

Sind Wirtschaftssanktionen ein effektives Instrument der Staatspolitik?

Autor(en): **Tanner, Rolf**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **188 (2022)**

Heft 5

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-981403>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Sind Wirtschaftssanktionen ein effektives Instrument der Staatspolitik?

Russland wird als Folge seines Angriffs auf die Ukraine mit Sanktionen belegt, wie sie seit Ende des Zweiten Weltkrieges in einer solchen Konzentration kaum je umgesetzt worden sind. Über den Nutzen solcher Massnahmen wird gestritten.

Rolf Tanner

Wirtschaft und Kriegsführung waren schon immer eng verbunden. Militärische Macht setzt solide ökonomische Grundlagen voraus. Werden diese Grundlagen vermindert, geht auch die militärische Schlagkraft über die Zeit zurück. Eine solche Verminderung geschieht durch militärische Mittel im Laufe von Kriegshandlungen. Beeinträchtigung und Beschädigung der wirtschaftlichen Grundlagen können aber auch ohne kriegerische Einwirkung erreicht werden – zum Beispiel durch die Unterbrechung oder Einschränkung von Handel und wirtschaftlichem Austausch. Die Auswirkungen einer solchen Unterbrechung sind nicht so unmittelbar und direkt sichtbar wie jene, die durch Kriegshandlungen herbeigeführt werden. Doch mittel- bis langfristig können sie mindestens so wirkungsvoll sein. Dies ist die Logik von Wirtschaftssanktionen.

Instrument des Völkerrechts

Wirtschaftliche Massnahmen haben schon immer kriegerische Aktionen begleitet. Da er England zur See nicht besiegen konnte, verhängte Napoleon die Kontinentalsperre: Er hoffte, damit England indirekt in die Knie zu zwingen. Im Ersten Weltkrieg übten die Alliierten, dank der Überlegenheit der Royal Navy, eine Seeblockade der Mittelmächte aus, um diese auszuhungern – durchaus mit einem gewissen Erfolg, wurde doch die Ernährungssituation im Laufe des Krieges bei den Mittelmächten immer prekärer, trotz der Tatsache, dass diese sich zum Beispiel den Zugang zur getreidereicheren Ukraine gesichert hatten.

Mit der Gründung des Völkerbundes wurden Sanktionen zu einem Instrument des Völkerrechts. Ihr Erfolg war sehr mässig. Sie kamen zum Einsatz gegen die Italiener im Abessinienkrieg (1936/37), verhinderten aber in keinster Weise, dass das afrikanische Kaiserreich dem italienischen Faschismus zum Opfer fiel. Trotzdem fanden sie 1945 wiederum Eingang in die Charta der neugegründeten UNO (Art. 41).

Schaden und Strafen

Schon damals hatten Sanktionen im Kern die Doppelbedeutung, die sie heute haben: Einerseits sollen sie die wirtschaftlichen Grundlagen für die Kriegsführung von Aggressoren unterminieren. Andererseits hafet ihnen eine stigmatisierende Wirkung an. Wer sanktioniert wird, wird aus der Weltgemeinschaft ausgeschlossen. Seit dem Ersten Weltkrieg ist es zu einer zunehmenden Moralisierung von Aussenpolitik gekommen. Davor war Aussenpolitik die «technokratische» Domäne einer kleinen Elite. Es dominierte die sogenannte «Realpoli-

tik», das heisst, Aussenpolitik wurde wie ein Schachspiel betrieben, in dem Vor- und Nachteile kühl abgewogen und (selbstdefinierte) nationale Interessen verfolgt wurden. Krieg war dazu ein Instrument.

