Von Märchen und Mechanismen

Gefahren und Chancen der Sanktionen des Sicherheitsrats

MANFRED KULESSA

In den Annalen der UN-Debatten spielt das literarische Kulturerbe der Menschheit mit seinen Sprüchen, Fabeln und Märchen eine nicht zu unterschätzende Rolle, weil man mit seiner Hilfe komplizierte Sachverhalte auf den allgemein verständlichen Punkt bringen kann. Was wäre etwa die Abrüstungsdebatte der frühen Jahre ohne die russischen Fabeln gewesen? »Ja fein, sagte der Bär, dann bleibt uns nur noch die alles umfassende Umarmung.«

Als deutscher Beitrag böten vor allem die Grimmschen Märchen ein vorzügliches Anschauungsmaterial für viele Nuancen der Weltpolitik, zumal einige von ihnen durch Walt Disney weltweit popularisiert worden sind. Nehmen wir das Instrument der Sanktionen nach Artikel 41 der Charta der Vereinten Nationen als Beispiel: Ist dieses Instrument, möglicherweise sogar das ganze Kapitel VII, ein Dornröschen, das, in den letzten Jahren aus der Starre des Kalten Krieges erwacht, sich nun munter an glückselige Friedensarbeit machen kann? Oder ist es eher ein Aschenputtel, das 45 Jahre allenfalls an der Peripherie wirken durfte, wenn sich die mächtigen Schwestern in Ost und West ausnahmsweise einmal einig waren? Manche sehen sogar ein Happy-End. Denn die Hochzeitskutsche ist seit dem Jahre 1990 mehrmals vorgefahren, und die Falken finden die Kandidatin recht attraktiv; nur die Tauben rufen ihre besorgte Warnung: »Blut ist im Schuh.« Sollte es die falsche Braut gewesen sein? Man erkennt das Dilemma der Sanktionen.

DIE FALSCHEN UNTER LEIDENSDRUCK ?

Die Tauben hatten diese Fragestellung auf der 26. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes im Dezember 1995 auf die Tagesordnung gesetzt und im vom Weltbund der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften herausgegebenen Bericht über die Katastrophen des Jahres (World Disasters Report 1995) seine Problematik dargestellt. Die entscheidende Auseinandersetzung findet allerdings in den Gremien der Vereinten Nationen statt, seit der Generalsekretär sie in seinem ›Positionspapier‹ vom 3. Januar 1995 zur Ergänzung der ›Agenda für den Frieden‹ aufgegriffen hatte. Tatsächlich hat dadurch die Debatte um die Sanktionen eine neue Dimension erhalten. Während des letzten Jahres haben sich der Sicherheitsrat, seine Ständigen Mitglieder, die Blockfreien, die EU-Länder und viele andere dazu profiliert geäußert; manchmal wurden sogar, wie von Australien und den Niederlanden gemeinsam, Denkanstöße in Gestalt ausführlicher ›non-papers‹ gegeben.

Diese Diskussion wird in Nordamerika von einer beachtlichen wissenschaftlichen Forschung und Literatur vorbereitet und begleitet. Hierzulande hat sich die Diskussion um den Friedensbeitrag im wesentlichen auf die Blauhelmeinsätze beschränkt. Wie in diesem Kontext die innerparteiliche Debatte bei den Bündnisgrünen schon erkennen ließ, wird man sich künftig politisch mit der Bedeutung der Sanktionen zu befassen haben. Regierungsintern ist das ohnehin unausweichlich, seit der deutsche UN-Botschafter im Januar 1995 mit dem Sitz im Sicherheitsrat für die zweijährige Amtszeit auch den Vorsitz im Sanktionsausschuß für Irak übernommen hat. Zudem war Deutschland aktiv an den Maßnahmen zur Überwachung der Sanktionen im ehemaligen Jugoslawien beteiligt.

Die Deutschen wissen aus eigener Erfahrung, wie wenig Wahrheit in dem in diesem Zusammenhang verbreiteten Märchen steckt, die Politik eines Staates werde sich bekehren, wenn man nur dessen Untertanen genügend unter Leidensdruck setzt. Die Geschichte kennt andere Wirkungen solchen Drucks wie zum Beispiel den sogenannten Galtung-Effekt, daß sich nämlich die Nation um die Flagge schart und alle internen Auseinandersetzungen mit Rücksicht auf den Ausnahmezustand zurückgestellt werden.

Gewiß spricht vieles für die Anwendung. Die bittere Medizin der Sanktionen ist das letzte Mittel vor dem chirurgischen Eingriff mit militärischen Instrumenten. Die Zwangsmaßnahmen werden eingesetzt in der Hoffnung, den Frieden ohne kriegerische Auseinandersetzung herzustellen. Sie sind damit ein Teil der grundlegenden Strategie, künftige Generationen vor der Geißel des Krieges zu bewahren, dem Leitmotiv der Gründer der Vereinten Nationen. Seit dem Ende des Kalten Krieges sind die Sanktionen in Mode gekommen und finden derzeit in acht Fällen Anwendung (siehe die Übersicht auf S. 98 dieser Ausgabe).

Man weiß seither, daß Sanktionen durchaus Biß haben können und daß der leider meist die Falschen trifft. Aus den betroffenen Ländern kennen wir erschütternde Berichte menschlichen Leidens. Sind es die Folgen der Sanktionen, daß jährlich Tausende von irakischen Kindern aus Mangel an Ernährung und medizinischer Versorgung sterben müssen und haben die Vereinten Nationen eine Mitschuld daran? Oder tragen allein die Führer des Landes dafür die Verantwortung? Diese Fragen sind nicht leicht zu beantworten. Jedenfalls werden hilflose Menschen zu Geiseln einer weltpolitischen Auseinandersetzung. Sie werden geopfert, ohne daß sie auch nur eine Chance hätten, an der Lösung des zugrundeliegenden Problems mitzuwirken. Diese Erfahrung muß zwangsläufig zu einer Überprüfung von Politik und Recht der Sanktionen führen, wie sie der Generalsekretär in seinem Positionspapier angeregt hat.

