

Christian von Soest

Sanktionen

Christian von Soest

Sanktionen

Mächtige Waffe oder hilfloses Manöver?



Frankfurter
Allgemeine
Buch

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.



**Frankfurter
Allgemeine
Buch**

© Fazit Communication GmbH
Frankfurter Allgemeine Buch
Pariser Straße 1
60486 Frankfurt am Main

Umschlag: Nina Hegemann
Titelfoto: © Adobe Stock/tamayura39
Satz: Jan Walter Hofmann
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

1. Auflage
Frankfurt am Main 2023
ISBN 978-3-96251-165-4
Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, vorbehalten.

Frankfurter Allgemeine Buch hat sich zu einer nachhaltigen
Buchproduktion verpflichtet und erwirbt gemeinsam mit den
Lieferanten Emissionsminderungszertifikate zur Kompensation
des CO₂-Ausstoßes.

Inhalt

Das Zeitalter der Sanktionen	7
1 Warum überhaupt Sanktionen?	15
2 Die Geschichte internationaler Sanktionen: Von der Antike bis Donald Trump	19
3 „Die“ Sanktionen gibt es nicht	27
4 Auf den Schmerzknopf drücken: Die Wirkung von Sanktionen	33
5 Wann Sanktionen erfolgreich sind: Südafrika, Libyen und Iran	53
6 Risiken und Nebenwirkungen: Wenn Sanktionen schaden	67
7 Nicht alle Diktatoren sind gleich: Die verzerrte Anwendung von Sanktionen	83
8 Auf eigene Rechnung: Die (unterschiedlichen) Interessen der USA und Europas	93
9 Das schärfste Schwert: Finanzsanktionen	111
10 Gegen Verantwortliche: Putin, Prigoschin, Kim Jong-un	117
11 Keine wehrlosen Opfer: Schmuggel, Schlupflöcher und Gegensanktionen	127
12 Die heimliche Sanktionsmacht China	145
13 Sanktionslabor Russland	153
14 Fazit: Zwischen Worten und Waffen	171
15 Wie weiter mit Sanktionen? Sieben Empfehlungen	177
Dank	185
Weiterführende Literatur	187
Nachweise und Anmerkungen	189
Register	211
Über den Autor	215

Abbildungen

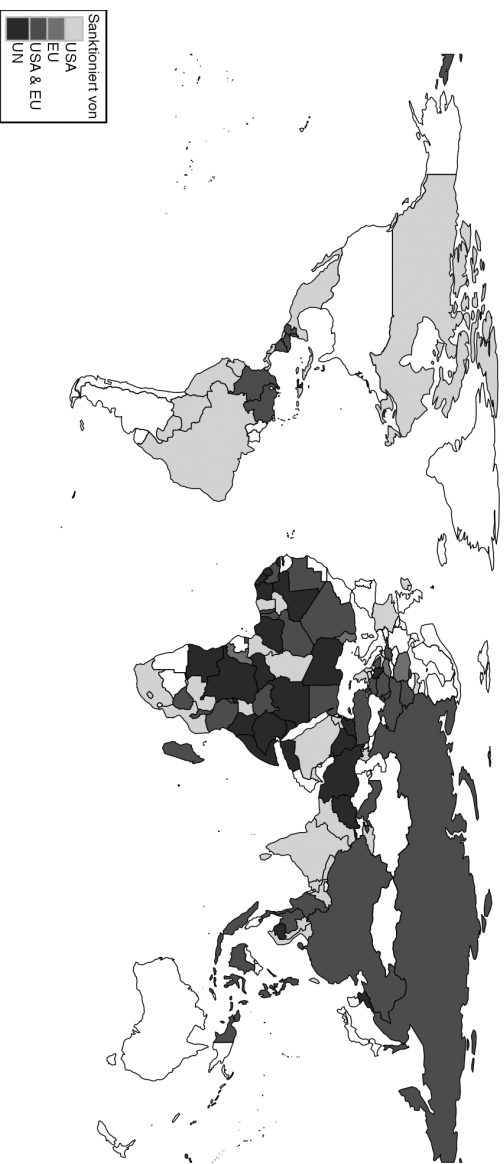
1: Sanktionierte Staaten seit 1990	8
2: Anstieg der Sanktionen	25
3: Sanktionen von USA, EU und Vereinten Nationen	26
4: Auslöser von Sanktionen	28
5: Unterschiedliche Sanktionen	30
6: Erfolgsfaktoren	45
7: EU-Sanktionspakete gegen Russland	156
8: Gezielte EU-Sanktionen gegen russische Personen und Organisationen, 2022–2023	159

