SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Sanktionen als Instrument der Konfliktbearbeitung

Grauvogel, Julia; Soest, Christian von

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:
Grauvogel, J., & Soest, C. v. (2018). *Sanktionen als Instrument der Konfliktbearbeitung.* (Dossier: Innerstaatliche Konflikte). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-58507-7

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/3.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

17.5.2018

Sanktionen als Instrument der Konfliktbearbeitung

Von Julia Grauvogel, **Christian von Soest**

Julia Grauvogel ist Senior Research Fellow am GIGA German Institute of Global and Area Studies. Sie ist Sprecherin des Forschungsteams "Interventionen und Sicherheit". Zu ihren Forschungsschwerpunkten gehören Autoritarismus, Legitimationsstrategien nichtdemokratischer Regime und internationale Sanktionen.

Dr. Christian von Soest ist Lead Research Fellow und Leiter des Forschungsschwerpunkts "Frieden und Sicherheit" am GIGA German Institute of Global and Area Studies. Er ist zudem Mitarbeiter des GIGA Büro Berlin. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören internationale Sanktionen und Interventionen, Autoritarismus, Regierungsführung und Staatlichkeit. Sein regionaler Schwerpunkt ist das südliche Afrika, hier vor allem Südafrika, Simbabwe, Sambia und Botswana.

Seit Ende des Kalten Kriegs setzen die Vereinten Nationen und auch Regierungen im Westen verstärkt auf internationale Sanktionen zur Konfliktbearbeitung. Sie werden verhängt, um gegen Brüche des Völkerrechts, Menschenrechtsverletzungen, die Entwicklung von Massenvernichtungswaffen oder Terrorismus vorzugehen.

Sanktionen sind wirtschaftliche oder politische Zwangsmaßnahmen, die von internationalen Organisationen, Regionalorganisationen oder Staaten gegen andere Staaten, Gruppen oder Individuen verhängt werden, die internationale Normen oder

Verpflichtungen verletzen. Prominente Beispiele sind die Sanktionen westlicher Staaten gegen Russland wegen der völkerrechtswidrigen Annektierung der Krim und seiner Rolle im Konflikt in der Ostukraine sowie die Zwangsmaßnahmen gegen die Assad-Regierung, um den Krieg in Syrien zu beenden.

Unter dem Begriff der Sanktionen werden ganz unterschiedliche Maßnahmen zusammengefasst:

- Handelsembargos
- Import- und Exportbeschränkungen
- Finanzkontrollen
- Investitionsbeschränkungen
- Stopp von Waffenlieferungen
- Aussetzen von Entwicklungshilfe
- diplomatische Beschränkungen, z.B. Ausweisung von Diplomaten oder Abbruch der diplomatischen Beziehungen
- gezielte Sanktionen gegen einzelne Personen ("schwarze Listen"), vor allem Einreiseverbote und Kontensperrungen

Die UN besitzen auf internationaler Ebene das formale Monopol auf legitime Gewaltanwendung und anderer Zwangsmaßnahmen. Artikel 41 der UN-Charter sieht vor, dass der UN-Sicherheitsrat Sanktionen verhängen kann, wenn eine Gefahr für Frieden und Sicherheit in der Welt besteht.

Im Auftrag oder in Zusammenarbeit mit der UNO werden auch regionale Organisationen tätig: In den meisten Fällen sind UN-Sanktionen mit weitergehenden regionalen Sanktionen verbunden. Die EU verhängt im Rahmen ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik Sanktionen zur Bearbeitung gewaltsamer Konflikte, vor allem in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft. Sie betont in ihren Leitlinien von 2002, dass ihre restriktiven Maßnahmen "im Einklang mit dem Völkerrecht stehen" und mit der "Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten" einhergehen müssen.

