernährung bei Säuglingen und Kleinkindern sind insbesondere die durch das verspätete Einreichen von Verträgen betreffend den Kauf von Milchprodukten und Keksen mit hohem Eiweißgehalt eingetretenen Verzögerungen bedenklich.⁵⁵

Ein weiterer Verzögerungsfaktor ist das Genehmigungsverfahren und dessen schwerfällige Handhabung durch den Sanktionsausschuß.⁵⁶ Bei dem Genehmi-

⁵² Siehe zu institutionellen Änderungen die Homepage des Office of the Iraq Programme: www.un.org/Depts/oip, aufgerufen am 30.8.1999, die auch aktuelle Statistiken und weitere Informationen enthält.

⁵³ UN Doc. S/1999/573, 18.5.1999: Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of Security Council resolution 1210 (1998).

⁵⁴ UN Doc. Annex II of S/1999/356, 30.3.1999 (Anm. 3).

⁵⁵ UN Doc. S/1999/573 (Anm. 53).

⁵⁶ W.M. Reisman/L. Stevick, The Applicability of International Law Standards to United Nations Economic Sanctions Programmes, in: *European Journal of International Law* 9 (1998), 86 ff. (107) weisen darauf hin, daß das Programm von Anfang an für seine chronischen bürokratischen

gungsverfahren kommt es insbesondere bei denjenigen Gütern, deren humanitäre Bestimmung nicht eindeutig ist, zu Verzögerungen, die auch durch die fehlende Einheitlichkeit des Genehmigungsverfahrens bedingt sind.⁵⁷ Darüber hinaus ist die zögerliche Genehmigung von Ersatzteilen und Ausrüstungsgegenständen für die Ölindustrie kritisiert worden.⁵⁸ Ein weiterer kritischer Faktor ist die Zahl der angehaltenen Anträge, obwohl es in dieser Hinsicht zu Verbesserungen gekommen ist.⁵⁹

Ein besonderes, mit dem Ausfall von Einnahmen zusammenhängendes Problem stellt die Rückerstattung von Mitteln aus dem Konto für die nördlichen Regionen (sogenanntes ESC [13 per cent]) auf das Konto für den Zentral- und Südirak (sogenanntes ESB [53 per cent]) dar. Diese Mittel, die für den Kauf von Lebensmitteln und Medikamenten für die nördlichen Regionen eingesetzt wurden, fehlen für die Umsetzung des Programms im Zentral- und Südirak und haben zur Zurückstellung der Zahlungen für bereits genehmigte Verträge, insbesondere in den Bereichen, die nicht Lebensmittel und Medikamente betreffen, geführt. Der Sanktionsausschuß hat bisher noch nicht, wie vom Exekutivdirektor des Irakprogramms in einem Brief an den Vorsitzenden des Komitees vom 11. Februar 1999 gefordert, die entsprechenden Maßnahmen getroffen, um die Mittel zurückzuerstatten.⁶⁰

Der Sanktionsausschuß hat wiederholt seine eigene Verfahrensweise mit dem Ziel überprüft, das Genehmigungsverfahren zu beschleunigen und die Arbeitsmethoden zu verbessern.⁶¹ Als Ergebnis dieser Bemühungen hat der Sanktionsausschuß ein Bündel an Maßnahmen getroffen, die sich mit bei dem Verfahren auftretenden spezifischen Fragen beschäftigen, ohne aber das Verfahren selbst grundlegend zu ändern.⁶²

Ein wichtiger Faktor bei der Durchführung des Programms ist auch die Kooperation seitens der irakischen Regierung. Diese hat eine Schlüsselfunktion bei der Umsetzung, insbesondere im Zentral- und Südirak. Der irakischen Regierung ist wiederholt die gezielte Behinderung des Programms vorgeworfen worden.⁶³ Die verschiedenen UN-Berichte haben diese Vorwürfe nur bedingt

