

## Informationsblätter

---

### Internationale Sanktionen

**Internationale Sanktionen sind zwischen zivilen, gewaltfreien Mitteln der Konfliktbearbeitung und militärischen Maßnahmen einzuordnen. Sie sind Zwangsmaßnahmen, die i.d.R. mit nichtmilitärischen Mitteln implementiert werden und ohne direkte militärische Gewalt auskommen. Sanktionen sollten nicht grundsätzlich als ein Instrument von Friedenspolitik ausgeschlossen werden. Insbesondere Waffenembargos, aber auch andere Sanktionen können, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind, sinnvoll sein. Bei den meisten der heute praktizierten Sanktionen muss allerdings festgehalten werden, dass sie eher konfliktverschärfend als ein Beitrag zur Konfliktlösung sind.**

#### Der Begriff

**Sanktion** kommt von lateinisch ‚sanctio‘, ‚Billigung‘, ‚Heilung‘, ‚Vorbehalt‘. Es gibt negative und positive Sanktionen, im Englischen mit dem bildlichen Ausdruck „sticks and carrots“ gut erfasst. Sanktionen sind ein gebräuchliches Mittel in der Politik, ein anderes Land zu gewünschtem bzw. zur Unterlassung von nicht-gewünschtem Verhalten zu bewegen. Sie werden in allen Konfliktphasen eingesetzt. Sie sind ein Instrument des Völkerrechts (s. UN Charta, Kapitel VII, Artikel 41) als zulässige Zwangsmaßnahme zur Durchsetzung von völkerrechtlich bindenden Abmachungen und zur Abwehr von Verstößen gegen das Völkerrecht.

Der verwandte Begriff des **Embargos** (von spanisch ‚embargo‘, ‚Beschlagnahme‘, ‚Pfändung‘) bezieht sich auf den Eingriff von Staatsorganen in den Export und Import von Waren, Rohstoffen und auch Dienstleistungen in ein bzw. aus einem bestimmten Land, und ist damit enger als der Begriff der „Sanktion“.

Der ebenfalls verwandte Begriff des **Boykotts** bedeutet den massenhaften, politisch oder moralisch begründeten Verzicht der Verbraucher\*innen auf bestimmte Waren oder Dienstleistungen.

#### Formen von Sanktionen

Sanktionen können unterschiedliche Maßnahmen umfassen. Besonders hervorzuheben sind Waffenembargos, Handelseinschränkungen für Im- und Exporte bestimmter oder aller Waren generell, Sperren von Fördermitteln (z.B. Mittel der Entwicklungszusammenarbeit von Deutschland für Brasilien wegen der Urwaldzerstörung), Einschränkungen des Reiseverkehrs (z.B. der USA gegenüber Kuba), Ausschluss von internationalen Veranstaltungen und internationalen politischen Gruppen (z.B. der Ausschluss von Russland aus den G8 wegen seiner Einmischung in der Ukraine), diplomatische Maßnahmen (Abzug von Botschaftern zum Beispiel) und natürlich auch Strafverfolgung durch internationale Gerichte (Internationaler Strafgerichtshof). Im Rahmen sog. „smarter Sanktionen“ sind des Weiteren Reisebeschränkungen und das Sperren von Auslandskonten bestimmter ausgewählter Politiker\*innen zu nennen.

Sanktionen und Embargos können **militärgestützt** sein, wenn z.B. versucht wird, ein Embargo mit militärischen Mitteln (Kriegsschiffe, Luftraumüberwachung) zu erzwingen. Ein Beispiel ist die Luftraumüberwachung und die Überwachung des Mittelmeeres durch WEU und NATO von 1992 bis 1995 während des Krieges in Bosnien-Herzegowina.

Typische Sanktionsfelder	Weitere Sanktionsfelder
<b>Militär</b> Waffenembargo Beendigung militärischer Zusammenarbeit	<b>Diplomatie</b> Verringern von Personal an Vertretungen Schließung von Botschaften Ausschluss aus internationalen Organisationen oder von internationalen Treffen / Veranstaltungen Einreiseverbot für Amtsträger
<b>Handel</b> Boykott, Embargo	<b>Entwicklungszusammenarbeit</b> Einschränkung oder Beendigung
<b>Finanzen</b> Einfrieren von Auslandsguthaben Verbot von Finanztransaktionen	<b>Sport</b> Ausschluss von Veranstaltungen Boykott von Veranstaltungen
<b>Verkehr</b> Unterbrechung oder Einschränkung von Verkehr	<b>Kultur</b> Einschränkung oder Unterbrechung von Austausch
<b>Strafjustiz</b> Internationale Tribunale Anrufung Strafgerichtshof	<b>Kommunikation</b> Unterbrechung von Post- und Telekommunikation

