

Sanktionen und ihre Wirksamkeit

Sanktionen gehören schon lange zum Repertoire der internationalen Politik. Eine völkerrechtliche Grundlage dafür findet sich in Artikel 39 der Charta der Vereinten Nationen (UN). Der UN-Sicherheitsrat kann demnach feststellen, ob eine Bedrohung, ein Friedensbruch oder eine Angriffshandlung vorliegt. Gestützt auf Artikel 41 der Charta kann er dann Massnahmen nichtmilitärischer Art beschliessen. Das primäre Ziel solcher Sanktionen ist es, durch wirtschaftlichen Druck zu erwirken, dass der sanktionierte Staat seine Politik ändert. Das erste Sanktionsregime ergriff der Sicherheitsrat 1968 gegen Südrhodesien. Bis heute sind 30 weitere Sanktionsregime erfolgt, wovon 14 aktuell in Kraft sind.

Ein UN-Sanktionsregime setzt die Zustimmung des Sicherheitsrates voraus. Damit ist es faktisch ausgeschlossen, dass sich UN-Sanktionen gegen ein Mitglied des UN-Sicherheitsrates richten. Entsprechend gibt es neben den UN-Sanktionen auch andere Quellen internationaler Sanktionen. So beteiligt sich Liechtenstein neben den 14 Sanktionsregimen der UN noch an 16 Sanktionsregimen der EU. Die Bedeutung solcher «unilateralen» Sanktionen wird dabei angesichts der verstärkten Konkurrenz der Grossmächte und der sinkenden Handlungsfähigkeit internationaler Sicherheitsorganisationen (wie z. B. der UN oder der Nato) wohl weiter zunehmen.

Die Liste der Austauschgeschäfte, welche sich mit Sanktionen einschränken lassen, ist lang. Die EU selbst nennt mit Blick auf ihre aktuelle Sanktionspraxis 39 Themenfelder für restriktive Massnahmen. Dazu zählen beispielsweise diplomatische Beziehungen, militärische Zusammenarbeit, Handels- und Finanztransaktionen sowie Transport- und Kommunikationsströme. Meist wird dabei von «smart sanctions» gesprochen, also von intelligenten Sanktionen, welche sich gezielt gegen einzelne Personen, Unternehmen und Organisa-

«Dass Sanktionen meist nicht besonders effektiv sind, heisst aber noch lange nicht, dass sie nutzlos sind.»

Christian Frommelt

Direktor und Forschungsleiter Politik
am Liechtenstein-Institut

tionen richten oder sich auf bestimmte Schlüsselgüter beschränken. Dahinter stehen die Erfahrungen der 1990er-Jahre, als umfassende Sanktionen gegen den Irak gravierende humanitäre Folgen hatten. Aber auch sogenannte «smart sanctions» können Auswirkungen auf die Bevölkerung haben, wie das Beispiel der Sanktionen gegen den Iran zeigt, wo sich internationale Banken aus Angst vor Sanktionen durch die USA weigerten, die Lieferung medizinischer Güter zu finanzieren.

Doch wie wirkungsvoll sind internationale Sanktionen tatsächlich? In den vergangenen Jahrzehnten gibt es nur wenige Beispiele, bei denen wirtschaftlicher Druck tatsächlich zu einer politischen Verhaltensänderung geführt hat. Wenig überraschend, sind Sanktionen dann am effektivsten, wenn sie sich gegen enge Handelspartner und somit befreundete Staaten richten. Bei politischen Gegnern sowie generell bei autokratischen Regimen zeigen Sanktionen demgegenüber meist nicht die erhoffte Wirkung. Im Gegenteil: Sie können beim betroffenen Staat eine Solidarisie-

rungswelle auslösen («rally around the flag») oder auch dafür sorgen, dass der sanktionierte Staat bestehende Verwundbarkeiten durch den Aufbau von Eigenkapazitäten oder neuen Partnerschaften kompensiert.

Dass Sanktionen meist nicht besonders effektiv sind, heisst aber noch lange nicht, dass sie nutzlos sind. So gibt es zwischen blosser Rhetorik und konkreten militärischen Handlungen nun einmal wenig Alternativen für Sanktionen. Auch ist die Symbolkraft von Sanktionen nicht zu unterschätzen. So können Sanktionen ein Signal der Entschlossenheit und Handlungsfähigkeit an die eigene Wählerschaft senden. Nach aussen können sie zudem mögliche Nachahmer abschrecken. Auch können sie den internationalen Zusammenhalt und die eigenen Moralvorstellungen bestärken und sind ein Zeichen der Solidarität gegenüber den von sanktionierten Staaten unterdrückten Menschen. Und natürlich sind Sanktionen immer auch eine Strafe, indem sie eine unangemessene Handlung an einen konkreten Schaden knüpfen.

Auch bei den aktuellen Sanktionen gegenüber Russland ist zu befürchten, dass sie nicht zu einer Verhaltensänderung Russlands führen werden. Die verhältnismässige rasche Einigung auf die Sanktionen sowie ihr Umfang sind aber dennoch ein wichtiges Symbol für die Handlungsfähigkeit und die gemeinsamen Wertvorstellungen der westlichen Staaten und damit ein Gegenstück zur russischen Realpolitik.



Christian Frommelt
Direktor Liechtenstein-Institut