ETHIK, POLITIK UND RECHT DER SANKTIONEN

Der Psalmist sagt: »Im Reiche dieses Königs hat man das Recht lieb.« Das weiß der koptische Diplomat, und er kennt auch die Hoffnung, daß »Friede und Gerechtigkeit sich küssen«, die der Gläubige nicht in das eschatologische Nirwana abschieben darf. Andererseits macht er die bittere Erfahrung, daß es mit solcher Friedenserotik in der Praxis oft nicht gelingen will und man, siehe Bosnien, um des lieben Friedens willen Abstriche am Recht in Kauf nimmt, auch wenn damit möglicherweise neue Konflikte schon vorprogrammiert sind. Wem fiele da nicht Winston Churchills nüchterner Politikerspruch

---

Autoren dieser Ausgabe

Jean-Pierre Chevènement, geb. 1939, ist Abgeordneter der Nationalversammlung und Vorsitzender der linksorientierten Bürgerbewegung (Mouvement des Citoyens) Frankreichs. Von Mai 1988 bis Ende Januar 1991 war er Verteidigungsminister seines Landes; Rücktritt aus Protest gegen die Rolle der USA im Zweiten Golfkrieg.

Hans-Peter Kaul, geb. 1943, ist seit 1993 stellvertretender Leiter der Politischen Abteilung der Ständigen Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen in New York.

Dr. Manfred Kulessa, geb. 1932, Geschäftsführer der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung in Bonn, ist Mitautor einer Studie über die humanitären Auswirkungen der Sanktionen. 1974-1989 Direktor im UNDP, zuletzt als dessen Vertreter in China.

Sanktionen: die Sicht des Generalsekretärs

Gemäß Artikel 41 der Charta kann der Sicherheitsrat die Mitgliedstaaten auffordern, Maßnahmen unter Ausschluß von Waffengewalt anzuwenden, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen. Diese Maßnahmen werden gemeinhin als Sanktionen bezeichnet. An diese Rechtsgrundlage wird hier erinnert, um zu unterstreichen, daß der Zweck von Sanktionen darin besteht, bei einer den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedrohenden Partei eine Verhaltensänderung herbeizuführen, und nicht, sie zu bestrafen oder in sonstiger Weise Vergeltung an ihr zu üben.

Der sehr viel häufigere Rückgriff auf dieses Instrument durch den Sicherheitsrat hat eine Reihe von Schwierigkeiten zutage treten lassen, die insbesondere mit den Zielen der Sanktionen, mit der Überwachung ihrer Anwendung und Wirkung und mit ihren unbeabsichtigten Auswirkungen zu tun haben.

Nicht immer wurden die Ziele, zu deren Erreichung bestimmte Sanktionsmaßnahmen verhängt wurden, klar definiert. Mitunter scheint es sogar, als ob sich diese Ziele im Laufe der Zeit ändern würden. Dieses Zusammentreffen von mangelnder Präzision und Wandelbarkeit erschwert es dem Sicherheitsrat, Einigkeit darüber zu erzielen, wann genau die gesetzten Ziele als erreicht gelten und die Sanktionen aufgehoben werden können. Wenngleich einzuräumen ist, daß der Rat ein politisches und kein rechtsprechendes Organ ist, so ist es dennoch außerordentlich wichtig, daß der Rat bei der Verhängung von Sanktionen gleichzeitig auch objektive Kriterien festlegt, anhand derer festgestellt werden kann, daß der Zweck der Sanktionen erfüllt ist. Wenn der Einsatz von Sanktionen als wirksames Instrument auch künftig allgemeine Unterstützung genießen soll, muß sorgfältig darauf geachtet werden, daß nicht der Eindruck entsteht, der Zweck der Sanktionen sei die Bestrafung und nicht eine Änderung des politischen Verhaltens, oder Kriterien würden verändert, um andere Ziele zu erreichen als diejenigen, die dem ursprünglichen Beschluß zur Verhängung der Sanktionen zugrunde lagen.

Die Vereinten Nationen verfügen inzwischen über Erfahrungen bei der Überwachung der Anwendung der Sanktionen und auch hinsichtlich der Rolle, die Regionalorganisationen in manchen Fällen dabei übernehmen können. Die Aufgabe wird jedoch dadurch erschwert, daß Regierungen aus Gründen der Souveränität oder des wirtschaftlichen Eigeninteresses den Einsatz von internationalen Beobachtern oder die internationale Untersuchung von Verstößen, die sie selbst oder ihre Staatsangehörigen begangen haben sollen, nur ungern zulassen. Noch schwieriger ist es, die Wirkung von Sanktionen zu messen, da solche Messungen von vornherein komplex sind und der Zugang zu dem Land, dem die Sanktionen gelten, Beschränkungen unterliegt.

Wie allgemein anerkannt wird, sind Sanktionen ein stumpfes Werkzeug. Sie werfen die ethische Frage auf, ob das Leid, das verwundbaren Bevölkerungsgruppen in dem mit Sanktionen belegten Land zugefügt wird, ein legitimes Mittel zur Ausübung von Druck auf eine politische Führungsspitze ist, die ihr Verhalten wegen der Not der Bevölkerung kaum ändern wird. Sanktionen haben außerdem stets unbeabsichtigte oder ungewollte Auswirkungen. Sie können die Tätigkeit humanitärer Organisationen erschweren, indem sie diesen bestimmte Arten von Hilfsgütern vorenthalten und sie zwingen, sich in langwierigen Verfahren um die erforderlichen Befreiungen zu bemühen. Sie können zu den entwicklungspolitischen Zielen der Vereinten Nationen im Widerspruch stehen und der Produktionskapazität des betroffenen Landes langfristigen Schaden zufügen. Sie können gravierende Auswirkungen auf andere Länder haben, die Nachbarstaaten oder wichtige Wirtschaftspartner des mit Sanktionen belegten Landes sind. Sie können außerdem ihre eigene Zielsetzung zunichte machen, indem sie eine patriotische Reaktion gegen die internationale Gemeinschaft, deren Symbol die Vereinten Nationen sind, auslösen und die Bevölkerung um die politischen Führer scharen, deren Verhalten durch die Sanktionen geändert werden soll.

Wenn hier diese ethischen und praktischen Überlegungen ins Spiel gebracht werden, so soll die Notwendigkeit von Sanktionen in bestimmten Fällen damit nicht in Frage gestellt werden; es zeigt sich jedoch, daß Wege zur Milderung der beschriebenen Auswirkungen gefunden werden müssen. Zwei Möglichkeiten sind es, die ich den Mitgliedstaaten zur Prüfung vorschlagen möchte.

Erstens geht es darum, sicherzustellen, daß bei der Verhängung von Sanktionen für die Erleichterung der Tätigkeit der humanitären Organisationen Vorsorge getroffen wird, eine Tätigkeit, die auf Grund der Auswirkungen der Sanktionen auf verwundbare Gruppen um so notwendiger wird. Beispielsweise gilt es, das Verbot von Einfuhren zu vermeiden, die für die örtliche Gesundheitsindustrie gebraucht werden, und ein Schnellverfahren für die Bearbeitung von Anträgen auf Befreiungen für humanitäre Aktivitäten zu entwickeln.