Das Zeitalter der Sanktionen

Sanktionen sind hoch umstritten und doch allgegenwärtig. Sie spielen eine zentrale Rolle für das menschliche Zusammenleben und in der internationalen Politik. Mit der Unterbrechung von Handels- und Finanzströmen gehen Europa, die USA und die Vereinten Nationen gegen Kriege, Terror, Atomwaffen, Cyberangriffe und Menschenrechtsverletzungen vor. Wir leben im Zeitalter der Sanktionen: Niemals zuvor in der Geschichte der Menschheit wurde dieses Instrument so häufig eingesetzt, noch nie wurden so viele Ziele ins Visier genommen. Im Augenblick stehen 70 Länder unter Sanktionen, ungefähr 200 verschiedene Sanktionsprogramme sind in Kraft (siehe Abbildung 1).¹ Nach Schätzungen eines UN-Sonderberichterstatters lebte 2015 ein Drittel der Menschheit in Staaten, die mit Zwangsmitteln belegt sind.² Die Vereinigten Staaten von Amerika, die Europäische Union und ihre westlichen Partner sind dabei die mit Abstand aktivsten Nutzer von Sanktionen: Durch wirtschaftlichen Druck wollen sie ihre Gegner zum Kurswechsel zwingen. Der Trend ist ungebrochen. Von 2000 bis 2021 hat sich die Zahl der vom US-Finanzministerium verhängten Strafen fast verzehnfacht.³ Die EU führt mittlerweile 48 Sanktionsprogramme und hat 33 Staaten ins Visier genommen.⁴

Ohne Sanktionen können wir die heutige internationale Politik nicht verstehen. Schon längst wirken sie als zentrales Werkzeug des immer stärker werdenden Großmachtkonflikts zwischen den USA und der Volksrepublik China. Regierungen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und dem Nahen Osten kritisieren die Zwangsmaßnahmen vehement als Ausdruck westlicher Anmaßung und des imperialen Strebens, andere Staaten in die Knie zu zwingen. Für viele Staaten des globalen Südens

Abbildung 1: Sanktionierte Staaten seit 1990



Sanktionen der EU, der USA und der Vereinten Nationen.

Daten: Global Sanctions Data Base⁵

sind nur Sanktionen der Vereinten Nationen als höchstem Organ der Weltgemeinschaft legitim. Gleichzeitig verhängen Regionalorganisationen wie die Afrikanische Union zunehmend Strafen gegen eigene Mitglieder, die die Regeln der Gemeinschaft verletzen – zum Beispiel im Fall eines Militärputsches. Aber auch der Westen ist keineswegs eins: Schon lange stehen die USA formal unter europäischen Sanktionen, während die Großmacht ihrerseits Druck ausübt, damit sich Drittstaaten – auch Deutschland – an ihren wirtschaftlichen Daumenschrauben wie denen gegen Iran und Syrien beteiligen.

Seit Beginn von Russlands völkerrechtswidrigem Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 ist das Thema Sanktionen wieder in aller Munde und werden ihre Wirkungen kontrovers diskutiert. Die Debatte scheint dabei oft nur zwei unversöhnliche Lager zu kennen: Einerseits diejenigen, die Sanktionen für anmaßend, teuer und völlig nutzlos halten. Nach deren Ansicht „bringen Sanktionen sowieso nichts“. Demnach sollten wir am besten ganz auf die Zwangsmittel verzichten. Auch in der Forschung ist die Skepsis weitverbreitet. Während eine prominente Studie ungefähr zwei Drittel aller Sanktionen für Fehlschläge hält,⁶ gehen andere Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler von einer noch viel höheren Misserfolgsquote aus. Die Gegenseite verbindet mit der Wirtschaftswaffe dagegen völlig überzogene Erwartungen. Wie ist es anders zu erklären, dass Kritiker wiederholt die harten Sanktionen gegen Russland anzweifeln, weil diese offensichtlich nicht den russischen Vormarsch in der Ukraine stoppen und Russlands Präsident Wladimir Putin zum Rückzug zwingen konnten? Doch sowohl die „Pessimisten“ als auch die „Optimisten“ zeichnen ein Zerrbild dieses zentralen Machtmittels der internationalen Politik.

