

### Peitsche statt Zuckerbrot: sind Sanktionen wirkungslos?

Soest, Christian von; Basedau, Matthias; Portela, Clara

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute for Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Soest, C. v., Basedau, M., & Portela, C. (2010). *Peitsche statt Zuckerbrot: sind Sanktionen wirkungslos?* (GIGA Focus Global, 11). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-268259>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## ***Peitsche statt Zuckerbrot: Sind Sanktionen wirkungslos?***

Matthias Basedau, Clara Portela und Christian von Soest

Iran versucht offenbar, die wegen seines Nuklearprogramms verhängten internationalen Sanktionen zu umgehen. Nach Angaben der US-Regierung will Teheran mit der Errichtung von Banken in islamischen Ländern auf die im Juni 2010 verschärften Sanktionsmaßnahmen reagieren.

### **Analyse**

Eine Reihe von Regimen wie Iran, Kuba, Myanmar oder Nordkorea ist seit langem von den USA, der EU oder den Vereinten Nationen mit Sanktionen belegt. Diese unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Ziele und darin, ob sie „umfassend“ oder „zielgerichtet“ sind. Eines haben die Sanktionen jedoch gemeinsam: Sie sollen eine Änderung des politischen Verhaltens der betroffenen Regierungen bewirken, meist implizit aber auch einen Regimewandel anstoßen.

- Sanktionen konnten bislang allenfalls in Ausnahmefällen einen Regimewandel herbeiführen. Die meisten der sanktionierten autoritären Regime haben sich als erstaunlich resistent gegen Außendruck erwiesen.
- Einige Gründe für die Erfolglosigkeit von Sanktionen sind im internationalen Umfeld der sanktionierten Staaten zu finden: Autoritäre Regime sind durch Sanktionen zumeist wenig zu beeinflussen, weil sie über strategische Rohstoffe verfügen oder alternative Handels- und Bündnispartner finden. Insbesondere China und Russland verhindern häufig eine einheitliche Sanktionsfront.
- Wenig im Fokus von Wissenschaft und Politik stehen bislang die internen Merkmale der betroffenen Regime. Diese verfügen oft über Machtressourcen, welche die Wirksamkeit von Sanktionen untergraben und bisweilen sogar umkehren. So nutzen autoritäre Machthaber Sanktionen etwa für eine nationalistische „Wagenburg-Mentalität“.
- Die vermeintliche Wirkungslosigkeit von Sanktionen basiert jedoch auch auf überzogenen Erwartungen. Oft sind Sanktionen innenpolitisch motiviert oder sollen bestimmte politische Positionen der Senderländer signalisieren.
- Angesichts der Defizite von Alternativen wie (militärischen) Interventionen oder Zusammenarbeit im Sinne von „Wandel durch Annäherung“ stellen Sanktionen in der multipolaren Weltordnung auch in Zukunft ein sinnvolles Instrument der Außenpolitik dar.

*Schlagwörter: Sanktionen, Außenpolitik, Vereinte Nationen, autoritäre Regime*

## Sanktionen als beliebtes Instrument der Außenpolitik

Die 1990er Jahre sind als „Sanktionsdekade“ (Cortright/Lopez 2000) bezeichnet worden, in der weltweit mehr als 50 neue uni- und multilaterale Sanktionen gegen einzelne Länder verhängt wurden. Auch im neuen Jahrtausend hat der VN-Sicherheitsrat unter anderem gegen Iran, Nordkorea, Sudan, DR Kongo, Somalia und Eritrea Sanktionen ausgesprochen. Diese verfolgten sehr unterschiedliche Ziele, wie die Aufgabe von Nuklearprogrammen, die Stärkung von Oppositionskräften oder die Beendigung kriegerischer Gewalt.

Während Sanktionen somit ein beliebtes Instrument der Außenpolitik sind, begegnen ihnen weite Teile der öffentlichen Meinung und Wissenschaft mit Skepsis. Vor allem seit den katastrophalen humanitären Auswirkungen des Handelsembargos gegen den damals von Saddam Hussein regierten Irak gelten umfassende Sanktionen weithin nicht nur als ineffektiv, sondern auch als Mittel, das der unschuldigen Zivilbevölkerung schadet. Der damalige Vorsitzende des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, Kanadas Außenminister Axworthy, stellte im Jahr 2000 fest: „Das Leiden unschuldiger Zivilisten, vor allem von Kindern, ist ein zu hoher Preis für die Durchsetzung des Willens des Sicherheitsrates“ (Frankfurter Rundschau, 20. April 2000).

