Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 90 (2010)
Heft: 978

Rubrik: Dossier : Embargo : das Spiel mit der Drohung

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

1 Dem Diktator geht's gut
2 Empörung ist die Leidenschaft der Schwachen
3 Massnahmen für mehr Hunger
4 Korruption im Schlepptau
5 Sprich sanft und trage einen grossen Knüppel!
6 Das Embargo bleibt, die Zwecke gehen

Embargo

Das Spiel mit der Drohung

18. Mai 2010: Washington einigt sich mit den anderen ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen sowie Deutschland auf einen Resolutionsentwurf, der härtere Strafen gegen den Iran vorsieht. 16. Dezember 2009: der Schweizer Bundesrat beschliesst Zwangsmassnahmen gegenüber Guinea. 12. Juni 2009: der Sicherheitsrat verabschiedet einstimmig verschärfte Sanktionen gegen Nordkorea. Die Liste solcher Massnahmen liesse sich noch lange fortführen.

13 Sanktionen hat die Uno aktuell verhängt; meist betreffen sie den Handel mit Waffen, aber auch jenen mit Blutdiamanten oder Kulturgütern. Die EU hat zurzeit weitere 17 Sanktionen ausgesprochen, die Schweiz ist mit insgesamt 18 dabei. Ob all diese Embargos etwas nützen, kommt auf den Blickwinkel an. Der Iran etwa baut weiter an der Atombombe; auch Nordkorea scheint nicht sonderlich beeindruckt. Das Land hat zwar keine moderne, aber im Verhältnis zu seiner Einwohnerzahl die grösste Armee der Welt, es besitzt Trägerraketen und führt Atombombentests durch.

«Eine Nation, die boykottiert wird, ist eine Nation, die kurz vor der Niederlage steht», so der amerikanische Präsident Wilson in einer Rede, die er 1919 in Indianapolis hielt. Dieser Optimismus sollte sich nicht bewahrheiten. Die Diskussion aber, ob man mit dem Embargo nicht dennoch ein wichtiges aussenpolitisches Werkzug zur Hand habe, hält an.

Eine Erfahrung zieht sich als roter Faden durch die Geschichte: werden Handelsbeschränkungen ausgesprochen, dann finden sich immer auch Wege, sie zu umgehen. Der Handel läuft dann über andere Kanäle, Korruption nimmt zu. Und: meist trägt die Zivilbevölkerung die Kosten, die Herrschenden hingegen wissen sich zu schützen.

Embargos sind Spielball vieler Interessen. Sie demonstrieren Entschlossenheit und Führungsstärke, sollen zeigen, dass auf die oft moralische Entrüstung über die Verfehlungen anderer Staaten auch Taten folgen. Dann wieder sind sie theatralische Drohung oder Alibiübungen, und verbergen nicht selten auch Motive, die auf dem diplomatischen Parkett nicht laut vernommen werden wollen. Iran, Irak, Kuba, Nordkorea oder Südafrika: die folgenden Beiträge geben Einblicke in Erhofftes und Erreichtes beim Machtspiel der Interessen.

Suzann-Viola Renninger

Kann mit Wirtschaftssanktionen ein Regimewechsel erzwungen werden? Meist leidet vor allem die Zivilbevölkerung, die Machthaber jedoch bleiben so mächtig wie eh und je.

1 Dem Diktator geht's gut

Heinz Hauser

Auf den ersten Blick scheint relativ klar abgegrenzt zu sein, was ein Embargo bedeutet. Mit einem Embargo werden Exporte und/oder Importe eines Landes belegt, mit dem man entweder in einer kriegerischen Auseinandersetzung steht oder dessen Politik man über diesen Weg beeinflussen will. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich aber ein sehr viel differenzierteres Bild. Sanktionen können gegen Länder und deren Regierungen eingesetzt werden, sei es als Voll- oder Teilembargo. Bei den Teilembargos stehen vor allem Einschränkungen für Waffengeschäfte im Vordergrund. Es gibt aber auch globale Embargolösungen, die sich nicht gegen Länder, sondern gegen den Handel mit bestimmten Produktgruppen richten, beispielsweise Massnahmen gegen den Handel mit Rauschgift oder Blutdiamanten. Schliesslich haben sich in den letzten Jahren personenbezogene Embargos gegen politische Eliten in Diktaturen und gegen Terrornetzwerke vermehrt durchgesetzt, wobei hier vor allem Reisebeschränkungen und Kontrollen für Finanztransaktionen zum Einsatz kommen. Insgesamt ein recht reichhaltiges Bild staatlicher Eingriffe in private grenzüberschreitende Transaktionen, die alle in der einen oder anderen Form eine politische Zielsetzung haben.

Hinsichtlich der Zielsetzung lassen sich einige grosse Gruppen unterscheiden. Historisch sind Embargos vor allem ein Instrument der Kriegführung. Häufig beschränkt sich das Embargo auf Kriegsmaterallieferungen; das Instrument wird aber auch auf zivile Güter ausgedehnt. Man will den Gegner von lebenswichtigen Importen oder von Devisenerlösen aus Exporten abschneiden und so dessen Kriegsstärke beeinträchtigen. Die Embargopolitik der Alliierten gegen die Achsenmächte (und teilweise auch die Schweiz) im Zweiten Weltkrieg ist dafür ein Schulbeispiel, gleich wie die berühmte CoCom-Exportkontrolle während des Kalten Krieges, mit der die Lieferung von Kriegsmaterial und Hochtechnologie in den Sowjetblock unterbunden werden sollte. Aber auch die Beschränkungen für den Handel mit waffenfähigem Nuklearmaterial und mit den zu dessen Produktion erforderlichen Technologien lassen sich dieser Gruppe zurechnen. Militärische Argumente stehen im Vordergrund.

In einer zweiten Gruppe würde ich die eher mit interner Sicherheit verbundenen Massnahmen sehen. Dazu gehören die Massnahmen zur Bekämpfung von Rauschgifthandel oder von Terrornetzwerken; in beiden Fällen spielen Finanztransaktionen eine wichtige Rolle.

Die dritte Gruppe ist deutlich anders gelagert. Hier will man mit den Handelsbeschränkungen oder den personenbezogenen Massnahmen die internen politischen Verhältnisse in den Zielländern beeinflussen. Die jüngere Geschichte liefert einige prominente Beispiele. Das Embargo der Vereinigten Staaten gegen Kuba wurde am 7. Februar 1962 erlassen und ist bis heute in Kraft, wenn auch mit einigen kürzlich erlassenen Lockerungen. Es ist ein umfassendes Handels-, Wirtschafts- und Finanzembargo. Erklärtes Ziel ist es, das Castro-Regime durch eine demokratisch gewählte Regierung abzulösen. Als Antwort auf den Überfall auf Kuwait hat der Uno-Sicherheitsrat am 6. August 1990 ein beinahe vollständiges Handels- und Finanzembargo gegen den Irak verhängt, das erst im Mai 2003, nach der amerikanischen Invasion und dem Fall von Saddams Regime, wieder aufgehoben wurde. In den 1960er Jahren hat der Uno-Sicherheitsrat ein vorerst freiwilliges Waffenembargo gegen das Apartheidregime in Südafrika ausgesprochen, das 1977 für obligatorisch erklärt und 1987 durch ein freiwilliges Ölembargo ergänzt wurde. Die internationale Embargopolitik gegen das Apartheid-Regime wurde durch weitergehende nationale Massnahmen unterstützt, so die amerikanischen Massnahmen gegen amerikanische Firmen, die in Südafrika tätig waren.

Unter den aktuell durchgesetzten Embargos ist wohl das Iran-Embargo das wichtigste und auch gleichzeitig kompliziertesten Beispiel. Es umschliesst einerseits ein umfassendes Wirtschaftsembargo der Vereinigten Staaten und an-

derseits ein durch den Uno-Sicherheitsrat erlassenes Teilembargo, das von den meisten anderen Ländern durchgesetzt wird. Nach der Besetzung der amerikanischen Botschaft durch revolutionäre Kräfte im Jahre 1978 hatten die USA Teilembargos unterschiedlicher Formen erlassen, die 1995 unter Präsident Clinton zu einem umfassenden Wirtschaftsembargo ausgedehnt wurden, das bis heute in Kraft ist. Der Uno-Sicherheitsrat hat seinerseits am 23. Dezember 2006 (und verschärfend, durch Resolution 1747, am 24. März 2007) ein Teilembargo für den Handel mit Gütern erlassen, die zu den iranischen Nuklear- und Raketenprogrammen beitragen können. Dieses gilt nicht nur für Komponenten selbst, sondern auch für Maschinen und Bauteile, die für deren Herstellung geeignet sein könnten. Ebenso gilt es für alle mit entsprechenden Transaktionen zusammenhängenden Dienstleistungen. Das Handelsembargo wird ergänzt durch allgemeine Zahlungsrestriktionen für iranische Bankinstitute und Reisebeschränkungen für ausgewählte Personen.

Wie sind solche Embargos zu beurteilen? Ich möchte mich hier vor allem auf jene Massnahmen beschränken, mit denen interne politische Strukturen und Entscheide in den Zielländern beeinflusst werden sollen. Eine erste Frage muss lauten: Erreichen sie ihr Ziel? Skepsis ist am Platz: Kubas Castro-Regime ist auch nach bald 50 Jahren US-Wirtschaftsembargo noch immer an der Macht. Saddam Hussein wurde nicht durch das Irak-Embargo gestürzt, sondern erst durch militärische Intervention. Die Embargomassnahmen gegen Myanmar (früher Burma) haben das dortige Militärregime kaum beeinflusst. Die nächsten Jahre werden zeigen müssen, ob die scharfen Sanktionen gegen die Atomwaffenpläne Irans erfolgreich sein werden. Selbst der Fall des Apartheidregimes in Südafrika, der häufig als Erfolg von Embargomassnahmen gewürdigt wird, lässt sich unterschiedlich deuten. Das verhängte Waffenembargo hat den Aufbau einer eigenen modernen Waffenindustrie vorangetrieben, und das Ölembargo wurde nie ausreichend durchgesetzt. Äussere Unterstützung durch die Weltöffentlichkeit war vermutlich ein wichtiges Argument, das den internen Wechsel begünstigt hat. Diese Unterstützung lag aber sehr viel stärker auf der Ebene zentraler Menschenrechte und weniger auf den materiellen Anreizen.

In einem zweiten Schritt ist nach den internen Wirkungen von Embargo-Massnahmen zu fragen. Und hier sind vor allem allgemeine Wirtschaftssanktionen sehr kritisch zu beurteilen. Studien renommierter Autoren weisen beispielsweise darauf hin, dass die Wirtschaftssanktionen gegen das Saddam-Regime die Bevölkerung im Irak stark getroffen und insbesondere die medizinische Versorgung verschlechtert haben, mit einem deutlichen Anstieg der Kindersterblichkeit. Aktuell wird ein Benzinembargo gegen den Iran gefordert; es ist aber davon auszugehen, dass ein solches wiederum in erster Linie die unteren Einkommensschichten treffen würde. Die Machthaber wissen sich in aller Regel von den negativen Sanktionswirkungen abzuschirmen. Ein besonders eklatantes Beispiel in dieser Hinsicht liefert die Militärdiktatur in Myanmar.