Zweitens gilt es, umgehend die durch Artikel 50 der Charta geweckten Erwartungen zu erfüllen. Sanktionen sind Maßnahmen, die von den Vereinten Nationen kollektiv ergriffen werden, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu erhalten oder wiederherzustellen. Die mit ihrer Anwendung verbundenen Kosten, wie auch andere solche Kosten (z.B. für friedensschaffende und friedenssichernde Tätigkeiten), sollten gleichermaßen von allen Mitgliedstaaten getragen werden und nicht ausschließlich von den wenigen, die das Pech haben, Nachbarn oder Hauptwirtschaftspartner des Landes zu sein, über das Sanktionen verhängt wurden.

In der ›Agenda für den Frieden‹ habe ich vorgeschlagen, daß Staaten, denen durch die Verhängung von Sanktionen unbeabsichtigte Nebenschäden entstehen, nicht nur das Recht haben sollen, den Sicherheitsrat zu konsultieren, sondern daß sie auch wirklich damit rechnen können müssen, daß man sich ihrer Schwierigkeiten annimmt. Zu diesem Zweck empfahl ich dem Sicherheitsrat, ein Maßnahmenbündel auszuarbeiten, das die internationalen Finanzinstitutionen und andere Stellen des Systems der Vereinten Nationen einbezieht und das dann umgesetzt werden könne, um das Problem in den Griff zu bekommen. Der Rat hat mich daraufhin gebeten, die Ansichten der Leiter der internationalen Finanzinstitutionen einzuholen. In ihren Antworten haben diese die unbeabsichtigten Nebenwirkungen der Sanktionen anerkannt und ihren Wunsch zum Ausdruck gebracht, den betroffenen Ländern zu helfen; sie haben jedoch vorgeschlagen, daß dies im Rahmen der bestehenden Mandate zur Unterstützung von Ländern geschehen solle, die negativen äußeren Einwirkungen ausgesetzt sind und folglich Zahlungsbilanzschwierigkeiten aufweisen. Sie stimmten nicht der Auffassung zu, daß Sondervorkehrungen getroffen werden sollten.

Zur Lösung all der genannten Probleme möchte ich über die 1992 von mir gemachte Empfehlung hinausgehen und die Schaffung einer Einrichtung vorschlagen, die die folgenden fünf Aufgaben erfüllen sollte:

a) auf Ersuchen des Sicherheitsrats und noch vor Verhängung von Sanktionen deren mögliche Auswirkungen auf das Land, dem die Sanktionen gelten, und auf Drittländer abzuschätzen;
b) die Anwendung der Sanktionen zu überwachen;
c) ihre Auswirkungen zu messen, um dem Sicherheitsrat eine Feinjustierung der Sanktionen zu ermöglichen, damit die erzielte politische Wirkung möglichst groß ist und die Nebenschäden möglichst gering gehalten werden;
d) die Lieferung humanitärer Hilfsgüter an besonders anfällige Gruppen sicherzustellen;
e) Möglichkeiten zu erforschen, wie Mitgliedstaaten, die unter Nebenschäden zu leiden haben, Beistand geleistet werden kann und wie von diesen Staaten nach Artikel 50 vorgelegte Schadenersatzansprüche bewertet werden können.

Da es Sinn und Zweck dieser Einrichtung wäre, den Sicherheitsrat zu unterstützen, müßte sie im Sekretariat der Vereinten Nationen untergebracht sein. Sie sollte jedoch befugt sein, das im gesamten System der Vereinten Nationen vorhandene Fachwissen, insbesondere das der Bretton-Woods-Institutionen, in Anspruch zu nehmen. Die Mitgliedstaaten werden diesen Vorschlag sowohl bei den Vereinten Nationen als auch in den zwischenstaatlichen Gremien der betreffenden Organisationen politisch unterstützen müssen, wenn er effektiv umgesetzt werden soll.

Quelle: Ziffern 66-76 – Abschnitt E ›Sanktionen‹ des Kapitels III ›Instrumente des Friedens und der Sicherheit‹ – der *Ergänzung zur ›Agenda für den Frieden‹* (Positionspapier des Generalsekretärs anläßlich des fünfzigsten Jahrestages der Vereinten Nationen),
UN-Dok. A/50/60-S/1995/1 v.3.1.1995
(Übersetzung: Deutscher Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen, New York)

ein: »Die Vereinten Nationen wurden nicht gegründet, um uns in den Himmel zu verhelfen, sondern bloß, um uns vor der Hölle zu bewahren.«

Jedenfalls klingt es fast ein wenig resigniert, wenn Boutros Boutros-Ghali in seinem Positionspapier betont, natürlich sei der Sicherheitsrat ein politisches Gremium und keine juristische Instanz. Denn die Entscheidungen des Rates, und insbesondere die unter Berufung auf Kapitel VII, haben schwerwiegende rechtliche Konsequenzen. Nach Art. 25 der Charta sind alle Mitgliedstaaten verpflichtet, diese Entscheidungen zu akzeptieren und auszuführen, und können sich demgegenüber auch nicht auf andere Verpflichtungen berufen; Art. 103 gibt den Verpflichtungen aus der Charta Vorrang.

Der Sicherheitsrat verfügt über eine zentrale Machtposition und einen fast unbegrenzten Ermessensspielraum. Das gilt vor allem bei den Entscheidungen nach Art. 39 (Feststellung, »ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt«) und nach Art. 41 (Wahl der Maßnahmen nicht-militärischen Zwangs, also der Sanktionen). Als politisches Gremium ist er nicht

gehalten, gleiche Sachverhalte gleich zu behandeln. Niemand wird behaupten können, daß die Militärherrscher von Haiti vor zwei Jahren eine größere Bedrohung des Weltfriedens darstellten als die von Nigeria es heute tun. Aber ein solcher Nachweis wird eben auch nicht verlangt.

Die Interessen der Ständigen Mitglieder und der Auftrag der internationalen Gemeinschaft zur Bewahrung des Weltfriedens müssen jeweils in einen politisch tragfähigen Kompromiß gebracht werden. So ist etwa eine Entscheidung zu Tschetschenien von vornherein ausgeschlossen. Ohnehin ist das Geschäft des Sicherheitsrats durch eine weltpolitisch unglückliche Nord-Süd-Orientierung gekennzeichnet. Nach einem entsprechend adaptierten amerikanischen Sprichwort fließen die Sanktionen wie die Wasser des Mississippi stets von Norden nach Süden. Dementsprechend lassen China und die Blockfreien im allgemeinen weniger Zustimmung erkennen, wenn es um Sanktionsbeschlüsse geht, als die westlichen Mitglieder des Rates.