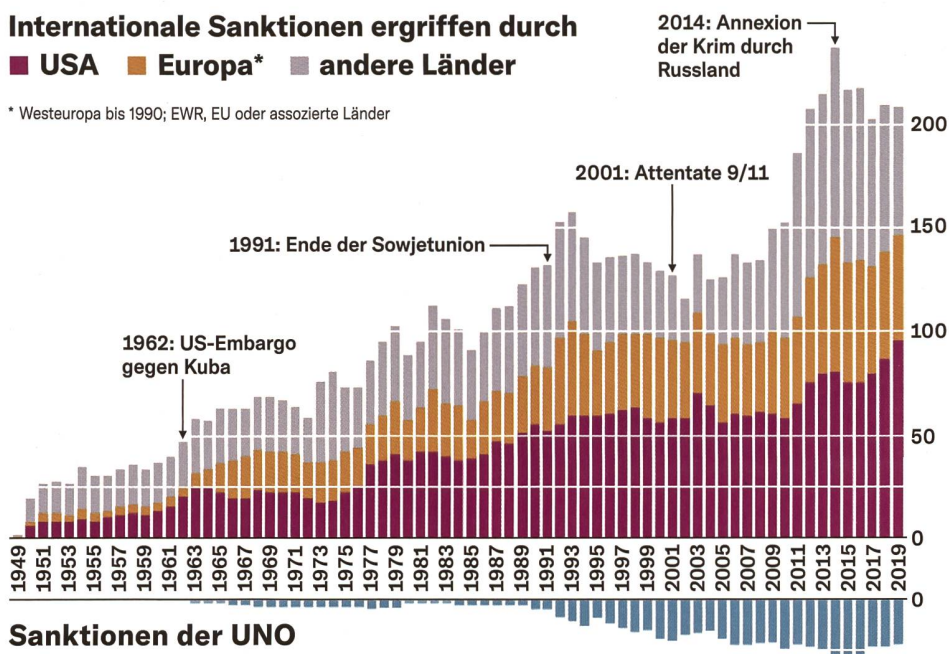
Mit der Demokratisierung der europäischen Staaten musste aber auch über Aussenpolitik zunehmend Rechenschaft abgelegt werden, wie andere Politikbereiche auch. Wähler beziehungsweise Parteien und Medien verlangen je länger je mehr eine Aussenpolitik, die sich an den Werten orientiert, die innenpolitisch ausschlaggebend sind. Das Verhalten anderer Staaten – auch ihr innenpolitisches Verhalten – wird zunehmend durch die Brille dieser Werte betrachtet. Missfällt dieses Verhalten, so gilt es, diesem Unbehagen Ausdruck zu verleihen. Sanktionen sind dafür ein probates Mittel: Sanktionen verursachen beim Sanktionierten einen wirtschaftlichen Schaden. Damit wird er für sein Verhalten bestraft.

Sanktionen sind zwar je nach Intensität der Wirtschaftsbeziehungen mit dem zu sanktionierenden Staat nicht unbedingt «kostengünstig» – das sehen wir zum Bei-

Internationale Sanktionen ergriffen durch

■ USA ■ Europa* ■ andere Länder

* Westeuropa bis 1990; EWR, EU oder assoziierte Länder



Sanktionen der UNO

Quelle: A. Kirilakha, G. Felbermayr, C. Syropoulos, E. Yalcin et Y.V. Yotov, «The global sanctions data base: An update that includes the years of the Trump presidency», dans Peter A.G. van Bergeijk (sous la dir. de), *The Research Handbook on Economic Sanctions*, Edward Elgar, 2021.

spiel gegenwärtig in der Diskussion um russische Erdgas- und Öllieferungen. Doch Sanktionen haben den Vorteil, dass sie einerseits klar Missfallen und Unbehagen Ausdruck verleihen, andererseits aber unter der Kriegsschwelle bleiben. Sie sind damit in der heutigen internationalen Politik ein unumgängliches Instrument des «Signalling», das heisst der diplomatischen Kommunikation geworden.

Sanktionen werden nur noch zu einem sehr kleinen Prozentsatz in Kriegskontexten verhängt. Heute stehen andere Zielsetzungen im Vordergrund, wie untenstehende Graphik zeigt.

Zunächst oft Zusammenhang mit Kriegen

Nach 1945 wurden Sanktionen zunächst nach wie vor in Kriegs- oder kriegsähnlichen Kontexten verhängt. So proklamierte zum Beispiel die Arabische Liga nach dem verlorenen Krieg von 1947 bis 1949 einen Handelsboykott gegen Israel, der bis heute in Kraft ist. China und Taiwan verboten den Handel untereinander, mehr noch: Sie dekretierten, dass sich auch alle anderen Staaten an dieses Verbot zu halten hätten – der erste Fall von sogenannten Sekundärsanktionen.

Die USA unterbanden ab 1950 den Austausch mit dem Ostblock, wenn es um hochentwickelte Technologiegüter ging (sogenanntes CoCom-Abkommen). Doch schon früh kam auch bei Sanktionen das erwähnte «Signalling» zur Anwendung: Sowohl das amerikanische Handelsembargo gegen Kuba nach 1962 wie auch das gegen Südafrika wegen seiner Apartheidpolitik verhängte UNO-Waffenembargo hatten neben der Funktion, die militärische Schlagkraft zu treffen, die Funktion der Bestrafung.