Allgemeine Wirtschaftssanktionen werden heute denn auch überwiegend negativ beurteilt. Sie erreichen den angestrebten politischen Wechsel kaum und haben meistens deutlich negative soziale Konsequenzen. Sie lassen sich entsprechend auch nur schwierig legitimieren. Anders liegen die Verhältnisse bei international koordinierten Massnahmen gegen illegale Transaktionen, etwa Drogenbekämpfung und Geldwäscherei, und bei der Beschränkung von Waffenlieferungen an Regierungen, die intern oder extern an kriegerischen Handlungen beteiligt sind. Ebenso besteht ein globales öffentliches Interesse daran, dass atomare Waffen nicht weiterverbreitet werden. Das Verbot des Handels mit waffenfähigem Nuklearmaterial und dazu gehöriger Nukleartechnologie lässt sich aus allgemeinen Sicherheitsinteressen legitimieren. Allerdings gilt es auch bei solchen Massnahmen zu berücksichtigen, dass sie schwierig durchzusetzen sind und häufig das angestrebte Ziel nur teilweise erreichen. Zumindest sind sie aber nicht mit den schwerwiegenden sozialen Konsequenzen allgemeiner Wirtschaftssanktionen verbunden.

Aktuell wird ein Benzinembargo gegen den Iran gefordert. Es ist aber davon auszugehen, dass ein solches wiederum in erster Linie die unteren Einkommensschichten treffen würde.

HEINZ HAUSER, geboren 1943, ist Professor emeritus für Volkswirtschaftslehre der Universität St. Gallen.

Wie lässt sich die Verletzung von Menschenrechten ahnden? Durch Embargos, sagen die Mächtigen. Dabei ist klar, dass diese oft ihr Ziel verfehlen. Weniger klar ist, ob die Schweiz dennoch mitmachen soll.

2 Empörung ist die Leidenschaft des Schwachen

Franz Blankart

Die Schweiz hat ihre Aussen- und ihre Aussenwirtschaftspolitik parallel und in gegenseitiger Koordinierung geführt, ohne dabei Unterstellungen zu schaffen. Sie ist damit gut gefahren. Unser Grundmuster lautete: Keine wirtschaftlichen Mittel zur Erreichung politischer Ziele, keine politischen Mittel zur Erreichung wirtschaftlicher Ziele. Diese Regel machte die schweizerischen Aussenbeziehungen berechenbar und entzog sie der Erpressbarkeit; sie hatte eine Linie und wurde von Parlament und Volk mitgetragen.

Diese Politik ist aus dem Selbstschutz vor den Grossmächten und aus der Bescheidung erwachsen, dass wir weder über die wirtschaftlichen Mittel verfügen, die Welt politisch zu verändern, noch die politischen Mittel zur Hand haben, um das wirtschaftliche Fehlverhalten in der Welt zu korrigieren. Diese Politik war jene des Bundesrates und des Parlaments. Die Verwaltung hat sie als Instruktion der Regierung umgesetzt. Heute ist diese Trennung nicht mehr so evident, was unseren Partnern nicht verborgen geblieben ist. Sie ergreifen die Chance, uns politisch unter Druck zu setzen, damit wir unsere wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ihren Wünschen anpassen.

Dies festgestellt, stehen in der Werteskala die Menschenrechte eindeutig über der Aussenwirtschaftspolitik. Den Vorrang der Menschenrechte hat Botschafter August R. Lindt schon an der Uno-Menschenrechtskonferenz vom 2. Mai 1968 in Teheran festgehalten, als er in seiner Erklärung ausführte: *«…toute la tradition démocratique et humanitaire de mon pays repousse l'image d'une société telle que l'a créée l'apartheid. Les autorités suisses ne peuvent dès lors que condamner moralement ce système.»*[1]

Die Grundfrage lautet handelspolitisch somit folglich: Soll der Handel mit Ländern unterbunden werden, welche die Menschenrechte missachten? Von 1945 bis zum Irak-Embargo war die Antwort des Bundesrates eindeutig: Verurteilung der Menschenrechtsverletzungen, keine Waffenexporte in Krisengebiete, im übrigen Festhalten an der Universalität unserer Aussenwirtschaftsbeziehungen, wenn nötig unter Einführung des *courant normal*, um nicht zur Drehscheibe und zum Profiteur von Sanktionen anderer zu werden.

Allein, schon in der ersten Uno-Botschaft steht ein Satz, der besagt, dass sich die Schweiz Sanktionen nicht werde entziehen können, wenn dereinst die gesamte Weltgemeinschaft solche beschliessen sollte, gleich ob sie Mitglied der Uno ist oder nicht.[2] Dieser Fall ist mit dem irakisch-kuwaitischen Krieg schneller eingetroffen, als wir damals gedacht hatten, und er hat sich gegenüber Restjugoslawien wiederholt. In beiden Fällen ging es rechtlich um Sanktionen gegen Friedensbrecher, nicht um Sanktionen gegen Menschenrechtsverletzer, wiewohl das erstere das letztere impliziert hat.

1) François Pictet: «La conférence de Téhéran sur les droits de l'homme». In: R. Wilhelm et al. (Hrsg.): «August R. Lindt. Patriot und Weltbürger». Bern: Haupt, 2002.

2) «Bundesblatt» 1982 I 497

(((rebell.tv)))

neu mit multimedia-magazin: http://rebell.tv

Ob Sanktionen etwas nützen oder nicht, ist eine ideologische Streitfrage, die empirisch nicht abschliessend beantwortet werden kann. Die moralische Anprangerung, die sie implizieren, vermag, vor allem bei Intellektuellen des betroffenen Landes, eine gewisse Wirkung auszuüben, wie dies in Südafrika der Fall gewesen ist. Denn Sanktionen manifestieren das Einstehen für einen Grundwert, vor allem, wenn sie die Länder, die sie ergreifen, etwas kosten.

Umgekehrt können sie auch eine Wagenburgmentalität auslösen, die eher dazu geeignet ist, die gewünschten politischen Veränderungen zu verzögern. Die Schweiz ist nach heutigem Rechtsverständnis erst seit 1971, das heisst seit der Einführung des Frauenstimmrechts, eine Demokratie. Hätte uns die Weltgemeinschaft des fehlenden Frauenstimmrechts wegen mit Sanktionen belegt, so wäre dessen Einführung noch weiter hinausgeschoben worden. Die Erinnerung an die Zeit vor 1971 sollte auch geeignet sein, unseren unbändigen Schulmeistertrieb etwas zu mässigen, und wäre es auch nur aus realistischer Demut.

Die Einhaltung der Menschenrechte lässt vielfach in wirtschaftlich schwachen Ländern zu wünschen übrig. Unter solchen Umständen ist deren Durchsetzung politisch umso komplexer, als nicht klar ist, ob deren Verletzung eine Ursache oder eine Folge der wirtschaftlichen Rückständigkeit ist. Dieser Umstand verweist auf die Notwendigkeit der Prävention.

In Fällen gravierender Menschenrechtsverletzungen scheint der Sinn für Gerechtigkeit rasche ökonomische Sanktionen zu erheischen. Doch auch bei solchen, sicher gutgemeinten, Massnahmen darf die Tatsache nicht vertuscht werden, dass Sanktionen nicht nur dem fehlbaren Lande schaden, sondern auch den Ländern, die sie anwenden; folglich werden sie gegen schwache Länder leichter verhängt als gegen starke.

Solange die mit solchen Sanktionen verbundene Gefahr der Ungleichbehandlung nicht abzuwenden ist, ist im Interesse des Schwächeren – und damit im Interesse der Rechtsgleichheit – Behutsamkeit vonnöten. Gegen Serbien/Montenegro wurden Sanktionen ergriffen, gegenüber China, welches Tibet und die chinesische Opposition nach wie vor knebelt, denkt (schon aus Gründen der Prozeduren des Sicherheitsrates) kein Mensch daran, kollektive Massnahmen zu ergreifen.

Erheischt die Unbedingtheit der Menschenrechte dennoch eine rechtsungleiche Behandlung von Staaten? Oder schwächt die rechtsungleiche Behandlung die Glaubwürdigkeit von Massnahmen zugunsten der Menschenrechte? Ich kann diese Frage nicht abschliessend beantworten.

Ferner ist auf das Problem hinzuweisen, dass Wirtschaftssanktionen nicht selten unschuldige Nachbarstaaten treffen. Als Beispiel sei Mazedonien genannt, das durch das Embargo gegen Serbien/Montenegro wirtschaftlich arg geschädigt worden ist.

Im übrigen ist auf die Gefahr der Hypokrisie hinzuweisen, nämlich auf das Risiko, dass der Schutz der Menschenrechte zur Förderung von Protektionismus missbraucht wird. Diese Perversion ergab sich bei den Sanktionen gegen Südafrika. War es ein Zufall, dass eine Welthandelsmacht mit chronischen Gemüseüberschüssen ihr Embargo auf südafrikanische Gemüseexporte ansetzte und dass eine andere, mit namhaften Strukturproblemen im Montansektor, die südafrikanischen Kohle- und Stahlprodukte mit einem Importverbot belegte?

Zudem wurden im Falle des Investitionsrückzuges die Firmen an Strohmänner in Südafrika «verkauft», während der Handel und der Kapitalexport über die Frontstaaten erfolgten. «Südafrika» ist seit dem 2. Weltkrieg das Dossier, das weltweit mit der grössten Hypokrisie behandelt worden ist. Die Lage in Südafrika wurde missbraucht, u<m aus ihr innenpolitisches Kapital zu schlagen. Jedenfalls waren für den glücklicherweise erfolgten Umschwung in Südafrika die Embargos von geringer kausaler Wirkung. Entscheidend war der Zusammenbruch der Sowjetunion, eine Konstellation, die es erlaubte, dem politischen, vielleicht etwas fatalistischen Mut Frederik de Klerks und der charismatischen Grösse Nelson Mandelas zum Durchbruch zu verhelfen.

> «Südafrika» ist seit dem 2. Weltkrieg das Dossier, das weltweit mit der grössten Scheinheiligkeit behandelt worden ist.

Ich habe als erster Schweizer Mandela offiziell empfangen, in Genf, worauf ich ihm in Johannesburg einen Gegenbesuch abstattete. Der einzige Vorwurf, den er mir in beiden Städten machte, war, dass der Bundesrat den ANC finanziell nicht unterstützt habe. Die Nichtteilnahme an den Sanktionen war kein Thema. In diesem Zusammenhang muss auch bedacht werden, dass

3) «Sonntags-Zeitung», 13. August 1995, S. 13

die Uno gegenüber Südafrika bindend nur ein Waffenembargo beschlossen hat, ein Embargo, das die Schweiz schon früher eingeführt hatte. Alle anderen Uno-Beschlüsse zu Südafrika waren bloss nichtbindende Empfehlungen.

Embargos können umgangen werden. Der Handels- und Zahlungsverkehr kommt zwar zum Erlahmen; einigen wenigen gelingt es jedoch stets, sich masslos zu bereichern. Das war schon immer so. Es ist drei Basler Handelsherren gelungen, Napoleons Kontinentalsperre zu umgehen, was zur Folge hat, dass es noch heute empfehlenswert ist, eine ihrer Erbtöchter zu heiraten …

Der wirtschaftliche Zwang kann sich auch kontraproduktiv auswirken: die Missachtung der Menschenrechte wird nicht eingestellt, sondern wirksamer verdeckt. Den Opfern nützt die (unsichere) Aussicht auf eine spätere Verfolgung der Schuldigen wenig. Mit anderen Worten sind bei der Durchsetzung von Menschenrechten konkrete Fälle sofort zu lösen: rechtswidrig Gefangene oder Gefolterte müssen befreit, Besuche in Gefängnissen zugelassen werden. Hierin liegt die eminente Bedeutung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK).