Nach: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V., Die Sanktionspolitik der Vereinten Nationen, Juli 2019, Text S. Werthes, leicht ergänzt

### Ziele von Sanktionen

Sanktionsverhängen verfolgen unterschiedliche Ziele mit ihren Sanktionen. Dazu gehören: Präsenz zeigen („So etwas lassen wir nicht mit uns machen!“), Signalisierung der Missbilligung von Normbrüchen beziehungsweise der weiterhin gewünschten Gültigkeit der Norm, Erzwingung einer Politikänderung, Einhegung und Begrenzung einer problematisierten Politik, Geste der Entschlossenheit (Stärke, Mut zeigen), Warnsignal senden, Strafe/Vergeltung/Rache. Manchmal können die Sanktionen auch ein bewusster offensiver Schritt zur weiteren Eskalation des Konfliktes sein. Umfassende Sanktionen haben zumindest in der Vergangenheit auch das Ziel gehabt, einen Regimewandel dadurch herbeizuführen, dass die Bevölkerung aufgrund ihrer Notlage gegen ihre Regierung aufsteht (Bsp. Irak, FR Jugoslawien).

### Träger von Sanktionen: Internationale Organisationen, Staaten und Zivilgesellschaft

Es gibt bilaterale Sanktionen (besonders die USA sind hier sehr aktiv), multilaterale und internationale. Bei den Vereinten Nationen gelten sie als zulässige Zwangsmaßnahme zur Durchsetzung von völkerrechtlich bindenden Abmachungen und zur Abwehr von Verstößen gegen das Völkerrecht (UN Charta Kapitel VII, Artikel 41). Zurzeit hat der UN-Sicherheitsrat Sanktionsregimes gegen 14 Staaten und Entitäten laufen.<sup>1</sup> Die Europäische Union hat derzeit (2019) Sanktionen gegen 33 Staaten und Entitäten laufen.<sup>2</sup>

Es sind auch nicht nur Staaten, die in diesem Feld aktiv sind. Auch zivilgesellschaftliche Organisationen praktizieren Sanktionen, die in der Regel als Boykott bezeichnet werden. Besonders bekanntes Beispiel ist der Boykott von Waren aus Südafrika während des Apartheidregimes<sup>3</sup>, die BDS-Kampagne, die zum Boykott von in den palästinensischen Gebieten von israelischen Firmen produzierten Waren und zu staatlichen Sanktionen gegen Israel aufruft<sup>4</sup> und die vielfältigen Forderungen nach Stopp von Rüstungsexporten<sup>5</sup>.

### Geschichte

<sup>1</sup> Somalia, ISIS, Irak, DRC, Sudan, Libanon, Nordkorea, Libyen, Taliban, Guinea-Bissau, Zentralafrika, Jemen, Südsudan, Mali. Siehe <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information>

<sup>2</sup> Eine Liste gibt es hier: <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>

<sup>3</sup> <http://archiv.friedenskooperative.de/ff/ff05/7-71.htm>

<sup>4</sup> <http://bds-kampagne.de/aufruf/aufruf-der-palstinensischen-zivilgesellschaft/>

<sup>5</sup> <https://www.aufschrei-waffenhandel.de/daten-fakten/empfaengerlaender/saudi-arabien/>

Besonders die 1990er Jahre, das Jahrzehnt nach dem Ende des Kalten Krieges, werden als Jahrzehnt der Sanktionen bezeichnet, in der weltweit mehr als 50 neue uni- und multilaterale Sanktionen gegen einzelne Länder verhängt wurden. Dies waren meist umfassende Sanktionen, die auf die gesamte Wirtschaft des Ziellandes zielten. Ihre Effektivität war sehr gering, sie verursachten enorme Kosten für die Zielländer und verschlechterten drastisch die humanitäre Situation der Bevölkerung (und oft auch deren Nachbarn), aber führten nicht zu einer Verhaltensänderung bei den Entscheidungsträgern.