Verzögerungen kritisiert worden ist. Ein wesentlicher Grund für im Genehmigungsverfahren auftretende Verzögerungen ist auch die enorme Zahl der Anträge gewesen. So hat das Sekretariat des Sanktionsausschusses allein in der Zeit vom 1.8.1997 bis zum 31.7.1998 1702 Anträge entgegengenommen, von denen der Sanktionsausschuß 1460 bearbeitet hat. Siehe UN Doc. S/1998/1239, 31.12.1998, Annex: Report of the Security Council Committee established by resolution 661 (1990) concerning the situation between Iraq and Kuwait. Der Sanktionsausschuß hat inzwischen sein Verfahren wesentlich verbessert, so daß die anfangs vorhandenen Engpässe weitgehend überwunden werden konnten. Siehe dazu UN Doc. S/1999/481 (Anm. 10).

⁵⁷ Conlon (Anm. 13), 648.

⁵⁸ UN Doc. S/1999/481 (Anm. 10).

⁵⁹ So verringerte sich deren Zahl von 46,5 % in der Phase I auf 12,4 % in der Phase IV.

⁶⁰ Siehe dazu UN Doc. S/1999/481 (Anm. 10).

⁶¹ Siehe UN Doc. S/1998/92 (Anm. 37); UN Doc. S/1998/336 (Anm. 14).

⁶² UN Doc. S/1998/1239 (Anm. 7). Siehe auch UN Doc. S/1999/481 (Anm. 10), in welchem der UN-Generalsekretär die verbesserte Flexibilität des Komitees in seiner Verfahrensweise anerkennend erwähnt.

⁶³ Siehe dazu Reisman/Stevisick (Anm. 56), 106. Die USA reagierten auf eine am 12.8.1999 von UNICEF vorgestellte Studie, die zu dem Ergebnis gekommen ist, daß sich die Sterblichkeitsrate ira-

bestätigt, zum Teil die irakische Regierung sogar ausdrücklich für ihre Zusammenarbeit gelobt.⁶⁴ Es kann daher nicht eindeutig festgestellt werden, inwieweit Probleme bei der Umsetzung auf gezielte Handlungen der irakischen Regierung oder auf schlechtes Management, nicht vorhandene Gelder oder eine generell fehlende Motivation zurückzuführen sind.⁶⁵

Die Durchführung des Programms hat aber bisher vor allem unter der unzulänglichen Informationspolitik der irakischen Regierung gelitten, die sich unter anderem in der fehlenden Bereitstellung erforderlicher Daten ausdrückte. Die effektive Umsetzung des Programms konnte deshalb nicht durchweg anhand von objektiven Kriterien beurteilt werden, so daß es zu Fehleinschätzungen unter den Beteiligten gekommen ist.⁶⁶ Des weiteren hat sich die pünktliche Auslieferung der humanitären Güter, insbesondere von Medikamenten, trotz voller Lagerbestände, als problematisch erwiesen. Darüber hinaus wird das Verfahren zur Gewährung humanitärer Hilfe an Binnenflüchtlinge als zu bürokratisch kritisiert und eine bessere Kooperation bei der Minenräumung im Norden durch Bereitstellung von Karten über die vorhandenen Minenfelder etc. verlangt.⁶⁷ Seitens des UN-Generalsekretärs ist auch die mangelnde Kooperationsbereitschaft der irakischen Regierung bei der Durchführung einiger der Beobachtermissionen zur Überwachung der Endverteilung, so bei den Beobachtern der Geographical Observation Unit und von UNICEF, beklagt worden.⁶⁸

Die angespannte politische Lage, die durch die Unstimmigkeiten zwischen dem Sicherheitsrat und dem Irak über die Durchführung der Inspektionen der irakischen Waffenstätten entstanden ist, belastet die Umsetzung des Programms. So wurden nach militärischen Angriffen der USA und des Vereinigten Königreichs gegen den Irak am 16. Dezember 1998⁶⁹ UN-Mitarbeiter am 18. Dezember 1998 nach Amman, Jordanien umquartiert. Nach dem Ende der militärischen Operationen am 20. Dezember 1998 kehrten die UN-Mitarbeiter ab dem 22. Dezember 1998 in den Irak zurück.⁷⁰ Nachdem die Regierung des Irak am 4. Januar 1999 in einem Schreiben an das Office of the Iraq Programme mitteilte, daß sie die Sicherheit von UN-Mitarbeitern mit US-amerikanischer und britischer Staatsangehörigkeit nicht garantieren könne, wurden diese am 3. Februar 1999 aus dem

