



Ziele und Opfer. Internationale Sanktionen zwischen Effektivität und Humanität

Michael Brzoska

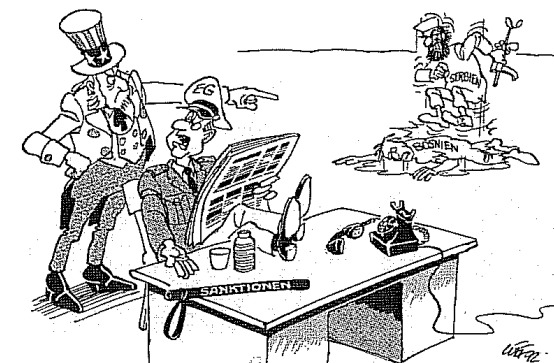
Sanktionen

Instrument gegen „Friedens“störer und -verletzer

- „Between wars and words“
- Mangel an anderen Instrumenten unterhalb der Schwelle militärischer Maßnahmen

„Sanktionsparadox“

- Relativ häufig benutztes Instrument
 - USA
 - VN
 - EU
- Mit schlechtem Ruf
 - Ineffektiv
 - Zur Beruhigung von Interessengruppen
 - Treffen die Falschen



273

„Was heißt hier nichts geschieht?!
Schließlich bin ich seit Monaten beschäftigt,
strengste Gegenmaßnahmen ins Auge zu fassen!“

Definition

Unterbrechung geplanter oder regelhaft zu erwartender internationaler Interaktionen

- Durch einen „Sender“
- in politischer Absicht (auch: wirtschaftliche Absichten)
- gegenüber einem politischen Akteur („Ziel“: Staat, Gruppe, Individuum)

Europäische Union

- „Restriktive Maßnahmen“, entschieden durch Rat der EU
- (Suspension von Entwicklungshilfe an AKP –Staaten)

Vereinte Nationen (VN)

- In der Logik der Charta zwischen friedlicher Streitbeilegung und Zwangsmaßnahmen
- Feststellung einer Gefährdung oder Störung des internationalen Friedens oder der internationalen Sicherheit durch Sicherheitsrat
- Als Maßnahme unter Kapitel 7 der VN Charta für alle Mitgliedsstaaten verbindlich

Sanktionen internationaler Organisationen

VN Sanktionen

- 29 „Fälle“ (Staaten, nicht-Staatliche Akteure)
- Anlässe (bewaffnete Konflikte, Non-Proliferation, Terroristische Anschläge, massive Verstöße gegen Völkerrecht)
- Frühe 1990er Jahre: umfassende Handelssanktionen
- „Post“-Irak: Gezielte Sanktionen
 - Waffenembargoes, Finanzsanktionen, Reisebeschränkungen, „Rohstoff“-Sanktionen

EU Sanktionen

- Umsetzung von UN-Sanktionen
- 28 Eigenständige Sanktionen (Demokratie, Menschenrechte)

Afrikanische Union, OSZE, OAU

Beispiele

Irak: Umfassendes Handelsembargo der VN 1990-2003

Sierra Leone: VN: Waffenembargo gegen nicht-Staatliche Gruppen seit 1997;
Finanzsanktionen und Reisebeschränkungen seit 1998;
Diamantenexportembargo 1998-2003