Die Hälfte der Weltbevölkerung unter US-Sanktionen

Ab den 1980er-Jahren begann die Anwendung von Sanktionen stark zuzunehmen, zuerst seitens der USA – 1997 stand über die Hälfte der Weltbevölkerung unter irgendwelchen amerikanischen Sanktionen –, dann auch seitens der EU. 1991 verhängte der UNO-Sicherheitsrat ein totales Handelsembargo über Irak wegen der Invasion Kuwaits, und hielt dieses auch weiterhin aufrecht, nachdem Irak den Golfkrieg verloren hatte. Die Konsequenz war der totale Ruin der irakischen Wirtschaft und eine humanitäre Katastrophe. Nach einigen Jahren wurde das Embargo teilweise gelockert, in dem man wieder gewisse Erdölausfuhren erlaub-

te, allerdings unter einem System internationaler Aufsicht, das sich als überaus korruptionsanfällig erwies. Saddam Hussein wurde schliesslich nicht durch die Sanktionen, sondern durch die Invasion von 2003 gestürzt.

Fokus auf Entscheidungsträger

Das humanitäre Desaster im Irak führte zu einer Reflexion über Sanktionen. Nicht mehr die Bevölkerung eines Landes insgesamt sollte getroffen werden, sondern die Entscheidungsträger in der Elite, die für die Politik des Landes verantwortlich war. Man sprach fortan von «gezielten» (targeted) oder «smarten» Sanktionen, die auf Personen oder allenfalls bestimmte Firmen, Organisationen oder Industrien abzielen sollten. Schlüsselfiguren sollten mit Reiseverboten belegt, ihre Guthaben und Güter im Ausland eingefroren, ihr Zugang zu internationalen Geschäften verhindert werden. Zugleich sollten in Zukunft Lebensmittel, Medikamente und andere Güter des täglichen Bedarfs nicht mehr Sanktionen unterliegen.

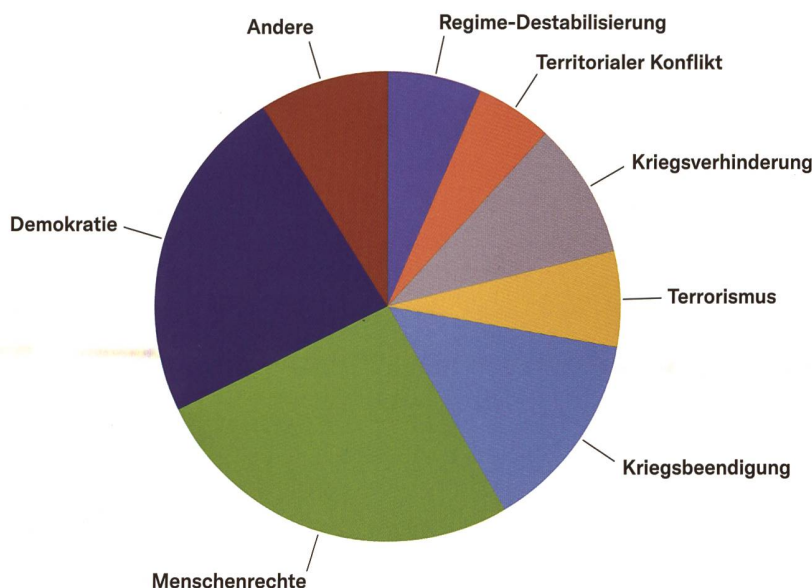
Gerade die Personalisierung von Sanktionen erwies sich als nützlicher Ansatz bei der nach 9/11 einsetzenden Bekämpfung des Terrorismus; damit liessen sich Kämpfer, Financiers, Propagandisten und andere Aktivisten und Akteure im Umfeld gezielt treffen. In der Praxis führte das indes dazu, dass zum Beispiel die amerikanische Antiterrorismus-Liste zeitweise bis über eine halbe Million Namen und ausgedruckt 600 Seiten umfasste. Da Unternehmen von Gesetzes wegen diesen Sanktionen umsetzen müssen, war dies nur mit erheblichen zusätzlichen Compliancekosten möglich.

Funktionieren Sanktionen?