Zur lauter werdenden Kritik an Sanktionen hat in den vergangenen Jahren auch die US-Regierung von George W. Bush beigetragen. Bezeichnungen wie „Schurkenstaaten“ („rogue states“), „Achse des Bösen“ oder „Vorposten der Tyrannei“ konnten kaum den gewünschten internationalen Druck entfalten. Insbesondere wurde der US-Regierung (und dem Westen allgemein) vorgeworfen, bei der Einstufung von „Schurkenstaaten“ selektiv vorzugehen: Während zunächst das interne Verhalten der autoritären Regime, insbesondere die Verletzung von Menschenrechten, im Vordergrund stand, änderte sich dies in der Folge der Terroranschläge vom 11. September 2001. Ein außenpolitisch aggressives Verhalten der Zielländer und hier zumeist die Entwicklung von Massenvernichtungswaffen und die Unterstützung des Terrorismus standen nun im Fokus. Beide Kriterien mögen auf Nordkorea und Iran zutreffen, jedoch nicht auf Kuba oder Myanmar, die keine die internationale Ordnung gefährdenden Waf-

fen- oder Nuklearprogramme betreiben (Beck und Gerschewski 2009).

Wie wirkungsvoll sind Sanktionen aber wirklich? Welche nichtbeabsichtigten Effekte haben sie? Und unter welchen Bedingungen sind Sanktionen gegen autoritäre Regime sinnvoll und führen tatsächlich zum Ziel?

Generell sollen Sanktionen unerwünschtes politisches Verhalten erschweren und so die sanktionierte Regierung dazu veranlassen, ihre Politik zu ändern. Es gibt zwei wesentliche Ziele von Sanktionen gegen autoritäre Regime:

1. Die Änderung eines bestimmten Politikurses (z.B. die Einstellung eines Programms zur Urananreicherung) und
2. der Wandel des gesamten Regimes, das heißt die Forderung nach Demokratisierung.

Nur wenige externe Sanktionen zielen offen darauf ab, autoritäre Regime zu schwächen oder sogar ihren Sturz herbeizuführen. Das gilt insbesondere für Sanktionen der Vereinten Nationen, da Demokratisierung oder Regimewechsel keine nach Kapitel VII der VN-Charta mit Sanktionen belegbaren Ziele darstellen. Die Fälle Nordkorea und Iran zeigen aber, dass beide Ziele oftmals schwer voneinander zu trennen sind: Vordergründig wird jeweils die Einstellung von Nuklearprogrammen angestrebt; zugleich haben die herrschenden Eliten ihre Atomprogramme zu „nationalen“ Fragen stilisiert, deren Beendigung auf internationalen Druck hin für sie mit hohen politischen Kosten verbunden wäre.

Sanktionen lassen sich unterscheiden in

- diplomatische (beispielsweise der Abbruch diplomatischer Beziehungen),
- wirtschaftliche (Einschränkung der Handelsbeziehungen),
- finanzielle (z.B. Einfrieren von Konten) sowie
- militärische (Waffenembargo), die aber nicht mit militärischem Eingreifen zu verwechseln sind.

Im Kalten Krieg waren umfassende Handelsembargos die Norm. Erst in den 1990er Jahren entschied eine Reihe von Staaten – vor dem Hintergrund der schweren humanitären Folgen der Sanktionen gegen den Irak –, so genannte zielgerichtete Sanktionen („targeted sanctions“ oder auch „smart sanctions“) zu verhängen. Diese zielen auf die verantwortliche Regierungselite ab, während die Zivilbevölkerung verschont bleibt. Seitdem verhängen die Vereinten Nationen, die EU und einzelne Staa-

ten nur noch gezielte Sanktionen. So werden gegen einzelne Personen wie Simbabwe Präsident Mugabe und seine Unterstützer oder die Angehörigen des Militärregimes in Myanmar Reisebeschränkungen ausgesprochen und deren Auslandskonten eingefroren. Gleichzeitig setzen Kanada und die USA eine „gemischte“ Sanktionspolitik fort: sie verhängen sowohl umfassende Handelsembargos (Myanmar) als auch gezielte Sanktionen (Iran). Die Liste der USA, welche die identifizierten „Specially Designated Nationals“ verzeichnet, mit denen Wirtschaftsbeziehungen verboten sind, umfasst heute bereits mehr als 450 Seiten. Diese gezielten Sanktionen werden herkömmlichen Sanktionen mittlerweile als ethisch überlegene und vermeintlich effektivere Maßnahmen vorgezogen.