kischer Kinder seit 1991 verdoppelt hat, indem sie den irakischen Präsidenten Saddam Hussein für den Anstieg der Kindersterblichkeit im Irak verantwortlich machten. "Würde Saddam Hussein nicht Medikamente und andere Hilfsmittel für die Kinder zurückhalten, gäbe es dieses Problem nicht", sagte der Außenamtssprecher der USA James Rubin am 12.8.1999 in Washington, zitiert in: Frankfurter Rundschau vom 14.8.1999.

⁶⁴ Siehe UN Doc. S/1998/1239 (Anm. 7).

⁶⁵ UN Doc. Annex II of S/1999/356 (Anm. 3).

⁶⁶ Siehe UN Doc. S/1999/481 (Anm. 10).

⁶⁷ UN Doc. Annex II of S/1999/356 (Anm. 3).

⁶⁸ UN Doc. S/1999/573 (Anm. 40).

⁶⁹ Die USA und das Vereinigte Königreich haben seitdem über 8 Monate hinweg mehr als 1100 Raketen auf 359 Ziele im Irak abgefeuert. Siehe S.L. Myers, U.S. and British Planes Waging a Little-Noticed War in Iraq, in: International Herald Tribune vom 14./15.8.1999.

⁷⁰ Neue Zürcher Zeitung vom 23.12.1998.

Irak zurückgezogen.⁷¹ Am 28. Februar 1999 wurde der Ölfluß durch die Pipeline zwischen Kirkuk und Ceyhan wegen der Zerstörung einer Funkstation, der irakischen Regierung zufolge aufgrund von Luftangriffen der USA und des Vereinigten Königreichs, für drei Tage unterbrochen.⁷² Der russische Delegierte Granovsky wies unlängst in den Beratungen des Sicherheitsrates auf Berichte hin, denen zufolge am 11. Mai 1999 drei Lagerhäuser, von denen aus Lebensmittel in den Irak verteilt werden, Ziele von Luftangriffen seitens der USA und des Vereinten Königreichs gewesen seien.⁷³

6. Überlegungen zur Verbesserung des Oil for Food-Programms

Sowohl der UN-Generalsekretär⁷⁴ als auch das Sachverständigengremium⁷⁵ haben in ihren jüngsten Berichten eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der derzeitigen Umsetzung des Programms vorgeschlagen. Diese Empfehlungen sind zur Zeit Gegenstand von Beratungen im Sicherheitsrat.⁷⁶

Vorrangiges Anliegen der Verbesserungsvorschläge ist die Erhöhung der Einnahmen, die zur Finanzierung des Programms dienen. Der UN-Generalsekretär fordert deshalb die Aufbringung zusätzlicher Mittel aus bi- oder multilateralen Quellen. Hierbei äußert er die Auffassung, daß selbst das Erreichen des mit der Resolution 1153 gesetzten Ziels von Einnahmen in Höhe von 5,2 Milliarden US Dollar nicht ausreichen werde, um die humanitären Bedürfnisse der irakischen Bevölkerung zu decken. Gleichzeitig drückt er sein Bedauern darüber aus, daß die von ihm nachgefragten zusätzlichen Hilfen seitens der internationalen Gemeinschaft ausgeblieben sind. Den Vorschlägen des Sachverständigengremiums zufolge sollen zusätzliche Einnahmen insbesondere durch folgende Maßnahmen im Bereich der Ölindustrie erzielt werden: Anhebung der für Exporte geltenden Höchstgrenze in Verbindung mit bilateralen Vereinbarungen zwischen dem Irak und ausländischen Firmen über die gemeinsame Produktion sowie Genehmigung privater Investitionen in die Ölindustrie (und den Landwirtschaftsbereich) durch den Sicherheitsrat. Darüber hinaus sollen die Zahlungen für andere als humanitäre Zwecke im Oil for Food-Programm gekürzt werden.

Hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung des Programms sei dem UN-Generalsekretär zufolge bei der Aufstellung des Distribution Plans ein multisektoraler Ansatz gefragt, wobei der spezifische Bedarf an Gütern und dessen Deckung innerhalb eines bestimmten Zeitraums im Gegensatz zu der gegenwärtigen allgemeinen Liste an Gütern festgelegt werden müsse. Zudem fordert er den Sanktionsausschuß auf, sein Verfahren zu überarbeiten, um die Genehmigung der

⁷¹ Neue Zürcher Zeitung vom 4.2.1999.

⁷² Neue Zürcher Zeitung vom 1.3.1999 und 4.3.1999.

⁷³ S/PV 4008 vom 21.5.1999, 3.

⁷⁴ Der Bericht UN Doc. S/1999/573 (Anm. 40) verweist insofern auf die in UN Doc. S/1999/481 (Anm. 10) enthaltenen Empfehlungen.

⁷⁵ UN Doc. Annex II of S/1999/356 (Anm. 3).

⁷⁶ Siehe S/PV 4008 vom 21.5.1999.

Anträge zu beschleunigen und die Zahl der zurückgestellten Anträge zu reduzieren.

Das Sachverständigengremium schlägt zur Verbesserung des Verfahrens vor, daß humanitäre Güter vom Sanktionsausschuß im Vorhinein auf der Grundlage eines Vorschlages des Office of the Iraq Programme genehmigt werden, ohne daß das jetzige Genehmigungsverfahren durchlaufen werden muß. Außerdem soll die Abwicklung der Exportmodalitäten vereinfacht und schneller gehandhabt werden.

Weitere Empfehlungen betreffen insbesondere die irakische Wirtschaft. In dieser Hinsicht werden die durch das Programm bedingte Abhängigkeit der irakischen Wirtschaft und die damit verbundenen negativen Folgen für wirtschaftliche Produktion und Eigeninitiative kritisiert. Insoweit soll das Programm flexibler gestaltet werden, so daß dem Irak Gelder zur Umsetzung bewilligt, die örtliche Lebensmittelproduktion gefördert und Unterrichtsmaterialien sowie Kommunikationsmittel zur Verfügung gestellt werden, um die mit der Abhängigkeit und Isolation verbundenen Probleme zu überwinden. Abschließend wird ausdrücklich auf die Notwendigkeit der Kooperation durch die irakische Regierung zur Verbesserung der humanitären Lage hingewiesen.⁷⁷

7. Ausblick

Die humanitäre Lage im Irak bleibt, wie die vorgelegten Zahlen in den jüngsten Berichten des Sachverständigengremiums und von UNICEF verdeutlichen, besorgniserregend. Weder die humanitären Ausnahmen von den Wirtschaftssanktionen noch das Oil for Food-Programm haben die im wesentlichen durch das Embargo bedingten negativen gesundheitlichen Folgen für die irakische Bevölkerung, vor allem im Zentral- und Südirak, verhindern können. Insbesondere angesichts der hohen Sterblichkeit von Kleinkindern stellt sich zunehmend die Frage, inwieweit die von der UN verhängten Wirtschaftssanktionen mit elementaren Menschenrechten vereinbar sind. In dieser Hinsicht ist vor allem die fehlende Befristung der Sanktionen und deren theoretisch, im Falle des fehlenden Einlenkens durch die irakische Regierung, unbegrenzte Dauer bedenklich, da diese der irakischen Bevölkerung eine uneingeschränkte Kollektivhaftung für ihre Regierung aufbürdet. So ist vor allem angesichts des Umstandes, daß die irakische Bevölkerung die Hauptlast des Wirtschaftsembargos zu tragen hat und so während dessen Geltung zur Geisel der Politik der irakischen Regierung wird, das umfassende Wirtschaftsembargo wiederholt zum Teil scharf angegriffen und dessen Aufhebung gefordert worden.⁷⁸ Eine Reihe von Staaten ziehen zunehmend

⁷⁷ Die Vorschläge an die irakische Regierung betreffen weitgehend Problembereiche bei der praktischen Umsetzung des Programms in einigen Teilgebieten, die bereits unter 5. behandelt worden sind.

