Dem Diktator geht's gut

Autor(en): **Hauser, Heinz**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **90 (2010)**

Heft 978

PDF erstellt am: **20.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-168522

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

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.