

Gebern, die durch steigende Anforderungen aus aller Welt längst an die Grenzen ihrer Möglichkeiten gekommen sind, um Hilfsleistungen an Länder nachsuchen, die bei entsprechender Verwendung ihrer eigenen Ressourcen auf solche Hilfe nicht angewiesen wären. Abgesehen von einem Beispiel betreffend Restjugoslawien, wo die Sanktionen es Belgrad nicht gestatteten, Weizenüberschüsse zu exportieren, um Medikamente und andere Güter humanitärer Versorgung einzukaufen, stellt sich das Problem vor allem in Irak. Der Sicherheitsrat hat dies erkannt und mehrmals Resolutionen verabschiedet, die einen begrenzten und überwachten Verkauf von irakischem Öl zum Zwecke des Einkaufs humanitärer Versorgungsgüter gestatten. Dies wäre ein interessantes Modell für die Lösung. Leider sah sich die irakische Regierung lange nicht in der Lage, auf das Angebot einzugehen, bis es dann doch zu dem Abkommen vom 20. Mai 1996 kam. Trotz ihrer Erklärungen lassen sich über die wahren Gründe des Zögerns nur Mutmaßungen äußern. Es mag sein, daß die Regierung befürchtete, ein solches System werde die angestrebte Aufhebung der Wirtschaftssanktionen weiter hinausschieben. Der Sicherheitsrat hat den Ölverkauf zusätzlich mit Bedingungen und Leistungen (Reparationen an die Opfer der Aggression, unabhängige Verwendung der Erlöse in den kurdischen Provinzen, Erstattung der Kosten des Sanktionsregimes und so weiter) verbunden, die es der Regierung möglich machte, das Angebot unter Hinweis auf die darin enthaltene Verletzung der Souveränität abzulehnen, während die amerikanische Regierung jede Verhandlung über die Bedingungen des Ölhandels generell ausschloß. Der Vorgang bietet sicher einen Denkanstoß für künftige Fälle, und das Urteil über ihn bleibt der Geschichte überlassen.

DIE SANKTIONENDEBATTE IN DER GESCHICHTE

Ein deutscher Schlager der Nachkriegszeit behauptet zu wissen, was der Angebeteten fehlt, nämlich »ein Mann, der Dir keine Märchen erzählt«. Das ist natürlich eine schlichtweg unmenschliche Forderung. Aber seit Thukydides gibt es Historiker, die ähnliches vertreten. Wie wir wissen, ist die geschriebene Geschichte im allgemeinen die der Sieger. Doch hat jede Epoche auch ihren Hochhuth.

Das läßt sich für die Sanktionen schon an dem ersten historisch belegten Fall nachweisen, dem Edikt des Perikles gegen die Stadt Megara. Der dichterischen Freiheit des Komödienautors Aristophanes blieb es überlassen, dessen Problematik aufzuzeigen: danach sind die megarischen Sanktionen nicht der letzte Schritt zur Vermeidung des Krieges, sondern ein entscheidender Schritt zum Kriege hin gewesen. Athen hatte die Entführung von drei Frauen zum Anlaß genommen, über Megara Wirtschaftssanktionen nach Art der späteren Kontinental Sperre zu verhängen, mit katastrophalen Folgen für die Bevölkerung dort. Die Stadtväter wandten sich in ihrer bitteren Not an die Spartaner, deren wiederholte Intervention bei den Athenern allerdings nicht zum Erfolg führte. Nach der Schilderung in seinem Frühwerk »Die Acharner«, sieben Jahre nach dem Sanktionsdekret und in einer Phase der militärischen Überlegenheit Athens geschrieben, sieht Aristophanes in dem Bestehen auf den Sanktionen den Grund für das Ausbrechen des Peloponnesischen Krieges; und er erwähnt auch, daß es durchaus strittig war, ob die Maßnahmen der Athener richtig und rechtmäßig gewesen sind. Bei Thukydides liest sich das anders, und so bleibt offen, was der Wahrheit näher kommt: die fabulierende Schilderung des Dichters oder der Bericht des Historikers, der die Sanktionen nur am Rande erwähnt.