⁷⁸ J. Mueller/K. Mueller, Sanctions of Mass Destruction, in: *Foreign Affairs* 78/3, May/June 1999, 43 ff.; G.A. Lopez/D. Cortright, Economic Sanctions and Human Rights: Part of the Problem or Part of the Solution, in: *The International Journal of Human Rights* 1/2 (Summer 1997), 1 ff. (21); Joy K. Fausey, Does the United Nations' Use of Collective Sanctions to Protect Human

den Nutzen des Embargos in Zweifel und schlagen dessen Aufhebung vor, sind aber bisher am Widerstand der USA und des Vereinigten Königreichs gescheitert.⁷⁹

Das Oil for Food-Programm, das wohl das größte humanitäre Projekt in der Geschichte der Vereinten Nationen darstellt, ist in einem solchen Kontext ein Kompromiß, der die Sorge der Vereinten Nationen um die humanitäre Lage der Bevölkerung unterstreicht, die Wirtschaftssanktionen selbst aber unberührt läßt. Angesichts der Erfahrungen mit dem Programm und neueren Entwicklungen in der Ausgestaltung von Wirtschaftssanktionen, die zunehmend zwischen Maßnahmen, welche die Machthaber treffen, wie z. B. Einreiseverbote, Einfrieren von Auslandsguthaben usw., und solchen, welche die Bevölkerung treffen, d. h. umfassenden Embargos, unterscheiden⁸⁰, scheint es nicht als Modell geeignet, um den negativen humanitären Auswirkungen von langjährigen Wirtschaftssanktionen in dem erforderlichen Maße entgegenwirken zu können. Dies kann nur durch eine Aufhebung der umfassenden Wirtschaftssanktionen erreicht werden, worauf hin sich der Irak mit der schwierigen Aufgabe des Wiederaufbaus der irakischen Wirtschaft konfrontiert sehen wird.

Vor diesem Hintergrund bedarf das Oil for Food-Programm einer differenzierten Bewertung. Bei dieser ist die begrenzte Zielsetzung des Programms zu berücksichtigen.

So hat der UN-Generalsekretär darauf hingewiesen, daß das Programm aufgrund seiner vorübergehenden Natur weder in der Lage und auch nicht dazu konzipiert sei, alle humanitären Bedürfnisse der irakischen Bevölkerung zu erfüllen noch die wirtschaftliche und soziale Infrastruktur des Irak auf deren Stand vor den 90er Jahren wiederherzustellen.⁸¹ Mit dem Oil for Food-Programm sind daher zwar die unmittelbar verfolgten Ziele, die Bevölkerung mit Lebensmitteln und Medikamenten zu versorgen, um Hungerkatastrophen und Epidemien abzuwehren, die aufgrund der katastrophalen humanitären Lage in den Jahren 1991–1996 ausgebrochen waren bzw. drohten, erreicht worden. Das Programm ist aber, wie die anhaltende humanitäre Krisensituation zeigt, bisher nicht in der Lage gewesen, eine entscheidende Verbesserung herbeizuführen. So ergibt sich aus den Berichten der verschiedenen UN-Organen, daß nicht nur die weitergehenden Erwartungen an das Programm, eine spürbare Verbesserung der humanitären Lage zu bewirken,

Rights Violate its Own Human Rights Standards?, in: Connecticut Journal of International Law 10 (1994), 193 ff. (216, 217); H. Köchler, Ethische Aspekte der Sanktionen im Völkerrecht, 1994, 11, 12.

⁷⁹ Rußland, China und Frankreich befürworteten im Gegensatz zu den USA und dem Vereinigten Königreich die Aufhebung der Wirtschaftssanktionen. Siehe entsprechende Äußerungen der Vertreter dieser Staaten bei den der Verabschiedung der Resolution 1242 vorangehenden Beratungen am 21.5.1999, S/PV 4008.