Es wäre folglich die schwierige Frage abzuklären, ob Sanktionen möglich wären, die nur die Mächtigen treffen.

Handelsmassnahmen wie Embargos wirken sich hingegen, wenn überhaupt, langfristig aus, etwa auf die Ausgestaltung der generell-abstrakten Normen einer verbesserten nationalen Ordnung. Dazu kommt, dass die Massnahmen, sofern sie überhaupt greifen, die von Menschenrechtsverletzungen am meisten bedrohte Bevölkerung am schwersten treffen. Saddam Hussein lebte in Saus und Braus, während die Bevölkerung die Kosten des Embargos trug. Kein Geringerer als Cornelio Sommaruga sagte seinerzeit, dass er eine Aufhebung der Sanktionen gegenüber Serbien begrüssen würde: *«Meiner Meinung nach treffen Sanktionen letztlich die Schwächsten und Ärmsten, und nicht die politisch Verantwortlichen.»*[3]

Es wäre folglich die schwierige Frage abzuklären, ob Sanktionen möglich wären, die nur die Mächtigen treffen. Das Bundesamt für Aussenwirtschaft in der Person von Botschafter Rolf Jeker hat seinerzeit der Uno solche *smart sanctions* vorgeschlagen, doch blieb der Vorschlag ohne Folgen.

Eine Langzeitwirkung kann hingegen durch die Pflege des Handels erzielt werden. Denn der Handel fördert den Wohlstand und schafft Verbindungen mit dem Ausland. Beides kann dazu führen, dass Verletzungen der Menschenrechte erschwert werden, und sei es auch nur, weil sie sich nicht mehr geheimhalten lassen.

Der Handel sollte also ausgeweitet, mindestens aber als *courant normal* weitergeführt werden, denn als leistungsfähiger Vektor der Freiheit kann er eine nachhaltige Wirkung ausüben. Freier Handel ist letztlich nur unter freien Menschen möglich. Ist es ein Zufall, dass Länder und Städte mit einer säkularen Handelstradition zu den tolerantesten gehören: Grossbritannien, die Niederlande, die Hansestädte, Samarkand, der Stadtstaat Basel? Und dass Länder, Kantone und Städte ohne Handelstradition, die zudem von der Aufklärung kaum gestreift worden sind, etwelche Abscheu bekunden, ihre dogmatischen Atavismen zu überwinden?

Da der Handel stets den Dialog und damit auch einen Austausch von Ideen mit sich bringt, hat er eine eminent friedens- und damit menschenrechtsfördernde Wirkung. Und vergessen wir nicht: Grenzüberschreitungen wird es immer geben, entweder von Waren oder von Armeen.

Menschenrechte lassen sich letztlich aber nur wirksam durchsetzen, wenn ihnen eine positive Rechtsordnung Autorität verleiht, fähig, ihre Einhaltung zu gewährleisten. Umgekehrt decken die auf rechtsstaatlichen, demokratischen und liberalen Grundsätzen aufgebauten Ordnungen zahlreiche Menschenrechte automatisch ab. Ein Land mit den Wertvorstellungen (und Mitteln) der Schweiz sollte sich deshalb primär für Einführung, Erhaltung und Anwendung geeigneter Rechtsordnungen einsetzen, statt mit Demonstrationen und Embargos seiner Empörung Ausdruck zu verleihen. Denn Empörung ist die Leidenschaft des Schwachen.

FRANZ BLANKART, geboren 1936, trat nach einem Studium der Philosophie 1965 in den diplomatischen Dienst der Schweiz ein und vertrat deren europa- und wirtschaftspolitischen Interessen. Von 1986 bis zu seinem Rücktritt als Staatssekretär im Jahr 1998 leitete er das Bundesamt für Aussenwirtschaft im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement.

Nach dem Zweiten Golfkrieg verbot eine Uno-Resolution dem Irak jede Art von Handel mit dem Ausland. Die Bevölkerung litt. Daher wurde 1995 das *Oil-for-Food*-Programm ins Leben gerufen. Die Korruption nahm zu, der Hunger blieb.

3 Massnahmen für mehr Hunger

Hans-Christof Graf Sponeck

Nur der Uno-Sicherheitsrat hat das Recht zu entscheiden, ob in den Beziehungen zwischen Staaten Bedrohung des Friedens, Bruch des Friedens oder Aggression vorliegt.[1] Am 2. August 1990 führte die Invasion Iraks in Kuwait zu einem solchen Zustand. Der Sicherheitsrat befand deshalb zu Recht, dass Völkerrecht gebrochen worden sei. Wenige Tage später wurde der Irak – juristisch korrekt – mit Sanktionen belegt, um den Abzug der irakischen Streitkräfte zu erreichen.

Doch Saddam Hussein weigerte sich, dem internationalen Druck zu folgen. Die irakisch-amerikanischen Verhandlungen in Genf blieben ergebnislos. Am 17. Januar 1991 begann der 2. Golfkrieg. Nach fünf Wochen endete dieser Waffengang mit dem Rückzug der irakischen Truppen aus dem Kuwait. Der verlorene Krieg führte zu einer völlig neuen Definition der internationalen Bedingungen für die Beendigung der Sanktionen gegen den Irak. Zu den Forderungen des Sicherheitsrats an den Irak gehörte plötzlich auch die Entfernung aller Massenvernichtungswaffen.[2] Die Regierung in Bagdad reagierte mit Überraschung, Verwirrung und Zorn. Sie hatte erwartet, dass nach dem Abzug aus Kuwait, entsprechend der Resolution 661 des Sicherheitsrats vom August 1990, die Uno-Sanktionen aufgehoben würden. Es folgten vier Jahre Tauziehen zwischen Bagdad und New York, bis schliesslich im April 1995 eine Einigung erzielt wurde, durch die das Überlebensprogramm *Oil-for-Food* für die irakische Bevölkerung eingerichtet werden konnte. Dieses Programm sollte als humanitäre Massnahme die Wirtschaftssanktionen und das Militärembargo bis zu deren Beendigung begleiten. Weitgehend unbekannt ist die Tatsache, dass dieses sogenannte humanitäre Programm ausschliesslich mit irakischem Geld bezahlt wurde. Einen Beitrag der Uno oder ihrer Mitgliedstaaten hat es nie gegeben. Das Programm war von der erlaubten und limitierten Förderung irakischen Öls abhängig. Dies bedeutete einen vollkommen ungenügenden Schutz der Bevölkerung. Das Budget für ihr Überleben war für den Zeitraum von jeweils sechs Monaten nicht voraussehbar, da es von den Weltmarktpreisen für Öl abhängig war. Weder die irakische Regierung noch die unterstützenden Uno-Instanzen im Irak hatten die Gewissheit, dass die Programme auch finanziert werden konnten. Im Rückblick ist es unverständlich, dass von dem Uno-Sekretariat zu keinem Zeitpunkt andere als irakische Gelder gefordert wurden, um die harten Sanktionsbedingungen für die Bevölkerung erträglicher zu machen.

Durch diesen Ansatz wollte der Sicherheitsrat, oder besser: wollten einzelne dort vertretene Regierungen erreichen, dass die Bevölkerung sich gegen das Regime in Bagdad wenden würde. Irak, das immer ein Land politischer Intrigen und Staatsstreiche gewesen war, sollte erneut zeigen, dass politischer Wandel auf diese Weise weiterhin möglich sei.

Die Folge von allem war, dass der Irak zu einem Treibhaus wurde, in dem ein Diktator die Zügel fest in der Hand halten konnte. Die Bevölkerung brach psychisch und physisch immer mehr zusammen. Der Uno-Sicherheitsrat wandelte sich zum Schauplatz diktatorähnlicher Machtpolitik zweier seiner Mitglieder. Internationales Recht, vor allem das Uno-Charta-Recht, wurde ignoriert, und kritische Stimmen von Regierungen, Bevölkerungen und weltweit anerkannten Persönlichkeiten wurden auf vielfältige Weise erstickt. Die Vereinten Nationen, geschaffen für die friedliche Beilegung von Konflikten, waren zu einem politischen Handwerkskasten degradiert und somit für jene Aufgabe weitgehend wirkungslos geworden.

Das Irak-Sanktionskomitee des Sicherheitsrats hatte die Aufgabe, den Sanktionsprozess kontinuierlich zu verfolgen, um sicherzustellen, dass die politischen Entscheidungen operativ umgesetzt wurden. Tatsächlich war dieses Gremium jedoch hauptsächlich damit beschäftigt, sich als Kon-

1) vgl. Uno-Charta, Artikel 39

2) vgl. Uno-Resolution 687, 1991

trollorgan aufzubauen. Sein Mikromanagement führte zu einer ungeheuer schwerfälligen und unnötigen Bürokratie, die die effiziente Einfuhr lebenswichtiger Waren erheblich verzögerte und bei der Bevölkerung grossen Schaden anrichtete.

In Zahlen ausgedrückt: am Ende der Sanktionsperiode im März 2003 waren in den sechseinhalb Jahren von 1997 bis 2003 mit Hilfe der Uno lebenswichtige Güter im Wert von 28 Milliarden Dollar im Irak angekommen. Für eine Bevölkerung von etwa 23 Millionen Menschen, die in der grossen Mehrzahl auf Güter wie Nahrungsmittel, Medikamente, Pestizide, Chemikalien für Wasseraufbereitung und Abwasserbehandlung angewiesen waren, entsprach dies pro Kopf und pro Tag einem Wert von 51 Cents. Das völlig ungenügende Einfuhrvolumen wurde nur selten im Sicherheitsrat diskutiert, und Verbesserungsvorschläge wurden nur zögernd oder mit grosser Verspätung umgesetzt. Der Kollateralschaden «Mensch» war für Washington, London und Bagdad, wenn auch in unterschiedlichem Masse, der Preis, den man, im Interesse der grossen Politik, zu zahlen bereit war.

Das Oil-for-Food-Programm wurde von der Regierung in Bagdad politisiert und ungerecht durchgeführt.

Die Luftangriffe der USA und Grossbritanniens in den illegalen Flugverbotszonen erschwerten das Leben der Menschen im Irak zusätzlich. Die Luftwaffen dieser beiden Länder gingen seit der «Operation Wüstenfuchs» im Dezember 1998 erheblich aggressiver vor. Die vertraulichen Berichte der Uno aus Bagdad an den Sicherheitsrat zeigen, dass im Durchschnitt alle drei Tage mindestens ein Angriff geflogen wurde, durch den oft Zivilisten ihr Leben verloren, nichtmilitärische Anlagen und Häuser zerstört und die Logistik der Uno-Versorgungsprogramme erheblich behindert wurden.