Vergleicht man das Verfahren des Sicherheitsrats mit dem Prozeß vor Gericht, so wird die Allmacht des Rates sogleich deutlich: er tritt in der Rolle der Ermittlungsbehörde, des Anklägers, Richters, als Bewährungshelfer und Gnadeninstanz auf. Lediglich die Aufgabe der Büttel und Gerichtsvollzieher wird allen Staaten gemeinsam aufgebürdet, und darin sind sie dem Rat rechenschaftspflichtig. Die Entscheidungen des Sicherheitsrats unterliegen keiner Nachprüfung durch eine Berufungsinstanz. Diplomaten neigen zu der Feststellung, daß sie im ›rechtsfreien Raum‹ fallen, und es scheint manchmal in der Tat so, auch wenn die Völkerrechtler das so allgemein nicht akzeptieren können.

Prinzipiell handelt es sich bei den Sanktionen nach Art. 41 nicht um Strafen, sondern um Zwangsmittel, vergleichbar mit Zwangsgeld oder Beugehaft, durch die der Friedensstörer zu dem gewünscht friedfertigen Verhalten gebracht werden soll. Von den Strafzwecken steht also die Resozialisierung und allenfalls noch die Abschreckung im Vordergrund. In der Literatur gehen die Begriffe ziemlich durcheinander, zumal das Wort Sanktionen in verschiedenen Zusammenhängen gebraucht wird. Insofern war es nützlich, daß das Positionspapier des Generalsekretärs die Terminologie klargestellt hat. Ebenso wichtig ist das Verlangen, daß der Sicherheitsrat seine Forderungen präzise formulieren soll. Das gewünschte Verhalten sollte genau bezeichnet sein und sein Eintreten auch tatsächlich zur Aufhebung der Sanktionen führen. Es darf also beim Sicherheitsrat keine verborgene Zielsetzung, keine ›hidden agenda‹, geben.

Der Generalsekretär erwähnt die ethische Frage, ob die Verursachung von Leiden der sozial Schwachen ein legitimes Mittel zur Ausübung von Druck auf eine politische Führung sein kann, deren Verhalten dadurch kaum beeinflußt werden dürfte. Hinter der ethischen Frage nach der Legitimität eines Instruments läßt sich deutlich eine Rechtsfrage erkennen. Deshalb ist auf die Grenzen einzugehen, die dem Sicherheitsrat gesetzt sind; die internationale Gemeinschaft sollte alle Schritte begrüßen und ermutigen, die zu objektiven Kriterien von rechtlicher Qualität führen.

Die Institution der Vereinten Nationen beruht auf dem »Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder«. Dementsprechend ist auch die Kompetenz ihrer Organe nicht unbegrenzt. Sie muß sich nach dem ihnen übertragenen Mandat richten. So haben zwar die UN-Mitglieder dem Sicherheitsrat in Art. 24 Abs. 1 die »Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« übertragen. Aber sie haben dieses Mandat in Abs. 2 des gleichen Artikels an den »Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen« gebunden. Ein Ermessensmißbrauch wäre schon unter Bezug auf das Prinzip von Treu und Glauben (Art. 2 Ziff. 2) als illegal anzusehen. So darf beispielsweise eine Bedrohung des Friedens nicht künstlich in Verfolg anderer Ziele konstruiert werden. Und auch aus der Arbeitsteilung zwischen den UN-Organen und im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten ergeben sich Grenzen. Als Faustregel kann gelten, daß Art. 41 alle zur Herstellung des Friedens notwendigen Sanktionsmaßnahmen legitimiert – und konsequenterweise auch alle Maßnahmen, die zur Wirksamkeit der Sanktionen erforderlich sind. Der Sicherheitsrat kann daher Rechtsansprüche aus sanktionsbetroffenen Geschäften ausschließen oder Enteignungen legitimieren, wie dies etwa in seinen Resolutionen 757(1992), Ziff. 9, und 820(1993), Ziff. 25, im Zusammenhang mit den Jugoslawien-Sanktionen geschehen ist.

Aber es gibt auch eine Grenze, wo sich die Frage stellt, ob der Rat nicht doch über das Maß des Notwendigen hinausgegangen ist. Beispiele für solche Grenzfälle der Legalität wären die Erzwingung von Reparationen in den Resolutionen 706(1991) und 986(1995) im Falle Iraks oder der diplomatischen Anerkennung zwischen Staaten in Resolution 1003(1995) im ehemaligen Jugoslawien. Hier ist zu fragen, ob der Sicherheitsrat nicht ›ultra vires‹ handelt, also seine Befugnisse überschreitet, wenn er Sanktionen für die Erzwingung solcher Handlungen einsetzt. Im Fall von Libyen sind Zweifel angesichts der Definition der Friedensbedrohung und der Forderung der Übergabe zweier libyscher Bürger erhoben worden. Diese Zweifel hat unter anderem der Bericht der Carlsson-Ramphal-Kommission für Weltordnungspolitik aufgenommen. Das Waffenembargo, wie hinsichtlich Bosnien-Herzegowinas diskutiert, findet seine legale

»Das Commonwealth hat Nigerias Mitgliedschaft suspendiert, aber zu einem Embargo gegen nigerianisches Öl hat man sich bisher nicht entschließen können. Ich weiß wohl, daß Sanktionen, insbesondere gegenüber einem Entwicklungsland, ein sehr zweischneidiges Schwert sein können, das auch allerärmste Gruppen treffen kann. Aber in diesem Fall geht der größte Teil der Öleinnahmen in die Hände der Militärs.« So Bundeskanzler a.D. Helmut Schmidt in seiner Laudatio auf Olusegun Obasanjo, der für sein unermüdliches Engagement für Gerechtigkeit, Menschenwürde und Demokratie in Afrika und der Welt durch die Friedrich-Ebert-Stiftung mit der Verleihung ihres Menschenrechtspreises am 6. Mai in Bonn geehrt wurde. Den Preis nahm Frau Stella Obasanjo von Stiftungs-Geschäftsführer Dr. Jürgen Burckhardt entgegen; Obasanjo selbst, der 1979 als Militärisches Staatsoberhaupt Nigerias sein Land aus freien Stücken zurück zur Demokratie geführt hatte, wurde 1995 bei Rückkehr vom Weltsozialgipfel von der derzeitigen Militärdespotie eingekerkert. Der Soldat, Politiker, Vermittler (vgl. auch seinen Beitrag: Wie kommt Südafrika über den Berg?, VN 2/1987 S. 41 ff.) und Vordenker war 1991 ein ernsthafter Kandidat für das Amt des UN-Generalsekretärs.

