



2022 /

Nur Mittel zum Zweck:
Erfolgsbedingungen von
Sanktionen /

INSTITUTIONELLE FRIEDENSSICHERUNG

- 4.1** ↘ Zwischen Diplomatie und Krieg: Sanktionen
- 4.2** ↘ Sanktionen als Mittel wertebasierter Außenpolitik

↓ EMPFEHLUNGEN

4

112

1 Klare Ziele benennen und Forderungen stellen

Bei der Androhung und Verhängung von Sanktionen sollten politische Ziele klar benannt werden, statt es bei Gemeinplätzen zu belassen. Nur so können Forderungen umgesetzt, Fortschritte eingeschätzt und eine schrittweise Aufhebung in Aussicht gestellt werden.

2 Sanktionen als normatives Mittel begreifen

Gerade gegenüber Großmächten geht es bei Sanktionen neben Verhaltensänderung und -einschränkung auch um das Senden normativer Signale. Dies ist bei der Bewertung ihrer Effektivität zwar schwer zu beziffern, aber dennoch zu beachten.

3 Sanktionen sind ein Mittel unter mehreren

Sanktionen allein werden keine Krisen lösen. Vielmehr müssen sie sorgfältig in Kombination mit Diplomatie, Mediation sowie positiven und negativen Anreizen eingesetzt werden um zu wirken.

4 Negative humanitäre Folgen prüfen und meiden

Oft ist die Frage nicht, ob ein Sanktionsregime unbeabsichtigte negative humanitäre Folgen mit sich bringen könnte, sondern welche dieser Folgen wahrscheinlich sind und wie sie abgewendet werden können.

5 Sanktionen multilateral beschließen, implementieren und aufheben

Multilaterale Sanktionen sind legitimer und oft effektiver als unilaterale. Die enge Zusammenarbeit der EU mit den VN, Regionalorganisationen und Staaten wie den USA und dem Vereinigten Königreich ist entscheidend.

6 Klare Exit-Strategien und Zwischenziele Überprüfungsvorschriften, Verfallsklauseln sowie klar kommunizierte Forderungen und (Zwischen-)Ziele stellen sicher, dass die politische Zweckmäßigkeit von Sanktionen regelmäßig neu und transparent bewertet werden kann.

7 Innenpolitik des Ziellandes beachten Sanktionen können zur Schwächung aber auch Stärkung eines sanktionierten Regimes beitragen. Die Verbreitung der politischen Botschaft in Bevölkerung und Elite des betroffenen Landes ist daher wichtig.

8 Mittel für Monitoring aufstocken Im Sinne werte-basierter Außenpolitik ist die zunehmende Nutzung von Sanktionen nur sinnvoll, wenn auch in das Monitoring von Einhaltung, humanitären Konsequenzen und des (Nicht-)Erfolgs investiert wird.

9 Keine übersteigerten Erwartungen wecken

Die Grenzen von Sanktionen als außenpolitisches Instrument müssen klar benannt werden. Übersteigerte Hoffnungen in ihre Wirksamkeit können die Bereitschaft der eigenen Bevölkerung verringern, die Kosten über einen längeren Zeitraum mitzutragen.

INSTITUTIONELLE FRIEDENSSICHERUNG /

Nur Mittel zum Zweck: Erfolgsbedingungen von Sanktionen /

Sanktionen gelten neben Verhandlungen als zentrale Alternative zu einem Waffengang, um gravierende Verletzungen der regelbasierten Ordnung abzustellen. Oftmals greifen Sanktionen, Diplomatie und militärische Gewalt ineinander. In den letzten Jahren hat die EU, und damit auch Deutschland, deutlich mehr Sanktionen verhängt oder angedroht – sowohl gegenüber Großmächten als auch gegen weitere Staaten im Globalen Süden. Oftmals werden Sanktionen aber verhängt oder angedroht, ohne die Rahmenbedingungen für ihren Erfolg auszubuchstabieren. Das führt bestenfalls dazu, dass Sanktionen wirkungslos bleiben. Im schlechtesten Fall können sie humanitäre Notlagen verschärfen und neue Konflikte auslösen. Eine Neuorientierung deutscher und europäischer Sanktionspolitik ist überfällig.

4.1 ↵ Zwischen Diplomatie und Krieg: Sanktionen

Mit dem Bekenntnis zu einer „wertebasierten Außenpolitik“ im Koalitionsvertrag betont die Bundesregierung, dass die Achtung von Menschenrechten und des Völkerrechts oberste Priorität hat. Missachtungen und Verstöße gegen die regelbasierte internationale Ordnung werden dadurch zum Lackmustest dieser Politik. Als Maßnahmen zwischen Diplomatie und Krieg scheinen Sanktionen ein probates Mittel zu sein, Entschlossenheit und Einsatzbereitschaft zu zeigen, ohne unmittelbar das Risiko einer militärischen Auseinandersetzung einzugehen.

SANKTIONEN UND WERTEBASIERTE AUSSENPOLITIK

Schon im Zuge des Versprechens, mehr internationale Verantwortung zu übernehmen, ist die Bereitschaft der Bundesregierung, Sanktionen der Europäischen Union (EU) anzudrohen und zu verhängen, in den letzten Jahren deutlich gestiegen → **29** /120 und **30** /121. Deutschland und die EU haben die völkerrechtswidrige russische Annexion der Krim und den Angriffskrieg gegen die Ukraine → **F** ebenso mit Sanktionen belegt wie die Menschenrechtsverletzungen in China und die Repression des demokratischen

Widerstands in Belarus. Neben diesen prominenten Fällen im Kontext von Großmacht-konflikten ist eine Vielzahl weiterer Sanktionen in Kraft, sei es wegen unfreier Wahlen, Staatsstreichen oder der Unterstützung von Terrorismus. Die meisten Sanktionen, im Kontext sowohl der Vereinten Nationen (VN) als auch der EU, richten sich gegen Länder im Globalen Süden.

4

114

Sanktionen sind politische Maßnahmen, die auf Regierungen, Einzelpersonen oder Firmen Druck ausüben sollen, indem sie internationale Austausch (zumeist wirtschaftlicher, aber auch diplomatischer Natur) einschränken. Dies reicht von engen personen- oder firmenbezogenen Sanktionen über Exportstopps bestimmter Waren und Rohstoffe bis hin zu breiten Beschränkungen ganzer Wirtschaftssektoren. Dabei zielen Sanktionen auf die Einhaltung allgemein vereinbarter Normen und die Aufrechterhaltung der regelbasierten Ordnung.

Multilaterale Sanktionen des VN-Sicherheitsrats gemäß Artikel 41 der VN-Charta sind völkerrechtlich verbindlich und somit besonders legitim. Sanktionen außerhalb der VN – also etwa solche, die von der EU, den USA, aber auch von China oder Russland verhängt werden – sind hingegen in ihrer völkerrechtlichen Legitimität umstritten. Als herrschende Meinung in der Praxis und im Völkergewohnheitsrecht hat sich durchgesetzt, dass unilaterale Sanktionen legal und legitim sein können, wenn sie allgemein vereinbarete Normen durchsetzen sollen und „gezielt“ umgesetzt werden (→ Subedi 2021).

Trotz der Beliebtheit von Sanktionen unter politischen Entscheidungsträger:innen in Europa und den USA ist ihre Effektivität unter Wissenschaftler:innen strittig. Zu bedenken ist nämlich dreierlei: Erstens, unter welchen Bedingungen kann ein Akteur durch Sanktionen zur Änderung seiner Politik gezwungen werden? Zweitens, welche Rückwirkungen haben diese Sanktionen auf die Sanktionierenden selbst? Und drittens, welche Nebenwirkungen haben die Sanktionen auf die Zivilbevölkerung und das regionale Umfeld? Tatsächlich enden weniger als die Hälfte aller Sanktionen durch vollständige Zugeständnisse der Sanktionierten (→ Attia/Grauvogel 2022). Das macht deutlich, dass Sanktionen ein ambivalentes friedenspolitisches Instrument sind und ebenso wie militärische Interventionen in eine politische, diplomatische und wirtschaftliche Gesamtstrategie eingebettet sein müssen. Wenn politische Ziele nicht eindeutig bestimmt werden und ihre Wirkung nicht regelmäßig überprüft wird, können Sanktionen im besten Falle in diplomatische Sackgassen, im schlechtesten Falle zu einer Konfliktescalation führen. Nicht selten birgt die Sanktionspolitik aber auch Zielkonflikte in sich. Zum Beispiel können Bemühungen um möglichst klare Forderungen einem multilateralen Vorgehen im Wege stehen, wenn unter Partnerländern Uneinigkeit besteht.

Sanktionen sind ein ambivalentes friedenspolitisches Instrument

Bundesregierung und EU dürfen keine Illusionen nähren: Gegenüber Großmächten werden Sanktionen kaum größere, unmittelbare Verhaltensänderungen hervorrufen, wie das Beispiel der Maßnahmen gegen Russland aufgrund des Angriffskriegs auf die Ukraine gezeigt hat → F/31–32. Trotzdem können Sanktionen durchaus ein nütz-

liches außenpolitisches Mittel sein, um Handlungsspielräume einzuschränken, Fehlverhalten zu markieren und um das eigene Bekenntnis zu einer regelbasierten Ordnung zu signalisieren. Umso wichtiger sind ihre Kommunikation und diplomatische Einbettung.