Die internationale westliche Presse nahm kaum Notiz von diesen Verbrechen und der Tatsache, dass hier internationales Recht gebrochen wurde. Auch vom Sicherheitsrat in seiner Gesamtheit wurden diese Angriffe nicht verurteilt, noch wurde auf die Illegalität der Flugverbotszonen hingewiesen. Für die USA und Grossbritannien waren die Luftangriffe Teil einer wohlüberlegten Strategie zur Destabilisierung des Iraks. In den ersten Jahren der Regierung von George W. Bush gehörten sie zur Vorbereitungsphase für die Invasion von 2003.

Wie ein roter Faden zog sich die Kette von Desinformation durch die Jahre vor und nach der Invasion des Iraks. In Washington und London schuf man ein Image des Iraks, das wenig mit der Realität am Ort zu tun hatte. Das *Oil-for-Food*-Programm wurde von der Regierung in Bagdad politisiert und ungerecht durchgeführt. In diesem grössten humanitären Programm, das die Vereinten Nationen je unternommen hatten, lief vieles nicht so, wie es zu wünschen gewesen wäre. Trotz vielen Hindernissen funktionierte jedoch die Verteilung lebenswichtiger Güter gut. Mehrere hundert Uno-Beobachter waren Tag für Tag unterwegs, um zu verifizieren, dass die Güter auch am richtigen Ort ankamen. Die humanitäre Organisation der Uno, das Welternährungsprogramm, hatte sich – um nur ein Beispiel zu erwähnen – um die Verteilung von monatlich etwa 440'000 Tonnen Nahrungsmitteln zu kümmern. Immer wieder wurde von dieser Uno-Organisation bestätigt, dass mit geringfügigen Ausnahmen der Nahrungsmittelkorb dort ankam, wo er hingehörte, also bei den irakischen Familien. Das galt auch für die Medikamente und andere lebenswichtige Güter.

Viel ist über Abrüstung irakischer Massenvernichtungswaffen geschrieben worden. Die Regierung Saddam Husseins verheimlichte anfangs, was sie an Arsenalen von Massenvernichtungswaffen besass. Mit vielen Tricks wurden die Uno-Experten für chemische, biologische und nukleare Waffen irregeführt. Es war ein jahrelanges Katz-und-Maus-Spiel. Seit Mitte der 90er Jahre wusste zwar die internationale Abrüstungswelt, dass der Irak qualitativ abgerüstet war und die verbleibenden Mengen bisher nicht untersuchter Waffen und Substanzen keine Gefahr mehr für die internationale Sicherheit darstellen konnten. Diktator Hussein verbarg dies jedoch in geschickter Weise, um zu verhindern, dass Nachbarn, wie zum Beispiel der Iran, diesen Zustand der Waffenunfähigkeit ausnutzen können sollten. Die Regierungen in Washington und London erhielten so die Möglichkeit, das Bild der irakischen Gefährlichkeit durch nicht belegbare Anklagen weiterzuschüren.

Das Uno-Sekretariat in New York hätte sich konsequent für Klarstellung einsetzen müssen. Dies geschah jedoch nicht. Auch wäre es verpflichtet gewesen, die Tatsache zur Sprache zu bringen und zu verurteilen, dass der kurdische

Norden des Iraks über die Jahre mehr und mehr zum Tummelplatz ausländischer Geheimdienste geworden war. Auf diese Weise wurde die Souveränität des Iraks ignoriert, auf die in fast jeder Resolution des Sicherheitsrats ausdrücklich hingewiesen wurde. Auch hierzu schwieg das Sekretariat.

Schwerer in der Beurteilung der Kompetenz des Uno-Sekretariats bei der Handhabung der komplexen Abrüstungs- und Sanktionsherausforderungen wiegt es, dass Auseinandersetzungen im Sicherheitsrat sich im Sekretariat widerspiegelten. Es gab keine kohärente Irakpolitik des Sekretariats; auf die negativen Folgen davon ist bereits hingewiesen worden. Unbeantwortet bleibt die Frage, warum in den Jahren der Sanktionen gegen den Irak die einzelnen Uno-Einrichtungen, die mit dem humanitären Programm, mit Menschenrechten, Kompensationszahlungen und Abrüstung zu tun hatten, nicht ein einziges Mal zu Koordinierungsgesprächen zusammengekommen sind. Man sprach nicht miteinander. So blieb es bei isolierten Ansätzen, die oft kontraproduktiv waren und zu weiterem Schaden führten. Hier liegt eine tiefe Verletzung der Uno-Charta vor.[3]

Es ist eine harte, aber gerechtfertigte Behauptung, dass weder der Uno-Sicherheitsrat noch das Uno-Sekretariat ihre Aufsichtspflicht und ihre Friedensaufgaben so ernst genommen haben, wie das notwendig gewesen wäre. Dies sind schwerwiegende Verstösse, mit Folgen für die Bevölkerung, das Uno-Chartarecht und letztlich das Ethos der Vereinten Nationen. Frieden zu wahren und zu fördern sowie Konflikte zu lösen, blieben Fernziele, die im Tagesgeschäft der Irakpolitik kaum eine Rolle spielten.

Es muss betont werden, dass es in der Darstellung der im Zeitraum von 1990 bis 2003 im Irak herrschenden Situation nicht um Interpretation oder Ideologie geht. Es handelt sich um ein empirisch belegbares Bild. Es ist lange überfällig, dass diese Sachlage sowohl im Sicherheitsrat als auch in der Generalversammlung in allen Einzelheiten diskutiert wird. Es geht um nicht weniger als die Behandlung eines Volkes, die Stellung des internationalen Rechts, die Vorgehensweise des Sicherheitsrats und um das Instrumentarium für die Sanktionierung von Staaten, die Normen des Zusammenlebens verletzen.

Es ist sicher wichtig gewesen, Fragen der Korruption und der Nachlässigkeit in der Durchführung des *Oil-for-Food*-Programms in aller Schärfe zu ergründen, wie es durch die von Uno-Generalsekretär Kofi Annan eingesetzte Volcker-Kommission geschehen ist. Diese hat mit Akribie recherchiert und – das ist wichtig für die Vereinten Nationen – zwar schwerwiegende, aber auf wenige Personen beschränkt gebliebene Versäumnisse und strafbare Handlungen aufgedeckt. Eine korrupte Uno, die man in manchen Kreisen zu entdecken hoffte, ist nicht gefunden worden. Diese notwendige Untersuchung ist jedoch kein Ersatz für eine viel umfassendere Untersuchung zum Thema des politischen Missbrauchs und von dessen Folgen. In einer globalisierten Gemeinschaft darf Missbrauch, sei es durch die Regierung im Irak, sei es unter Anführung mächtiger Länder im Sicherheitsrat, nicht länger ohne Folgen für die Verantwortlichen bleiben. Hier ist ein Lernprozess gefordert, der keiner Verjährung unterliegen darf.

Dank dem sogenannten Interlaken-Prozess, einer wichtigen Initiative der Schweiz, hat auf operativer Ebene ein Lernprozess stattgefunden. Durch diesen ist erkannt worden, dass umfassende Sanktionen, wie sie gegen den Irak durchgeführt wurden, nicht länger vertretbar sind.[4] Es ist dringlich, dass Ähnliches nun auch auf der politischen Ebene erarbeitet wird. Hierbei ist die Zusammenarbeit von Regierungen, Universitäten, Menschenrechtsorganisationen, Bürgerinitiativen und Uno-Einrichtungen nötig. Und hierzu ist die internationale Gemeinschaft verpflichtet – gegenüber dem irakischen Volk und zum Schutz von Mensch und Recht in der Zukunft.

Frieden zu wahren und zu fördern sowie Konflikte zu lösen, blieben Fernziele, die im Tagesgeschäft der Irakpolitik kaum eine Rolle spielten.

3) vgl. Uno-Charta, Artikel 100

4) vgl. «Sanctions Assessment Handbook» der Uno, Oktober 2004

HANS-CHRISTOF GRAF SPONECK, geboren 1939 in Bremen, war von 1968 bis 2000 für die Uno tätig. Ab 1998 war er Beigeordneter Generalsekretär der Vereinten Nationen, Koordinator für humanitäre Fragen in Bagdad und dort unter anderem für das Uno-Programm Oil-for-Food zuständig. 2000 trat er aus Protest gegen die Sanktionspolitik des Uno-Sicherheitsrats von seinen Ämtern zurück.

Zu seinen Publikationen zählt «Ein anderer Krieg. Das Sanktionsregime der UNO im Irak» (2005)

«Changed Conditions», Fotografie zwischen Acryl, 44 x 33 cm, 2007 (Foto: Andreas Marti)

Kein Embargo ohne Umgehung. Mit im Spiel sind Regierungen, Geheimdienste, internationale Firmen, Einzelpersonen. Massnahmen dagegen beginnen langsam zu greifen. Ob dies nachhaltig ist, bleibt offen.

4 Korruption im Schlepptau

Suzann-Viola Renninger im Gespräch mit Mark Pieth

Herr Pieth, Sie wurden 2004 von Kofi Annan in das Untersuchungskomitee berufen, das die Skandale rund um das Oil-for-Food-Programm aufklären sollte, mit dem die Uno versucht hatte, die katastrophalen Folgen der Handelsembargos für die irakische Zivilbevölkerung zu mildern. Der Titel einer der abschliessenden Pressemitteilungen des Untersuchungskomitees vom 27. Oktober 2005 lautet: «Illicit oil-for-food programme payments of nearly $2 billion to Saddam Hussein». Das Embargo ging mit der Korruption Hand in Hand. Eine Ausnahme?
Korruption galt noch vor 20 Jahren als Selbstverständlichkeit, und man traute sich nicht – oder war auch einfach nur zu zynisch dazu –, etwas dagegen zu unternehmen. Das hat sich in den letzten 20 Jahren dramatisch geändert, und es sind auf internationaler Ebene Initiativen gegen die Korruption entstanden. Der Fall der Berliner Mauer scheint bei diesem Sinneswandel eine grosse Rolle gespielt zu haben. Nach meiner Interpretation haben sich nicht nur die Märkte im Osten geöffnet, sondern auch die davon abhängigen Märkte, die bisher nach Ost-West-Kriterien aufgeteilt waren. Früher wurden etwa in Italien von der CIA Parteien geschmiert, die im Kampf gegen den Kommunismus gebraucht wurden. Diese Art der Korruption aus politischen Gründen wurde jetzt unnötig und störend. 1997 gipfelte das in der OECD-Konvention, also dem Übereinkommen zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr. Es hat sich dann nicht alles von einem Tag auf den anderen geändert. Manche Staaten haben bis ins Jahr 2000 gebraucht, um entsprechende Gesetze zu schaffen. Ausserdem dauerte es, bis die an der transnationalen Wirtschaftskorruption beteiligten Firmen begriffen, dass es nun ernst wurde.

Das Oil-for-Food-Programm lief zwischen 1995 und 2003, genau in dem Zeitraum dieses Umschwungs.
Was ich jetzt sage, folgt nicht der *political correctness*: die meisten Firmen sind davon ausgegangen, dass die OECD-Konvention zwar hier in der westlichen Welt gelte, nicht jedoch in der gleichen Weise im Mittleren Osten. Auch dachte man, es würde keiner je erfahren, wenn man bei den vereinbarten Preisen noch 10 Prozent oben draufschlage. Saddam Hussein – es ging es um ein Handelsvolumen von insgesamt etwa 45 Milliarden Dollar – hat dies systematisch ausgenützt und manchmal für die Öllieferungen bis zu 30 Prozent mehr verlangt als offiziell vereinbart. 2'000 der 2'500 beteiligten Firmen waren bereit, solche illegalen Zahlungen zu leisten.