Uzbekistan: EU Waffenembargo 2005-2009

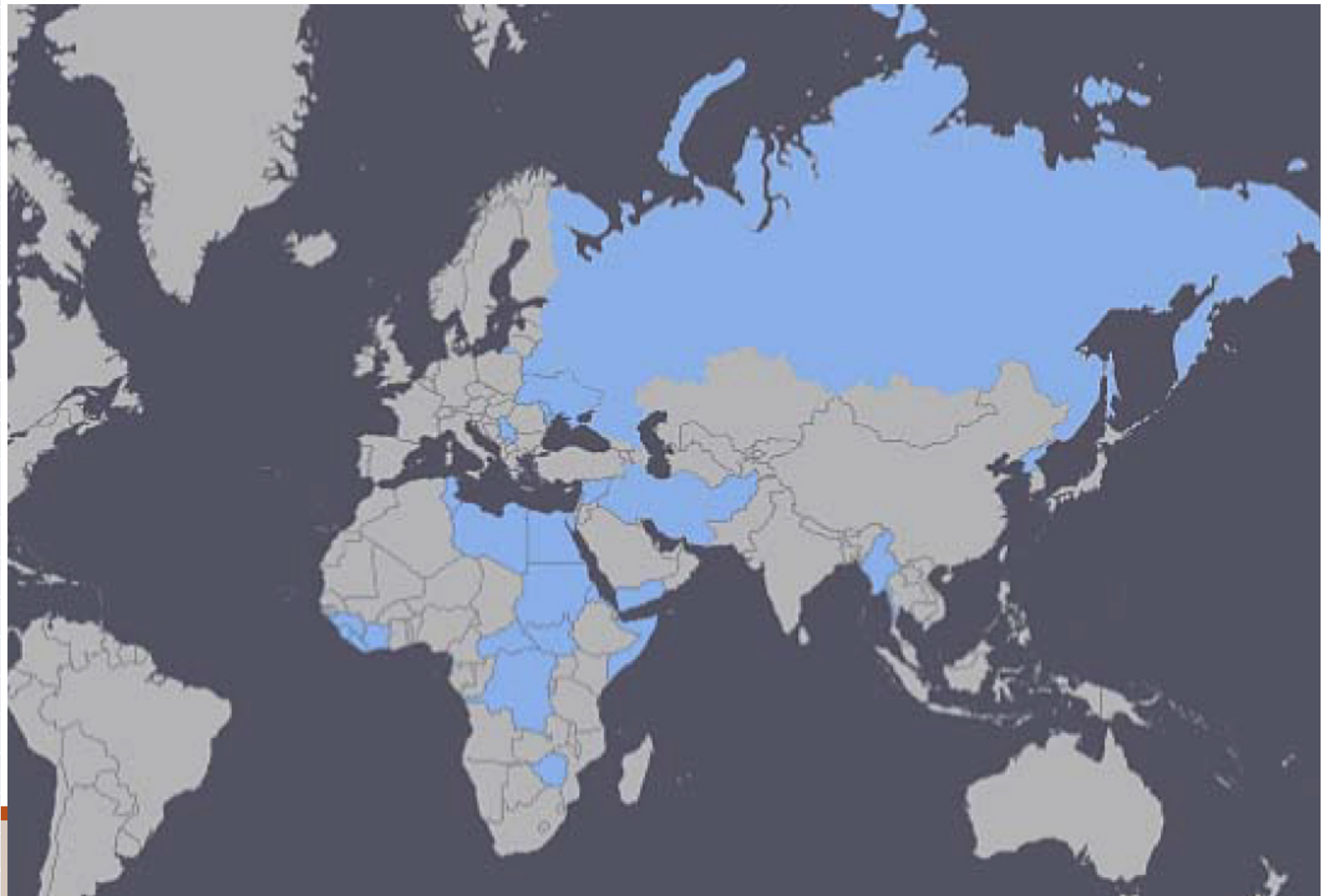
Iran: USA: Handels- und Investitionsembargo seit 1979

VN: Verbot des Exports von Nuklear- und Raketentechnologie, Waffenexport aus Iran, Finanzsanktionen , Reisebeschränkungen seit 2006 (erweitert 2007. 2008),
EU: Waffenembargo seit 2007, erweiterte Finanzsanktionen seit 2008.

Schrittweise Aufhebung in 2015 vereinbart, 18. Januar implementiert



Aktuelle „Embargoes“ des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle





Bemühungen um Reform der Sanktionen

Krise der Sanktionspolitik Ende der 1990er Jahre

- Starke Ausweitung der Sanktionstätigkeit
- Ineffiziente Sanktionen (insbesondere Waffenembargos)
- Umfassende Wirtschaftssanktionen (Irak, Jugoslawien, Haiti) mit verheerenden Auswirkungen auf die Bevölkerung

„Smart sanctions“ / „targeted sanctions“:

- Pakete von Sanktionen
- Gezielt gegen Entscheidungsträger
- Mit humanitären Ausnahmeregelungen
- Effektive nationale Umsetzung
- Erfolgskontrolle durch Expertenmissionen
- Öffentliche Beichterstattung („Naming und Shaming“)
- Regelmäßige Überprüfung
- Sanktionen befristet („sunshine clauses“)