ZWECKE VON SANKTIONEN

Um die Effektivität von Sanktionen wissenschaftlich oder politisch abschätzen zu können, ist es notwendig, den allgemeinen Zweck eines Sanktionsregimes zu bestimmen. In der Regel können sie drei Zwecke verfolgen (→ Giumelli 2011; Biersteker et al. 2016).

Sanktionen können erstens eine unmittelbare Verhaltensänderung des Gegners anstreben, etwa einen Truppenrückzug, die Rückkehr zum Verhandlungstisch oder die Freilassung von Dissident:innen. Zweitens können sie darauf abzielen, die Handlungsfähigkeit des Gegners einzuschränken, ihm z. B. den Zugang zum internationalen Zahlungsverkehr abschneiden oder Importbeschränkungen auf Waffensysteme festlegen. Drittens dienen Sanktionen der Bekräftigung internationaler Normen, etwa indem „rote Linien“ gezogen werden oder Fehlverhalten mit Kosten belegt wird. Damit wird die eigene normative Verpflichtung signalisiert, für eine regelbasierte Ordnung einzutreten, um zu verhindern, dass fortgesetzte Regelverletzung selbst zur Regel wird. In der öffentlichen Debatte wird jedoch oft hauptsächlich auf das erste dieser drei Ziele geblickt, die unmittelbare Verhaltensänderung.

Sowohl für die Sanktionierenden und die Sanktionierten als auch für die internationale Gemeinschaft ist wichtig, dass allgemeine Zwecke sowie konkrete Ziele einer Sanktion klar kommuniziert werden: für die Sanktionierenden, weil nur bei klarer Zielbestimmung Erfolg oder Misserfolg festgestellt und gegebenenfalls alternative Maßnahmen ergriffen werden können; für die Sanktionierten, weil nur bei klaren Forderungen eine rationale Abwägung stattfinden kann, ihnen Folge zu leisten oder nicht; und für die internationale Gemeinschaft, um die Legitimität und Angemessenheit der Sanktion beurteilen zu können.

Die Ziele von
Sanktionen müssen
klar kommuniziert
werden

Sanktionen können auf unterschiedliche Weise dazu beitragen, die skizzierten Zwecke und Ziele zu erreichen: Einerseits können sie direkt die politische oder ökonomische Kosten-Nutzen-Rechnung sowie den Handlungsspielraum der sanktionierten Entscheidungsträger:innen verändern. Andererseits können Sanktionen indirekt zum Einlenken beitragen, indem sie den innerstaatlichen Druck auf das sanktionierte Regime erhöhen, ob öffentlich oder verdeckt. Dieser Druck kann zum einen von der Elite ausgehen – insbesondere, wenn diese erheblichen Individualsanktionen unterliegt. Er kann zum anderen auch von der Bevölkerung ausgehen, wenn die ökonomischen Folgen die Unzufriedenheit mit den Herrschenden befeuern, und wenn Sanktionen als Zeichen internationaler Unterstützung gewertet werden und so zum Protest motivieren (→ Grauvogel et al. 2017).

WANN SIND SANKTIONEN ERFOLGREICH?

Der Erfolg von Sanktionen wird häufig verkürzt auf den ersten Zweck – Verhaltensänderung – bezogen. Eindeutige Erfolge dieser Art gibt es durchaus: Hier sind unter US-Sanktionen etwa das Ende des libyschen Atomwaffenprogramms (Sanktionen von 1978–2006), bei EU-Sanktionen die Anti-Korruptions-Maßnahmen gegen Bulgarien (2007–09) und bei VN-Sanktionen die Resolutionen zum ersten Bürgerkrieg in der Elfenbeinküste (2003–16) zu nennen (→ Weber/Schneider 2022). Auch die Sanktionen gegen Apartheid-Südafrika gelten als Erfolg.¹¹⁶

4

116

Die Effektivität von Sanktionen im Sinne von Verhaltensänderung ist aus wissenschaftlicher Sicht allerdings begrenzt. Dabei muss jedoch bedacht werden, dass schon die Androhung von Sanktionen wirksam sein kann (→ Walentek et al. 2021) und Sanktionen nur gegen solche Akteure verhängt werden, die sich zuvor als widerstandsfähig erwiesen haben und nicht bereits abgeschreckt wurden (→ Nooruddin 2002; Marinov 2005). Wenn glaubhafte Sanktionsdrohungen scheitern, ist auch der Erfolg verhängter Sanktionen unwahrscheinlicher.

Bei der Androhung von Sanktionen ist die Glaubwürdigkeit entscheidend: Der sanktionsierende Staat muss sich verpflichten, die Sanktionen zu verhängen, falls das Zielland den Forderungen nicht nachkommt. Und er muss bereit sein, im Falle von verhängten Sanktionen selbst einen hohen Preis zu zahlen (→ Fearon 1997).

Verhängte Sanktionen weisen je nach Sachverhalt eine unterschiedliche Wirksamkeit auf (→ Peksen 2019b). Generell gilt, dass stringent umgesetzte multilaterale Sanktionen, die zudem eine hohe Legitimität besitzen (z. B. ein Mandat des VN-Sicherheitsrates), wesentlich effektiver sind als nationale Alleingänge. Außerdem haben Sanktionen, die moderate Zugeständnisse fordern, eher Erfolg als solche mit Maximalforderungen. Während zum Beispiel politische Häftlinge relativ diskret freigelassen werden können, werden Ziele wie die Aufgabe eroberten Gebietes oder gar ein Regimewechsel schnell zu Fragen des politischen oder tatsächlichen Überlebens für die sanktionierte Regierung.

Multilaterales Vorgehen steigert die Aussicht auf Erfolg, muss sich aber von der Verhängung auch über die Durchsetzung und Beendigung erstrecken

Aber nicht nur in der Entscheidung zu multilateralen Sanktionen, sondern auch für ihre Umsetzung ist breite Zustimmung notwendig. Dafür muss sichergestellt werden, dass kein relevanter Staat aus der Sanktionsfront ausbricht und sich damit einseitige Vorteile verschafft. Die VN-Sanktionen gegen Nordkorea entfalten auch deshalb nicht ihre volle Wirkung, weil China ihre Umgehung und den Schmuggel an der gemeinsamen Grenze zumindest duldet und für ihre Lockerung eintritt. Das reduziert den Druck auf Nordkorea und kostet Glaubwürdigkeit. Zur Stärkung von Sanktionen ist es deshalb wichtig, ihre Umsetzung regelmäßig zu überprüfen, die gemeinsamen Verpflichtungen zu erneuern und im Falle ihrer Verletzung auf die Einhaltung zu dringen.

Nicht alle Staaten sind gleichermaßen durch Sanktionen zu bewegen. Staaten mit ausgeprägter Patronage – d. h. mit einer kleinen Elite, die sich innenpolitische Loyalität erkauft – sind anfälliger für externen Druck. Militärdiktaturen oder Einparteistaaten, die stärkere staatliche Institutionen und Einnahmequellen aufweisen, sind hingegen widerstandsfähiger (→ Peksen 2019a). In Staaten mit Wahlen, die nicht vollständig manipuliert sind, besteht zudem die Möglichkeit, dass die sanktionierte Regierung von der Bevölkerung zur Rechenschaft gezogen und abgewählt wird.

Tabelle → 28 /117 fasst den Forschungsstand zur Effektivität von Sanktionen zusammen, wobei Effektivität hier im Sinne von Konzessionen durch das Zielland verstanden und die normative Signalwirkung nicht erfasst wird.

28 Merkmale von Sanktionen und ihre Erfolgsaussichten
für Konzessionen des Ziellandes (auf Grundlage von → Peksen 2019a: 13)

Quelle → 4 /131

Effektivität (i. S. v. Konzessionen des Ziellandes)		
	+ effektiv	- weniger effektiv
Zielland		
Politische Verfasstheit	Demokratien	Autokratien
Autokratischer Regimetyp	Personalistische Regime	Militärdiktaturen, Einparteistaaten
Sanktionssender		
Kooperation	Multilaterale Sanktionen unter Beteiligung internationaler Organisationen (z. B. VN, EU, AU)	Unilaterale Sanktionen
Beziehungen Zielland-Sender		
Militärisch, politisch	Verbündete	Rivalen, Gegner
Wirtschaftlich	Zielland ist wirtschaftlich auf Senderstaaten angewiesen	Zielland hat andere wirtschaftlich starke Partner
Ausgestaltung der Sanktionen		
Zielsetzung/Forderungen	Moderate Zugeständnisse	Umfangreiche Zugeständnisse
Wirtschaftliche Kosten/Schaden im Zielland	Höhere Kosten	Geringere Kosten

HUMANITÄREN FOLGEN RECHNUNG TRAGEN

Sanktionen haben immer auch unbeabsichtigte Folgen. Durch „gezielte“ Sanktionen (targeted oder smart sanctions), die sich gegen einzelne Entscheidungsträger:innen oder Wirtschaftsbereiche richten, ist in den letzten Jahrzehnten versucht worden, diesen Schaden gering zu halten. Oft gelingt es sanktionierten Regierungen dennoch, die Auswirkungen auf die eigene Bevölkerung abzuwälzen. Vor allem bergen Sanktionen die Gefahr, die humanitäre Lage im Zielland zu verschlechtern. Die betroffene Regierung kann das zur Stärkung der eigenen Legitimität nutzen und sogar verstärkt gegen gefährdete Bevölkerungsgruppen vorgehen. Frauen sind zumeist besonders stark von den negativen Effekten von Sanktionen betroffen → 2 (→ Buck et al. 1998; Gutmann et al. 2021). Derzeit lassen sich solche negativen Konsequenzen etwa in Venezuela, Afghanistan, Syrien sowie auch in Verbindung mit der Covid-19-Pandemie im Iran beobachten.