Eine grundlegende Frage ist, ob Sanktionen «funktionieren». Da sie nur über einen längeren Zeithorizont hinweg wirken, ist eine Messung des Erfolgs schwierig. Wenn eine Regierung, die jahrelang unter Sanktionen stand, ihre Politik zu ändern beginnt, kann das verschiedene Gründe haben. Hinzu kommt, dass bei vielen Sanktionen die Zielsetzung alles andere als klar beziehungsweise widersprüchlich ist. Oft ist sie es auch, weil sanktionierende Staaten gar keine klaren Ziele formulieren, und zwar mit voller Absicht (die aber selten kommuniziert wird): Man will sich nämlich im Hinblick auf künftige Entwicklungen Flexibilität bewahren. Das hat den Sanktionen im-

Sanktionen nach Zielsetzung/Grund

Alle Sanktionen 1950–2019



mer wieder den Vorwurf eingetragen, ein heuchlerisches und willkürliches Instrument zu sein.

Bezüglich der Frage nach dem Erfolg von Sanktionen gibt es drei Denkschulen.

1. Sanktionen funktionieren nicht: Paradebeispiel dafür sind die Sanktionen gegen den Irak. Weder haben sie den Krieg verhindert noch haben sie das Regime von Saddam Hussein beendet. Im Gegenteil: Indem sie jede Handelstätigkeit untersagten beziehungsweise später ganz bestimmte Angehörige des Regimes anpeilte, führten sie dazu, dass sich die Elite noch enger um den autoritären Herrscher zusammenschloss – sie hatte keine andere Option mehr, wollte sie ihre Stellung und ihren Besitz behalten («rallying around the flag effect»). Diese Gefahr wird nun zum Teil auch im Fall von Russland zitiert. Bei unilateralen oder nur begrenzt multilateralen Sanktionen besteht zudem immer die Gefahr, dass diese umgangen werden. Schliesslich kommt dazu, dass gewisse Staaten kaum in den internationalen Handel eingebunden sind und deshalb durch Sanktionen wenig

beeinflussbar sind. Dies gilt etwa für das gegen aussen abgeschottete Nordkorea.

2. Sanktionen funktionieren symbolisch: Diese Denkschule betont, dass Sanktionen vor allem einen politisch-symbolischen Wert haben und die langfristig zu einer Politikänderung führen. Als Beispiel wird hier die Bereitschaft Irans angeführt, nach jahrelangen Sanktionen 2013 in Atomverhandlungen mit dem Westen einzuwilligen. Zumindest Teile der iranischen Elite und auch der breiten Bevölkerung wollten sich nicht von der Welt abschliessen, und waren auch nicht bereit, eine mittelfristige Erosion ihres Lebensstandards hinzunehmen. Ob die Einwilligung Irans – die schliesslich 2015 zum Atomabkommen führte, das dann von den USA unter Präsident Donald Trump gekündigt und heute neu verhandelt wird – allerdings wirklich auf die symbolische Wirkung der Sanktionen zurückzuführen ist, bleibt umstritten.

3. Sanktionen können funktionieren: Diese Denkschule hebt hervor, dass Sanktionen vor allem dann funktionieren, wenn sie im Zielland eine politische Wirkung zulassen. Als Beispiel wird hier oft Südafrika

zitiert. Die weisse Bevölkerung, die im Gegensatz zur nichtweissen Mehrheit über demokratische Rechte verfügte, war schliesslich nicht gewillt, die Kosten für den eigenen Lebensstandard zu tragen, die sich aus der Fortführung der Apartheid und damit der Aufrechterhaltung der Sanktionen ergeben hätte.

Allerdings ist selbst in jenen Fällen, in denen Sanktionen angeblich oder möglicherweise gewirkt haben, die Beweisführung schwierig. Trotz dieser Unklarheit, was ihre Wirksamkeit anbelangt, sind Sanktionen als Instrument der Politik zu attraktiv, als dass sie nicht mehr verwendet würden. Das gilt insbesondere innenpolitisch und im Hinblick auf politische Symbolik – die gerade in einem demokratischen Kontext durchaus wichtig ist. Insofern werden Sanktionen auch in Zukunft in internationalen Krisen Verwendung finden. ■



Rolf Tanner
Dr. phil. I
8125 Zollikerberg

FH GR Fachhochschule Graubünden
University of Applied Sciences

Managementweiterbildung für Kader der Armee


EMBA in General Management

MAS in Business Administration

CAS Strategy with Impact

In diesen berufsbegleitenden Angeboten ergänzen Sie ideal Ihre Strategie- und Leadership-Fähigkeiten aus Ihrer militärischen Führungsausbildung. Sie erarbeiten sich Wissen, um die komplexen Herausforderungen erfolgreich zu meistern.

fhgr.ch/weiterbildung-armee

 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Schweizer Armee

Bilden und forschen. **graubünden**