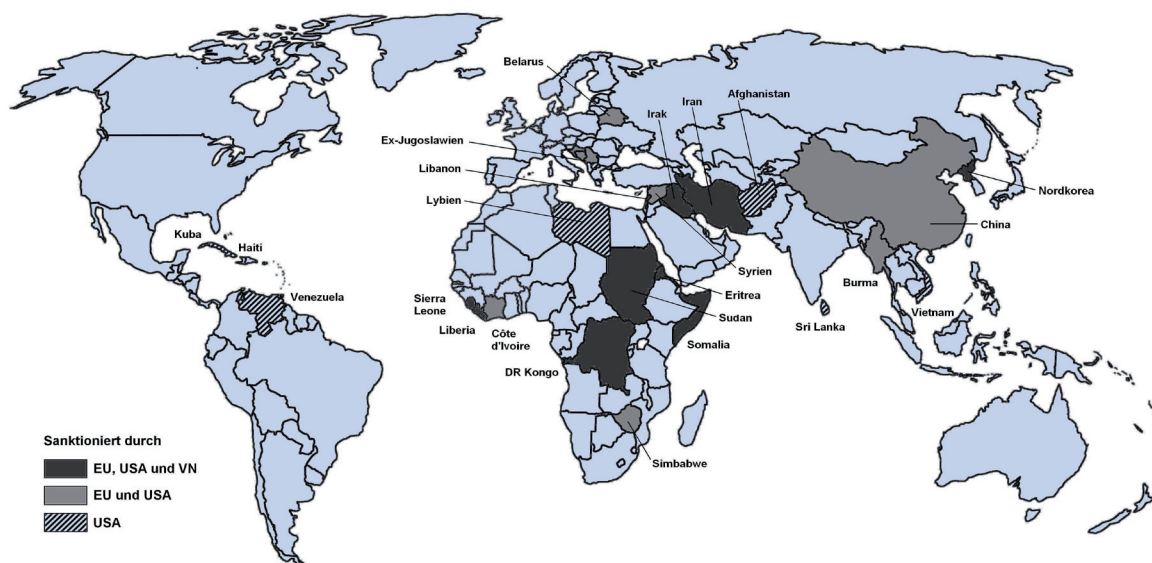
Die Tatsache, dass die USA und die EU als die bedeutendsten Urheber von Sanktionen gelten, bildet die bisherige, seit dem Kalten Krieg gültige, vom Westen dominierte Weltordnung ab. Westliche Staaten versuchen in der Regel darüber hinaus, durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen geschlossene Sanktionsfronten der Staatengemeinschaft gegen bestimmte Länder und nichtstaatliche Akteure – wie al-Qa’ida – zu organisieren. Wie die Abb. 1 und Tab. 1 zeigen, werden zahlreiche Länder von den drei wichtigsten Sanktions-Initiatoren EU, USA und VN sanktioniert.

## Sind Sanktionen wirkungslos?

Außenpolitisch betrachtet, hängt der Erfolg von Sanktionen zunächst vom Ausmaß der Beziehungen zwischen den „Sendern“ und dem sanktionierten Land ab: Je stärker der Austausch im ökonomischen, kulturellen und sozialen Bereich, desto aussichtsreicher Sanktionen, da durch die Unterbrechung der Beziehungen das „Zielland“ getroffen wird. Ein bereits isoliertes Land wie Nordkorea zeigt schon auf dieser Ebene Resistenz, weil die Außenbeziehungen entsprechend spärlich sind. Ironischerweise führt eine langjährige Sanktionierung auch zur Abnahme der Wirkung von Sanktionen. Wenn die Beziehungen gekappt werden, richten sich die Herrschenden darauf ein und suchen sich neue Handelspartner. So stärkte Kuba unter Fidel Castro die Verbindungen zu dem amerikanischen Gegner, der Sowjetunion, und heutzutage zu Venezuela. Weiteren Sanktionen fehlt dann der Hebel, um die Staaten wirklich unter Druck zu setzen.