Grenze in der als zwingend anerkannten Norm der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes und dem legitimen Recht zur Selbstverteidigung gemäß Art. 51 der Charta. Die bedeutendste Grenze für die Verhängung von Sanktionen aber ergibt sich aus den Menschenrechten.

SANKTIONEN UND MENSCHENRECHTE

Die Menschenrechte gehören unstreitig zum Kern der Ziele und Prinzipien der Vereinten Nationen, wie sich an der Präambel, aber auch an den Artikeln 1 (Ziff. 3) und 55 der Charta nachweisen läßt. Die Achtung der elementaren Menschenrechte ist ein fester Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts und hat in zahlreichen Erklärungen und Abkommen praktische Gestalt gewonnen, von den beiden Menschenrechtspakten bis hin zur Konvention über die Rechte des Kindes. In der akademischen Diskussion wird gefragt, ob zwischen den edlen Zielen der Vereinten Nationen, also zwischen Frieden, Menschenrechten und zukunftsfähiger Entwicklung, Widersprüche oder Spannungsfelder existieren. Darüber läßt sich trefflich streiten. Die Charta geht von einem harmonischen Gleichgewicht aller Entscheidungen und Aktivitäten der Vereinten Nationen aus. In ihrem Geiste kann der Friede nicht ohne Achtung der Menschenwürde gewahrt werden.

So muß auch der Sicherheitsrat die elementaren Rechte der von den Auswirkungen der Sanktionen betroffenen Menschen berücksichtigen, insbesondere die auf Leben, Gesundheit, Nahrung, Wasser, Unterkunft und Kleidung. Aushungern ist nicht erlaubt. Die Grenze ist dann überschritten, wenn die Sanktionen dazu beitragen, daß ein erheblicher Teil der Bevölkerung unter das Existenzminimum fällt. Gewiß stehen die Sanktionen nicht allein im Raum. So leidet zum Beispiel Irak unter den Folgen zweier aufeinanderfolgender Kriege. Seine Führung trägt die Verantwortung für die ursprüngliche Aggression, die zu den Sanktionen geführt hat, für manche Verzögerung in der Durchführung von Auflagen und Bedingungen und gewiß auch für die mangelnde Priorität, die ihre Politik den Grundbedürfnissen der Menschen einräumt. Das hat der Sonderberichterstatter der Menschenrechtskommission für Irak, Max van der Stoel, in seinen Berichten dargestellt. Aber er stellt auch fest, daß die Sanktionen in erheblichem Maße zu dem Verfall des Lebensstandards beigetragen haben. Die Kausalität und die Mitverantwortung ist durch das Setzen einer der Bedingungen gegeben.

Der ehemalige US-Justizminister Ramsey Clark hält es für angebracht, die für die Verhängung der Sanktionen gegen Irak verantwortlichen Politiker vor ein internationales Tribunal zu stellen. Das europäische Sprichwort »Wo kein Kläger, da auch kein Richter« trifft auf unseren Sachverhalt jedenfalls nicht zu. Hier möchten viele klagen, die Sanktionsbetroffenen wie die geschädigten Drittparteien: Länder und Firmen. Aber sie finden schwerlich einen Richter. Eher hilft die afrikanische Weisheit weiter: »Wer etwas über die Katze erfahren will, der muß die Mäuse fragen.« Die Mäuse haben versucht, in den Debatten der Vereinten Nationen und, im Falle Libyens, vor dem Internationalen Gerichtshof klärende Regelungen zu erreichen. Bislang ist es ihnen nicht gelungen, der Katze die Schelle umzuhängen. Es ist freilich nicht nur eine Machtfrage, wenn sich die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats nicht in eine Einschränkung seiner Befugnisse fügen wollen. Sie wollen sich und dem Rat das notwendige Maß an Entscheidungsfreiheit erhalten, das möglicherweise durch eine Einbettung in ein System von ›checks and balances‹, von Kontrolle und Gegengewichten, beeinträchtigt werden könnte.

Hier wäre eine Regelung anzustreben, die den Handlungsspielraum des Sicherheitsrats nach Kapitel VII in keiner Weise einengt und doch eine gewisse Kodifizierung des Sanktionsrechts ermöglicht. Dafür existiert bereits eine ganze Reihe von Vorschlägen. Der weitestgehende fordert den Entwurf und die Verabschiedung einer internationalen Konvention, andere wollen eine gutachtliche Stellungnahme des Internationalen Gerichtshofs, die Annahme von Richtlinien und Grundsätzen durch die Generalversammlung oder die Verabschiedung von internationalen Protokollen. Die Kommission für Weltordnungspolitik empfiehlt die Berufung eines unabhängigen Rechtsexperten als Berater des Sicherheitsrats. Die Reaktion der Regierungen und der Fachwelt auf diese Vorschläge ist allerdings eher zurückhaltend. Während der Ruf nach ›Grundsätzen und Richtlinien‹ in der Wissenschaft vielfach zu vernehmen ist, bleibt die Frage nach dem Kairos für eine rechtliche Fixierung umstritten. So hält etwa Lori Fisler Damrosch, Völkerrechtlerin an der New Yorker Columbia-Universität, die sich mit den Grundlagen eines Sanktionsrechts intensiv befaßt hat, die Zeit für eine Kodifizierung noch nicht für gekommen.

Unter diesen Umständen liegt es nahe, nach der Möglichkeit analoger Anwendung bestehender Vorschriften auf die sanktionsbedingten Bedrohungen der Menschenrechte Ausschau zu halten. Hier bietet sich vor allem das humanitäre Völkerrecht an, zumal es darin ebenfalls darum geht, Leiden von Unschuldigen zu vermeiden. Nach den Regeln des humanitären Völkerrechts, wie sie in den Genfer Konventionen und Zusatzprotokollen vereinbart sind, ist zum Beispiel das Aushungern der Zivilbevölkerung als Maßnahme des Krieges untersagt, und der Schutz der Zivilbevölkerung und der Zugang der humanitären Hilfeleistung sind in bestimmtem Rahmen gewährleistet. In den Diskussionen der vom Internationalen Institut für Humanitäres Völkerrecht in San Remo veranstalteten Kongresse hat man sich intensiv mit der Frage befaßt, ob diese Regeln auch für den Fall von Wirtschaftssanktionen gelten können. Sie ist nach wie vor umstritten.