⁸⁰ Siehe UN Doc. S/RES/1132, 8.10.1997, mit der partielle Wirtschaftssanktionen gegen die Militärjunta in Sierra Leone verhängt wurden. Siehe auch L.F. Damrosch, The Civilian Impact of Economic Sanctions, in: Damrosch (Hrsg.), Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts, 1993, 274 ff.; Reisman/Stevisick (Anm. 56), 132.

⁸¹ UN Doc. S/1999/481 (Anm. 10).

aus verschiedenen Gründen bisher nicht erfüllt werden konnten, sondern daß auch die Stabilisierung der prekären humanitären Lage weiterhin Schwierigkeiten bereitet.

Dies liegt zum einen an der Ausgestaltung des Programms. Das Verfahren ist kompliziert und zu langwierig. Die erforderliche Mitwirkung aller Beteiligten bedeutet, daß das Programm eine hohe externe Abhängigkeit und Störanfälligkeit hat, so daß das Verhalten einzelner Akteure, seien es die Mitgliedstaaten, die Mitgliedstaaten des Sanktionsausschusses oder die irakische Regierung, zu erheblichen Verzögerungen führen kann und geführt hat. Ein zentrales Problem stellt das Genehmigungsverfahren des Sanktionsausschusses dar, das nicht das gebotene Maß an Transparenz und Einheitlichkeit hat. Insbesondere das "no-objection"-Verfahren sowie die Behandlung von Anträgen über Ausrüstungsgegenstände für die Ölindustrie sind dabei wegen der mit diesen verbundenen Verzögerungen und teilweise bemängelter Willkür der Entscheidungsfindung reformbedürftig. Wie die Überlegungen des Sanktionsausschusses und die dargestellten Berichte zeigen, befindet sich die Ausgestaltung des Verfahrens in einem Prozeß der andauernden Revision, so daß langfristig mit einer zunehmenden Verbesserung des Verfahrens gerechnet werden kann, sollte die Beschleunigung und Transparenz des Verfahrens nicht politischen Interessen einzelner Mitgliedstaaten geopfert werden.

Das Programm operiert zudem in einer Gemengelage politischer Interessen und Befindlichkeiten, deren Entwicklung eine ständige Quelle der Besorgnis darstellt. Die angespannte politische Lage zwischen den USA und dem Vereinigten Königreich einerseits und dem Irak andererseits ist der Durchführung des Programms zwar nicht förderlich, aufgrund der Zwischenschaltung des UN-Generalsekretärs ist es aber bisher gelungen, das Oil for Food-Programm weitgehend von den Auswirkungen der politischen Krise abzuschirmen. Dies ist vor allem aus dem Umstand zu erklären, daß beide Seiten, den Fortbestand des Wirtschaftsembargos vorausgesetzt, mangels Alternativen zum Oil for Food-Programm ein starkes Interesse daran haben, dieses aufrechtzuerhalten.

Ein weiterer Anlaß für Spannungen ist die Frage der Beachtung der irakischen Souveränität. Diese wird in den Sicherheitsratsresolutionen zwar immer wieder betont, die Souveränitätsbeschränkungen, denen der Irak in der Praxis unterliegt, sind aber schwerlich zu bezweifeln. Daraus ergeben sich zwangsläufig Spannungen, die sich auch negativ auf die Durchführung des Programms auswirken. In diesem Zusammenhang ist auch die in dem Programm erkennbare bevorzugte Stellung der nördlichen Regionen problematisch, da sie geeignet ist, Zweifel an der Unparteilichkeit der UN zu wecken und daher der Glaubwürdigkeit des Programms insgesamt abträglich sein kann.