Seither läßt sich die Sanktionsdebatte in der Geschichte vielfältig nachweisen, bis hin zu dem Prinzipienstreit zwischen Woodrow Wilson (der automatische und entschiedene Sanktionen durchsetzte) und dem jungen John Foster Dulles (der für vorsichtige und mehr im symbolischen Bereich liegende Anwendung eintrat) in der

Unmenschliche Embargos

Nichts anderes als eine Chiffre für die unipolare Welt unserer Tage ist die vielbeschworene »neue Weltordnung«. Angesichts der gegenwärtigen Kräfteverhältnisse ist der Sicherheitsrat kaum mehr als der Notar amerikanischer Ziele und Wünsche. Dies wird im Fall des Embargos gegen Irak ganz besonders deutlich, das im Nachhinein einen Krieg verlängert und zu rechtfertigen sucht, dessen erklärtes Ziel darin bestand, ein Volk auf ein vorindustrielles Entwicklungsniveau zurückzubomben. Die Ungerechtigkeit dieser »Ordnung« liegt auf der Hand: Weder war die Türkei wegen der Invasion Zyperns noch war Israel wegen der Besetzung der arabischen Gebiete jemals Objekt einer vergleichbaren Härte. Umgekehrt ist die Zugehörigkeit zum amerikanischen Lager ein Ausweis der Tugendhaftigkeit. So konnte Syrien sich in aller Ruhe den Libanon einverleiben.

Die neue Weltordnung, so wie sie 1991 von Präsident Bush verkündet wurde, ist nur eine Verschleierung der amerikanischen Vorherrschaft. Dabei wird so getan, als ob der Norden den Süden nicht mehr bräuchte – ausgenommen sein Öl. Nördlich eines neuen Limes liegt das Reich der »Zivilisierten«, südlich davon leben die neuen Barbaren, die je nach Interessenlage auch ausgelöscht oder ausgehungert werden dürfen: Vietnam, Libyen, Kuba, Irak. Das auf Serbien und Montenegro reduzierte Jugoslawien findet, wiewohl nördlich des zeitgenössischen Limes gelegen, ebenfalls in dieser Reihe Platz. Denn Serbien ist orthodoxer Konfession, und im europäischen Unterbewußtsein existiert die alte christliche Identität des Mittelalters fort, die sich durch ihre Abgrenzung gegenüber dem Islam, aber eben auch gegenüber der byzantinischen Orthodoxie definierte. Strafverschärfend kommt hinzu, daß Jugoslawien sich in der Vergangenheit stets zur Bewegung der Blockfreien gerechnet hatte.

Diese neue Weltordnung wird mit Hilfe der quasi totalen Kontrolle der Information errichtet, was von der Trilateralen Kommission schon 1975 in ihrem Bericht »Krise der Demokratie« vorgedacht worden war. Der Golfkrieg hat die Fortschritte in der Medienkontrolle während der letzten zwei Jahrzehnte deutlich werden lassen; eine phantastische Manipulation der Öffentlichkeit wurde möglich, der man einen elektronischen Krieg als großes und vor allen Dingen »sauberes« Spektakel präsentierte (was von den Medien im Nachhinein durchaus eingestanden wurde, ohne daß dies sie im übrigen daran gehindert hätte, dieselben Fehler zu wiederholen). Die Techniken der Manipulation sind einfach: Der Feind muß möglichst rasch verteufelt werden; danach gibt es nur noch die Guten und die Bösen. Ist das bürgerliche Gewissen erst einmal chloroformiert, dann ist alles erlaubt – der Einsatz der militärischen Macht, aber auch die Anwendung dieser ganz besonderen Waffe, des Wirtschaftsembargos. Ich will hier trennen zwischen einem Embargo, das sich auf die Weitergabe von Waffen oder Technologie erstreckt, und dem wirtschaftlichen Embargo, das unmittelbar auf die Bevölkerung zielt. Letzteres muß bei seinem wahren Namen genannt werden: Kriegführung gegen die Schwächsten.