Sanktionen haben oft negative humanitäre Konsequenzen, zunehmende politische Repression, Korruption und Kriminalität zur Folge

4

118

Forschungsergebnisse zu den Jahren 1981–2000 haben gezeigt, dass sich die Menschenrechtslage stärker verschlechtert, je umfangreicher wirtschaftliche Sanktionen sind (→ Peksen 2009: 69, 73–74). Auch Korruption und Kriminalität zur Sanktionsumgehung nehmen häufig zu. Deshalb sollten Sanktionen nur nach einer Abschätzung der Folgen für die menschliche Sicherheit im sanktionierten Land angewendet und zudem regelmäßig auf Nebenwirkungen kontrolliert werden.

Welche negativen humanitären Folgen sind besonders wahrscheinlich und wie können sie minimiert werden?

Eine Herausforderung im humanitären Zusammenhang stellen overcompliance und de-risking dar: die vorsorgliche, vorauseilende Kappung von privatwirtschaftlichen Beziehungen mit Partner:innen in sanktionierten Staaten. Obwohl viele Wirtschaftszweige sanktionierter Staaten weiterhin offenstehen, sind die Risiken und rechtlichen Unsicherheiten aus Sicht westlicher Unternehmen und Banken oft zu groß, sodass selbst unbedenkliche Geschäfte beendet werden. Nicht zuletzt die Urteile der US-Justiz gegen BNP Paribas und die Commerzbank mit Strafzahlungen in Milliardenhöhe 2014/2015 haben vielen Banken Anlass gegeben, Vorsicht im Umgang mit sanktionierten Staaten walten zu lassen. Compliance-Abteilungen europäischer Banken sehen sich oft auch von der zunehmenden Komplexität von EU-Sanktionen – die das hebre Ziel der Präzision verfolgen – sowie der Fülle an US-Sanktionen überfordert. Das kann jenen unbeteiligten Wirtschaftszweigen und somit der Zivilbevölkerung im Zielland schaden sowie die Einfuhr humanitärer Güter erschweren.

Eine wertebasierte Lösung sind transparente Regeln von sanktionierenden Staaten gegenüber Firmen und Banken. Sanktionierende Staaten sollten in der Pflicht sein, verlässlich zu agieren, sodass unbedenkliche Geschäfte weitergeführt werden können, ohne Gefahr zu laufen, hohe Strafen zahlen zu müssen. Insbesondere bei überlappenden Sanktionsregimen sollten die Sanktionierenden Orientierungshilfen anbieten. Für humanitäre Zwecke sollten sichere standardisierte Überweisungswege festgelegt werden, um Transaktionen rund um Nahrung und medizinische Güter abwickeln zu können (→ Pelter et al. 2022: 29–31).

DIE UMSETZUNG UND BEENDIGUNG VON SANKTIONEN

Sanktionen sind einfacher zu beschließen als aufzuheben. Während ihre Ausgestaltung im Einzelfall umstritten sein kann, wird ihre Verhängung in der EU und den USA nicht grundlegend in Frage gestellt. Exit-Strategien im Fall eines Scheiterns werden daher bei der Initiierung von Sanktionen bisher nur unzureichend mitgedacht. Im Rahmen einer wertebasierten Außenpolitik dienen Sanktionen dem Schutz universeller Normen, sodass die Möglichkeit eines Misserfolgs nicht offen kommuniziert wird. Außerdem sind die Bevölkerung und die betroffene Industrie aus Sicht der Sanktionierenden nur dann willens, den wirtschaftlichen Preis von Finanz- oder Handelsrestriktionen mitzutragen, wenn ein Erfolg wahrscheinlich ist.

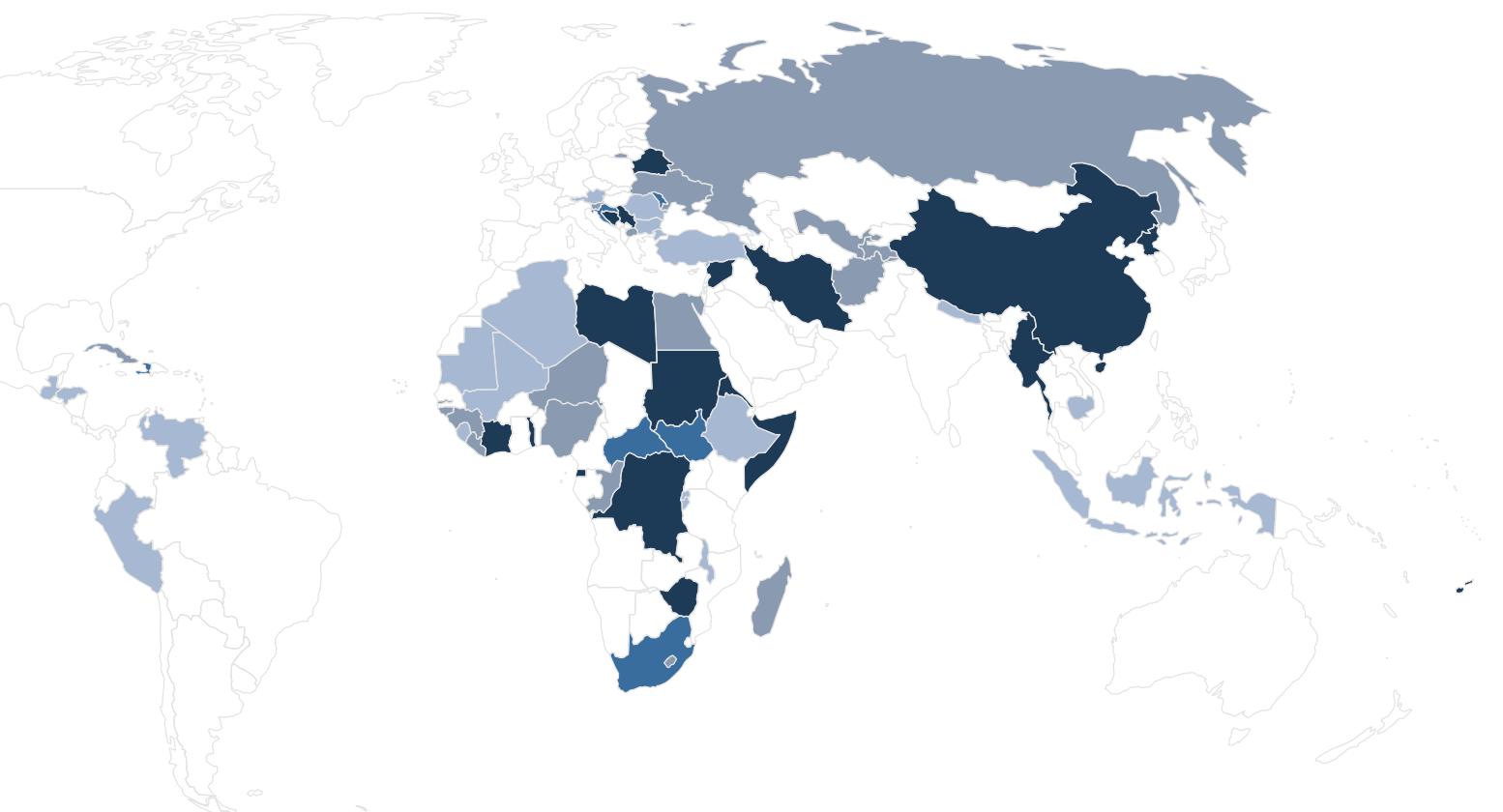
Weniger als die Hälfte aller Sanktionen enden jedoch durch vollständige Zugeständnisse, wie verschiedene Studien übereinstimmend zeigen (→ Attia/Grauvogel 2022; Weber/Schneider 2022; Morgan et al. 2014). Entscheidungsträger:innen sind also mit der Frage konfrontiert, ob sie erfolglose Sanktionen aufrechterhalten oder kapitulieren und sie aufheben sollen. So ist im Fall der EU-Sanktionen gegen China zur Menschenrechtslage in Xinjiang nicht davon auszugehen, dass die EU ein Einlenken der chinesischen Regierung erzielen wird. Offiziell wurde dennoch bisher keine alternative Strategie zur Beendigung der Maßnahmen formuliert. Die Fortsetzung von Finanz- oder Handelsrestriktionen ist aber ebenfalls oft kostspielig und mit Einnahmeverlusten verbunden.

Eine Möglichkeit bei erfolglosen Sanktionen stellt eine graduelle Aufhebung mit Hilfe präziser Etappenziele dar. Klar formulierte und kommunizierte sowie realisierbare Ziele und Zwischenziele – beispielsweise unabhängige Untersuchungen von Menschenrechtsverstößen – verkürzen die Dauer von Sanktionen. So wissen sanktionierte Staaten genau, welche Schritte für die teilweise und vollständige Aufhebung der Maßnahmen notwendig sind. Den Senderstaaten wiederum helfen klare Ziele, das Auf- oder Abstufen sowie das Ende von Sanktionen zu rechtfertigen. Gleichzeitig kann es auch aus Sicht der Senderstaaten opportun sein, vage Forderungen zu stellen. So verhängte die EU im Jahr 2013 im Kontext der Machtergreifung Abd al-Fattah Al-Sisis in Ägypten Ausfuhrbeschränkungen für bestimmte Überwachungstechnologien, ohne genau zu spezifizieren, welche Ziele erfüllt sein müssten, um die seit langem bestehenden Waffenexporte in das nordafrikanische Land wieder aufzunehmen. Dies verschaffte der EU ein Druckmittel und gleichzeitig Flexibilität bei der Frage, wann und ob die Lieferungen wieder aufgenommen werden können. → 29 /120 zeigt die Dauer und geografische Verteilung bisheriger EU-Sanktionen.