Häufige Formen gezielter Sanktionen

- **Waffenembargoes**
 - Exportbeschränkungen
 - Importbeschränkungen
- **Finanzsanktionen**
 - „asset freezes“
 - Banken-, Versicherungssektor
- **Selektive Handelsembargos (nicht Waffen)**
 - Diamanten
 - Öl
 - Holz
 - Jade
- **Reisebeschränkungen**
 - Visa-Bans
 - Einschränkungen des Flugverkehrs

Beispiele von „smart sanctions“

Angola/Unita

- 1993 S/RES 864 Waffen- und Ölembargo
- 1997 S/RES 1127 Reisebeschränkungen
- 1998 S/RES 1173 Finanzsanktionen; Exportverbot für Diamanten
- 1999 S/RES 1237 Expertenpanel
- 2000 S/RES 1295 Monitoring Mechanism
- 2002 S/RES 1448 Ende aller Sanktionen

Sudan

- 2004 S/RES 1556 Waffenembargo gegen Janjaweed
- 2005 S/RES 1591 Allgemeines Waffenembargo gegen Akteure in Dharfur, Einrichtung Expertenpanel (seitdem jährlich wiederholg)
- 2006 S/RES 1672 Reise- und Finanzsanktionen gegen 4 Personen, Androhung der Ausdehnung
- 2010 S/RES 1945 Ausweitung des Waffenembargoes

Darüber hinaus gehende EU-Sanktionen:

EU 1994/165/ CFSP Waffenembargo gegen Sudan



Humanitäre Folgen gezielter Sanktionen

- **Entscheidungsträger isolierbar?**

- **Reaktionen der Entscheidungsträger**
 - Abwälzen der Kosten auf andere
 - Intensivierung von Repression der Opposition

- **Humanitäre Probleme von Personensanktionen**
 - Rechtsstandards des „Listing“
 - Informationen über Personen
 - Umfang der Sanktionen
 - Wege zum „Delisting“
 - Sanktionen-Listings und Rechtsweg zur Überprüfung



Entwicklung der Kontroversen um Delisting

- 1999 UN SCR/1267 **Listung von Personen** mit angenommener Verbindung zu **Al-Qaida und/oder Taliban**
- 2001 UN SCR/1373 **Ausweitung** auf weitere Personen, die in Verbindung mit Terrorismus gebracht werden

Zahlreiche Beschwerden und Gerichtsverfahren von gelisteten Personen

- 2006 UN SCR/1730 Einrichtung eines **“Focal Point”** bei den VN
- *Erstes **Urteil** des Europäischen Gerichtshof (2. Instanz) in der Sache **Kadi** gegen Europäischen Rat in 2008*
- 2009 UN SCR/1904 **“Office of the Ombudsperson”** für Al-Quida Gelistete
- 2011 UN SCR/1989 **“Office of the Ombudsperson”** für alle Gelisteten zuständig
- 2014 UN SCR 2161 **Erweiterung der Rechte der Ombudsperson**



Ziele von Sanktionen

Allgemeines (universal deklaratorisches) Ziel

- Verhaltensänderung (aktuelle Politik, internationale Norm/Wert)

Weitere Ziele

- Einschränkung von Optionen/Ressourcen
- „Signale“ an „Ziele“, innerstaatliche Akteure, internationale Gemeinschaft
- „Abschreckung“ anderer potentieller Störer, Stärkung von Normen

Effektive Implementation durch Sender

- Umsetzung in nationale Gesetzgebung
- Monitoring/Verifikation
- Durchsetzung („Naming and shaming“, Strafen, „secondary sanctions“)



Annahmen und Theorien über Wirkungen von Sanktionen

- **Wer entscheidet im sanktionierten Land worüber?**
 - Auf Grund welcher Konstellationen von Interessen und Macht?