Denn *Wirtschaftsembargos sind vor allem grausam*. Sie betreffen Lebensmittel, Medikamente, Güter der Grundversorgung oder notwendige Ersatzteile zur Erhaltung der Infrastruktur, etwa der Wasserversorgung. Getroffen werden zuallererst die Schwächsten: Säuglinge und Alte, Kranke und Schwangere, überhaupt die ärmsten Schichten der Bevölkerung.

Wirtschaftsembargos sind institutionalisierter Rassismus. Im letzten Dezember veröffentlichte »Le Monde« einen Dreizeiler zu einem Bericht der FAO, in dem die Anzahl der irakischen Kinder, die seit 1990 infolge von Unterernährung oder fehlender ärztlicher Hilfe verstorben waren, auf 560 000 geschätzt wurde. Bis heute haben sich die prominenten Sachwalter der Humanität, die man regelmäßig im Fernsehen sieht, mit dieser Meldung nicht beschäftigt. Die Zahl wirft ein bezeichnendes Licht auch auf die selektive Empörung, die – jenseits von Objektivität und tatsächlichem Geschehen – zur neuen Kommunikationsgrundlage geworden ist.

Wirtschaftsembargos sind heuchlerisch, denn die Resolutionen des UN-Sicherheitsrats verschleiern die wirklichen Kriegsziele der USA. So wurde das Wirtschaftsembargo gegen Irak, dessen erklärter Zweck der Rückzug aus Kuwait gewesen war, durch die Resolution 687 vom 3. April 1991 mit einem neuen Ziel versehen: der Entwaffnung Iraks. Andere Entschließungen des Rates und Erklärungen seines Präsidenten haben als Vorwand gedient, um das Ende des Embargos hinauszuschieben. Dahinter steckt das System des »unmöglichen Beweises« oder häufig auch der direkten Provokation (so anläßlich der behaupteten irakischen Manöver an der Grenze zu Kuwait 1994 oder anläßlich des angeblichen Vorhabens einer Invasion Saudi-Arabiens 1995). In-

zwischen beruhigt der Sicherheitsrat auf wohlfeile Art das Gewissen der Gutgläubigen mit Resolutionen, durch die vorgeblich »die Leiden der Bevölkerung gelindert« werden sollen, so die Entschließungen 706 und 712 von 1991 sowie 986 von 1995 unter dem Motto »Öl für Lebensmittel«, auf die sich Irak nunmehr einlassen mußte. Aber der Verkauf von Erdöl im Wert von 1 Mrd Dollar pro Vierteljahr würde angesichts diverser Abzüge durch die UN nur 6,5 Dollar pro Kopf der irakischen Bevölkerung und Monat bedeuten.

Wirtschaftsembargos sind Bestandteil kalkulierter amerikanischer Strategie. Die Frage des Öls ist eng verbunden mit der Hegemonie des US-Dollars. Die Kontrolle der Erdölreserven der Welt, und insbesondere der Vorräte im Süden Iraks, ist ein strategisches Ziel der USA. Es geht um die Absicherung ihrer Verfügungsmacht über die Ölwanne auch im 21. Jahrhundert – eine Waffe, die sie seit den dreißiger Jahren durch die Kontrolle Saudi-Arabiens in der Hand haben. Die Kosten dieser strategischen Absicht zahlt neben Irak natürlich auch Libyen, das westlich von Suez der wichtigste Produzent leichten Erdöls ist und in der Nähe Europas liegt, welches von den USA als potentieller Konkurrent betrachtet wird. Für Washington gilt es zu verhindern, daß es direkte Beziehungen zwischen Europa und den Erdölförderländern gibt. In anderen Fällen einseitiger US-Embargos – Kuba, Vietnam – kommen andere Kalküle hinzu, vor allem innenpolitischer Art.