29 Vergangene und aktuelle EU-Sanktionen nach Dauer (1990–2018)

Quelle → 4 / 131

- < 3 Jahre
- 3–6 Jahre
- 6–9 Jahre
- > 9 Jahre

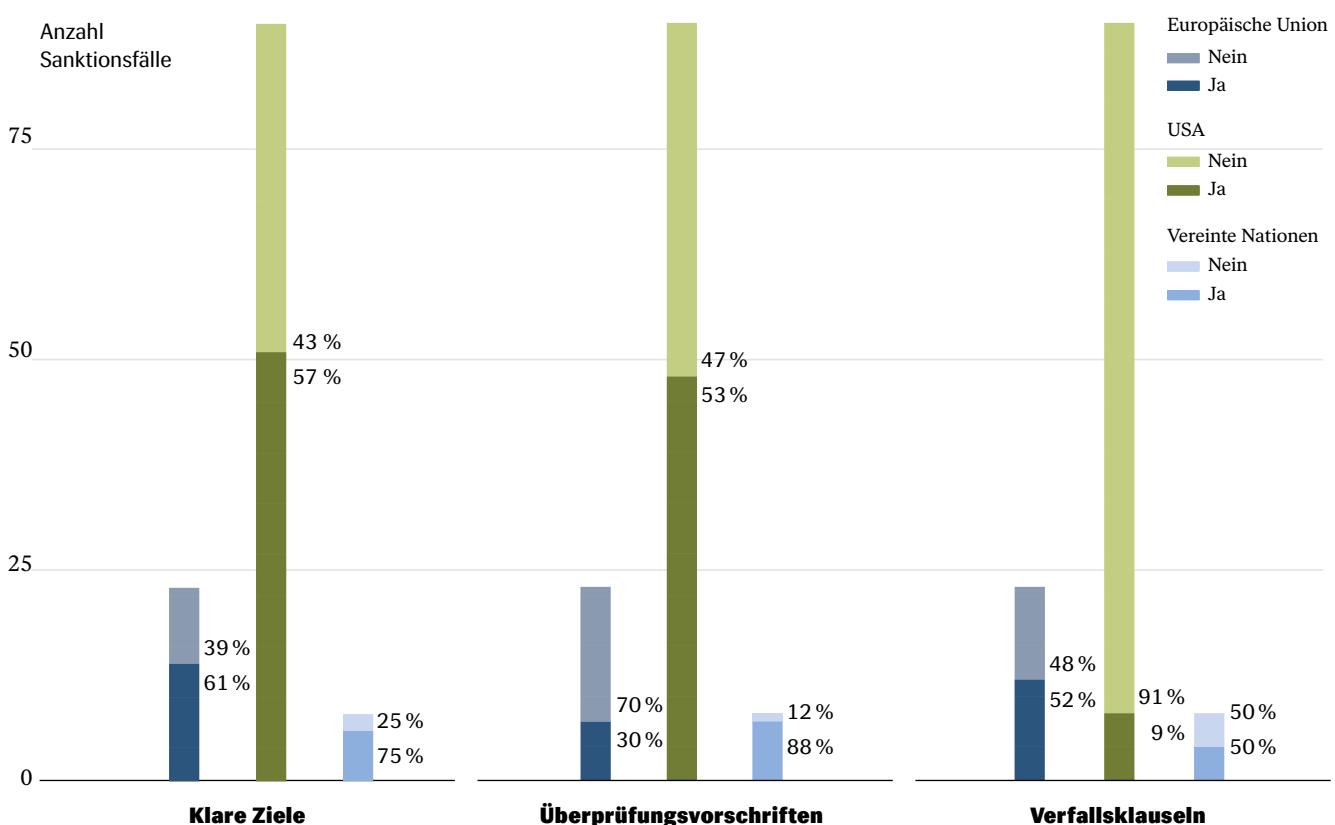


Um eine regelmäßige Kontrolle ihrer Zweckmäßigkeit zu erleichtern, setzen die EU und die VN vermehrt auf Verfallsklauseln → 30 /121. Im Gegensatz dazu enthalten US-Sanktionen nur selten ein Ablaufdatum. Regelmäßige Überprüfungen von Sanktionen sind kein Garant für eine kürzere Dauer oder einen größeren Erfolg, machen aber zeitlich verankerte politische Bewertungen des Sanktionsregimes überhaupt erst möglich.

Entscheidungen über die Aufhebung von Sanktionen werden jedoch nicht nur auf der Grundlage ökonomischer Kosten-Nutzen-Rechnungen getroffen. Ein solcher Schritt beendet auch die politische Isolation des ehemals sanktionierten Staates durch die internationale Gemeinschaft. Das davon ausgehende Signal kann sehr umstritten sein, wie Debatten innerhalb der EU über die Aufhebung der Simbabwe-Sanktionen nach der Bildung einer Regierung der nationalen Einheit im Jahr 2009 exemplarisch zeigten. Außerdem ist bei unzureichender Koordination der Sanktionierenden das Signal, das von einer uneinheitlichen Aufhebung ausgeht, widersprüchlich → 4 /128–129. Wenn einzelne Sanktionierende nicht glaubhaft eine Beendigung in Aussicht stellen können, untergräbt dies Verhandlungen über schrittweise Zugeständnisse beider Seiten. Eine Herausforderung multilateraler Sanktionen ist deshalb nicht nur ihre Verhängung, sondern vor allem ihre Implementation und die Einigung auf Aufhebung.

30 Merkmale von EU-, US- und VN-Sanktionen (2009–2018)

Quelle → 4 /131



4.2 ↙ Sanktionen als Mittel wertebasierter Außenpolitik

Heute sind nahezu alle Sanktionsregime gezielt. Konventionelle Sanktionen im Sinne vollständiger Handelsembargos wie etwa gegen Apartheid-Südafrika (1963/1977–94) oder den Irak unter Saddam Hussein im Zuge der Kuwait-Invasion (1990–2003) verhängte der VN-Sicherheitsrat zuletzt Mitte der 1990er Jahre (Jugoslawien 1992–96 und Haiti 1994). Die Sanktionen gegen Nordkorea zur Nichtverbreitung (seit 2006 vom VN-Sicherheitsrat und seit 2016 zusätzlich von der EU) sind die derzeit umfassendsten Maßnahmen, setzen sich jedoch aus vielen einzelnen Bestandteilen zusammen, statt ein vollständiges Handelsverbot auszusprechen.