Auch die relative Stärke des „Ziellandes“ entscheidet über die Wirksamkeit von Zwangsmaßnahmen. Je stärker ein Land ökonomisch, politisch oder militärisch ist, desto eher kann es Sanktionen abfedern. Nicht zuletzt der Besitz von strategischen Ressourcen wie Erdöl hat Iran – trotz negativer wirtschaftlicher Effekte der verhängten

**Abb. 1: Sanktionierte Länder weltweit**



Quellen: European Commission, External Relations; UN Security Council Sanctions Committees; US Treasury, Office of Foreign Assets Control, US State Department, Directorate of Defense Trade Controls (Stand: 1. Dezember 2010).

2003 verhängte die EU Reisebeschränkungen gegen heute 19 Individuen aus Moldawien (Transnistrien-Konflikt). Diese Sanktionen sind aus grafischen Gründen nicht in der Karte verzeichnet.

**Tab. 1: Unterschiedliche Sanktionen der USA, Vereinten Nationen und Europäischen Union \***

	USA	VN	EU
Waffenembargo	Afghanistan (2001) Belarus (1993) China (1989), Côte d'Ivoire (2004) Demokratische Republik Kongo (2004) Eritrea (2006) Haiti (1991) Irak (2003), Iran (2007) Kuba (1984) Libanon (2006), Liberia (2001), Libyen (2007) Myanmar (1993) Nordkorea (2007) Sierra Leone (2007), Simbabwe (2002), Somalia (2007), Sri Lanka (2008), Sudan (2007), Syrien (1991) Venezuela (2006), Vietnam (2007) Zypern (1984)	Demokratische Republik Kongo (2003) Eritrea (2009) Irak (2003), Iran (2006) Liberia (2003) Nordkorea (2006) Sierra Leone (1997), Somalia (1992), Sudan (2004)	China (1989), Côte d'Ivoire (2008) Demokratische Republik Kongo (2008) Eritrea (2010) Irak (2003), Iran (2007), Libanon (2006), Liberia (2008) Myanmar (2010) Nordkorea (2006) Sierra Leone (1998) Simbabwe (2004), Somalia (2010), Sudan (2005)
Finanzsanktionen	Balkan (2001), Belarus (2006) Côte d'Ivoire (2006) Demokratische Republik Kongo (2006) Eritrea (2006) Irak (1990), Iran (1979) Kuba (1993) Libanon (2006), Liberia (2004) Myanmar (2003) Nordkorea (2008) Simbabwe (2003), Somalia (2010), Sudan (1997), Syrien (2004)	Demokratische Republik Kongo (2004) Eritrea (2009) Irak (2003), Iran (2007) Libanon (2005), Liberia (2003) Nordkorea (2006) Somalia (2008), Sudan (2005)	Belarus (2006), Bosnien/Herzegowina (2004) Côte d'Ivoire (2004) Demokratische Republik Kongo (2008) Eritrea (2010) Irak (2003), Iran (2007) Libanon (2005), Liberia (2004) Myanmar (2008) Nordkorea (2006) Simbabwe (2004), Somalia (2010), Sudan (2005), Syrien (2005)
Reisebeschränkungen	Balkan (2001), Belarus (2006) Côte d'Ivoire (2006) Demokratische Republik Kongo (2006) Eritrea (2006) Irak (1990), Iran (1979), Kuba (1993), Libanon (2006), Liberia (2004), Myanmar (1997), Nordkorea (2008), Sierra Leone (2007), Simbabwe (2003), Somalia (2010), Sudan (1997), Syrien (2004)	Demokratische Republik Kongo (2004) Eritrea (2009) Iran (2007) Libanon (2005), Liberia (2003) Nordkorea (2006) Sierra Leone (1997), Somalia (2008), Sudan (2005)	Belarus (2006), Bosnien/Herzegowina (1997) Côte d'Ivoire (2004) Demokratische Republik Kongo (2008) Eritrea (2010) Iran (2007) Kroatien (2004) Libanon (2005), Liberia (2004) Moldawien (2008), Myanmar (2010) Nordkorea (2006) Serbien/ Montenegro (2000), Sierra Leone (1998), Simbabwe (2004), Somalia (2010), Sudan (2005), Syrien (2005)
Wirtschafts-sanktionen	Iran (1979), Kuba (1993) Myanmar (1997) Nordkorea (2008), Sudan (1997), Syrien (2004)	Iran (2010), Nordkorea (2006)	Côte d'Ivoire (2004) Irak (2003), Iran (2007) Myanmar (2008) Nordkorea (2006)

Stand: 1. Dezember 2010

\* In Klammern das Jahr der noch gültigen Erstsanktionierung.