Das eigentliche Problem des Programms liegt indessen nicht in dessen inhaltlicher Ausgestaltung, sondern in dem katastrophalen Zustand der vom Weltmarkt abgeschnittenen und vom langjährigen Embargo geschwächten irakischen Wirtschaft. Der desolate Zustand der Ölindustrie, des bei weitem wichtigsten Exportgutes des Irak, hat eine der grundlegenden Annahmen des Programms, die von höheren Exporterlösen ausging, hinfällig gemacht. Das Bemühen um das Erzielen

höherer Einnahmen zieht sich daher wie ein roter Faden durch die Diskussionen der beteiligten UN-Organe. Der Zustand der irakischen Wirtschaft bedingt auch, daß das Programm verstärkt auf tatsächliche Grenzen stößt, sei es in Form von Engpässen oder der Unmöglichkeit der Durchführung bestimmter Projekte, vor allem aufgrund der mangelhaften Infrastruktur. Dieser Umstand macht einen Großteil der mit dem Programm beabsichtigten Verbesserungen der humanitären Versorgungslage aus strukturellen Gründen unmöglich bzw. zunichte. Der so entstandene Teufelskreis wird insofern auch bei besserer Ausgestaltung des Programms kaum durchbrochen werden können, solange die Wirtschaftssanktionen gegen den Irak nicht aufgehoben werden.⁸²

Summary⁸³

The Development of the Oil-for-Food Programme and the Current Humanitarian Situation in Iraq

The so-called oil-for-food programme, i.e. the purchase of food and other humanitarian goods with the revenue of the sale of Iraqi oil, was meant to be a temporary measure to meet the humanitarian needs of the Iraqi population when it was proposed by the Security Council in 1995. In the three years that have passed since the introduction of the programme in 1996, a number of difficulties have emerged with regard to not only the institutional and procedural design of the programme but also to the state of the Iraqi economy, particularly the oil industry. The aim of this article is to review the development of the programme as well as the current humanitarian situation in Iraq.

The continuing crisis in Iraq prompted the Security Council in January 1999 to establish three panels, the second of which deals with humanitarian issues. This panel published its first report in March 1999. It came to the conclusion that Iraq has experienced a shift from relative affluence to massive poverty. According to its findings, the infant mortality rates in Iraq are among the highest in the world, low infant birth-weight affects at least 23 % of all births, chronic malnutrition affects every fourth child under five years of age, only 41 % of the population have regular access to clean water and 83 % of all schools need substantial repair. The figures concerning the health of the children in Iraq have been confirmed in the latest report by UNICEF in July 1999, which highlighted especially the worrisome situation in the southern and central Governorates. The sanctions have had a negative impact on the Iraqi society, causing cultural and scientific impoverishment as well as disruption of family life, rising prostitution, juvenile delinquency and an increase in the number of mentally ill patients by 157 %. Iraq is becoming more and more isolated from

⁸² Siehe dazu den abschließenden Abschnitt im Bericht des Sachverständigenremiums, UN Doc. Annex II of S/1999/356 (Anm. 3): "In presenting the above recommendations to the Security Council, the panel reiterates its understanding that the humanitarian situation in Iraq will continue to be a dire one in the absence of a sustained revival of the Iraqi economy, which in turn cannot be achieved solely through remedial humanitarian efforts."

⁸³ Summary by the author.

the rest of the world, which is leading to a rising sense of resignation and frustration among the population.

The Security Council imposed comprehensive economic sanctions against Iraq pursuant to Resolutions 661 (1990) and 687 (1991). Under Resolution 687 medicine and food are exempted from the prohibition on the export of goods and commodities into Iraq, whereby notice of the export of food has to be given to the Sanctions Committee established by Resolution 661. Goods for essential civilian needs are subject to a "no-objection" procedure. According to this procedure, applications are approved by the 661 Committee unless one of its members objects within a fixed time-limit of 2 weeks. In case of an objection, the Committee considers the application, whereby each member state has a right to veto it.