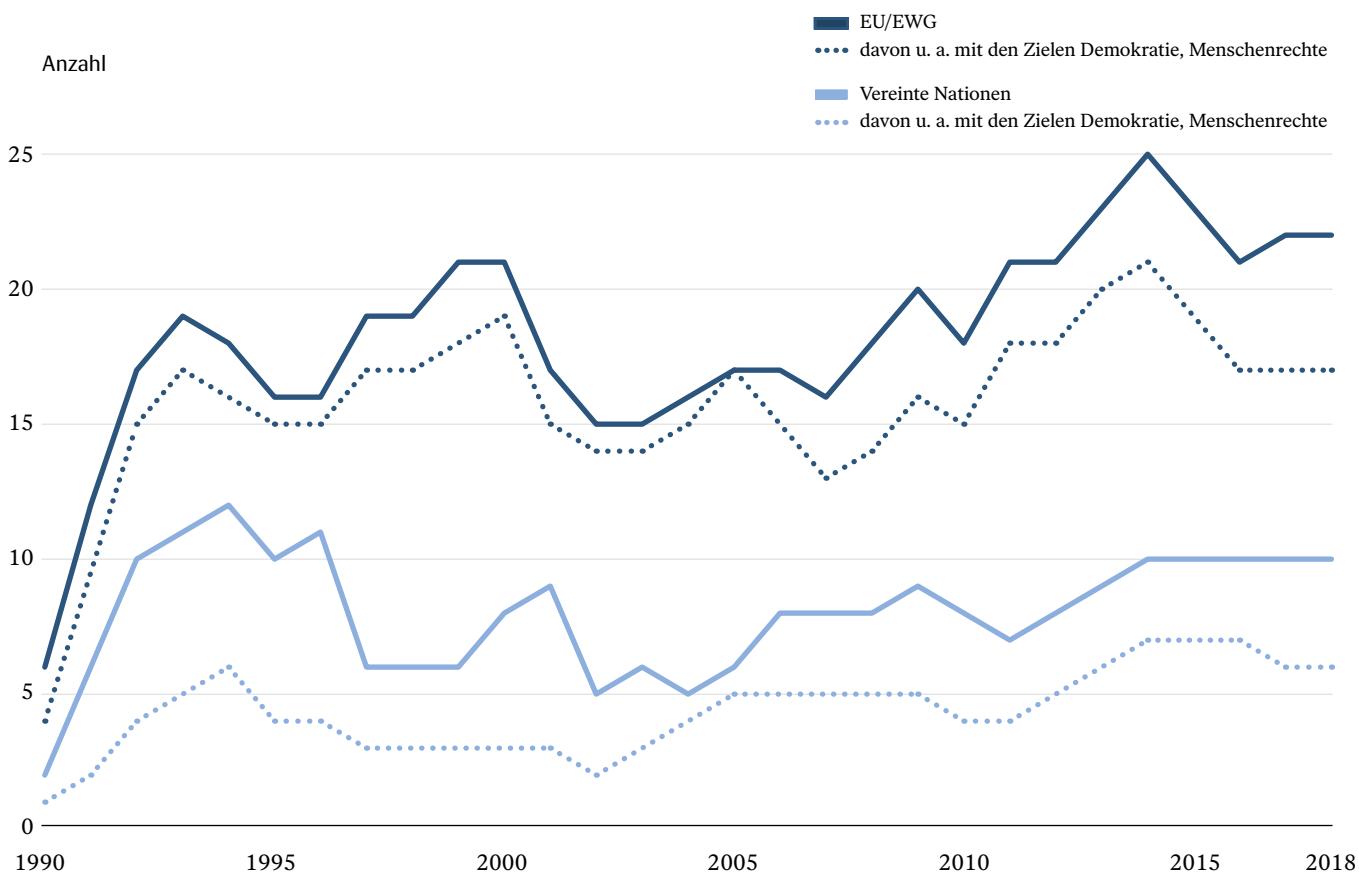
4

122

Abbildung → 31 /122 fasst die jährliche Anzahl der durch EU und VN sanktionierten Staaten von 1990–2018 zusammen. Nach den als „Sanktions-Jahrzehnt“ bekannten 1990er Jahren und der Debatte um unbeabsichtigte humanitäre Folgen ging die Anzahl aktiver Sanktionsregime leicht zurück. Erst mit dem reformierten Instrument der gezielten Sanktionen nahm sie wieder in den späten 2000ern zu, vor allem seitens der EU. Deutlich wird auch, dass VN-Sanktionen wesentlich seltener als EU-Sanktionen sind. Das liegt daran, dass die politische Hürde eines Beschlusses im VN-Sicherheitsrat hoch ist. Dafür sind VN-Sanktionen völkerrechtlich bindend und somit besonders legitim. Fälle, in denen sowohl VN- als auch zusätzliche EU- oder US-Sanktionen vorliegen,

31 Durch EU und VN sanktionierte Staaten (1990–2018)

Quelle → 4 /131



können besonders wirksam sein (→ Brzoska 2015). Allerdings ist der VN-Sicherheitsrat in Sanktionsfragen seit einigen Jahren praktisch blockiert → **32** /123 und **31** /122. EU-Sanktionen haben anteilig häufiger die Förderung von Demokratie und Menschenrechten zum Ziel haben als VN-Sanktionen, die entsprechend der VN-Charta primär bei einer Gefährdung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit verhängt werden – also bei bewaffneten Konflikten sowie als Maßnahme gegen Terrorismus und die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen.

Heute sind 31 Staaten von EU-Sanktionen betroffen sowie weitere Einzelpersonen und Firmen. VN-Sanktionen bestehen gegen 14 Staaten sowie drei terroristische Organisationen (Stand: Januar 2022). Während VN-Sanktionen durch Blockaden im Sicherheitsrat vermutlich zunehmend selten werden → **32** /123, deuten neue Menschenrechts-Instrumente der EU („EU Magnitsky Act“) darauf hin, dass EU-Sanktionen zunehmen werden. Allerdings müssen in diesem Fall auch die Mittel für die Umsetzung – etwa für Beweissicherung, rechtliche Expertise sowie humanitäres Reporting – aufgestockt werden.

Gegenwärtig steht vor allem die Sanktionspolitik der EU gegenüber Russland → **F** /31–32, China und dem Iran im Fokus. Dabei zeigt sich zweierlei: Zum einen sind in den drei Sanktionsregimen Mängel hinsichtlich der oben genannten Erfolgsbedingungen zu erkennen. Zum anderen wird deutlich, dass Sanktionen gegen Groß- und Regionalmächte nicht in erster Linie auf unmittelbare Verhaltensänderung setzen sollten, sondern vor allem ein Mittel sind, Handlungsspielräume zu begrenzen sowie Fehlverhalten zu markieren und die eigene Verpflichtung gegenüber einer regelbasierten Ordnung zu bekräftigen.

32 China und Russland im VN-Sicherheitsrat

Als völkerrechtlich verbindliche Maßnahmen sind VN-Sanktionen besonders legitim, weil die Verabschiedung durch den Sicherheitsrat eine hohe Hürde darstellt. Umso besorgniserregender sind aktuelle Anstrengungen von China und Russland, VN-Sanktionen zu untergraben. Dazu zählen insbesondere die Besetzung der Expert:innenpanels zu jedem Sanktionsregime mit regimetreuem Personal sowie die Blockade und Verlangsamung dieser Besetzungen. Über die Jahre haben sich die Expert:innenpanels als wichtiger Kontrollmechanismus etabliert und viele Fälle von verbotenem staatlichem Waffenhandel,

Korruption und Schmuggel offengelegt. Ihre detaillierten Berichte zur Sanktionsumgehung leisten einen wichtigen Beitrag zur effektiven Umsetzung von VN-Sanktionen. Beide Vetomächte verfolgen mit dieser Strategie eigene Ziele: China die Umgehung der Nordkorea-Sanktionen, Russland die Verschleierung der Aktivitäten der paramilitärischen Wagner-Gruppe und ähnlicher Sicherheitsfirmen in Afrika. Gleichwohl gibt es ein gemeinsames, größeres Anliegen: die Untergrabung der Handlungsfähigkeit der internationalen Gemeinschaft.

EU-SANKTIONSPOLITIK

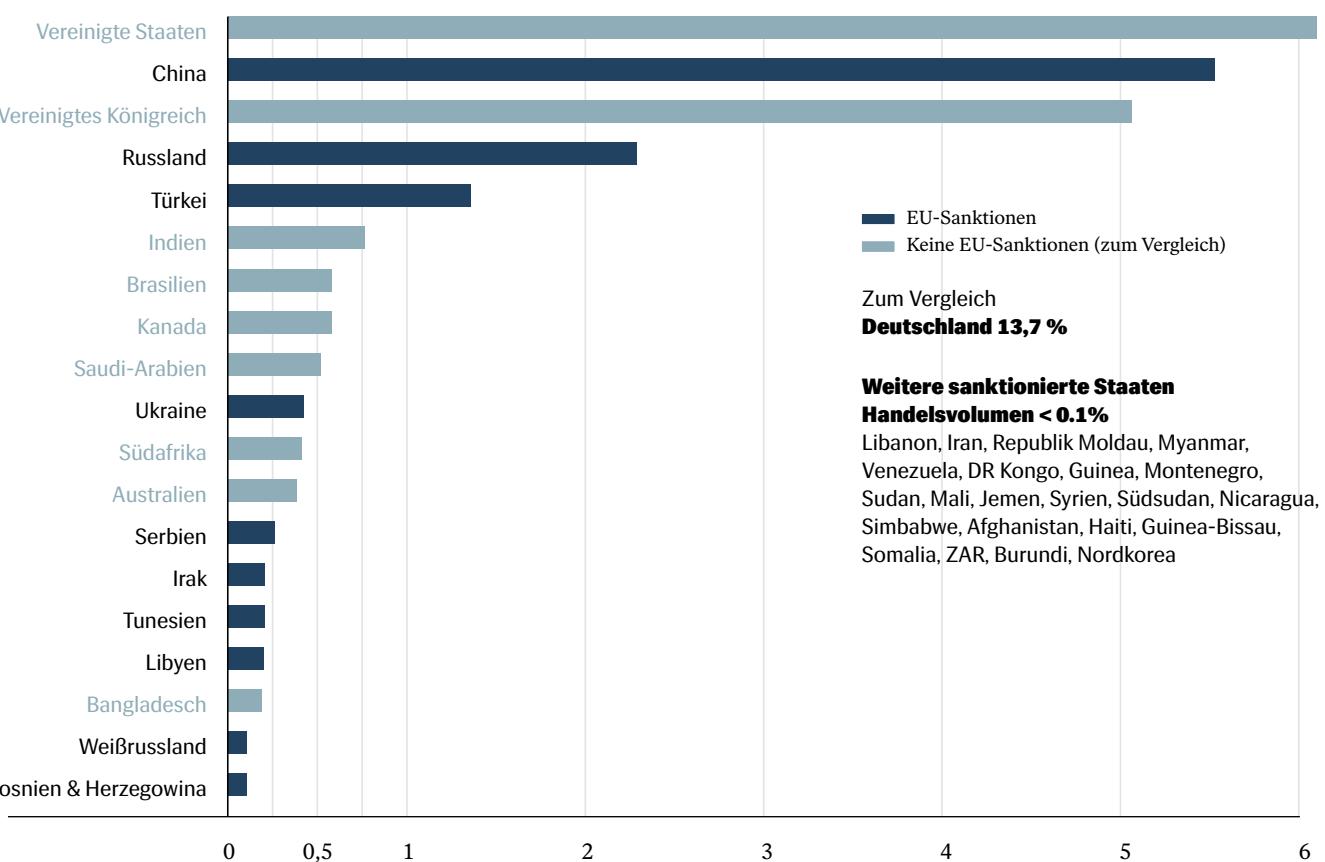
Die EU hat in den letzten Jahren ihre Möglichkeiten zu Sanktionen bei Menschenrechtsverstößen deutlich erweitert. Die Mechanismen des EU Global Human Rights Sanctions Regime (EU GHRSR; in Anlehnung an das US-Äquivalent auch als „EU Magnitsky Act“ bekannt) erweitern und erleichtern seit Dezember 2020 die Befugnisse der EU rund um gezielte Reisebeschränkungen, das Einfrieren von Konten sowie Verbote von direkten und indirekten Geschäftsbeziehungen. Neu sind auch Sanktionen gegen Individuen und Organisationen, die an Cyberangriffen beteiligt waren.