Angesichts des Beispiels des Irak, wo nach offiziellen Zahlen der UNO in dieser Zeit mindestens 500.000 Kinder in Folge der ökonomischen Sanktionen gestorben sind<sup>6</sup>, veränderten die Vereinten Nationen aufgrund der Kritik an den Folgen die Technik der Sanktionen und man ging über zu sog. „smarten“ Sanktionen. Sie sollen sich direkt gegen die Regierenden des sanktionierten Landes wenden (z.B. Waffenembargos, Reisebeschränkungen, Einfrieren von Konten, Flug- und Transportbeschränkungen) und versuchen, die Bevölkerung von den Folgen auszusparen. Letzteres gelingt allerdings nur sehr unvollkommen.

### Wirksamkeit

Es gibt eine jahrzehntealte umfassende Literatur zu staatlichen Sanktionen. Ihre Wirksamkeit ist umstritten. Werthes (2019, s. Fußnote 7) schreibt, dass verschiedene Studien zu dem Ergebnis kommen, dass „etwa ein Drittel von uni- und multilateralen Sanktionsregimen zumindest teilweise erfolgreich ist“, wobei allerdings „Signalisierung von Missbilligung“ mit einberechnet ist.

Sanktionen scheinen dann eher zu Erfolgen zu führen, wenn folgende Bedingungen gegeben sind:<sup>7</sup>

- große Geschlossenheit der Sanktions-Allianz,
- hoher Grad der ökonomischen Verwundbarkeit des Ziellandes und
- möglichst geringe wirtschaftliche Einbußen der strafenden Staaten.
- Als vierte Bedingung wird gelegentlich angeführt, dass es im Land eine einflussreiche Elite oder Intelligenz geben muss, die sich mit den von den internationalen Sanktionen anvisierten Konzepten und Normen identifiziert
- Sanktionen sind nur wirkungsvoll, wenn sie im Rahmen einer friedenspolitischen Gesamtstrategie eingesetzt werden.
- Boykottmaßnahmen müssen durch den Aufbau von Kommunikationswegen zur Bevölkerung ergänzt werden, etwa durch die gezielte Unterstützung von unabhängigen Medien.

### Bewertung

Allgemein gesprochen, gibt es folgende Einwände gegen Sanktionen als Instrument internationaler Politik:

- Wirkungslosigkeit – ein Vorwurf, der in der Wissenschaft allerdings umstritten ist. Ein Teil der Untersuchungen über Sanktionen billigen ihnen zumindest unter bestimmten Umständen eine gewisse Wirksamkeit zu.<sup>8</sup>
- Effekt des „rally around the flag“ – Stärkung autoritärer Regierungen, Demütigung der Regierung wird als Demütigung des ganzen Volkes empfunden.<sup>9</sup>
- Sanktionen verhindern oftmals Dialog und erschweren so Zivile Konfliktbearbeitung – wegen des zuvor genannten Effekts und wenn eine Sanktion darin besteht, ein Land aus bestimmten Gesprächskontexten auszuschließen (G8, Europarat usw.), auch wenn Politiker\*innen behaupten, Sanktionen und Dialog würden sich nicht ausschließen.<sup>10</sup>
- Sofern die Staatengemeinschaft uneins ist, werden internationale Spannungen eher verschärft. Die derzeitige Krise um den Iran zeigt dies deutlich.

---

<sup>6</sup> <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article9783521/Der-vergessene-Krieg-gegen-Iraks-Zivilbevoelkerung.html>

<sup>7</sup> Zusammengefasst nach: Kubbig, Bernd W., in Zusammenarbeit mit Sven-Eric Fikenscher (2008): ‚Zwangmaßnahmen gegen den Iran im Lichte der Sanktions-Forschung‘. *Sicherheit + Frieden 2/2008*, S. 75-81; Billing, Peter (1994): Boykott gegen Restjugoslawien. Ein friedenspolitisches Instrument? In: *Jahrbuch Frieden 1995*, München, S. 64ff); <https://www.ipg-journal.de/schwerpunkt-des-monats/sanktionen/artikel/detail/schaemt-euch-hilft-nicht-737/>;

Werthes, Sascha (2019) Die Sanktionspolitik der Vereinten Nationen, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V

<sup>8</sup> Werthes 2019 a.a.O,

<sup>9</sup> <https://www.ipg-journal.de/schwerpunkt-des-monats/sanktionen/artikel/detail/sanktionen-psychische-hygiene-729/>