- **Wirtschaftliche Kosten und Nutzen**
 - Sanktionsverlierer
 - Sanktionsgewinner
- **Ansehen und Selbstwahrnehmung von Entscheidungsträgern**
 - National
 - International
- **Änderung politischer Machtverhältnisse**
 - Innerhalb der Entscheidungs-Elite
 - Zwischen Entscheidungsträgern und Opposition



Sanktions“theorien“

„Naive Theorien“

- „Economic pain political gain“
- „Revolutions“-Theorie

Ansätze zur Erklärung gezielter Wirkungen

- Veränderung des Entscheidungskalküls der Entscheidungsträger (ökonomische, politische, militärische Kosten/Nutzen, Grundlage: „Rational choice“)
- Psychologische Wirkungen (Personensanktionen)
- Politische Veränderungen (Elitenkonkurrenz, Stärkung Opposition)

Bedeutung Internationaler Anerkennung

- Akzeptanz in der internationalen Gemeinschaft
- „Normendruck“

Wirkungselemente von Sanktionen

Output

- Allein beeinflusst durch Sender (z.B. keine Waffenexporte)

Outcome

- Wirkung in Bezug auf deklaratorisches Ziel (z.B. Verhaltensänderung)

Impacts

- Auf verschiedenen Ebenen (individuell, Staat, international)
- Kurzfristig-langfristig
- Intendiert - Nicht-intendiert
 - Humanitäre Wirkungen
 - Menschenrechte
- Durch Sanktionsbeschluss/Sanktionen/Beendigung von Sanktionen

Grundprobleme der Wirkungsmessung: Komplexität, Kausalität

- Zerlegung (Veränderung, Anteil Sanktionen)
- Kontrafaktische Analyse (Oslo-Potsdam Kriterium)



Wirkungen: Beispiel Waffenembargos

■ Wirkungen

- Stopp aller Waffentransfers selten (z.B. Äthiopien-Eritrea)
- Verminderung des Waffentransfers häufig (substantielle in mehr als 50 Prozent aller Fälle)
- Veränderung der inkriminierten Politik selten (ca. 10 % aller Fälle)

■ Verbesserung der Wirkung im Zeitablauf

- Sanktionspakete
- Nationale Umsetzung
- „Naming und Shaming“ insb. durch Expertengruppen



Methoden der Wirkungsmessung

- **Deskriptive Statistik (Erfolgsraten)**
 - Quantitative Daten (z.B. Waffenhandel)
 - Qualitative Daten (Experteneinschätzungen)
- **Analytische Statistik (Erklärungsfaktoren)**
 - Kovarianzanalysen
 - Regressionsanalyse
 - [Impact Evaluation]
- **Fallstudienanalyse**
 - Vergleich
 - Qualitative Comparative Analysis (diskrete Daten)
 - Prozessanalyse (process tracing)
 - Betroffeneninterviews



Erfolgsraten (deskriptive Statistik mit qualitativen Daten)

Unter 10 % (weniger als 1 von 10 Fällen; durchschnittlicher Erfolg aller Sanktionen unter 10 %)

- Pape (auf der Grundlage der Daten von Huffbauer/Elliott/Schott/Ogg (VN, US))
- Wallensteen et al (Ankündigungen von VN-Waffenembargoes)
- Wallensteen et al (VN und EU-Personensanktionen)

Zwischen 10% und 25 %

- Lopez/Cortright (VN)
- Brzoska et al (Output von VN, EU und US-Waffenembargos)
- Portela (EU)

Zwischen 25 % und 40 %

- Huffbauer/Elliott/Schott/Ogg (VN, US)
- Brzoska et al (Outcome von VN, EU und US-Waffenembargos)
- Wallensteen et al (VN-Waffenembargoes)

Mehr als 40 %

- Lopez/Cortright (VN- Umfassende Handelssanktionen, allerdings: extreme negative humanitäre Wirkungen)



Probleme aktueller Sanktionspolitik

■ **Selektivität**

- Politischer Charakter von Sanktionen

■ **Sanktionen als „Selbstzweck“**

- Innenpolitische Motivation für Sanktionen

■ **Unzureichende Informationen über „Ziele“ und Wirkmechanismen**

- Schnellschüsse und Zeitdruck

■ **Umsetzung**

- Kosten für Sanktionierende

■ **Humanitäre Aspekte**

- Abwälzung der Kosten auf Nicht-Verantwortliche; Personensanktionen

■ **Schwerfälligkeit von Institutionen**

- Mangelnde Anpassung an politische Veränderungen

■ **Trend zur Ausweitung zu umfassenden Sanktionen**