Gleichzeitig stellt der Brexit die EU vor neue Herausforderungen in der Sanktionspolitik: Mit der weitreichenden Sanktionsexpertise des Britischen Foreign Office und der City of London nahm das Vereinigte Königreich als globales Finanzzentrum eine führende Rolle bei EU-Sanktionen ein. Nun sind trotz Brexit im Sinne des Multilateralismus enge Abstimmung und gemeinsames Vorgehen wichtig. Auch die Zusammenarbeit mit den USA, insbesondere bei den Russland-Sanktionen → F, sollte weiter gestärkt werden.

33 Aktuelle EU-Sanktionen nach EU-Handelsvolumen mit dem sanktionierten Staat (12/2021, Importe und Exporte 2019)

Quelle → 4 / 131

Anteil
in %



Bei der Diskussion bestimmter Fälle von EU- und VN-Sanktionen – wie im Folgenden Iran und China (sowie Russland → F) – gilt es allerdings zu beachten, dass diese zwar sehr prominent, aber keinesfalls repräsentativ für die Mehrheit aller EU-, US- oder VN-Sanktionen sind (→ Portela 2010: 12). Vielmehr handelt es sich in vielerlei Hinsicht um Ausnahme- und Extremfälle. Über die Hälfte aller VN-Sanktionen seit 1989 sowie viele der vergangenen und aktuellen EU-Sanktionen wenden sich etwa gegen afrikanische Staaten → 29 /120 und 33 /124.

Mit Blick auf die Wirtschaftsbeziehungen mit der EU sind die Fälle Russland und China Ausreißer. Sie sind wesentlich umfangreicher als die Beziehungen zu den übrigen von der EU sanktionierten Staaten → 33 /124. Während China 2019 mit 5,5 % des gesamten Handelsvolumens der EU sogar ein größerer Handelspartner war als das Vereinigte Königreich, wirtschaftlich kaum ins Gewicht. Aus diesen unterschiedlich gelagerten Beziehungen ergeben sich andere Logiken des Drucks → 28 /117. Das unten diskutierte Beispiel Iran → 4 /128–129 zeigt außerdem die Folgen der laufenden Sanktionen und die Entflechtung der europäisch-iranischen Wirtschaftsbeziehungen in den letzten zehn Jahren: Das abgebildete Handelsvolumen für 2019 ist lediglich etwa ein Fünftel des Handelsvolumens von 2011 (→ European Commission 2021).

Eine aktiveres Sanktionspolitik der EU und die wertebasierte Außenpolitik der Bundesregierung stellen zudem hohe Anforderungen an die innenpolitische Kommunikation gegenüber der eigenen Bevölkerung. Denn insbesondere Sanktionen, die für die Sendestaaten deutliche wirtschaftliche Kosten haben (wie etwa die Russland-Sanktionen) sind auch von öffentlicher Meinung abhängig, um über längere Zeiträume verhängt zu werden und wirksam zu bleiben. Deshalb sind klare Begründungen und Exit-Strategien notwendig. Hierbei sollten die Zwecke, Alternativen und Erfolgsaussichten dargelegt und Maßnahmen getroffen werden, um Schäden und Kosten in Deutschland auszugleichen (etwa für geringer verdienende Haushalte bezüglich der Heizkosten).

CHINA SANKTIONEN ALS MUTPROBE

Am 22. März 2021 verhängte die EU im Rahmen ihrer neuen Sanktionsmechanismen Sanktionen gegen Ziele in China. Damit reagierte die Union auf andauernde, schwerwiegende Menschenrechtsverstöße des chinesischen Staates in Xinjiang, insbesondere die massenhafte Inhaftierung und Überwachung der uighurischen Bevölkerung mit dem Argument der Terrorismusbekämpfung. Konkret betroffen davon waren vier Politiker, die als Kader für diese Politik verantwortlich zeichneten, sowie eine staatliche Organisation, die nun von Reisen und vor allem dem finanziellen Austausch mit Europa abgeschnitten wurden. China antwortete umgehend mit einem Sanktionspaket gegen europäische Politiker:innen, Wissenschaftler:innen und Institutionen, die Kritik an seiner Xinjiang-Politik geäußert hatten; ein Vorgang, der seither das europäisch-chinesische Verhältnis stark belastet.

Der materielle Effekt der EU-Sanktionen lässt sich klar beschreiben: Eine Verhaltensänderung im Sinne einer Aufhebung oder Minderung der Repressionen in Xinjiang ist nicht eingetreten und war auch nicht zu erwarten. Die betroffenen Personen hatten keine bekannten wirtschaftlichen Interessen in Europa, und selbst wenn ein solcher Druckvektor existiert hätte, sind Parteikader in einem leninistischen System beliebig austauschbar → 28 /117. Zudem wird die chinesische Xinjiang-Politik im Inland als Thema der nationalen Sicherheit behandelt und als notwendig für die Bewahrung der staatlichen Einheit angesehen, eine Politikänderung durch äußeren Zwang wäre also auch bei umfassenderen Sanktionen extrem unwahrscheinlich. Für den neuen europäischen Sanktionsmechanismus war China aufgrund seiner Verfasstheit der denkbar härteste Ansatzpunkt.

34 Boykotte und Weaponized Interdependence

Neben Sanktionen lassen sich noch zwei informelle Formen nicht-gewaltbasierten Zwangs finden, mit denen Verhaltensänderungen bei Zielakteuren erreicht werden sollen: Boykotte und die Ausbeutung ökonomischer Netzwerkpositionen (weaponized interdependence). Sie unterscheiden sich insoweit von Sanktionen, als sie nicht notwendig auf die Aufrechterhaltung gemeinsam vereinbarter Normen und Institutionen ausgerichtet sind, sondern vielfältige Zwecke verfolgen können; vor allem die Durchsetzung eigener Interessen. In der Praxis ist die Unterscheidung allerdings schwierig, da auch für Eigeninteressen häufig Allgemeininteressen vorgeschoben werden.

Boykotte wollen Verhaltensänderungen beim Zielakteur erreichen, indem entweder Konsument:innen oder Unternehmen den Erwerb oder die Nutzung von Erzeugnissen und Dienstleistungen des Zielakteurs stoppen und verweigern oder indem staatliche Akteure öffentliche Auftritte mit dem Zielakteur meiden. Historische Beispiele sind etwa Boykotte gegen das Apartheid-Regime in Südafrika ab Ende der 1950er Jahre oder gegen das Schweizer Unternehmen Nestlé wegen seiner Marketing-Praktiken für Babymilchersatzprodukte in den 1970er Jahren. Jüngst sind die Boykottaufrufe zu den Olympischen Winterspielen in China 2022 wegen der systematischen Unterdrückung der Uiguren oder die BDS-Kampagne (Boycott, Divestment, Sanctions) gegen israelische Produkte im Kontext der israelischen Siedlungspolitik breit diskutiert worden. Boykotte werden oft als wenig erfolgversprechendes Instrument beurteilt, weil selten die Veränderung der

Praktiken der Zielakteure erreicht wird, die zur Androhung oder zum Boykottaufspruch führen (→ Delacote 2009). Wenn Staaten das Ziel sind, kann der ausgeübte auch zu unbeabsichtigten Folgen und Gegenmaßnahmen führen. Eine Dynamik, die sich etwa jüngst in chinesischen Konsument:innenboykotten gegen Produkte westlicher Textilunternehmen wie Nike oder Adidas beobachten lässt, die ihrerseits wegen der Situation der Uiguren auf Druck von NGOs keine Produkte aus der Provinz Xijiang nutzen.

Weaponized interdependence (WI) beschreibt dagegen die Ausnutzung strategischer Machtpositionen in eng verflochtenen ökonomischen und technologischen Netzwerken, wie etwa globalen Finanzmärkten, im Energie-sektor, in digitalen Infrastrukturen oder in globalisierten Lieferketten. Eine Verhaltensänderung soll erzielt werden, indem spezielle Leistungen nicht mehr erfolgen und bestimmte Produkte nicht mehr geliefert werden. WI ist ein Instrument von Großmächten, die in bestimmten Bereichen dominieren. Breit diskutiert werden etwa Russlands Versuche, Politikzugeständnisse seiner Nachbarn im eurasischen Raum zu erreichen, indem es seine dominante Stellung im Bereich der Gasversorgung und -durchleitung ausnutzt. Auch für China wird WI diskutiert, etwa im 5G-Ausbau oder bezüglich der Belt and Road Initiative (Neue Seidenstraße). Die USA nutzen ihre Vormachtstellung in internationalen Handelsbeziehungen, etwa gegenüber Kanada und Mexiko, als die Trump-Administration ein neues Freihandelsabkommen mit diesen Staaten verlangte.

Gerade das motivierte allerdings die EU, internationale Normen zu bekräftigen: Indem chinesische Ziele mit Sanktionen adressiert wurden, sollte bewiesen werden, dass die EU sich damit nicht nur an Pariastaaten herantraut, sondern für eine wertegeleitete Politik auch Spannungen mit Großmächten in Kauf nimmt. Dieses Signal zielte damit wohl mindestens genauso nach innen und auf die Selbstvergewisserung der EU als handlungsfähigen und normengeleiteten Akteur wie auf China.