The oil-for-food programme is based on SC Resolution 986 (1995), in conjunction with the Memorandum of Understanding between the UN Secretariat and the Government of Iraq (S 1996/356). Resolution 986, as modified by Resolution 1153 (1998), permits Iraq to produce up to \$5.26 billion worth of petroleum and petroleum products for each 180-day period, of which \$3.436 billion are earmarked for humanitarian purposes. The programme is implemented by means of a distribution plan which is to be drawn up by the Government of Iraq for the 180-day period (the so-called phase) and requires approval by the UN Secretary-General. The plan contains a list of humanitarian goods that the Government of Iraq pledges to purchase with the revenue of the sale of its oil and to distribute to the Iraqi population. The Government of Iraq undertakes the distribution in the 15 central and southern Governorates, whereas the UN Inter-Agency Humanitarian Programme is responsible for the distribution in the three northern Governorates of Dahuk, Sulaymaniyah and Irbil. The export of the oil is subject to approval by the 661 Committee. The import of the humanitarian goods is subject to the procedure under Resolution 687, as well as its compatibility with the distribution plan. The arrival of the goods is confirmed by independent observers at specified points of entry. The ensuing distribution within Iraq is monitored by UN observers. Financial transactions concerning the exchange of oil for humanitarian goods are handled by a designated bank which maintains an escrow account, the "Iraq account". The programme, which is renewed by the Security Council on the basis of progress reports by the UN Secretary-General, is currently in Phase VI. In his latest report, the UN Secretary-General reviewed the implementation of the programme in Phase V regarding its effectiveness, equitability and adequacy. While noting some improvements, he identified a number of difficulties in implementing the programme in each of the reviewed areas, i.e. food, health and nutrition, water and sanitation, agriculture, electricity, education, telecommunication support, as well as rehabilitation of settlements and mine-clearance in the northern Governorates.

Although the oil-for-food programme has led to improvements in the humanitarian situation of the population, particularly in the north, there are still a number of specific factors, in addition to the desperate state of the Iraqi economy in general, that continue to hamper the programme and prevent it from being more successful in bettering the humanitarian situation.

The lack of revenues caused by the dismal state of the Iraqi oil industry is one of the major current problems of the programme. Although the Security Council has allowed the import of oil equipment and spare parts, the state of the oil industry, which is in need of a substantial renewal, remains bleak while its production capacity falls way below expectations, thus undermining one of the core assumptions of the programme. The actual execu-

tion of the programme has also proved to be difficult. In this regard, the co-ordination within the UN and the procedure of the 661 Committee have been identified as areas of possible delays in the implementation of the programme. Consequently, these areas are constantly scrutinised by the various UN organs in order to improve the functioning of the programme. A further area of potential difficulty concerns the role of the Iraqi Government which has had a mixed record regarding its co-operation with the UN organs in the implementation of the programme.

Moreover, the ongoing air raids by the US and the UK have led to disruptions in the form of relocation of UN personnel and the temporary stop of the oil flow.

The UN Secretary-General and the above-mentioned panel have made a number of recommendations concerning the improvement of the programme. The main focus of these proposals is on increasing revenues by means of allowing foreign investment in the Iraqi oil industry, as well as giving Iraq direct or indirect access to the revenue in order to foster the cash component in the Iraqi economy. Moreover, it is suggested that other expenses paid for with the Iraqi revenues, such as the transfer of a certain percentage of these revenues to the UN Compensation Fund, should be reduced. A further proposal concerns the streamlining and speeding up of the procedure of the 661 Committee.

The current humanitarian situation in Iraq remains a cause for concern. It is in particular the high infant mortality rate which poses the question to what extent the economic sanctions are compatible with fundamental human rights. Given these circumstances, an increasing number of states and authors call for the lifting of the embargo. Despite these calls, the US and the UK refuse to reconsider their position of maintaining the embargo, blaming the Iraqi Government for the current state of affairs instead.

Whereas the oil-for-food programme has met its priority objective of preventing mass starvation and the outbreak of epidemics, it has so far proved to be incapable of considerably improving the still precarious humanitarian situation of the Iraqi population. In addition to intrinsic difficulties, it has become increasingly obvious that the success of the programme is necessarily limited by the dismal state of the Iraqi economy. This situation shows no sign of abatement due to the continuing negative impact of the embargo on the Iraqi economy. Although being a remarkable compromise between the upholding of sanctions and the concern for the Iraqi population, the oil-for-food programme does not appear to be a model for effectively countering the negative impact of sanctions on the humanitarian situation. Rather, especially in the light of other recent sanctions, e.g. in the case of Sierra Leone, which target the responsible leaders and not the population, the lifting of the comprehensive sanctions appears to be the only appropriate measure to stop the ongoing suffering of the Iraqi population.