Besonders erwähnenswert ist zudem die Afrikanische Union (AU), die im Falle von verfassungswidrigen Machtwechseln seit Beginn der 2000er Jahre nahezu automatisch Sanktionen gegen das betroffene Mitgliedsland und die Putschisten verhängt. Auch regionale afrikanische Wirtschaftsgemeinschaften greifen verstärkt auf Sanktionen zurück. So zwang 2017 die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) den langjährigen gambischen Präsidenten Yahya Jammeh unter Androhung von Sanktionen und einer militärischen Intervention, die Macht an seinen demokratisch gewählten Nachfolger zu übergeben.

Prinzipiell können auch einzelne Regierungen Sanktionen verhängen. Es sind in der Regel mächtige Staaten, wie die USA, die zu diesem Zwangsmittel greifen. Dies war besonders in der Zeit des Kalten Krieges der Fall, als der UN-Sicherheitsrat nahezu vollständig blockiert war.

Sanktionen als Mittel der Konfliktbearbeitung

In dem Maße, in dem innerstaatliche Konflikte zu einem zentralen Thema der internationalen Politik geworden sind, werden auch verstärkt Sanktionen genutzt, um Einfluss auf die Konfliktparteien zu nehmen. 59% der UN-Sanktionen seit 1990 wurden in Reaktion auf einen bewaffneten Konflikt, 14% zur Bekämpfung von Terrorismus, 11% wegen der Weiterverbreitung von Atomwaffen und 10% zur Förderung der Demokratie verhängt (Biersteker, Eckert, and Tourinho 2016: 25). Ungefähr ein Drittel der UN-Konfliktsanktionen seit Ende des Kalten Krieges bezog sich auf Konflikte zwischen verschiedenen Ländern, während zwei Drittel die Beendigungen von Bürgerkriegen zum Ziel hatten, wie in Jugoslawien, Somalia, Liberia und Libanon.

Mit Sanktionen und ihrer Androhung verfolgen die Absender ganz unterschiedliche Zwecke (Hafner 2016: 394): Die Prävention von Gewalt und die Begrenzung von Kampfhandlungen, die Einhaltung völker- und menschenrechtlicher Regeln, die Bestrafung von Rechtsverletzungen sowie die Destabilisierung von Staaten oder einzelnen Organisationen. Betrachtet man diese Vielzahl an Zwecken systematisch, erfüllen Sanktionen drei Funktionen: Sie können ein bestimmtes Verhalten erzwingen, den Handlungsspielraum der sanktionierten Akteure beschränken und ein bestimmtes Signal senden (Giumelli 2011). Sanktionen dienen also nicht nur als Zwangsinstrument, sondern auch dazu, die Norm der friedlichen Konfliktbeilegung international zu bekräftigen. Durch Sanktionen werden normverletzende Staaten, Organisationen und Individuen öffentlichkeitswirksam bestraft und andere Staaten zu einem solidarischen Verhalten angehalten.

Die UNO verhängt als Antwort auf inner- und zwischenstaatliche Konflikte in der Regel zunächst ein Waffenembargo. Waffenembargos sind besonders populär, da sie – anders als umfassende Handelsbeschränkungen – weniger kostspielig für die sanktionierenden Mächte sind. Im Fall der Sanktionen gegen Eritrea und Äthiopien (1999-2001), Jugoslawien (1991-1996) und den Kosovo (1998-2001) blieb es bei der Beschränkung der Waffenimporte kriegführender Parteien. Im Gegensatz dazu waren die Waffenembargos gegen Liberia (2001-2003) und Côte d'Ivoire (ab 2004) Teil eines umfassenderen Maßnahmenkatalogs.