Von chinesischer Seite wiederum wurde die Sanktionierung zwar als Signal wahrgenommen, aber anders als von europäischer Seite beabsichtigt. Dies erklärt sich durch den damaligen (geo-)politischen Kontext: Wenige Monate zuvor hatten sich die EU und China nach langwierigen Verhandlungen auf ein bilaterales Investmentabkommen geeinigt, das in Peking als Zeichen einer „strategischen Autonomie“ Europas und Absage an eine transatlantische Anti-China-Front gedeutet wurde. Demgegenüber stellte sich die Sanktionierung als plötzliche Kehrtwende und Einschwenken auf die US-Linie dar, was die eskalatorische Reaktion Pekings in Teilen erklärt.

Die Zielsetzung der EU-Sanktionen gegen China wurden von Peking anders verstanden

Auch jenseits der Machthaber dürfte das angestrebte Signal in China so nicht empfangen worden sein. Gerade in Zeiten wachsender Spannungen mit den USA lässt sich westlicher Druck in Menschenrechtsfragen propagandistisch leicht als vorgeschoßener Grund darstellen, um eine machtpolitisch motivierte Spaltung und Schwächung Chinas zu kaschieren. Diese Überzeugung ist in China so weit verbreitet, dass externer Zwang die Legitimität des Regimes und seines Vorgehens in Xinjiang vielleicht sogar stärken könnte, zumindest in den Augen der hanchinesischen Mehrheit.

Der Fall China verdeutlicht, wie wichtig es ist, bei Sanktionsmaßnahmen die oben genannten Dimensionen im Auge zu behalten, die Ziele mehr oder weniger empfänglich machen. Konkret sind außer der Multilateralität keine der Bedingungen erfüllt, das Ziel wurde praktisch nach der Logik einer Mutprobe ausgewählt, und die Verzerrung der eigenen Signale durch den aktuellen politischen Kontext nicht beachtet. Anders betrachtet schreckte die EU in diesem Fall trotz wirtschaftlicher und politischer Interessen nicht vor einer Sanktionierung zurück. Sanktionen gegen hochresistente Ziele, die erwartbar keine Verhaltensänderung oder Einschränkung bewirken, stärken weder die Glaubwürdigkeit europäischer Außenpolitik noch die Legitimität dieses speziellen Zwangsmittels auf internationaler Ebene. Durch die Verknüpfung von Sanktionen und Investmentabkommen ist eine Beendigung zwar für beide Seiten wünschenswert, aber dennoch kompliziert; eventuell könnten kleinere chinesische Konzessionen zu Xinjiang einen Einstieg in den Ausstieg ermöglichen.

IRAN SANKTIONEN ALS VERHANDLUNGSMASSE

Kein Land unterliegt einem so komplexen Sanktionsregime wie der Iran. Zum einen liegt das an der Vielzahl der restriktiven Maßnahmen unterschiedlicher Akteure. Neben dem iranischen Nuklearprogramm sind auch schwere Menschenrechtsverletzungen und die Unterstützung von Terrorismus Anlass für Sanktionen, abgestuft von sehr begrenzten Sanktionen der VN bis hin zu sehr umfassenden der USA. Zum anderen sind Sekundärsanktionen der USA – d. h. Strafen gegen Firmen und Personen aus Drittstaaten, die sowohl auf dem US- als auch auf dem iranischen Markt tätig sind – von großer Bedeutung. Der Fall Iran wird maßgeblich vom Verhalten der USA bestimmt. Schließlich sind Sanktionen in diesem Fall besonders eng mit Verhandlungen, aber auch mit möglichen militärischen Aktionen verknüpft.

4

128

Besonders deutlich wurde dies während der Versuche zur Einhegung des iranischen Atomprogramms, das 2003 öffentlich wurde. Als nach einem Scheitern erster Verhandlungen der Iran das Programm weiter ausbaute, verhängte der VN-Sicherheitsrat ab 2006 in mehreren Runden zunehmend umfangreiche Sanktionen, die auf das Atomprogramm fokussiert blieben. Die US-Regierung begann parallel dazu, den Iran wirtschaftlich zu schwächen. Da eigene Sanktionen aufgrund der geringen wirtschaftlichen Verflechtung mit dem Iran wenig wirksam sein konnten, drohte sie ausländischen Banken bei Fortsetzung der Kontakte mit dem Iran mit dem Ausschluss aus dem US-Finanzmarkt (Sekundärsanktionen). Viele europäische Banken beugten sich diesem Druck, der erhebliche Folgen für Handel und Investitionen hatte. Diese Auswirkungen nahmen noch einmal deutlich zu, als die EU 2012 Sanktionen, einschließlich eines Ölembargos und des Ausschlusses iranischer Finanzinstitutionen vom SWIFT-System, beschloss, die weit über die VN-Sanktionen hinausgingen und denen der USA entsprachen. Neben dem starken Druck der USA führte auch die Sorge vor einer vor allem in Israel diskutierten „militärischen Lösung“ zu dieser Entscheidung der EU.

Nach Inkrafttreten des „Atomdeals“ (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) zwischen dem Iran und den fünf ständigen Mitgliedern des VN-Sicherheitsrates plus Deutschland (P5+) Anfang 2016 wurden die meisten mit dem Nuklearprogramm zusammenhängenden Sanktionen aufgehoben. 2018 allerdings traten die USA – nun unter der Regierung Trump und dem Leitmotiv „maximum pressure“ – aus dem Abkommen aus und verhängten erneut umfangreiche Sanktionen, einschließlich Sekundärsanktionen. Die EU unternahm begrenzte Anstrengungen, die Folgen auf den Iran zu begrenzen, indem sie einen Finanzierungsmechanismus für den Handel mit dem Iran gründete (INSTEX) und es europäischen Firmen untersagte, Geschäftsbeziehungen mit dem Iran wegen der US-Sanktionen zu beenden. Beide Maßnahmen signalisierten zwar die europäische Unterstützung des Atomdeals, blieben aber für die Wirtschaftsbeziehungen wirkungslos. Die EU konnte kaum wirtschaftliche Erleichterungen für das Regime in Teheran in Aussicht stellen, solange die US-Sanktionen und damit einhergehende Regelungen auch für Akteure außerhalb der Vereinigten Staaten in Kraft blieben.

Die Sanktionen hatten massive wirtschaftliche Folgen im Iran. Insbesondere Finanzsanktionen und das westliche Ölembargo führten zu einem deutlichen Rückgang der Staateinnahmen und des Volkseinkommens. Dadurch entstanden auch humanitäre Negativfolgen. So verschlechterte sich etwa die Versorgung im Gesundheitssektor aufgrund von Schwierigkeiten bei der Beschaffung westlicher Medizin und moderner Geräte. Die Bemühungen des Iran, seine Handelsbeziehungen auf nichtwestliche Staaten wie Russland, Indien und China umzulenken, hatten nur begrenzten Erfolg. Einige der westlichen Sanktionen, wie das Verbot des Exports von Hochtechnologie für den Ölsektor oder der Versicherung von Schiffen und Schiffsladungen, hatten auch Auswirkungen auf den Handel mit diesen Drittländern. Erfolgreicher war der Iran beim Umgehen der Sanktionen, die direkt auf sein Atom- und Raketenprogramm zielten, insbesondere durch Einkäufe auf dem Schwarzmarkt, aber auch Kontakte mit dem ebenfalls sanktionierten Nordkorea.

Der Erfolg der Strategie, ab 2012 den wirtschaftlichen Druck zu erhöhen, zeigte sich zunächst innenpolitisch im Iran und dann in den Verhandlungen mit den P5+. 2013 wurde der Reformer Hassan Rohani zum Präsidenten gewählt. Er hatte im Wahlkampf versprochen, sich für die Aufhebung der Sanktionen einzusetzen. In Verhandlungen mit den P5+ zeigte sich die neue Regierung dann auch kompromissbereiter als ihre Vorgängerin unter Mahmud Ahmadinedschad. Allerdings war ein erfolgreicher Abschluss des Atomdeals nur möglich, weil auch die westlichen Regierungen zu Zugeständnissen bereit waren. So akzeptierten sie eine Fortsetzung der Urananreicherung, deren Beendigung ihr erklärtes Ziel gewesen war. Auch waren beide Seiten bereit, die Ziele der verschiedenen gegen den Iran verhängten Sanktionen zu entkoppeln und nur über das Atomprogramm zu verhandeln.

Abschluss des Atomdeals mit dem Iran war erfolgreicher Sanktionspolitik zu verdanken

Mit der Wiederinkraftsetzung der früheren und der Verhängung neuer scharfer US-Sanktionen verfolgte die Regierung Trump dann das Ziel von Neuverhandlungen. Der Iran lehnte jedoch Änderungen des Atomabkommens ab. Die harte US-Politik hatte wiederum Einfluss auf die iranische Innenpolitik: Bei der Präsidentschaftswahl 2021 wurde mit Ebrahim Raisi ein Hardliner gewählt. Die Rückkehr zum Atomdeal, die Präsident Joe Biden im Wahlkampf versprach, oder einem anders gearteten Kompromiss zwischen dem Iran und den P5+ erweist sich nicht nur deswegen als schwieriger als erwartet. Auch hier spielen die Sanktionen eine Rolle. Zwar hat die US-Regierung einige Sanktionen als Anreiz für den Iran, sein Verhalten zu ändern, bereits ausgesetzt, aber für die Aufhebung einer Reihe wichtiger Sanktionen braucht sie die Unterstützung des Senats, die nicht gesichert ist. Der Iran fordert auch die Beendigung von Sanktionen, die aus Sicht der US-Regierung nichts mit dem Atomprogramm, sondern etwa mit Menschenrechtsfragen zu tun haben. Besonders problematisch ist, dass die Regierung Biden nicht zusichern kann, dass nach einem möglichen Wechsel der Mehrheiten in den USA nicht erneut scharfe Sanktionen verhängt werden.