Überdies sind Wirtschaftsembargos ineffizient. Sie verstärken und unterstützen die bestehenden Regime, und die Völker scharen sich enger um ihre Führer. Keine der Führungseliten wurde durch ein Wirtschaftsembargo entmachtet. Diese Art der Kriegführung, die die Völker zu Geiseln macht, läßt die Herrschenden unbehelligt, fördert die Entstehung von Mafias, zerstört die sozialen Grundlagen für die Demokratie. Damit fördern die Wirtschaftsembargos das, was sie zu bekämpfen vorgeben: den Nationalismus, den Fundamentalismus, soziale, politische und kulturelle Regressionen, die auf dem Humus des Elends und der Erniedrigung gegenüber dem Westen gedeihen.

Dagegenhalten kann man nur, wenn man auch bereit ist, zunächst einmal die Voraussetzungen einer gerechten Ordnung zu schaffen, wie sie seinerzeit von den blockfreien Ländern eingefordert wurden. Das, was man in den siebziger Jahren »neue Weltwirtschaftsordnung« nannte und »neue Weltinformationsordnung« – Regime, die weniger einseitig abhängig und geprägt sind von den Ländern des Nordens –, ist noch immer aktuell. Die Lösung liegt in der Entwicklung und im Entstehen einer multipolaren Welt.

China und Japan werden vielleicht in einigen Jahrzehnten ein Gegengewicht zu den USA darstellen. In der Zwischenzeit kann nur ein europäisches Europa mit Rußland als Partner ein Gegengewicht zur amerikanischen Macht entstehen lassen und so einen tatsächlichen Pluralismus in der Handhabung der Weltprobleme sichern. Eine echte Weltordnung setzt voraus – solange die Charta der Vereinten Nationen nicht befolgt wird, die die Schaffung eines militärischen Oberkommandos der Weltorganisation vorsieht –, daß man wenigstens unterscheidet zwischen Urteil und Vollstreckung, zwischen Richter und Gendarm.

Nur in einer multipolaren, der tatsächlichen Vielfalt Rechnung tragenden Welt, die alle Zivilisationen gleichberechtigt einbezieht, wird eine gerechte Ordnung möglich sein, weil sie auf einem gegenseitigen Universalismus beruht: auf der Anerkennung durch alle, daß in der Kultur der anderen universelle Werte enthalten sind. Freilich bedarf jede Ordnung der Mittel, um sie zu erhalten. In dem hypothetischen Fall einer Ordnung, die auf Gerechtigkeit gründet, gehören zu ihrer Erhaltung auch gezielte Embargos und als letztes Mittel – im Falle offener und eindeutiger Aggression und damit legitimer Verteidigung – der Krieg. Aber unter einer Bedingung, nämlich daß zuvor alle Mittel der Diplomatie ausgeschöpft worden sind, und zwar mit dem ernsthaftem Willen zum Erfolg. Krieg darf wirklich nur das letzte Mittel sein. In der Realität ist dies selten der Fall. Das, was ich in Sachen Irak selbst miterlebt habe und wovon ich annehme, daß es in vielen anderen Fällen seine Parallelen findet, ist, daß dieser Friedenswille in Wahrheit nicht existiert hat. Vielmehr galt die Logik des Krieges von Anfang an.

Die Nationen Europas müssen vor aller Welt die unerträglichen Konsequenzen der Wirtschaftsembargos entschlossen verurteilen, denn es handelt sich um eine Form des Zwangs, die besonders abstoßend ist und deren inhumaner und exemplarischer Charakter im Falle Iraks sich leider für lange Zeit tief in das Gedächtnis der islamischen Völker eingraben wird. Die Aufhebung der Wirtschaftsembargos sollte Anliegen aller Bürger Europas sein, weil diese Waffe zutiefst unmenschlich ist – und weil Europa sich selbst nur treu bleiben kann, wenn es auch weiterhin für die universalistischen Werte eintritt.