Und damit die Uno-Sanktion zu unterlaufen?
Da gibt es unterschiedliche Auffassungen. Manche Staaten, wie die USA, haben die Zahlungen als Bestechung betrachtet, andere als Sanktionsverletzung. Da steckt der Teufel im Detail. Während in Deutschland die Verletzung von Uno-Sanktionen sehr schwer geahndet wird, bedeutet sie in anderen Ländern nur ein Vergehen oder manchmal sogar nur eine Übertretung. Das hat dann zur Folge, dass nur sehr kurze Verjährungsfristen gelten. Österreich etwa hat überhaupt keinen einzigen Fall weiterverfolgt. Bei anderen Staaten kam es vielfach nur zu einer Busse.

Woher stammt Ihr Optimismus, dass die Korruption weniger wird, wenn die Konsequenzen für die Firmen offenbar nicht sonderlich einschneidend sind?
Das, was ich gesagt habe, galt rückwirkend für die Korruption beim *Oil-for-Food*-Programm. Die klassischen Korruptionsfälle finden Sie dagegen bei Firmen wie British Aerospace, Siemens, MAN, ABB, KBR oder vielen anderen, die über Bestechungen versuchen, an Aufträge zu kommen. Hier hat während der letzten Jahre ein Umschwung stattgefunden. Zunächst in den USA. Dort gab es innerhalb der letzten drei Jahre soviele Strafanzeigen und Verurteilungen wie insgesamt in den dreissig Jahren zuvor. Diese Verurteilungen werden von den Firmen gefürchtet, weil sie dazu führen können, dass diese von künftigen Aufträgen und von der Exportrisikogarantie ausgeschlossen werden.

Gehen wir doch nochmals einen Schritt zurück, als 1991 von der Uno die Wirtschaftssanktionen gegen den Irak beschlossen wurden. Welche Rolle spielte die Uno selbst bei der Umgehung dieser Sanktionen?
Die Uno ist ein ganz, ganz schwerfälliger Apparat,

der zum grossen Teil von Beamten betrieben wird, die entweder unfähig sind oder korrupt. Wir haben in unseren Evaluationen etliche Beispiele dafür gefunden. So sind etwa die beiden obersten Chefs der Uno-Vergabebehörde wegen Bestechlichkeit verurteilt worden. Um ein Beispiel zu nennen: bei der Miete eines Flugzeuges für den Transport von Hilfsgütern haben sie vom Flugzeugeigentümer dafür Geld bezogen, dass sein Flugzeug benutzt wurde.

Also eine Kickback-Zahlung, bei der ein überhöhter Preis in Rechnung gestellt wird, von dem der Auftraggeber dann einen Teil verdeckt zurückerhält.
Genau. Und das ist für die Uno nicht unüblich. Wir sind also in einer unangenehmen Situation. Denn wir brauchen die Uno – das sehen wir ja gerade wieder in Thailand. Wer anders wäre in der Lage, dort mit der nötigen Legitimität einzugreifen und sich zwischen die Fronten zu stellen? Allerdings ist die Uno äusserst anfällig für Missbräuche wie solche Kickback-Zahlungen. Beim *Oil-for-Food*-Programm kam hinzu, dass die Uno vollkommen überfordert war: das Welternährungsprogramm, die Weltgesundheitsorganisation, das Uno-Entwicklungsprogramm. Im Grunde haben alle versagt, weil sie schnell helfen wollten und dabei zuwenig beaufsichtigt wurden. Mit Blick auf das Erdbeben in Haiti sollte uns das zu denken geben.

Ich möchte gerne einen Vergleich zwischen Wirtschaftssanktionen und restriktiver Drogenpolitik ziehen. Beide tragen dazu bei, dass der Schwarzmarkt und die organisierte Kriminalität zunehmen.
Man muss sehen, dass Wirtschaftssanktionen gegenüber einer militärischen Intervention das vergleichsweise mildere Mittel sind. Daher würde ich sie nicht mit den Restriktionen beim Drogenhandel vergleichen. Aber Wirtschaftssanktionen laden dazu ein, umgangen zu werden. Das ist klar. Das Problem beim Irak-Embargo war ja, dass die Sache nicht dicht war, weil die Nachbarn systematisch bereit waren, es zu unterlaufen. Selbst die USA haben Öl geschmuggelt: die CIA hat es illegal Saddam Hussein abgekauft, um mit dem Gewinn des Weiterverkaufs hohe Militärs im Irak bestechen zu können.

Macht alles wenig Hoffnung auf einen Erfolg der aktuellen Sanktionen gegen den Iran, mit denen Ahmadinedschad am Bau der Atombombe gehindert werden soll.
Wenn man den Iran wirklich dazu zwingen möchte, seine Atompolitik zu ändern, dann müsste man weltweite Wirtschaftssanktionen ergreifen. Und dabei müsste man sich vorher im klaren sein, wie Russland und China sich verhalten. Und zwar nicht nur, wie sie im Konferenzraum zu solchen Massnahmen stehen, sondern ob sie bereit sind, zu schmuggeln und zu schmieren. Da stimmt Ihr Vergleich, den Sie vor einigen Momenten gemacht haben: in solchen Situationen entsteht ein Schwarzmarkt. Dazu braucht es nicht einmal das organisierte Verbrechen, da genügen die offiziellen Stellen. Sehr oft ist es auch so, dass man im voraus genau weiss, wer das Embargo umgehen wird. Doch man ist nicht bereit, gegen diese Leute vorzugehen. Vor allem nicht gegen die eigenen grossen Firmen.

Klingt alles nach reiner Fassadenschieberei. Heisst das auch, dass Wirtschaftssanktionen Wirkung haben könnten, wenn bloss der politische Wille da wäre?
Nehmen wir Südafrika zu Zeiten des Apartheidregimes als Beispiel. Da hatte man ein Waffenembargo beschlossen und, da man es ernst meinte, auch weitergehende Vorschriften veranlasst. Trotzdem sind die Waffen weiter nach Südafrika gekommen.

> Die Uno ist ein schwerfälliger Apparat, der zum grossen Teil von Beamten betrieben wird, die entweder unfähig sind oder korrupt.

Frankreich etwa hat Panzer, Flugzeuge, Helikopter, Kleinwaffen unbesorgt weitergeliefert, indem das Ganze über Portugal abgewickelt wurde. Dort wurden die Waffen auf Schiffe verladen, nach Moçambique gebracht, und dann gingen sie illegal über die Grenze. Solche Wege finden sich immer.

Das war wohl schon damals bekannt. Warum wurden keine Konsequenzen gezogen?
Wenn man die Konsequenz gezogen hätte, die beteiligten Firmen zu schliessen, dann hätte das dramatische Konsequenzen für die jeweilige nationale Wirtschaft gehabt, wie für die grossen Waffenproduzenten in Frankreich oder die Banken in Luxemburg. Solange man solche Konsequenzen nicht ziehen mag, da haben Sie vollkommen Recht, werden Embargos umgangen.

Was mich interessiert, ist die Frage, ob die Umgehung des Embargos von vornherein mit einkalkuliert wird, was ja hiesse, dass die Entscheidung für ein Embargo vor allem als ein symbolischer oder theatralischer

Akt verstanden wird, der zeigen soll, dass man zum äussersten, also zum Krieg, bereit wäre.
Wenn man nicht bereit ist, sein Arsenal gegen die Leute einzusetzen, die das Embargo umgehen: ja. Nehmen wir den Balkankonflikt. Da hat man genau gewusst, dass Herr Kashoggi Waffen liefert. Und man hat auch gewusst, wo er sich rumtreibt. Man hätte ihn verhaften und seine Geschäfte unterbinden können. Herr Kashoggi hatte fast etwas von Dr. No. Er war ein einzelner Bösewicht, der alle auf seine Burg einlud und wahnsinnige Geschenke machte. Den hätte man mit einem einzelnen Agenten ausser Gefecht setzen können. Doch das hat man nicht getan.

Das und das hätte *unterbunden, der und der* hätte *festgesetzt werden können. Sie verwenden immer wieder den Konjunktiv. Gibt es Beispiele, wo man wirklich eingegriffen hat?*
Die USA haben zum Beispiel lange zu verhindern versucht, dass das Kuba-Embargo umgangen würde. Sie haben Geld eingezogen, wenn sie davon ausgehen konnten, dass es in Kuba landen würde, oder sie haben Firmen zur Rechenschaft gezogen. Etwas Ähnliches passiert auch im Iran. Die USA haben es geschafft, dass sich sämtliche an den amerikanischen Börsen kotierten grösseren Banken und Firmen hüten, mit dem Iran Geschäfte zu machen.

Da nach wie vor die Strafverfolgung im Korruptionsbereich schwächlich ist, gerade weil es um die Kriminalität der Mächtigen geht, sind funktionierende Medien wichtig.

An Tricks, dennoch die Finger heimlich im Spiel zu haben, wird wohl kaum Mangel sein.
Auch das stimmt. Wenn sich die grossen Firmen zurückziehen, dann treten die Trader auf den Plan. Über Firmen wie die Zuger Glencore wurden während des Irak-Embargos zeitweise bis zu zwei Drittel des gesamten Ölvolumens gehandelt.

Und die grossen Firmen versteckten sich im Hintergrund.
So ist es. Allerdings ist nachträglich dennoch herausgekommen, wie effektiv die internationalen Ölfirmen hinter den Kulissen gehandelt haben. Das wurde für diese dann sehr unangenehm.

Genügend unangenehm, dass die internationalen Ölfirmen in Zukunft anders handeln würden?
Ich glaube, dass die Verantwortlichen dieser Firmen davon ausgegangen waren, dass nie bekanntwerden würde, was sie hinter den Kulissen so taten. Das wird auch aus den Bankunterlagen deutlich; da gibt es viele offen inkriminierende Äusserungen.

Worauf ruhte diese Zuversicht?
Man hat an das Bankgeheimnis geglaubt. Und man war auch etwas naiv. Doch hier hat sich, wie schon erwähnt, in den letzten 10, 20 Jahren sehr viel verändert. Der Schirm, den man mit den liechtensteinischen Anstalten geschaffen hat, ist inzwischen nicht mehr dicht, das Bankgeheimnis gilt nicht mehr in dem Masse wie früher. Wir haben kürzlich nur drei Wochen gebraucht, um zu wissen, wer hinter diesen ganzen liechtensteinischen Anstalten steht und dann alle Treuhänder vorgeladen.

Die Aufweichung des Bankgeheimnisses und der Wegfall des Kalten Krieges sind zwei der Gründe, die Sie für die Abnahme der Korruption genannt haben. Doch die Welt wird sich weiter verändern. Es werden neue Finanzinstrumente entstehen, und es werden sich neue Fronten bilden.
Es ist interessant zu sehen, wie die Staaten sich neu positionieren und Länder wie die Drittweltländer sich in Szene zu setzen versuchen, so etwa Brasilien und die Türkei im Iran. Insgesamt glaube ich aber, dass die Korruption weniger wird.