Der Fall Iran lehrt einiges über die Erfolgsbedingungen von Sanktionen. Einerseits waren die Sanktionen wesentliche Faktoren für den Abschluss des JCPOA. Sie waren aber nur erfolgreich, als sie mit Verhandlungsbereitschaft verbunden wurden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Als Mittel zwischen Diplomatie und Krieg erscheinen Sanktionen geeignet, um eine werte-basierte Außenpolitik umzusetzen, ohne größere politische oder gar militärische Kosten fürchten zu müssen. Diese Wahrnehmung, die sich auch in der deutschen Außenpolitik und der EU beobachten lässt, trügt. Sanktionen sind keineswegs voraussetzungs- oder kostenlos. Sie verweisen auf eine ganze Reihe von Kontextbedingungen, die gegeben sein müssen, damit sie ihren Zweck – die Wiederherstellung einer regelbasierten Ordnung – erfüllen können. Dazu zählen klar kommunizierbare Ziele, um Erfolgskontrollen zu ermöglichen, eine Exitstrategie sowie eine umsichtige Kalkulation humanitärer Kontextbedingungen, um sicherzustellen, dass Sanktionen die Ausgangslage nicht weiter verschlechtern.

4

130

Ebenso klar muss sein, dass Sanktionen ein Instrument sind, das auf Asymmetrie zwischen Sanktionierenden und Ziel angewiesen ist. Gegen Großmächte lässt sich mit Blick auf Verhaltensänderungen kaum effektiv sanktionieren. Zu groß sind ihre Möglichkeiten, Sanktionen auszuweichen oder ihre Effekte nachhaltig abzuschwächen. Noch schwieriger wird es, wenn die Bevölkerung im Zielland die Sanktionen überwiegend als nicht gerechtfertigt ansieht, wie es in beiden Fällen gegenwärtiger westlicher Sanktionsregime gegen Großmächte, Russland und China, sowie im Iran der Fall ist.

Daraus muss jedoch nicht gefolgert werden, dass Sanktionen gegen Großmächte ausgeschlossen sein sollten. Sanktionen können auch und gerade hier notwendig sein und Wirksamkeit entfalten, allerdings weniger mit dem Ziel einer Verhaltensänderung als vielmehr mit Blick auf Handlungseinschränkungen. Sanktionierende signalisieren damit ihre Verpflichtung gegenüber der regelbasierten Ordnung und machen deutlich, dass die Verletzung – wenn sie auch nicht effektiv abgestellt werden kann – nicht hingenommen wird. Heute sind Sanktionen außerdem als außenpolitisches Instrument so etabliert, dass eine Nichtverhängung einer Legitimierung völkerrechtswidrigen Handelns gleichkommen würde. So kann aus der Regelverletzung schnell die Regel werden, wie die Geschichte des Gewohnheitsrechts eindrucksvoll zeigt. Gerade für dieses anspruchsvolle normative Sanktionsziel ist es von immenser Bedeutung, Sanktionsregime an die politischen und humanitären Kontexte anzupassen. Das geschieht gegenwärtig noch nicht hinreichend. Für die Bundesrepublik und die EU heißt das, die Ziele, die sich mit Sanktionen verbinden (können), offen zu benennen. Erst dann lässt sich auch sinnvoll Bilanz ziehen.

Autor:innen

Dr. Pascal Abb

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Christopher Daase

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Hana Attia

GIGA – German Institute for Global and Area Studies

Prof. Dr. Nicole Deitelhoff (Koordination)

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Michael Brzoska

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg

Dr. Julia Grauvogel

GIGA – German Institute for Global and Area Studies

Anton Peez (Koordination)

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Quellenverzeichnis

- Attia, Hana/Grauvogel, Julia* 2022: International Sanctions Termination, 1990–2018: Introducing the IST Dataset, in: Journal of Peace Research.
- Biersteker, Thomas J./Eckert, Sue E./Tourinho, Marcos* (Hrsg.) 2016: Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action, Cambridge.
- Brzoska, Michael* 2015: International Sanctions before and beyond UN Sanctions, in: International Affairs 91: 6, 1339–1349.
- Buck, Lori/Gallant, Nicole/Nossal, Kim Richard* 1998: Sanctions as a Gendered Instrument of Statecraft: The Case of Iraq, in: Review of International Studies 24: 1, 69–84.
- European Commission* 2021: European Union, Trade in Goods with Iran., in: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_iran_en.pdf, 11.05.2022.
- Fearon, James D.* 1997: Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands versus Sinking Costs, in: Journal of Conflict Resolution 41: 1, 68–90.
- Giumelli, Francesco* 2011: Coercing, Constraining and Signalling: Explaining UN and EU Sanctions after the Cold War (ECPR Press Monographs), Colchester.
- Grauvogel, Julia/Licht, Amanda A./von Soest, Christian* 2017: Sanctions and Signals: How International Sanction Threats Trigger Domestic Protest in Targeted Regimes, in: International Studies Quarterly 61: 1, 86–97.
- Gutmann, Jerg/Neuenkirch, Matthias/Neumeier, Florian* 2021: Sanctioned to Death? The Impact of Economic Sanctions on Life Expectancy and Its Gender Gap, in: The Journal of Development Studies 57: 1, 139–162.
- Marinov, Nikolay* 2005: Do Economic Sanctions Destabilize Country Leaders?, in: American Journal of Political Science 49: 3, 564–576.
- Morgan, T. Clifton/Bapat, Navin/Kobayashi, Yoshiharu* 2014: Threat and Imposition of Economic Sanctions 1945–2005: Updating the TIES Dataset, in: Conflict Management and Peace Science 31: 5, 541–558.
- Nooruddin, Iffan* 2002: Modeling Selection Bias in Studies of Sanctions Efficacy, in: International Interactions 28: 1, 59–75.
- Peksen, Dursun* 2009: Better or Worse? The Effect of Economic Sanctions on Human Rights, in: Journal of Peace Research 46: 1, 59–77.
- Peksen, Dursun* 2019a: Autocracies and Economic Sanctions: The Divergent Impact of Authoritarian Regime Type on Sanctions Success, in: Defence and Peace Economics 30: 3, 253–268.
- Peksen, Dursun* 2019b: When Do Imposed Economic Sanctions Work? A Critical Review of the Sanctions Effectiveness Literature, in: Defence and Peace Economics 30: 6, 635–647.
- Pelter, Zoë/Teixeira, Camila/Moret, Erica* 2022: Sanctions and their Impact on Children. UNICEF Discussion Paper, in: <https://www.unicef.org/globalinsight/media/2531/file/%20UNICEF-Global-Insight-Sanctions-and-Children-2022.pdf>, 11.05.2022.
- Portela, Clara* 2010: European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why Do They Work? London/New York.
- Subedi, Surya P.* (Hrsg.) 2021: Unilateral Sanctions in International Law, Oxford, UK; New York, NY.
- Walentek, Dawid/Broere, Joris/Cinelli, Matteo/Dekker, Mark M./Haslbeck, Jonas M. B.* 2021: Success of Economic Sanctions Threats: Coercion, Information and Commitment, in: International Interactions 47: 3, 417–448.
- Weber, Patrick M./Schneider, Gerald* 2022: Post-Cold War Sanctioning by the EU, the UN, and the US: Introducing the EUSANCT Dataset, in: Conflict Management and Peace Science 39: 1, 97–114.

4
131

Abbildungen / Grafiken / Tabellen

28 /117

Merkmale von Sanktionen und ihre Erfolgsaussichten für Konzessionen des Ziellandes
Zusammenfassung auf Grundlage von Peksen 2019a: 13, Tabelle A1.

29 /120

Vergangene und aktuelle EU-Sanktionen nach Dauer (1990–2018)
Layout: Hana Attia, GIGA, Januar 2022.

Der International Sanctions Termination (IST)-Datensatz erfasst wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Sanktionsmaßnahmen (Attia/Grauvogel i.E., 2022). Beispiele für wirtschaftliche Maßnahmen sind die Aussetzung finanzieller Hilfe, das Einfrieren von Vermögenswerten, Finanzsanktionen und Handelsembargos, während zu den nichtwirtschaftlichen Maßnahmen diplomatische Sanktionen wie die Ausweisung von Botschaftspersonal, Flugverbote, die Unterbrechung der militärischen Zusammenarbeit, Reiseverbote und Waffenembargos gehören.

30 /121

Merkmale von EU-, US- und VN-Sanktionen (2009–2018)
Attia/Grauvogel 2022
Layout: Hana Attia, GIGA, Januar 2022.

31 /122

Durch EU und VN sanktionierte Staaten (1990–2018)
Attia/Grauvogel 2022
Layout: Anton Peez, HSFK, Januar 2022.

33 /124

Aktuelle EU-Sanktionen nach EU-Handelsvolumen mit dem sanktionierten Staat (12/2021, Importe und Exporte 2019)
Europäische Kommission 2022 (EU Sanctions Map) und Europäische Kommission/Eurostat 2022 (Comext)
Layout: Anton Peez, HSFK, Januar 2022.

5