Sanktionen (The Economist, 7.10.2010) – befähigt, an seinen Nuklearplänen festzuhalten und dem Westen die Stirn zu bieten. Nordkorea benutzt sein Nuklearwaffenprogramm als Drohkulisse und Verhandlungsmasse („bargaining chip“), um Sanktionen zu mildern und wirtschaftliche Unterstützung zu erpressen – und dennoch im Verborgenen das Programm weiter zu verfolgen. Ökonomische Ressourcen, vor allem wichtige Rohstoffe, machen diese Länder auch zu begehrten Bündnis- oder Handelspartnern. Die Wirkungslosigkeit vieler Sanktionen liegt nicht zuletzt daran, dass wichtige Länder aus der Sanktionsfront ausscheren oder sich erst gar nicht einreihen. Ob Nordkorea, Kuba, Myanmar, Iran oder Weißrussland – fast immer sind es China und Russland, die verhindern, dass die Vereinten Nationen strengere Maßnahmen beschließen. Die zuletzt etwas härtere, gemeinsame Gangart gegen Iran stellt eher die Ausnahme als die Regel dar.

Die Tatsache, dass Brasilien und die Türkei im VN-Sicherheitsrat im Juni 2010 gegen die Verschärfung der Sanktionen gegen Iran (S/RES/1929 [2010]) gestimmt haben, zeigt zudem, dass es in Zukunft eher schwieriger als leichter werden wird, eine einheitliche Sanktionsfront aufzubauen. Mit dem Aufkommen neuer, aufstrebender Regionalmächte wie Brasilien, Indien und Südafrika – von China und Russland ganz zu schweigen – wird die Multipolarität der Weltpolitik weiter steigen und damit auch die Vielfalt der Interessen, die mit den westlichen Zielsetzungen oft nicht in Einklang zu bringen sind.

Oftmals können die Staaten mit der Unterstützung der regionalen Nachbarn rechnen. Südafrika hat aufgrund des gemeinsamen Kampfes gegen den Kolonialismus und die „weiße“ Minderheitsherrschaft jahrelang gezögert, Simbabwe Präsident Robert Mugabe härter anzupacken. Die ASEAN-Staaten<sup>1</sup> stellen der Sanktionspolitik des Westens bewusst das „pragmatische Engagement“ entgegen. Man kann mit guten Gründen Moskau, Peking und anderen Unterstützern von „Pariastaaten“ dieses Verhalten vorwerfen. Es ist jedoch unrealistisch, zu erwarten, dass sie nicht auch ihre eigenen Interessen verfolgen, die eben nicht unbedingt mit westlichen Zielsetzungen übereinstimmen.

## **Geringer Fokus auf innenpolitische Machtressourcen**

Ebenso wenig wie das internationale und regionale Umfeld der sanktionierten Staaten wurde bislang deren innere Verfasstheit beachtet. Tatsächlich findet sich hier eine Reihe von Machtressourcen, welche die gewünschten Effekte von Sanktionen neutralisieren oder sogar umkehren können.

Dabei ist der Typ des autoritären Regimes mitunter entscheidend: Während Militärregime oft wenig gefestigt sind und als anfällig für Sanktionen gelten, haben sich Einparteieregime als wesentlich resistenter gegen Sanktionen erwiesen (Geddes 1999; Brooks 2002). Die Ursache hierfür liegt darin begründet, dass Einparteieregime sich häufig über besondere Ideologien legitimieren. Man mag dabei, wie die Beispiele Kuba und Nordkorea nahe legen, an sozialistische oder kommunistische Weltanschauungen denken. Religion erfüllt jedoch den gleichen Zweck, wie die Islamische Republik Iran (die allerdings nicht als Einparteieregime gelten kann) zeigt. Einparteieregime sind außerdem in der Regel besser institutionalisiert und können Nachfolgefragen leichter als Militärregime und personalistische Regime regeln, ohne in eine institutionelle Krise zu geraten.