Wie steht es um die Rolle der Medien? Wieviel kann der investigative Journalismus bewirken?
Da erwähnen Sie einen wichtigen Punkt. Da nach wie vor die Strafverfolgung im Korruptionsbereich schwächlich ist, auch und gerade weil es um die Kriminalität der Mächtigen geht, sind funktionierende Medien wichtig. Von diesen wurde viel Aufklärungsarbeit geleistet. Denken Sie an die Korruption beim Rüstungskonzern British Aerospace. Diese aufzudecken, war eine Herkulesarbeit der britischen Zeitung «The Guardian». Besorgniserregend ist, dass der investigative Journalismus an Kraft verliert, weil kein Geld mehr für Recherchen zur Verfügung steht. Ich war kürzlich an die Berkeley Graduate School of Journalism eingeladen, an einen Kongress mit gegen 300 investigativen Journalisten, die ein dramatisches Bild von der sich verschlechternden Lage der klassischen Medien und damit ihrer Möglichkeiten gezeichnet haben.

MARK PIETH, geboren 1953, ist Professor für Strafrecht und Kriminologie an der Universität Basel.

Seit 1990 ist er Präsident der OECD-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Von 2003 bis 2005 war er Mitglied des Unabhängigen Untersuchungskomitees der Uno für das Oil-for-Food-Programm.

Drohungen, Sanktionen, Anreize oder hohe Diplomatie. Egal, welche Saite angeschlagen wird, Nordkorea und Iran konnten bisher nicht vom Bau an der Atombombe abgehalten werden.

5 Sprich sanft und trage einen grossen Knüppel!

Dieter Ruloff

Warum brauchen Staaten überhaupt Waffen? Die Antwort ist einfach, zumindest auf den ersten Blick, und sie hat sich seit dem Altertum nicht wesentlich gewandelt. *«Neque quies gentium sine armis … haberi [quit]»* heisst es bei Tacitus: ohne Waffen sei die «Ruhe der Völker» nicht zu haben. Noch knapper hat es der spätantike Militärtheoretiker Vegetius Renatus in seinem Militärhandbuch «Epitoma rei militaris» im ausgehenden vierten Jahrhundert auf den Punkt gebracht – wer Frieden wolle, müsse sich auf den Krieg vorbereiten: *«si vis pacem, para bellum.»*

Hinter beiden Zitaten steckt etwas, das man als Logik der Abschreckung bezeichnen könnte. Der Gegner soll bei einem Angriff mit massivem Widerstand rechnen müssen, der die Kosten-Nutzen-Relation einer Militäraktion stark verschlechtert. Ob die durch Waffen erzeugte Abschreckungswirkung oder Dissuasion – wie man in der Schweiz üblicherweise formuliert – wirklich Sicherheit bringt, ist eine oft gestellte und in der Politikwissenschaft umstrittene Frage. Vermutlich liegt man richtig mit der Feststellung, dass in manchen Fällen Krieg nicht trotz, sondern wegen Rüstungsanstrengungen ausbrach, und dass unter anderen Umständen dieselbe Sicherheit auch mit weniger Waffen zu haben gewesen wäre. Doch Abrüstung ist schwierig. Staaten überlassen hier aus Gründen der eigenen Sicherheit dem potentiellen Gegner gerne den Vortritt – und wenn dieser nicht den ersten Schritt tut, passiert oft gar nichts.

Bei der Kontrolle von Nuklearwaffen wurde allerdings einiges erreicht, und die Drohung mit Wirtschaftssanktionen hat hierbei eine Rolle gespielt. Der 1968 geschlossene Vertrag über die Nichtweitergabe von Nuklearwaffen, auch Atomwaffensperrvertrag, Nichtverbreitungsvertrag oder kurz NPT *(non-proliferation treaty)* genannt, wäre ohne solche wohl nicht zustande gekommen.

Der Nichtverbreitungsvertrag ist ein ungleicher Vertrag, der die eine Seite diskriminiert, die andere privilegiert. Die einen behalten ihre Nuklearwaffen, mit dem vagen Versprechen, deren Zahl sukzessive zu reduzieren und sie irgendwann einmal ganz zu beseitigen. Die anderen verzichten sofort auf die Option nuklearer Rüstung; bei der weiterhin erlaubten zivilen Nutzung der Kernenergie wird ihnen geholfen, so Artikel IV des Vertrags.

Die Sowjetunion war bei Vertragsschluss in der Lage, dem von ihr kontrollierten Teil der Welt diese ungleichen Konditionen ohne weiteres aufzuzwingen; die USA mussten einigen Ländern der westlichen Welt und damaligen Neutralen mit Sanktionen drohen, namentlich mit einem Stop der Lieferung nuklearen Brennstoffs.

In der Schweiz trat Gustav Däniker, der spätere Divisionär und Stabschef Operative Schulung, in den 1960er Jahren für die atomare Bewaffnung ein; der Bundesrat blieb skeptisch. Schliesslich trat die Schweiz 1969 aus freien Stücken dem Atomwaffensperrvertrag bei, liess sich mit der Ratifizierung jedoch Zeit. Dies rief die USA mit dem Hinweis auf wirtschaftliche Konsequenzen auf den Plan, und der Atomwaffensperrvertrag wurde ratifiziert.

Wirken also Wirtschaftssanktionen, die ja meist leicht zu umgehen sind, am Ende doch? Die Forschung lässt vermuten, dass Staaten zumindest in der nuklearen Abrüstung noch am ehesten auf eine Mischung aus Sanktionsdrohung und Anreiz reagieren, beides in ausgewogener Dosierung und als Instrumente geschickter Diplomatie.* Die eine ohne die anderen bewirkt in der Regel wenig. Diplomatie ohne ernste Alternativen – wie etwa Sanktionen – im Hintergrund bleibt harmlos. *«Speak softly and carry a big stick!»* So erklärte der amerikanische Präsident Theodore Roosevelt seine aussenpolitischen Erfolge.

Sanktionen können allerdings auch das verschärfen, was sie zu verhindern versuchen. Wenn sie als Drohung oder gar Erpressung verstanden werden, erzeugen sie Widerstand: «Jetzt erst recht nicht!» Müssen die Sanktionsdrohungen dann der Glaubwürdigkeit wegen umgesetzt werden,

* Bernauer, Thomas und Dieter Ruloff (Hrsg.). The Politics of Positive Incentives in Arms Control. Columbia : University of South Carolina Press, 1999.

tragen alle Beteiligten nur Schäden davon, und die Sanktion ist als Instrument «verbraucht».

Anreize sind im Vergleich zu Sanktionen oft unpopulär, weil sie die eigentlich selbstverständliche Einhaltung von Regeln dennoch besonders belohnen, was als zuviel des Guten erscheint. Umgekehrt kann die Aussicht auf eine Belohnung unverantwortliches Verhalten überhaupt erst attraktiv machen: provozieren, nur um in den Genuss der Belohnung zu kommen. In diesem Falle sind Anreize kontraproduktiv, weil sie zu Erpressungsmanövern einladen. Die Wissenschaft bezeichnet dies als *moral hazard*.

Bei der Diskussion der Möglichkeiten und Grenzen von Sanktionsdrohungen wie auch von Anreizen hat die Abrüstungsdiplomatie viel Anschauungsmaterial zu bieten. Der Ernstfall nuklearer Weiterverbreitung trat mit dem Ende der Sowjetunion im Jahre 1991 ein. Da diese ihre Nuklearwaffen nicht nur auf dem Gebiet der russischen Föderation gelagert hatte, sondern auch in anderen Sowjetrepubliken, gab es mit einem Schlag drei zusätzliche Nuklearwaffenstaaten: Weissrussland, Kasachstan und die Ukraine. Mit ihrer Unabhängigkeit gerieten diese Länder über Nacht in den Besitz von Nuklearwaffen aus dem sowjetischen Erbe. Es brauchte Anreize in Form von Sicherheitsgarantien und finanziellen Hilfen, aber auch Hinweise auf negative Konsequenzen, um diese Länder zur Aufgabe ihrer geerbten Nuklearwaffen zu bewegen.

Dass Staaten zumindest in der nuklearen Abrüstung noch am ehesten auf eine Mischung aus Sanktionsdrohung und Anreiz reagieren, beides in ausgewogener Dosierung und als Instrumente geschickter Diplomatie.

Sehr viel schwieriger gestaltete sich die Lage in Nordkorea, einem weiteren vormaligen Klientelstaat der Sowjetunion. Diese hatte Nordkorea bei der zivilen Nutzung der Kernenergie geholfen, allerdings auch die Kontrolle über die Entwicklung ausgeübt und die Mitgliedschaft Nordkoreas beim Nichtverbreitungsvertrag erzwungen. Nach dem Ende der Sowjetunion war Nordkorea ohne Aufsicht.

Zunächst zeigte dieses Land guten Willen und liess seine Atomanlagen durch die Internationale Atomenergieagentur IAEA inspizieren – obschon die USA wegen der Weitergabe von Raketentechnologie Wirtschaftssanktionen gegen nordkoreanische Unternehmen verhängt hatten. Als die Kontrolleure der IAEA dann in Nordkorea auch noch Spuren heimlicher Abzweigung von Plutonium bei der Wiederaufbereitung nuklearen Brennstoffs entdeckten, brach die Krise offen aus, und Nordkorea drohte mit dem Rückzug aus dem Nichtweiterverbreitungsvertrag. Zur kompletten Überraschung der USA schlug Nordkorea dann im Sommer 1993 in den laufenden Gesprächen einen Handel vor: Einstellung des Nuklearprogramms im Tausch gegen zwei (militärisch kaum nutzbare) Leichtwasserreaktoren und weitere Garantien sowie Verbleib im Nichtweiterverbreitungsvertrag. Nach längerem Hin und Her in den nachfolgenden Verhandlungen – inzwischen war Nordkoreas Diktator Kim Il Sung verstorben, sein Sohn Kim Jong Il musste sich erst als Nachfolger etablieren – kam dieses Geschäft im Oktober 1994 zustande. Die Welt atmete auf, die Krise schien entschärft, ohne Atombomben in den Händen eines unberechenbaren Despoten.

Die damalige amerikanische Regierung unter Präsident Clinton sah im Rahmenabkommen mit Nordkorea, dem *Agreed Framework*, einen grossen diplomatischen Erfolg und den Beweis der Wirkung positiver Anreize, nachdem Sanktionsdrohungen fruchtlos geblieben waren. Die oppositionellen Republikaner verstanden den Handel als Erpressung und als Belohnung der provokativen Politik Nordkoreas. In der Tat kam die Sache dann nicht recht vom Fleck. Die Ausschreibung der zwei Reaktoren erfolgte mit Verspätung 1998, und mit dem Bau eines der beiden begann man erst 2002. Schuld waren wohl die Schwierigkeit des Geschäfts an sich, vor allem aber das Misstrauen der einen wie der anderen Seite, von der Gegenseite hintergangen zu werden, sowie der parallel laufende Streit um das nordkoreanische Raketenprogramm.

Dabei führte Nordkorea insgeheim sein ursprüngliches Programm der Plutoniumgewinnung weiter, und als dies ruchbar wurde, brach der gesamte Tausch *de facto* in sich zusammen. Im Januar 2003 kündigte Nordkorea den Atomwaffensperrvertrag, 2006 unternahm das Land nach eigener Darstellung einen ersten Atomwaffentest, ein zweiter folgte 2009. Amerikanische Sanktionen konnten Nordkorea nicht davon abhalten, Raketentechnologie an interessierte Staaten wie Pakistan und Iran zu verkaufen.