WAHRNEHMUNG HUMANITÄRER VERANTWORTUNG

Der Sicherheitsrat hat, nach ersten Erfahrungen mit anfänglich noch unzureichenden und menschenrechtlich bedenklichen Regelungen in den ursprünglichen Sanktionsbeschlüssen gegen Irak, seine humanitäre Verantwortung erkannt und entsprechende Ausnahmeklauseln für ›humanitäre Fenster‹ in seine Beschlüsse eingebaut. Die fünf Ständigen Mitglieder haben sich im Frühjahr 1995 in ihrer Antwort auf das Positionspapier des Generalsekretärs ausdrücklich zu dieser humanitären Verantwortung bekannt. Allerdings hat sich der Sicherheitsrat bisher nicht dazu durchringen können, die Akteure der humanitären Hilfe in den Vereinten Nationen – insbesondere UNHCR, UNICEF, WFP und WHO –, des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz und anerkannter Nichtregierungsorganisationen von den Kontrollmechanismen der Sanktionsregime auszunehmen, wenn auch deren Bedingungen im Laufe der letzten Jahre erheblich vereinfacht und beschleunigt worden sind. Das Lehrgeld für diesen Lernprozeß ging freilich zu Lasten der ›vulnerable groups‹, also der Schwächsten und Ärmsten, in den von den Sanktionen betroffenen Ländern.

Leider neigt die Fachdiskussion dazu, die humanitäre Frage mit der Forderung nach humanitärer Hilfe abzuschließen. Auch die Kommission für Weltordnungspolitik gibt sich mit dieser Empfehlung zufrieden. Dabei ist doch längst deutlich, daß die internationale humanitäre Hilfe bei weitem nicht dem bestehenden Bedarf in den Armuts-, Konflikt- und Katastrophengebieten der Welt entsprechen kann. Wie will man solche Hilfe in ausreichendem Maße für Länder mobilisieren, die von der internationalen Gemeinschaft mit Acht und Bann belegt worden sind? Im ehemaligen Jugoslawien ist das noch einigermaßen gelungen, weil die Europäer das Elend des Bürgerkrieges und seine Opfer vor der Haustür und vor den Fernsehaugen hatten. Für die Menschen in Irak läßt sich nur wenig Hilfe auftreiben, wie die Berichte der Hauptabteilung Humanitäre Angelegenheiten des UN-Sekretariats belegen.

Sadruddin Aga Khan fiel bei seinem Irakbesuch im Jahre 1991 das Paradox auf, daß die internationalen Organisationen bei den gleichen

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 SANKTIONSDEBATTE 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 Kontinentalsperre 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 Ölwaffe 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 Sanktionssystems 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-

steht viel mehr Raum für Flexibilität und Kreativität, als bisher gezeigt wurde.

Die Kriterien für die Auswahl können in vier Stichworten zusammengefaßt werden:

- Verhältnismäßigkeit,
- Erfolgschancen,
- Zielgruppenorientierung und
- humanitäre Rücksichten.

Bei der Verhältnismäßigkeit geht es im wesentlichen um die Bewertung des friedensstörenden Fehlverhaltens und der Auswirkung der Sanktionsmaßnahmen. Mit den Erfolgschancen ist die Änderung der Politik des von den Sanktionen betroffenen Landes gemeint. Die Absicht, in erster Linie die verantwortlichen ›Übeltäter‹ zu treffen und die Unschuldigen zu schonen, sollte sich in den letzten zwei Kriterien niederschlagen. Hier ist sowohl an das Gebot einer zielgruppenspezifischen Vorgehensweise als auch an das der Zurückhaltung bei der Überschreitung der ›humanitären Schwelle‹ zu denken.

In der Regel ist ein Waffenembargo unter diesen Kriterien am leichtesten zu akzeptieren, wenn es allerdings auch besonderer Anstrengungen bedarf, es wirksam werden zu lassen. Bei der Mehrzahl der bestehenden Embargos von Waffen und militärischen Gütern ist das derzeit nicht der Fall. Sie tragen lediglich dazu bei, die Handelsbeziehungen in die Illegalität und die Preise in die Höhe zu treiben.

Zu einer zweiten Kategorie von verhältnismäßig geringem Schadenspotential gehören solche Maßnahmen, die in erster Linie das Mißvergnügen der internationalen Gemeinschaft zum Ausdruck bringen. Hierher gehört der Abbruch der Austauschbeziehungen in Kultur, Sport, Wissenschaft, Technik, Information, Diplomatie und Entwicklungszusammenarbeit und die Suspendierung des betroffenen Staates von der Mitgliedsschaft in den entsprechenden internationalen Organisationen. Hier muß man sorgfältig auf die Wirkung achten. Die Maßnahmen sollten beispielsweise nicht zu einer Beschränkung des demokratischen Änderungspotentials im Lande selbst beitragen.

Eine weitere Schwelle wird mit der Entscheidung von Maßnahmen im Bereich von Verkehr und Kommunikation, finanziellen Sanktionen oder einem Teilembargo in der Art früherer westlicher Handelsbeschränkungen gegenüber den Staaten des damaligen Ostblocks – Stichwort COCOM – überschritten. Hier ist die Zielgruppenorientierung besonders wichtig. In Haiti wurden zunächst schwerwiegende Wirtschaftssanktionen mit verheerenden wirtschaftlichen und sozialen Folgen verhängt, ehe man im folgenden Jahr auf die richtige Idee kam, die Auslandskonten der Generäle einzufrieren und ihre internationale Mobilität einzuschränken.

In eine vierte Kategorie kann man den partiellen oder umfassenden Handelsboykott einordnen. Es gibt Untersuchungen, die zeigen, daß der Boykott wirtschaftlich und menschenrechtlich erheblich weniger schädlich einzustufen ist als das schwerste Geschütz aus dem Sanktionsarsenal: die umfassenden Wirtschaftssanktionen. Die Erfahrung der letzten fünf Jahre sollte eindeutig dahin gehend genutzt werden, bei deren Anwendung äußerste Zurückhaltung zu empfehlen. Weder die Aufregung über das jeweilige Fehlverhalten noch der Ruf nach politischer Entschiedenheit in den Ländern der Ratsmitglieder darf den Ausschlag geben. Auch muß sich eine nüchterne Betrachtung in der Abschätzung des Zeitraums der Sanktionsregime durchsetzen. Bisher ging man regelmäßig von einer Erfolgserwartung innerhalb eines Jahres aus. Das hat sich ebenso regelmäßig als ein Irrtum erwiesen. Dementsprechend hat sich der Schaden vervielfacht und wird oft genug noch über Jahrzehnte nachwirken.