Ob und in welchem Maße der UN-Sicherheitsrat in Fällen von gravierenden regionalen und globalen Konflikten Sanktionen erlässt, ist von der Interessenlage seiner Ständigen Mitglieder abhängig. Dies zeigt sich aktuell insbesondere in Bezug auf den Krieg in Syrien. Die Ständigen Sicherheitsratsmitglieder Russland und China haben mehrfach Beschlüsse zur Sanktionierung des Assad-Regimes verhindert. Moskau unterstützt Assad und sieht in ihm einen wichtigen Verbündeten. Beijing lehnt grundsätzlich Sanktionen ab, die zu einem Regimewechsel in einem anderen Staat führen können. Demgegenüber verhängte der Sicherheitsrat wiederholt Sanktionen wegen der Nuklearprogramme in Iran und Nordkorea, die von allen Mitgliedern als Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit wahrgenommen wurden. Bei innerstaatlichen Konflikten, in denen keine zentralen Großmachtinteressen berührt sind, ist eher mit UN-Resolutionen zu rechnen. Dies ist häufig in Subsahara-Afrika der Fall – innerstaatlichen Konflikten auf dem Kontinent gelten die meisten UN-Resolutionen. Von den 21 Staaten, die seit 1991, oft mehrmals, von der UNO sanktioniert wurden, befinden sich 12 im subsaharischen Afrika (Biersteker, Eckert und Tourinho 2016: 6, 19).

Im Vergleich zur UNO setzen die USA und die EU sehr viel häufiger Sanktionen ein, um gegen Machtmissbrauch und Menschenrechtsverletzungen vorzugehen (Portela/ von Soest 2012). Westliche Staaten nutzen Sanktionen zur Förderung von Demokratie und

zur Schwächung autokratischer Regime. Sie verhängen Sanktionen besonders dann, wenn dramatische Ereignisse, wie Staatsstreiche oder manipulierte Wahlen, die betroffenen Länder plötzlich in das Licht der internationalen Aufmerksamkeit rücken und die Erfolgsaussichten hoch erscheinen (von Soest/ Wahman 2015). Die gilt insbesondere für autoritäre Staaten, die bereits durch innerstaatliche Proteste, eine zersplitterte politische Elite oder eine hohe Inflation geschwächt sind.

"Intelligente" Sanktionen gegen staatliche und nicht-staatliche Akteure

Früher wurden in der Regel ganze Gesellschaften oder Volkswirtschaften – wie das ehemalige Apartheidregime in Südafrika – sanktioniert. Heutzutage versucht die UNO, aber auch die EU und die USA, mit gezielten Sanktionen – auch "smart sanctions" genannt – nur die Regierungselite, ihre Unterstützer und wichtige Wirtschaftsbereiche zu treffen. Auslöser für diesen Richtungswechsel waren die katastrophalen humanitären Folgen des vollständigen UN-Embargos gegen den Irak in den 1990er Jahren: Während die Iraker unter der nicht zuletzt von den Sanktionen ausgelösten Wirtschaftskrise und dem Zusammenbruch des Gesundheitswesens litten, verstärkte der damalige Herrscher Saddam Hussein die Unterdrückung der Bevölkerung und konnte sogar seine Macht festigen.

"Intelligente" Sanktionen richten sich nicht nur gegen staatliche, sondern zunehmend auch gegen nicht-staatliche Akteure wie Rebellen oder Terrororganisationen. Prominente Beispiele dafür waren die Maßnahmen gegen die UNITA in Angola und die RUF in Sierra Leone in den 1990 und 2000er Jahren. Beide Rebellengruppen hatten aus dem Erlös des Verkaufs von "Blutdiamanten" Waffen und ihre militärischen Aktivitäten finanziert. Die Sanktionen zielten darauf ab, den Handel mit den Bodenschätzen zu unterbinden. Als aktueller Erfolg gelten die individuellen UN-Sanktionen gegen Mitglieder der Terrorgruppe al-Qaida. Die internationalen Maßnahmen haben, wie auch im Fall des Islamischen Staates (IS), die Finanzierung und die Bewegungsfreiheit dieser Terrorgruppen stark eingeschränkt.

Neuerdings ist allerdings wieder, wie im Fall der US- und EU-Maßnahmen gegen das syrische Assad-Regime, eine Ausweitung von Sanktionen zu beobachten, die auch zulasten breiter Bevölkerungsgruppen gehen können. Neben dem Waffenembargo sowie Einreiseverboten und Kontensperrungen für die syrische Regimeelite setzt der Westen auf Exportverbote, die Aussetzung von Hilfszahlungen und die Einschränkung finanzieller Transaktionen.