Jean-Pierre Chevènement □

Völkerbundszeit und den Auseinandersetzungen um die Sanktionen gegen das Apartheidregime in der Geschichte der Vereinten Nationen. Die meisten Argumente in dieser Debatte folgen dem Gesetz von Ben Akiba. Manchmal ist es interessanter zu verfolgen, wer jeweils welche ins Feld führt, als wie sie formuliert werden. Was ein Vertreter der deutschen Wirtschaft wie Otto Wolff von Amerongen vor einigen Jahren gegen Wirtschaftssanktionen vorbrachte, kann man heute auch und gerade von Vertretern der humanitären Organisationen und betroffenen Staaten hören, die damals vehement umfassende Sanktionen gefordert hatten. Auch Politiker wandeln sich in ihren Ansichten: War Kanzler Helmut Schmidt Forderungen auch aus seiner Partei nach Wirtschaftssanktionen gegen das Südafrika der Apartheid nachdrücklich entgegengetreten, so schien dem Elder Statesman Schmidt unlängst die Verhängung von Zwangsmaßnahmen gegen die Militärregierung Nigerias durchaus erwägenswert.

Während die multilateralen Sanktionen der Vereinten Nationen durch die Charta deutlich legitimiert sind, wachsen die Bedenken gegen bilateral verhängte Wirtschaftssanktionen. Die Tendenz geht auf eine Monopolisierung des Sanktionsrechts bei den Vereinten Nationen hin; und es ist geradezu ein Grundmotiv der WTO, das Sanktionsinstrument des Handelskrieges zu überwinden und durch Verfahren der Schlichtung zu ersetzen. Jedenfalls ist das Interesse an weiteren Beispielen à la Kuba in allen Lagern denkbar gering; die Maßnahmen Washingtons gegen Havanna ziehen regelmäßig die Mißbilligung der Staatenmehrheit in der Generalversammlung nach sich.

Der Generalsekretär geht in seinem Positionspapier nicht auf die Frage der Zulässigkeit unilateraler Sanktionen ein. Er beschränkt sich auf die Sanktionen der Vereinten Nationen. Hier setzt er sich seit Jahren dafür ein, daß aus der Vorschrift des Art. 50 der Charta – der sich mit den Staaten befaßt, die »die Durchführung dieser Maßnahmen vor besondere wirtschaftliche Probleme stellt« – praktische Konsequenzen in Form der Anerkennung eines internationalen Aufopferungsanspruches gezogen werden. Das wird mit guten Gründen von zahlreichen Regierungen und einigen internationalen Organisationen gefordert. Das Problem liegt darin, daß eine einigermaßen gerechte Regelung dieser Art enorme Finanzmittel erfordern dürfte und es kaum realistische Chancen gibt, diese Mittel bei den reichen Ländern einzuwerben.

REFORM DER SANKTIONSREGIME

Der Generalsekretär schlägt in seinem Positionspapier einen »Mechanismus« vor, der in Wahrnehmung der fünf dort genannten Funktionen für eine Qualifizierung des Sanktionensystems sorgen soll. Im Kern geht es darum, dem »stumpfen« Instrument der Sanktionen eine Möglichkeit zur Feineinstellung zu schaffen. Die vorliegenden Erfahrungen erlauben es nicht mehr, von bedauerlich »unbeabsichtigten« Wirkungen der Sanktionen zu sprechen, wie das im diplomatischen Jargon noch immer üblich ist. Vor allem soll sich der Sicherheitsrat von vornherein und laufend ein Bild von den Auswirkungen seiner Beschlüsse machen. Wenn das gelingt, wird die Analyse, wie sie auch von der von Qureshi und von Weizsäcker geleiteten Unabhängigen Arbeitsgruppe über die Zukunft der Vereinten Nationen gefordert wird, entscheidend zur Auswahl unter den Sanktionen beitragen.

Die in Art. 41 genannten Sanktionsmaßnahmen sind nicht als abschließende, sondern als beispielhafte Aufzählung formuliert. Neben den dort erwähnten Bereichen von Wirtschaft, Kommunikation und diplomatischen Beziehungen gibt es inzwischen Beispiele im monetären Bereich, im Sport und in den Kulturbeziehungen. Darüber hinaus sind eine Vielzahl von Maßnahmen denkbar, die entweder zu wirtschaftlichem Druck oder zu Ansehensverlust beitragen. Der Wahl dieser Mittel kommt entscheidende Bedeutung bei. Hier be-