Führer wie Mahmud Ahmadinedschad, Robert Mugabe oder Fidel Castro haben immer wieder nationalistische und antikolonialistische Argumente gegen Sanktionen ins Feld geführt. In der Tat entfalten Sanktionen in diesem Zusammenhang oft eine kontraproduktive Wirkung. Sie dienen den Herrschenden als Entschuldigung für die wirtschaftliche Misere, und die offensichtliche Einmischung von außen erzeugt eine verstärkte Abschottung oder „Wagenburg-Mentalität“ (auch „Rally around the flag“-Effekt genannt), also die nationalistische Solidarisierung der Bevölkerung mit der Regierung. Dies gelingt umso besser, wenn die betreffenden Länder in der Vergangenheit unter Kolonialherrschaft oder anderen externen Interventionen leiden mussten, an welche die Herrscher leicht erinnern können. Gerade in Kuba (US-Unterstützung des Batista-Regimes) oder Iran (CIA gestützter Putsch 1953) ist dies augenfällig. Ein aktuelles Beispiel verkörpert Simbabwe Präsident Mugabe, der die gezielten EU-Sanktionen gegen die Regierungselite seines Landes als hegemoniales Instrument der ehemaligen Kolonialmacht Großbritannien darstellt.

<sup>1</sup> ASEAN = Association of Southeast Asian Nations.

Weitere Argumentationshilfen sind gegeben, wenn umfassende Wirtschaftssanktionen die Bevölkerung tatsächlich hart treffen und die Auswahl der sanktionierten Länder selektiv bleibt und andere autoritäre, aber außenpolitisch folg-same sowie strategisch wichtige Staaten wie Saudi-Arabien von Sanktionen verschont werden. Insgesamt erweist sich die Glaubwürdigkeit des Handelns westlicher Staaten nicht selten als erhebliches Problem.

Die Regierungen von sanktionierten Staaten greifen auch auf handfeste Mittel der Herrschafts-sicherung zurück. Hohe Renteneinnahmen aus dem Export von Rohstoffen werden wie in Libyen und Iran an die Bevölkerung weitergegeben, in-dem Lebensmittel subventioniert werden oder die öffentliche Beschäftigung ausgeweitet wird. Autoritäre Regime pochen gern auf die Souveränität der Völker, haben mit der Volkssouveränität aber in der Regel wenig im Sinn und unterhalten gut ausgerüstete und umfangreiche Sicherheitsappa-rate, die bei Bedarf Aufstände niederschlagen. Die hohe Anzahl von politischen Gefangenen in diesen Staaten gibt davon beredtes Zeugnis.

### **Überzogene Erwartungen an Sanktionserfolge**

Schließlich sind überzogene Erwartungen an Sank-tionen bisweilen verantwortlich für die öffentliche Wahrnehmung ihrer Wirkungslosigkeit. Wie dar-gelegt, wirken zahlreiche Faktoren auf das außen- und innenpolitische Verhalten der Zielländer, so dass von vornherein eine schnelle und umfassende Wirkung von Sanktionen unrealistisch ist.

Zudem erwarten selbst die Initiatoren oft nicht unbedingt einen Erfolg dieser Maßnahmen, sie verfolgen regelmäßig auch das Ziel, ihren norma-tiven Standpunkt international wie innenpolitisch zu verdeutlichen. Dieses Signalisieren von Positi-onen („signalling“) – sei es die Verurteilung oder Unterstützung einer bestimmten Politik (Lektzian und Sprecher 2007: 416-419) – richtet sich somit an Zielgruppen im In- und Ausland. Des Weiteren zielen Sanktionen darauf ab, die Handlungsfähig-keit des sanktionierten Staates zu beschränken. Es erweist sich als äußerst schwierig, den Erfolg der Beschränkung der Handlungsfähigkeit und des Signalisierens durch Sanktionen zu messen.

Der eigentliche Adressat von Sanktionsmaß-nahmen sind damit nicht nur die sanktionierten Regime, sondern ein internationales oder das Pu-

blikum im eigenen Land. Nicht selten streben Po-litiker nach innenpolitischer Unterstützung: Sank-tionen werden verhängt, weil innenpolitisch wir-kungsmächtig agierende Interessen- und Lobby-gruppen zufrieden gestellt werden müssen. So führt man die US-Sanktionen gegen Myanmar nicht zuletzt auf das Wirken einer burmesischen Exillobby zurück. Auch die Kuba-Politik der USA sieht sich einem starken Druck der kubanischen Diaspora und ihrer Verbündeten – vor allem bei den Republikanern – ausgesetzt.