Wichtig ist: Sanktionen haben immer mit Menschen zu tun, sie betreffen uns direkt. Sie bestrafen gravierendes Unrecht und von Machthabern verursachtes unermessliches Leid, wie 2014 den Abschuss des Passagierflugzeugs MH-17 durch russisch kontrollierte Truppen über der Ukraine. Bei dem Absturz kamen mehr als 300 Menschen ums Leben, die auf dem Weg von Amsterdam in den Urlaub nach Malaysia waren. 2018 wurde der Regimekritiker Jamal Khashoggi in Saudi-Arabiens Konsulat in Istanbul grausam ermordet, während seine ahnungslose Verlobte vor dem Gebäude stundenlang und zunehmend verzweifelt auf ihn wartete. Der Bombenanschlag auf die Berliner Diskothek La Belle riss Mitte der 1980er-Jahre drei junge Menschen aus dem Leben, weit mehr als 100 wurden schwer verletzt. Mit Sanktionen antworten westliche Staaten auch auf die erzwungene Landung des Ryanair-Fluges 4978 in der belarussischen Hauptstadt Minsk am 23. Mai 2021. Belarussische Sicherheitsbeamte leiteten den Linienflug um, holten den regimekritischen Blogger Roman Protassewitsch und seine Freundin sofort nach der Landung aus dem Jet und nahmen sie fest. Der damals 26-Jährige hatte es gewagt, den belarussischen Diktator Alexander Lukaschenko öffentlich zu kritisieren und von ihm demokratische Reformen und den Schutz der Menschenrechte zu fordern. Jedoch werden Sanktionen nicht nur als Reaktion auf wahrgenommenes Unrecht genutzt: Im Großmachtkonflikt zwischen den USA und China etwa setzen sie beide Seiten zunehmend als wirtschaftliches Machtmittel ein.

Ich forsche seit mehr als zehn Jahren zum Einsatz und zur Wirkung von internationalen Sanktionen. Mithilfe eines Datensatzes habe ich Hunderte Sanktionsfälle untersucht und mit Interviews die Perspektive in sanktionierten Ländern, zum Beispiel in Simbabwe im südlichen Afrika, nachverfolgt. In die-

sem Buch möchte ich Ihnen zentrale Erkenntnisse der sozialwissenschaftlichen und insbesondere politikwissenschaftlichen Sanktionsforschung anschaulich näherbringen. Ich möchte die Vorteile und Fallstricke dieses zentralen Machtmittels der internationalen Politik diskutieren und damit zu einer besser informierten und sachlicheren Diskussion beitragen. Mein Anliegen ist es dabei nicht, festzustellen, ob Sanktionen per se gut oder schlecht sind. Stattdessen möchte ich ergründen, in welchen Fällen die Zwangsmittel funktionieren und in welchen Fällen sie scheitern. Auf der Grundlage eigener Forschung und der Ergebnisse von Kolleginnen und Kollegen beantworte ich die Frage, was westliche Staaten, also auch Deutschland, mit Sanktionen erreichen können. „Den Westen“ betrachte ich dabei weniger als ein geografisches Konstrukt, sondern als eine lose Gemeinschaft von Demokratien, die häufig gemeinsam auftritt und Werte wie den Schutz der Menschenrechte vertritt (aber dabei durchaus widersprüchlich handelt).

Drei Argumente leiten meine Untersuchung in diesem Buch.

Erstens: Es geht nicht ohne Sanktionen. Sie erfüllen eine wichtige Ordnungsfunktion und ihre Bedeutung wird in nächster Zeit noch weiterwachsen. Aber sie sind kein Wundermittel und damit keine Lösung für jedes außenpolitische Problem. Die Zwangsmittel schaffen ein zentrales Paradox: Damit die Unterbrechung von Handels- und Finanzströmen sowie Einreiseverbote und Kontensperrungen wirkt, müssen Staaten miteinander verflochten sein. Menschen müssen miteinander Handel treiben, investieren, zu ihren Verwandten und Freunden ins Ausland reisen. Ohne Verbindungen keine Wirkung. Sanktionen kappen aber gerade diese Verbindungen – sie haben systemische Wirkungen. Bei harten und „ewigen“

Strafen, wie den US-Maßnahmen gegen Kuba (seit 1960) und Iran (seit 1979), können die Vereinigten Staaten selbst kaum mehr Einfluss nehmen. Der Westen muss Sanktionen deswegen sparsam einsetzen.

Zweitens: Sanktionsmächte müssen ihre Zwangsmittel umsetzen und Schlupflöcher schließen. Es klingt banal, aber damit Sanktionen wirken (können), müssen sie entschlossen durchgesetzt werden. Sanktionsziele versuchen auf jede erdenkliche Weise, die Zwangsmittel zu umschiffen, weiter zu exportieren und auf gesperrte Produkte und Gelder zuzugreifen. Westliche Regierungen und Behörden – auch in Deutschland – müssen deswegen noch mehr in die Umsetzung ihrer Strafen investieren.

Drittens: Sanktionen haben gravierende Risiken und Nebenwirkungen. Umfassende Strafmaßnahmen treffen die Menschen in sanktionierten Staaten wie Iran, Belarus, Kuba, Venezuela oder Nordkorea unmittelbar. Die Machthaber können sich dagegen vor den Konsequenzen schützen und die Strafen aus dem Ausland teilweise sogar zu ihrem Vorteil wenden. Die Strafmaßnahmen sollten deswegen möglichst zielgenau ausfallen und die politische Elite und von ihr kontrollierte Wirtschaftsbereiche in den Blick nehmen. Europa, die USA und ihre Partner müssen die Wirkung ihrer Zwangsmittel ständig und genau kontrollieren und die eingesetzten Mittel bei Bedarf anpassen, lockern oder ganz beenden. Die Bundesregierung und die Europäische Union brauchen deswegen dringend eigene Maßstäbe zur Verhängung und Aufhebung von Sanktionen.