Die zwiespältige Wirkung auf innerstaatliche Konflikte

Die Wirkungen von Sanktionen sind umstritten. Während eine Gruppe renommierter US-Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zu dem Ergebnis kommt, dass Sanktionen in einem Drittel der Fälle erfolgreich sind (Hufbauer, Schott/ Elliot 2007), schätzen andere ihre Wirksamkeit wesentlich pessimistischer ein. Sanktionen tragen in bewaffneten Konflikten jedenfalls nicht automatisch zu einer friedlichen Lösung bei. Wenn sie das Kräfteverhältnis zwischen den Bürgerkriegsparteien verschieben, erhöhen sie sogar eher die Wahrscheinlichkeit eines militärischen "Ausscheidungskampfes", als dass sie eine Verhandlungslösung befördern. Dies gilt insbesondere für Maßnahmen, von denen nur eine Bürgerkriegspartei betroffen ist. So sanktionierten die UNO die ehemalige Rebellengruppen UNITA in Angola sowie RUF in Sierra Leone, bewaffnete Gruppen im Nordosten der DR Kongo, Hutu-Milizen aus Ruanda und die Dschandschawid im Sudan, nicht aber die Regierungen der Länder.

Schon die Androhung von Sanktionen kann zunächst erst einmal die Intensität eines Konfliktes erhöhen, da alle Seiten versuchen, ihre Position zu verbessern, bevor Sanktionen die Kampfhandlungen erschweren und international delegitimieren. Sanktionen können aber auch die Konfliktdauer verkürzen, wenn sie die militärischen und finanziellen Mittel der Bürgerkriegsparteien nachhaltig beschränken. Dies gelingt vor allem, wenn Sanktionen durch multilaterale Organisationen verhängt werden. Die Verbindung von Sanktionen mit anderen Instrumenten zur Konfliktbearbeitung, wie Mediation und UN-Friedenmissionen, erhöht tendenziell ihre Wirksamkeit. In dieser Hinsicht gelten die Sanktionen gegen Liberia (2001-2003), die ein Waffenembargo, Reisebeschränkungen und ein Exportverbot von Diamanten und Tropenholz umfassten, als Erfolgsgeschichte. Aus Sicht des damaligen Vorsitzenden des UN-Sanktionskomitees, Nassir Abdulaziz Al-Nasser, haben die Maßnahmen – zusammen mit der Blauhelm-Mission – Sicherheit und politische Stabilität im ehemaligen Bürgerkriegsland gewährleistet und den Weg für Verhandlungen sowie demokratische Wahlen geebnet (UN-Sicherheitsrat 2007, S/PV.5806). Als weitgehend wirkungslos erwies sich hingegen das zwischen 2001 und 2003 gegen Äthiopien und Eritrea verhängte Waffenembargo, das nicht mit anderen Maßnahmen einherging.

Waffenembargos sind ein häufig eingesetztes Sanktionsmittel, ihr Beitrag zur Konfliktbearbeitung ist aber fraglich. Dies liegt vor allem an vielfältigen Problemen bei der Implementierung. Angesichts schwacher Staatlichkeit und porösen Grenzen in den sanktionierten Staaten und ihren Nachbarländern ist die Durchsetzung schwierig. Peacekeeping-Missionen der UNO hatten in der Vergangenheit zudem oft nicht die Kapazitäten und die Befugnis, Waffenembargos zu überwachen. Es ist jedoch ein Umdenken zu beobachten. So wurden die Blauhelme in der DR Kongo und Côte d'Ivoire mit einem umfassenderen Mandat ausgestattet. Selbst wenn eine Durchsetzung eines Waffenembargos gelingt, beschränkt sich der Erfolg jedoch meist auf schweres Kampfgerät, während Kleinwaffen weiter ungehindert zirkulieren.