Aktuell im Blickpunkt der Weltöffentlichkeit stehen die Anstrengungen des Irans zur Anreicherung von Uran, nach eigenem Bekunden zu rein zivilen Zwecken, was gemäss Artikel IV

des Atomwaffensperrvertrags erlaubt sein sollte, so zumindest die iranische Deutung. Doch die Menge und der angestrebte Grad der Anreicherung sprechen eine andere Sprache. Einblicke in das Denken der iranischen Führung bot jüngst ein Fernsehinterview von Antonia Rados mit dem iranischen Präsidenten Ahmadinedschad. Wo denn das Problem sei, fragte der iranische Präsident. Selbst wenn der Iran ein paar wenige Nuklearwaffen besässe, die USA hätten davon immer noch Tausende! Iran ist zwar immer noch Mitglied des Nichtverbreitungsvertrags, hält als Nichtnuklearmacht dessen Regeln aber offenbar für ungerecht. Die USA ihrerseits haben den Iran seit der Besetzung der amerikanischen Botschaft vor jetzt über 30 Jahren mit Wirtschaftssanktionen belegt, allerdings ohne viel Erfolg; der Iran kann diese Sanktionen mühelos umgehen.

«Kluge» Sanktionen *(smart sanctions)* sollen nun Bewegung in die Sache bringen. *Smart sanctions* sind Massnahmen, die sich gezielt gegen verantwortliche Personen, Unternehmen und Organisationen richten. Vor allem sollten sie keine Kollateralschäden in der weiteren Bevölkerung verursachen. Immer wieder genannt werden hier Reisebeschränkungen für hohe Exponenten der Regierung, das Einfrieren von Guthaben und ein Embargo für hochentwickelte industrielle Produkte, die der Iran für sein Projekt der Urananreicherung benötigt. Damit *smart sanctions* auch nur die geringste Aussicht auf Erfolg haben, müssten möglichst viele Staaten mitziehen, also auch China und Russland. Gleichzeitig wirbt Präsident Obama mit Gesprächen und möglichen Belohnungen, redet der kompletten nuklearen Abrüstung das Wort, verspricht Staaten ohne Nuklearwaffen, nie solche gegen sie einzusetzen. Der Iran hingegen sieht sich als Nuklearwaffenstaat *in spe* durch diese Erklärung wiederum implizit bedroht und durch Sanktionen erpresst.

Am Ende stellt sich die Frage, wie gefährlich Nuklearwaffen überhaupt sind und ob sich das Drama um diese – mit Drohungen, Sanktionen, Anreizen und hoher Diplomatie – überhaupt lohnt. Sind Nuklearwaffen nicht Fossile der zum Glück untergegangenen Welt des Kalten Krieges, militärisch nutzlos, eigentlich eine blosse Last? Nuklearwaffen wurden nur zweimal eingesetzt, 1945 von den USA je einmal gegen Hiroshima und Nagasaki. Die Supermachtkonfrontation der Nachkriegszeit relativierte die militärische Bedeutung von Nuklearwaffen dann jedoch drastisch.

Zwar schuf die Atombombe bis in die Zeiten der amerikanisch-sowjetischen Annäherung unter Reagan und Gorbatschow ein prekäres Gleichgewicht des Schreckens und sicherte damit den «langen Frieden» der Nachkriegszeit, wie ihn der amerikanische Historiker Lewis Gaddis genannt hat. Rasch wurde allen Nuklearmächten allerdings auch klar, dass Nuklearwaffen keinen eigentlichen militärischen Wert besitzen, weil sie nicht ohne geradezu apokalyptische Folgen eingesetzt werden können. Gegen die Drohung mit und den Einsatz von Nuklearwaffen im Krieg entwickelte sich eine Art Tabu, das bis heute von keinem Staat gebrochen wurde. Ob dieses Tabu in einer Welt mit sehr vielen Nuklearmächten und zwischen diesen wachsenden Konflikten Bestand hätte, muss aber bezweifelt werden. Das *annus horribilis* der jüngsten Geschichte, das allen Betrachtern schlaglichtartig die Gefahren einer Welt mit vielen Nuklearmächten klarmachte, war zweifellos 1998, als Indien und Pakistan an den Rand einer nuklearen Konfrontation gerieten.

Smart sanctions sind Massnahmen, die sich gezielt gegen verantwortliche Personen, Unternehmen und Organisationen richten. Vor allem sollten sie keine Kollateralschäden in der weiteren Bevölkerung verursachen.

Bei den grossen Mächten geht der Trend weg von den Nuklearwaffen. *Prompt Global Strike*, das aktuelle Programm der USA zur Schaffung weitreichender, extrem genauer und schneller konventioneller Vernichtungskapazität, soll Teile ihres nuklearen Arsenals ersetzen und, im Gegensatz zu diesem, in den lokalen Kleinkriegen des 21. Jahrhunderts auch tatsächlich einsetzbar sein.

Vorbei ist das Zeitalter der Nuklearwaffen jedoch nicht. Das am 8. April 2010 in Prag unterzeichnete neuerliche START-Abkommen zwischen den USA und Russland bringt die Welt nur einen kleinen Schritt weiter bei der Anstrengungen, die Atomwaffen zu beseitigen. Die Probleme mit der Durchsetzung der Regeln des Nichtverbreitungsvertrags werden wohl bleiben. Der Einsatz von Wirtschaftssanktionen hat bislang dabei nicht immer geholfen.

DIETER RULOFF, geboren 1947, ist Professor für Internationale Beziehungen an der Universität Zürich.

Die Castro-Brüder sind noch immer an der Macht. So gesehen, ist das US-Embargo gegen Kuba gescheitert. Doch während der vergangenen 50 Jahre verfolgte das Embargo eine Reihe weiterer Ziele – einige von ihnen durchaus mit Erfolg.

6 Das Embargo bleibt, die Zwecke gehen

Stephen Wilkinson

«Es ist paradox. Der vordergründige Misserfolg von Sanktionen ist oft eine unumgängliche Begleiterscheinung von deren faktischen Erfolgen.»

M.S. Daoudi & M.S. Dajani, 1983

Das Embargo der Vereinigten Staaten gegen Kuba dauert nun schon fast fünf Jahrzehnte. Sanktionsgegner waren optimistisch, dass unter Präsident Obama eine Ära der Annäherung beginnen würde. Doch schon bald wurde es klar, dass er gegenüber Havanna zu bloss minimalen Korrekturen fähig sein würde. Kuba bleibt auf der amerikanischen Liste der Schurkenstaaten, das Handelsembargo wurde erneuert und amerikanischen Touristen der Besuch der Insel weiterhin verwehrt.

Wissenschafter und Politiker sind sich weitgehend darin einig, dass die Sanktionen gegen Kuba kontraproduktiv seien. Und doch überleben sie. Die frühere amerikanische Aussenministerin Madeleine Albright fasste kürzlich den allgemeinen Konsens dahingehend zusammen, die USA benötigten *«eine Politik, die frei ist vom politischen Gezänk des letzten halben Jahrhunderts. Das Embargo mag einst einen Zweck erfüllt haben, doch hat es seine Nützlichkeit überlebt. Es hat zurzeit keine internationale Unterstützung und erbringt kaum etwas, ausser einer bequemen Rechtfertigung Havannas für seine Unterdrückungspolitik. Die Vereinigten Staaten haben keine Berechtigung, Kubas Zukunft zu diktieren, und derbe Versuche, dies zu tun, werden nur diejenigen im Innern Kubas sabotieren, die für Demokratie und Menschenrechte kämpfen.»*[1]

Albright geht in ihrer Einschätzung davon aus, Ziel der Sanktionen sei es, das kommunistische Regime zu stürzen und durch ein anderes zu ersetzen. Aber ist dies unbedingt der Fall? Könnte es im Drunter und Drüber der amerikanisch-kubanischen Beziehungen nicht sein, dass der vermeintliche Misserfolg des Embargos tatsächlich Zeichen seines Erfolgs ist? Das Embargo mag zwar darin gescheitert sein, das Regime zu stürzen. Aber könnte es dabei nicht anderen, subtileren, aber nicht minder wichtigen Zielen dienen?

In «Economic Statecraft» (1985) bemerkt David A. Baldwin scharfsinnig, dass die Embargogegner dazu neigten, Mittel und Ziele der amerikanischen Kuba-Politik zu vermengen. Gemäss der Helms-Burton-Akte von 1996 ist es das gegenwärtige Ziel der USA, das kommunistische Regime in Kuba durch ein liberales Mehrparteiensystem und freie Marktwirtschaft zu ersetzen. Aber dies entsprach nicht immer den amerikanischen Absichten, noch war das Embargo das einzige eingesetzte Mittel.

Vernachlässigen wir kurz die Mittel. Die amerikanische Kuba-Politik verfolgt zwei Hauptziele: Entmachtung und Eindämmung. In der frühen Phase der Konfrontation, von 1960 bis 1963, zielte die Politik darauf, Fidel Castro zu stürzen. Von 1964 bis 1991, war Eindämmung das Ziel. Nach 1991 verschob sich das Gewicht wieder in Richtung Regimewechsel. Zu keinem Zeitpunkt hatten die USA jedoch vor, sich mit dem Regime zu arrangieren und in Havanna einen Reformprozess anstelle einer Regimeablösung anzustossen.

In der ersten Periode, von 1960 bis 1963, wurde zum Sturz Castros eine ganze Palette von Mitteln angewendet, unter denen Wirtschaftssanktionen nur eines waren und zu denen die Landung in der Schweinebucht sowie Sabotageakte und Attentatsversuche gehörten. Als Präsident Eisenhower 1960 der CIA den Befehl zur Vorbereitung der Landungsaktion gab, umfasste der Auftrag vier Castros Sturz verfolgende Punkte: erstens den Aufbau einer ausserkubanischen vereinten politischen Opposition gegen Fidel Castro; zweitens Schaffung eines Propagandaprogramms samt Medienorganisation zur Verbreitung von Anti-Castro-Propaganda inner- und ausserhalb der Insel; drittens Gründung und Ausrüstung eines Untergrundwiderstands auf der Insel; und viertens Aufstellen einer paramilitärischen Kraft ausserhalb Kubas.[2]

Gleichzeitig kürzte Eisenhower den Import kubanischen Zuckers und begann mit Handelssanktionen als Nebenschauplatz in der Gesamtstrategie zum Sturz Castros. Denn wie der damalige amerikanische Aussenminister Dean Rusk dem britischen Premierminister Harold Macmillan offen erklärte, verfolgten die Sanktionen in Tat und Wahrheit ein anderes Ziel, nämlich Castro in die Arme der Sowjetunion zu treiben, um es

später den USA leichterzumachen, kriegerischere Methoden zu rechtfertigen.[3]

Die amerikanischen Zielsetzungen änderten sich mit dem Scheitern der militärischen Versuche zum Sturz des Regimes. Nach Beilegung der Kubanischen Raketenkrise 1962 fanden sich die USA mit der Unmöglichkeit einer Invasion ab, da sich die Sowjetunion zur Verteidigung Kubas um jeden Preis verpflichtet hatte. Die amerikanische Strategie verlegte sich nunmehr auf Eindämmung, und demgemäss wurde das Embargo zum Hauptinstrument.