<sup>10</sup> <https://www.swp-berlin.org/kurz-gesagt/2018/wirtschaftssanktionen-wirken/>

- Sanktionen ermutigen den Aufbau von Eigenkapazitäten der betroffenen Länder und laufen dadurch mittelfristig ins Leere.<sup>11</sup>
- Sanktionen treffen die Zivilbevölkerung, deren Leiden angesichts des Irak deutlich wurde, aber auch durch „smart sanctions“ nicht völlig vermieden wird.<sup>12</sup>
- Schaden für die Wirtschaft der sanktionsverhängenden Staaten. Ein rezentes Beispiel ist der Streit zwischen den USA und Deutschland um die russische Erdgaspipeline. Deutschland braucht sie und lehnt deshalb ab, ihren Bau im Rahmen der US-Strafmaßnahmen gegen Russland zu beenden.<sup>13</sup>
- Oft fehlen konkrete Analysen und die Definition von Zielen, sondern Sanktionen werden verhängt, um Missbilligung auszudrücken oder der Öffentlichkeit zu zeigen, dass „man was tut“.
- Sanktionsverhängung scheinen oft lediglich ein Ventil und ein Signal von Seiten von Regierungen zu sein, „Wir tun ja was“.<sup>14</sup>
- Sanktionen können leicht umgangen werden (das gilt besonders für Waffenembargos).
- Waffenembargos können einer Seite einen kriegsentscheidenden Vorteil verschaffen, falls sie gegen alle Seiten verhängt werden. (Dieser Vorwurf wurde in der Zeit des Bosnienkriegs 1992-1995 erhoben, als Bosnien, das immer noch als Teil Jugoslawiens angesehen wurde, ebenfalls unter das Waffenembargo fiel und deshalb militärisch den serbischen Truppen unterlegen war, die Zugriff auf die Ausrüstung der Volksarmee hatten.)
- Es scheint viel leichter, Sanktionen zu verhängen, als sie wieder aufzuheben.

Dennoch gibt es Sanktionen, die aus friedenspolitischer Sicht sinnvoll erscheinen: Gerade Waffenembargos dürften aus friedenspolitischer Sicht immer als sinnvoll erachtet werden, reichen aber angesichts von asymmetrischen Konflikten allein oft nicht aus und sind auch nicht nur auf Krisenfälle zu beschränken. Sie gehören grundsätzlich verboten. Auch andere Formen von internationalen Sanktionen werden immer wieder gefordert. Folgende Bedingungen müssten aber nach unserem Ermessen dabei erfüllt sein:

- UN als einziger staatlich-internationaler Akteur; der Sanktionen verhängen darf.
- Kein „Kollateralschaden“ für die Zivilbevölkerung des betroffenen Landes;
- klare „Theorie des Wandels“, d.h. Analyse, was die Sanktionen bewirken sollen;
- eine klar formulierte „exit strategy“, d.h. Klarheit darüber, wann und wie die Sanktionen auch wieder aufgehoben werden sollen;
- gesichtswahrende Ausstiege für beide Seiten überlegen;
- wurde überlegt, ob positive Sanktionen nicht zu demselben Ergebnis führen würden?
- Keine Maßnahmen, die ein schleichendes Abrutschen in Militärinterventionen befürchten lassen.
- Keine Maßnahmen, die Dialog verhindern oder erschweren. Dialog muss bei Konflikten intensiviert, nicht gestoppt werden. Wichtig ist z.B., die diplomatischen Beziehungen aufrechtzuerhalten.

Text: Christine Schweitzer, September 2019

<sup>11</sup> <https://www.ipg-journal.de/schwerpunkt-des-monats/sanktionen/artikel/detail/sanktionen-psychische-hygiene-729/>

<sup>12</sup> <https://www.heise.de/tp/features/Iran-Der-Effekt-der-US-Sanktionen-4455164.html>

<sup>13</sup> <https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-11/gas-pipeline-donald-trump-usa-russland-deutschland-nord-stream-2>

<sup>14</sup> Fehl, Caroline (2012) ‚Sanctions, Trials and Peace: Promises and Pitfalls of Responsibility to Protect's Civilian Dimension.‘ In: *Operationalizing the Responsibility to Protect. A Contribution to the Third Pillar Approach*. Hrsg. : Fiott, Daniel, Zuber, Robert, Koops, Joachim. Brüssel: Madariaga – College of Europe Foundation u.a., S. 95-103