### **Sanktionen – immer noch ein sinnvolles Mittel der Außenpolitik?**

Über 40 Jahre Sanktionsforschung haben noch keine schlüssigen, generellen Erkenntnisse darü-ber erbracht, wann und wie Sanktionen wirken. In der Zwischenzeit hat sich sogar das Sanktionsins-trumentarium verändert – damit ist die Praxis der Wissenschaft sozusagen „voraus“. Die Wirkung von Sanktionen ist nicht nur ungewiss, sie ver-ursachen zudem für die „Sender“ politische und wirtschaftliche Kosten. Ein Handelsembargo trifft nicht nur den Zielstaat, sondern beeinträchtigt auch die Wirtschaft des Absenders. Um internationale Bündnisse gegen Iran oder Nordkorea zu schmieden und Russland und China mit ins Boot zu ho-len, sind in der Regel Zugeständnisse in anderen Politikfeldern notwendig. Die wachsende Multi-polarität der internationalen Politik wird in Zu-kunft die Bildung einheitlicher Koalitionen noch schwieriger gestalten. Die verstärkte US-Politik des „Engagement“ unter Präsident Obama kann auch vor diesem Hintergrund interpretiert wer-den: In Myanmar zum Beispiel werden die Sankti-onen des Westens durch die für das rohstoffreiche Land wichtigeren Partner China und Indien unter-laufen. Sie sind somit – im Sinne einer Verhaltens-änderung – weitgehend wirkungslos, zusätzliche Angebote an das Militärregime dagegen mögli-cherweise erfolgversprechender als eine einseitige Stigmatisierung.

Angesichts dieser Argumente drängt sich die Frage auf, ob Sanktionen als Mittel der Außen-politik überflüssig oder sogar schädlich und da-her prinzipiell abzulehnen sind. Jedoch gilt es da-bei Folgendes zu bedenken: Erstens hat es in der Vergangenheit durchaus Erfolge gegeben. Die in-ternationalen Sanktionen gegen das rassistische Apartheid-Regime in Südafrika waren letztlich

von Erfolg gekrönt. Der Ausschluss von internationalen Wettkämpfen war für die sportbegeisterte Nation ein sichtbarer Teil der internationalen Stigmatisierung. Gaddafis Libyen hat zwar keinen Regimewechsel vollzogen, aber seine Unterstützung des Terrorismus und seine Massenvernichtungswaffenprogramme aufgegeben.

Überdies ist die abschreckende Wirkung von Sanktionen – ähnlich wie bei der Strafverfolgung innerhalb eines Landes – alles andere als auszuschließen: Länder vermeiden ein Verhalten, von dem sie annehmen müssen, dass es Sanktionen nach sich zieht. Dieses „Nichtverhalten“ ist aber kaum nachweisbar.

Zudem stellt sich die Frage nach Alternativen: Abgesehen von militärischen Optionen – die allenfalls als *ultima ratio* in Frage kommen – bleiben nur Verhandlungen oder Zusammenarbeit im Sinne von „Wandel durch Annäherung“. Doch auch diese Instrumente weisen Defizite auf. Verhandlungen können im Rahmen einer Hinhaltepolitik missbraucht werden. Nordkorea hat wiederholt verhandelt und doch sein Nuklearwaffenprogramm vorangetrieben, bis schließlich vollendete Tatsachen geschaffen waren. Außerdem schließt Dialog gleichzeitige Sanktionen nicht aus und kann Verhandlungslösungen sogar beschleunigen. Verstärkte Zusammenarbeit, selbst wenn sie „Wandel durch Annäherung“ bezweckt, bedeutet in der Konsequenz auch einen nicht beabsichtigten Anreiz: Unerwünschtes Verhalten wird belohnt.

Somit haben Sanktionen weiter einen Platz im außenpolitischen Instrumentarium von Regierungen: Diese sollten jedoch genau abwägen, wann sie Sanktionen einsetzen, wie sie diese konzipieren und insbesondere die Bedingungen berücksichtigen, die ihren Erfolg beeinflussen. Die Wissenschaft bleibt aufgerufen, die Erfolgsbedingungen von Sanktionen zu identifizieren.