Sanktionen können sich sogar als kontraproduktiv erweisen, indem sie ein autoritäres Regime stärken und die demokratische Opposition schwächen. Wenn Herrscher wirtschaftliche Einschränkungen gezielt umgehen, die so entstehende Schattenwirtschaft zu ihren Gunsten nutzen und gezielt politische Gegner unterdrücken, können sie dem Druck von außen widerstehen. Politisch nutzen Sanktionen den Herrschenden vor allem, wenn es ihnen gelingt, die Maßnahmen als Angriff auf das gesamte Land darzustellen und so eine Wagenburg-Mentalität gegen den gemeinsamen äußeren Feind zu beschwören (Grauvogel/ von Soest 2014). Die Opposition profitiert demgegenüber von Sanktionen, wenn sich die über die wirtschaftlichen Einschränkungen frustrierte und von der externen Unterstützung motivierte Bevölkerung gegen das Regime auflehnt. Der äußere Sanktionsdruck kann auch Spaltungen der Regimeelite fördern, wenn sich etwa moderate Regierungsmitglieder durch den internationalen Druck ermutigt fühlen, sich vom herrschenden Regime loszusagen.

Literatur

Biersteker, Thomas J./ Eckert, Sue E./ Tourinho, Marcos (2016): Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action, Cambridge: Cambridge University Press.

Giumelli, Francesco (2011): Coercing, Constraining and Signalling: Explaining UN and EU Sanctions after the Cold War, Essex: ECPR Press.

Grauvogel, Julia/ Soest, Christian von (2014): Claims to Legitimacy Count: Why Sanctions Fail to Instigate Democratization in Authoritarian Regimes. European Journal of Political Research, Vol. 53, No. 4, S. 635-653. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1475-6765.12065

Hafner, Gerhard (2016): Völkerrechtliche Grenzen und Wirksamkeit von Sanktionen gegen Völkerrechtssubjekte, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Vol. 76, S. 391-413. (http://www.zaoerv.de/76_2016/76_2016_2_a_391_414.pdf)

Hufbauer, Gary Clyde/ Schott, Jeffrey J./ Elliott, Kimberley Ann/ Oegg, Barbara (2007): Economic Sanctions Reconsidered, Washington, DC: Peterson Institute of International Economics.

Portela, Clara/ Soest, Christian von (2012): GIGA Sanctions Dataset, GESIS Data Archive. (https://doi.org/10.7802/1346)

Soest, Christian von/ Wahman, Michael (2015): Not All Dictators Are Equal: Coups, Fraudulent Elections, and the Selective Targeting of Democratic Sanctions, in: Journal of Peace Research, Vol. 52, No. 1, S. 17-31. (http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0022343314551081)

Links

Dornblüth, Gesine/ Pick Ulrich/ Welter, Ursula (2018): Instrument der Außenpolitik. Wie Wirksam sind Sanktionen? Deutschlandfunk, 15.02.2018. (http://www.deutschlandfunk.de/instrument-der-aussenpolitik-wie-wirksam-sind-sanktionen.724.de.html?dram:article_id=410884)

Europäischer Rat: Sanktionen: Wann und wie die EU restriktive Maßnahmen verhängt. (http://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions/)

Europäischer Rat: Weltkarte und Auflistung mit allen von der EU sanktionierten Staaten. (https://www.sanctionsmap.eu/#/main)

Dieser Text ist unter der Creative Commons Lizenz veröffentlicht. by-nc-nd/3.0/de/ (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/)

Der Name des Autors/Rechteinhabers soll wie folgt genannt werden: by-nc-nd/3.0/de/ Autoren: Julia Grauvogel, Christian von Soest für bpb.de

Online-URL
http://www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatliche-konflikte/269396/sanktionen-als-instrument-der-konfliktbearbeitung

Impressum

Diensteanbieter
gemäß § 5 Telemediengesetz (TMG)
Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn
redaktion@bpb.de