Gegner des Embargos übersehen gerne dessen Ziele, wie Unterstaatssekretär George Ball sie 1964 formuliert hat:

- Beschneidung des Willens und der Fähigkeit des kubanischen Regimes zum Export von Revolution und Gewalt in andere amerikanische Staaten;
- dem kubanischen Volk und den einzelnen Teilen des Machtapparats klarzumachen, dass das jetzige Regime unfähig ist, ihren Interessen zu dienen;
- der Bevölkerung in den amerikanischen Republiken vor Augen zu führen, dass es für den Kommunismus in der westlichen Hemisphäre keine Zukunft gibt;
- für die Sowjetunion die Kosten des Unterhalts eines kommunistischen Aussenpostens in der westlichen Hemisphäre in die Höhe zu treiben.

Dies ist der Grund für Albrights Aussage, dass das Embargo einst einen Zweck erfüllt haben möge, jedoch inzwischen ausgedient habe. Denn mit dem Ende des Kalten Krieges 1991/92 waren die genannten vier Ziele (mit Ausnahme evtl. des zweiten) entweder erreicht oder inaktuell geworden. Was Albright jedoch zu erwähnen unterlässt, ist der Umstand, dass das Ziel der USA während ihrer Amtszeit in den 90ern wieder auf Sturz des Castro-Regimes umgelegt und das Embargo genau deswegen erneut verschärft wurde.

Befürworter des Embargos argumentieren, dass der Wirtschaftsboykott Kubas in Tat und Wahrheit 1991 durch den Zusammenbruch des Comecon ausgelöst worden sei, das vorher das sozialistische System in Kuba gestützt und dafür gesorgt hatte, dass das amerikanische Embargo wenig oder keine Wirkung zeitigte. Erst nach der Comecon-Auflösung vermochten die amerikanischen Sanktionen das Regime wirksam zu unterlaufen und Voraussetzungen für einen Systemwechsel zu fördern.

Mit dem Argument, dass die Sanktionen nun eine Chance hätten zu funktionieren, verlängerten und verschärften die USA die Wirtschaftsblockade und zwangen Drittländer und deren Firmen zur Beachtung des Embargos. Am Ausgang stand die Cuban-Democracy-Akte von 1992 und die Helms-Burton-Akte von 1996. Beide Gesetze deklarieren als Ziel der amerikanischen Politik, *«demokratischen Wandel und eine freie Marktwirtschaft»* herbeizuführen. Insbesondere die Helms-Burton-Akte macht solchen Wandel zur Bedingung der Aufhebung des Embargos. Präsident Obama ist somit vom Kongress zur Weiterführung des Embargos angehalten, solange Bedingungen wie die Entmachtung der Castro-Brüder und die Auflösung der Kommunistischen Partei nicht erfüllt sind.

Dass es hier um den Zweck und nicht um die Mittel geht, wird daran deutlich, dass die Wirtschaftssanktionen nicht die einzigen Instrumente sind, die eingesetzt werden. Denn Subversion, von Eisenhower 1960 genehmigt, kommt noch immer zum Einsatz. Es ist nicht das Embargo allein, unter Ausklammerung aller anderen Mittel, dem die Nichterreichung des gesetzten Ziels zur Last gelegt werden kann. Die tatsächliche Frage der Kritiker sollte daher lauten: Ist nicht das Ziel eines Umsturzes an sich unrealistisch?

Albright lässt etwas davon anklingen, wenn sie davon spricht, dass das Embargo *«diejenigen sabotiet, die innerhalb Kubas für die Demokratie arbeiten»*. Implizit sagt sie damit, eine Möglichkeit zur internen Reform bestehe, die jedoch durch die Härte der aktuellen Politik abgewürgt werde. Hier steckt die Crux des Problems. Sich mit Kuba einzulassen, bedeutet *ipso facto* eine Anerkennung des aktuellen Regimes. Mit den Castros zu verhandeln impliziert, dass diese sich zu Reformen veranlasst sehen und damit an der Macht halten könnten. Solches jedoch ist Anathema für die kompromisslosen Kuba-Amerikaner, die in Florida noch immer politisch mächtig sind und die im ersten Amtsjahr Obamas hartnäckig daran arbeiteten, ein Tauwetter zu verhindern. Im Sinne dieser Gruppe sollten die USA idealerweise Kuba besetzen und deren Angehörige selbst wieder in ihre Land- und Besitzrechte einsetzen, deren sie infolge von Fidel Castros Nationalisierungen verlustig gegangen waren. Da dies aus offensichtlichen Gründen nicht drinliegt, sehen sie sich darauf beschränkt, die Sanktionen so hart wie möglich zu halten.

Die beiden Autoren M.S. Daoudi und M.S. Dajani bemerken 1983 in ihrer Studie über Sank-

> Während Embargos darin scheitern, den Niedergang von Regimes zu bewirken, können sie verschiedene andere, symbolische und emotionale, Funktionen erfüllen.

1) Albright, Madeleine. Memo to the President Elect. New York: HarperCollins, 2008

2) Rodríguez, Juan Carlos. The Bay of Pigs and the CIA. Melbourne: Ocean Press, 1999

3) Hershberg, James G. «Their Men in Havana: Anglo-American Intelligence Exchanges and the Cuban Crises 1961–1962». In: Intelligence and National Security 15.2 (2000)

tionspolitik, dass Sanktionen als alternative Gewalt vielleicht den angepeilten Zusammenbruch eines Regimes nicht zu schaffen, dagegen aber eine Reihe anderer wichtiger Funktionen zu erfüllen vermögen – einige davon symbolisch und emotional, doch alle massgebend im Falle der Beziehungen USA–Kuba.[4]

Deren eine ist es, Schaden zuzufügen. So wird die kubanische Wirtschaft durch den hervorgerufenen Mangel und die Auslagen zu dessen Verringerung schwer beeinträchtigt. Kuba selbst beziffert die Kosten des Embargos auf 93 Milliarden Dollar und begründet damit die Nichtbedienung seiner Auslandsschuld. [5]

Eine weitere Funktion besteht in der Bekundung moralischer Entrüstung – im Falle Kubas über die vorgeworfenen Menschenrechtsverletzungen, aber auch über die Frechheit, im Gefolge der Revolution 1959 den Besitz amerikanischer Bürger verstaatlicht zu haben.

Und schliesslich ist das Embargo ein ungebrochener Ausdruck des Missfallens über all das Tun eines widerborstigen und ungehorsamen Untergebenen – und über alle, die ihn anerkennen und Handel mit ihm treiben. Es wurde daher mehrfach argumentiert, die Helms-Burton-Akte sei ein Ausdruck der Monroe-Doktrin – gemäss der jede Einmischung von Nichtamerikanern auf dem amerikanischen Kontinent nicht toleriert werden darf – und als solcher ebensosehr auf Europa wie auf Kuba selber gemünzt.

Damit verknüpft, sind emotionale Bedürfnisse zu befriedigen. Die Supermacht muss zeigen, dass sie etwas unternimmt, um in ihrem Hinterhof für Disziplin zu sorgen. Das Embargo schützt ausserdem Washingtons Ruf als regionalen Hegemons. Gemäss David Baldwins «Economic Statecraft» *«[bedrohte] das Eindringen eines ‹kommunistischen Aussenpostens› in die Hemisphäre das weltweite Image der USA, ungeachtet dessen, was sie taten oder nicht taten. Nichts zu tun, hätte die USA etwas von ihrem Ruf als tatkräftige Macher gekostet».*

Das Embargo entlastet die amerikanische Regierung von innenpolitischem Druck – speziell in Wahljahren. Die Anti-Castro-Lobby in Florida mag gespalten sein und einiges von ihrem stählernen Griff verloren haben. Aber ohne Frage ging die Verschärfung des Embargos in den 1990er Jahren auf den Druck dieser Wählerschaft zurück, die geschickt ihr Stimmengewicht in einem wertvollen *swing state* zu nutzen verstand.

Zu guter Letzt nimmt das Embargo symbolisch Rache. Es gibt wenig Zweifel daran, dass die amerikanische Kuba-Politik ein Element der Vergeltung aufweist. Fidel Castro gegenüber ist Vergebung ausgeschlossen für die Erniedrigung, die er Amerika zugefügt hat.

Mittelfristig schliesslich verfolgt das Embargo ein weiteres, verhülltes Ziel: Kuba soll als abschreckendes Beispiel für andere wirken – eine der Absichten von Unterstaatssekretär George Ball 1964. Das Kuba-Embargo soll zeigen, wo für die USA die Toleranz aufhört, und andere Staaten in der Region davor warnen, dem gleichen Pfad zu folgen.

Ist das US-Embargo gegen Kuba gescheitert? Das kubanische Regime ist zwar noch immer an seinem Platz, aber das System hat in den 1990er Jahren einen Wandel durchgemacht. Dem Kollaps der Sowjetunion trug Kuba durch beschränkt liberalisierende Wirtschaftsreformen Rechnung, liess ausländische Kapitalinvestitionen zu und entspannte einiges im kommunistischen System. Eine gewisse Dosis privaten Unternehmertums wurde zugestanden sowie eine Lockerung der künstlerischen und religiösen Freiheit. Die Meinung lässt sich vertreten, dass das Embargo diese Reformen notwendig gemacht habe. Wie auch immer – das kubanische Regime hat diese Änderungen vorgenommen, um zu überleben. Wenn dem denn so ist, dann spricht das mehr für die Beibehaltung der wirtschaftlichen Sanktionen als für deren Aufhebung.

Wie lange noch? Diese Analyse deutet darauf hin, dass das US-Embargo noch einige Zeit in Kraft bleiben dürfte; denn es erfüllt eine Reihe wichtiger symbolischer und emotioneller Bedürfnisse – auf beiden Seiten.

In einem gewissen Sinne lässt sich das Embargo als pathologisches Symptom verstehen. Beide Seiten projizieren jeweils ihre eigenen bösen Gefühle auf ihr Gegenüber. So kommt es zwischen den Gegnern zu einer symbiotischen Beziehung. Eine Aufhebung des Embargos, ohne glaubwürdigen Schritt in Richtung Umgestaltung des Regimes als Gegenleistung, wäre für die USA gleichbedeutend mit einer Niederlage. Doch für die kubanische Regierung wäre es ebenfalls eine symbolische Niederlage, den amerikanischen Forderungen nachzugeben, zwecks Belohnung durch Aufhebung der Sanktionen – eine klassische Sackgasse, und ohne einen ersten Schritt von einer der beiden Seiten wird es daraus keinen Ausweg geben.

Das Kuba-Embargo soll zeigen, wo für die USA die Toleranz aufhört, und andere Staaten in der Region davor warnen, dem gleichen Pfad zu folgen.

4) Daoudi, M.S. and M.S. Dajani. Economic Sanctions: Ideals and Experience. London: Routledge & Kegan Paul, 1983

5) Montesinos, Patricio. «Bloque de EEUU impide a Cuba asumir los pagos de su deuda externa». www.cubadebate.cu, 29. Sep. 2008 30. Mai 2010

STEPHEN WILKINSON ist Direktor des Centre for Carribean and Latin American Research and Consultancy an der London Metropolitan Universität.

Der vorliegende Text wurde aus dem Englischen von Florian Rittmeyer übersetzt.