WIE WERDEN SANKTIONEN WIRKSAM?

Eine antike Fabel, von La Fontaine nachgedichtet, lehrt, daß es manchmal besser ist, gewisse Früchte als sauer abzutun. Ein Hersteller des ›Limburger Fruchtkuchens‹ in Holland wollte das nicht so sehen und verwandte weiterhin eine besondere Sorte jugoslawischer Kirschen – auch nach Verhängung der umfassenden Wirtschaftssanktionen gegen Restjugoslawien. Als er zum zweiten Mal beim illegalen Import solcher Kirschen erwischt wurde, verurteilte ihn das zuständige Gericht zu einer Haftstrafe sowie zu einer Geldbuße in sechsstelliger Höhe und verfügte überdies die Schließung seiner Firma. Dieser Fall ist ein besonders eindrucksvoller Beweis für die Anwendung der Sanktionen. Die Niederlande haben die Beschlüsse des Sicherheitsrats vorschriftsmäßig in einheimisches Recht umgesetzt, das jeden Verstoß ahndet. In Deutschland sorgt das Außenwirtschaftsgesetz für entsprechende Beachtung.

Damit ist die erste Stufe der Sanktionswirkung erreicht. Insgesamt unterscheiden wir drei solcher Stufen, die kausal so miteinander verknüpft sind, daß jede eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für den angestrebten Erfolg der Sanktionen darstellt. Sanktionen sollen effizient, effektiv und erfolgreich sein. Die erste Stufe ist demnach die Umsetzung in Recht und Verwaltung der Mitgliedstaaten. Auch da liegt noch allerlei im argen mit der Gesetzgebung, der praktischen Umsetzung und der Berichterstattung an die Sanktionsausschüsse des Sicherheitsrats. Man könnte in mancher Hinsicht technische Hilfe leisten, zum Beispiel beim Entwurf eines Rahmengesetzes oder in der Beratung der Zollbehörden. Die Einrichtung der von EU und OSZE getragenen Mission zur Unterstützung der Umsetzung der Sanktionen (SAMCOMM) hat im Falle von Jugoslawien nützliche Erfahrungen erbracht.

Die führenden Welthandelsländer haben ihre Systeme bereits ziemlich gut eingerichtet und können ein hohes Maß an Effizienz garantieren. Das gilt freilich eher bei den Maßnahmen der Kontrolle als bei denen der ausnahmsweisen Gestattung aus humanitären Gründen, wie das Deutsche Rote Kreuz und andere humanitäre Organisationen zu berichten wissen. Eine polit-bürokratische Schande war es, daß es trotz der Genehmigung des zuständigen UN-Sanktionsausschusses und einer sehr kooperativen Haltung der jugoslawischen Seite nicht gelang, eine Regelung für die Auszahlung von Renten an gut 20 000 serbische und montenegrinische Empfänger von Versorgungsleistungen aus der deutschen Sozialversicherung zu finden.

Die zweite Stufe der Wirksamkeit, hier als Effektivität bezeichnet, betrifft konsequenterweise die unmittelbare Wirkung im betroffenen Land. Ist seine Wirtschaft in dem geplanten Maße geschädigt worden? Ist der Flugverkehr tatsächlich zum Erliegen gekommen? Wurden seine Sportler wirklich von der Teilnahme an den Olympischen Spielen ausgeschlossen? Das sind die Fragen, die in diese Kategorie gehören. Bei näherem Zusehen ergeben sich aber gerade bei den Wirtschaftssanktionen auch andere Überlegungen. Die Erfahrung zeigt, daß der Schmuggel von Waffen und Konsumgütern, insbesondere Zigaretten und Benzin, sich so gut wie gar nicht unterbinden läßt; daß sich mafiose Strukturen herausbilden, die kriminelle Energie mit ›patriotischem‹ Ansehen zu verbinden suchen; daß der Mittelstand expropriiert und in seiner zivilgesellschaftlichen Funktion geschwächt wird; und daß die Bezieher fester Einkommen, Pensionäre, alleinerziehende Mütter, Heimbewohner und andere sozial schwache Gruppen die Hauptbetroffenen des wirtschaftlichen Verfalls sind, während die machtnahen Kreise womöglich noch daran verdienen. Alle diese Auswirkungen bedürfen sorgfältiger Prüfung und Feststellung, wenn über Sanktionen beraten und beschlossen wird.

Die letzte Stufe der Sanktionswirkung liegt in ihrem Einfluß auf die Politik des Landes. Ein Erfolg in diesem Sinne kann nur dann verzeichnet werden, wenn das von den Zwangsmaßnahmen betroffene Land die Bedingungen der Sanktionsbeschlüsse erfüllt und seine als friedensgefährdend eingestufte Politik entsprechend ändert. Die meisten Beobachter sind geneigt, einen solchen Erfolgsfall in Jugoslawien zu identifizieren. Auch hier ist die Kausalität nicht auf eine

Linie beschränkt. NATO-Bomben und US-Druck haben gewiß zu dem Resultat beigetragen. Aber die Sanktionen haben der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) unstreitig geschadet und der Regierung Milosevic ein – vielleicht zusätzliches – Motiv gegeben, energisch auf eine Friedensregelung zuzugehen.

DIE INSTITUTIONELLE UMSETZUNG DES ›MECHANISMUS‹

Die gewünschte Analyse soll also die Effizienz, Effektivität und letztlich den Erfolg im vorhinein abschätzen und begleitend feststellen, um dem Sicherheitsrat die Feineinstellung des Sanktionsinstruments zu ermöglichen. Wer im übrigen fragt, was mit dem ›Mechanismus‹ gemeint sei, hört auch in den New Yorker Korridoren nur Vermutungen. Da der Generalsekretär im letzten Abschnitt seiner Ausführungen zu den Sanktionen das UN-Sekretariat erwähnt, liegt es nahe, an eine entsprechende Amtsstelle dort zu denken. Auf der anderen Seite ist auch davon die Rede, daß man sich die Sachkunde des ganzen UN-Systems einschließlich der Bretton-Woods-Institutionen zunutze machen will.