## Literatur

- Brooks, Risa A. (2002), Sanctions and Regime Type: What Works and When?, in: *Security Studies*, 11, 4, 1-50.
- Brzoska, Michael (Hrsg.) (2001), *Smart Sanctions: The next steps. The Debate on Arms Embargoes and Travel Sanctions within the „Bonn-Berlin Process“*, Baden-Baden: Nomos.
- Brzoska, Michael (2005), Gezielte Sanktionen als Mittel der Konflikteinhegung in Afrika – Erfahrungen und Aussichten, in: *Beiträge aus Sicherheitspolitik und Forschung*, 23, 4, 209-215.
- Cortright, David und George A. Lopez (Hrsg.) (2000), *The Sanctions Decade. Assessing UN Strategies in the 1990s*, Boulder: Lynne Rienner.
- The Economist (2010), *Iran's economy: Sanctions begin to bite*, 7. Oktober.
- Geddes, Barbara (1999), What Do We Know about Democratization after Twenty Years?, in: *Annual Review of Political Science*, 2, 115-144.
- Hufbauer, Gary et al. (2007), *Economic Sanctions Reconsidered*, Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- Lektzian, David und Christopher Sprecher (2007), Sanctions, Signals, and Militarized Conflict, in: *American Journal of Political Science*, 51, 2, 415-431.
- Pape, Robert (1997), Why Economic Sanctions Do Not Work, in: *International Security*, 22, 2, 90-136.
- Pape, Robert (1998), Why Economic Sanctions Still Do Not Work, in: *International Security*, 23, 1, 66-77.
- Portela, Clara (2010), *European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why do they Work?*, London: Routledge.
- Rudolf, Peter (2006), *Sanktionen in der internationalen Politik. Zum Stand der Forschung*, SWP-Studie, 30, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

## ■ Die Autoren

Dr. Matthias Basedau ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Afrika-Studien und Leiter des GIGA-Forschungsschwerpunktes 2 „Gewalt und Sicherheit“.

E-Mail: <basedau@giga-hamburg.de>, Webseite: <<http://staff.giga-hamburg.de/basedau>>.

Dr. Clara Portela ist Assistenzprofessorin für Politikwissenschaft an der Singapore Management University. Ihr Buch „European Union Sanctions and Foreign Policy“ erschien kürzlich bei Routledge.

E-Mail: <claraportela@smu.edu.sg>

Dr. Christian von Soest ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Afrika-Studien und Mitarbeiter des Berlin-Büros des GIGA. Er ist Sprecher des Forschungsteams „Pariastaaten und Sanktionen“ und leitet das DFG-Projekt „Persistenz und Wandel von Neopatrimonialismus in verschiedenen Nicht-OECD-Regionen“.

E-Mail: <soest@giga-hamburg.de>, Webseite: <<http://staff.giga-hamburg.de/soest>>.

Die Autoren danken Julia Friesen und Alia Jacoby für wertvolle Unterstützung bei der Recherche und der Kartenerstellung.

## ■ GIGA-Forschung zum Thema

Im Rahmen des Forschungsteams 4 „Pariastaaten und Sanktionen“ im Forschungsschwerpunkt 2 „Gewalt und Sicherheit“ untersuchen Wissenschaftler aus allen GIGA-Regionalinstituten die Reaktionsmuster autoritärer Staaten auf externe Sanktionierung.

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema (Auswahl):

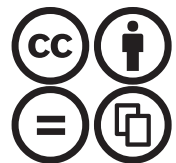
Beck, Martin und Johannes Gerschewski (2009), On the Fringes of the International Community. The Making and Survival of „Rogue States“, in: *Sicherheit und Frieden/Security and Peace*, 27, 2, 84-90.

Bünthe, Marco (2009), Myanmar und die Frage der externen Intervention: Von der „Responsibility to Protect“ zum humanitären Dialog, in: *Die Friedens-Warte*, 84, 1, 125-144.

Bünthe, Marco (2010), *Wahlen in Myanmar: Die Konsolidierung autoritärer Herrschaft*, GIGA Focus Asien, 10, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien)>.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <[www.giga-hamburg.de/giga-focus](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus)> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Global wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Andreas Mehler; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes

Lektorat: Silvia Bücke; Kontakt: <[giga-focus@giga-hamburg.de](mailto:giga-focus@giga-hamburg.de)>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

**G I G A** *Focus*  
German Institute of Global and Area Studies  
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

IMPRESSUM