Wie die Erfahrung lehrt, würde die Schaffung einer entsprechenden Sekretariatseinheit wahrscheinlich nicht die notwendige Flexibilität in der Wahrnehmung der wechselnden Anforderungen und Aufgaben garantieren. Außerdem soll die Reform der Vereinten Nationen ja nicht zu einer Erweiterung der bürokratischen Strukturen führen. Deshalb wäre es unrealistisch, hier die Schaffung einer neuen Verwaltungseinheit vorzusehen. Eher sollte man sich die Wahrnehmung der vorgeschlagenen Maßnahmen der Analyse und Beratung als einen kooperativen Prozeß vorstellen, in den man jeweils die zur Erfüllung der Aufgabe notwendigen Experten in Landeskunde, Wirtschaft, Recht und dergleichen einbeziehen kann.

Um einen solchen Prozeß zu stützen und in Gang zu halten, wäre dann allerdings ein Netzwerk der UN-Fachorganisationen und Sekretariatsabteilungen – unter denen den Hauptabteilungen für Politische respektive Humanitäre Angelegenheiten eine besondere Verantwortung zukommt – und eine kleine Leitstelle mit einem hochqualifizierten Team erforderlich. Man könnte auch an das Amt eines Sanktionskommissars und – für die den Zwangsmaßnahmen unterliegenden jeweiligen Länder – an Sonderberichterstatter denken, wie wir sie aus dem Bereich der Menschenrechte kennen.

Jedenfalls wäre die vom Generalsekretär vorgeschlagene Qualifizierung der Unterstützung des Sicherheitsrats in Sanktionsfragen sehr zu begrüßen. Man wünscht ihm, daß er die angestrebte Unterstützung von seiten der Mitgliedstaaten und internationalen Organisationen erhält und daß das visionäre Märchen von einem ›Mechanismus‹ im Interesse des Weltfriedens und der Menschen in den betroffenen Ländern möglichst rasch wahr werden kann.

Literatur

David Cortright / George A. Lopez (eds.), Economic Sanctions. Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?, Boulder etc. 1995

Carl-August Fleischhauer, Wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen in Recht und Praxis der Weltorganisation. Die Anwendung von Sanktionen durch die Vereinten Nationen in der Golfkrise, VN 2/1991 S. 41ff.

Lori Fisler Damrosch (ed.), Enforcing Restraint. Collective Intervention in Internal Crimes, New York 1993

George Clyde Hufbauer / Jeffrey J. Schott / Kimberly Ann Elliott, Economic Sanctions Reconsidered. 2nd Edition, Washington 1990

Peter Rudolf, Zweischneidig, aber nützlich – Wirtschaftssanktionen in der internationalen Politik, Ebenhausen (Arbeitspapier SWP – AP 2900 der Stiftung Wissenschaft und Politik) 1995

UN Doc. A/50/322 v. 3.8.1995 (United Nations sanctions as a tool of peaceful settlement of disputes: non-paper submitted by Australia and the Netherlands)

Die Sanktionsausschüsse des Sicherheitsrats

Ein Einblick in Arbeitsweise und Verfahren

HANS-PETER KAUL

Seit dem 1. Januar 1995 ist Deutschland auf Grund seiner nichtständigen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen für die Amtszeit 1995/96 gleichzeitig auch Mitglied in den bestehenden Sanktionsausschüssen. Diese werden jeweils von den 15 Ratsmitgliedern gebildet. Botschafter Tono Eitel ist wie vor ihm Botschafter Detlev Graf zu Rantzau in persönlicher Eigenschaft Vorsitzender des Irak-Sanktionsausschusses. Deutschland hat auch den Vizevorsitz im Libyen-Sanktionsausschuß inne. Durch die Mitgliedschaft hat die deutsche Seite damit zum ersten Mal die Gelegenheit, die – viele Besonderheiten aufweisende und schwer zugängliche – Welt der Sanktionsausschüsse aus eigener Mitarbeit von innen mitzuerleben.

Mit den früheren Perioden der nichtständigen Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland im Sicherheitsrat (1977/78 und 1987/88) war eine solche Möglichkeit nicht verbunden. Erst mit dem Ende des Kalten Krieges hat der Rat zur notwendigen Geschlossenheit gefunden, um in erheblichem Maß vom Instrumentarium der Sanktionen nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen Gebrauch zu machen. Die vorher beschlossenen umfassenden Sanktionen gegen Südrhodesien (Resolutionen 232 und 253 des Sicherheitsrats[1] vom 16. Dezember 1966 beziehungsweise vom 29. Mai 1968) und das Waffenembargo gegen Südafrika (Resolutionen 418 und 421 vom 4. November beziehungsweise 9. Dezember 1977) waren insoweit eher untypische Ausnahmefälle, auch wenn sie hinsichtlich der Bildung von Sanktionsausschüssen und ihres allgemeinen Mandats bedeutsame Präzedenzfälle setzten.

Ziel dieses Beitrags ist es, auf der Grundlage der deutschen Erfahrungen seit Beginn letzten Jahres einen möglichst anschaulichen Einblick in die Arbeit der Sanktionsausschüsse zu vermitteln. Dieses Ziel ist zugleich ebenso begrenzt, wie sich die Sanktionsausschüsse selbst als Instrumente mit begrenzter Reichweite erweisen. Bei Beiträgen über Sanktionsregime der Vereinten Nationen stehen meist die drei grundlegenden Problemstellungen im Vordergrund, die im Schrifttum[2] wie in der praktischen Politik immer wieder umfassend erörtert werden:

- die Frage der Wirksamkeit von Sanktionen;
- die Frage der Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung des Zielstaates und damit verbundene Fragen nach humanitären Ausnahmeregelungen sowie
- die Frage der negativen wirtschaftlichen Auswirkungen auf Drittländer (angesprochen in Artikel 50 der UN-Charta) und damit verbundene Fragen von Lastenausgleichsregelungen.

Die nachfolgende Darstellung geht auf diese zentralen Fragestellungen – als solche – nicht ein. Gleichwohl sind sie für UN-Sanktionsregime so entscheidend, daß auch eine Darstellung der spezifischen Funktionsweise der UN-Sanktionsausschüsse immer wieder auf diese Grundfragen stößt. Darüber hinaus wird versucht, die mit der derzeitigen Verfassung und Praxis der Sanktionsausschüsse verbundenen Möglichkeiten wie Begrenzungen, ja Defizite, aufzuzeigen. Schließlich ist kurz auf die deutsche Mitarbeit in den Sanktionsausschüssen und die damit für die deutsche Diplomatie verbundenen Möglichkeiten einzugehen.