In diesem Buch bin ich den Wirkungen von internationalen Sanktionen auf der Spur und lege den Schwerpunkt bewusst auf die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Prozesse in den Sanktionsmächten und Zielstaaten wie

Russland, Iran oder Simbabwe. Ich gehe in drei Schritten vor. Zunächst stelle ich die vordergründig einfache Frage, warum es überhaupt Sanktionen gibt. Wozu brauchen Gesellschaften Zwangsmittel? Ich untersuche außerdem die Geschichte der internationalen Sanktionen anhand historischer Fälle. In einem zweiten Schritt analysiere ich die Vorteile und Fallstricke von Sanktionen: Wie nützlich sind sie, welche Erfolgsfälle gibt es? Ich untersuche das schärfste Schwert – Finanzsanktionen – und jene Strafen, die sich direkt gegen Verantwortliche wie Russlands Präsident Putin oder Nordkoreas Kim Jong-un richten. Bereits ein flüchtiger Blick auf Sanktionen zeigt, dass der Westen mitnichten immer geeint auftritt – die USA, Europa und Deutschland verfolgen stets auch eigene Interessen. Gleichzeitig halten westliche Staaten aber keineswegs – wie gelegentlich behauptet wird – das Monopol auf Zwangsmaßnahmen. Zunehmend setzt auch die Volksrepublik China mit dem Machtmittel andere Staaten unter Druck.

Im dritten Schritt werfe ich einen Blick in die Zukunft und frage, ob Sanktionen als zentrales Machtinstrument der internationalen Politik auch zukünftig noch taugen und welche Alternativen es gibt. Die umfassenden Sanktionspakete gegen Russland geben wichtige Hinweise. Ich stelle sieben Empfehlungen vor, die Europa und Deutschland bei der Verhängung und Aufhebung von Sanktionen in der Zukunft leiten sollten.

Ich möchte mit diesem Buch neue Einsichten in die Wirkung von Sanktionen geben: Einem zentralen Machtmittel der internationalen Politik, das enorme Bedeutung für uns, unser Verhältnis zu anderen Staaten und tiefgreifende Auswirkungen für die Menschen in den ins Visier genommenen Ländern hat.

1 Warum überhaupt Sanktionen?

Sanktionen sind enorm wichtig für das Zusammenleben in menschlichen Gemeinschaften und Gesellschaften. Bevor ich den Blick auf Sanktionen als zentrales Machtmittel der internationalen Politik richte, schaue ich mir an, wie sich Wissenschaftsdisziplinen wie Psychologie, Kriminologie, Erziehungswissenschaft oder Völkerrecht mit der Rolle von Strafen und Sanktionen auseinandersetzen. Ausgangspunkt ist die Tatsache, dass wir Menschen soziale Wesen sind, die sich in Gruppen organisieren. Gruppen brauchen Spielregeln für das Zusammenleben. Jedoch handelt der Mensch nicht nur vernunftbegabt, wie Immanuel Kant sagen würde. Schnell gilt in Gruppen und zwischen Staaten das Recht des Stärkeren. Unnachahmlich hat das im 17. Jahrhundert der Philosoph Thomas Hobbes zusammengefasst. In seinem angenommenen Naturzustand, dem „Krieg aller gegen alle“, ist das Leben, „einsam, arm, böse, brutal und kurz“.¹ Es braucht deswegen nicht nur feste Regeln des Zusammenlebens und eine Instanz wie den Staat (bei Hobbes ist das der „Leviathan“), sondern Konsequenzen, wenn Menschen die gemeinsamen Normen und Regeln verletzen und anderen schaden. Sanktionen sind also Bestrafungen für ein unerwünschtes Verhalten.

Die Frage nach der Wirkung von Strafen ist ein klassisches Untersuchungsobjekt für unterschiedliche Zweige der Psychologie, zum Beispiel die Entwicklungs- und Sozialpsychologie. In Verhaltensexperimenten haben Forscherinnen und Forscher immer wieder nachgewiesen, dass Sanktionen den Grundstein für gesellschaftliche Kooperation legen.² Wir Menschen versuchen, durch unser Verhalten Strafen zu verhindern. Wenn wir mit Konsequenzen für Normverletzungen wie Diebstahl oder Gewalt rechnen, halten wir eher gesell-

schaftliche Normen ein. Verhaltensexperimente zeigen, dass der „Schatten der Sanktionen“, also die Aussicht auf Strafen, eine wichtige Rolle für das Zusammenleben spielt.³ Die Bestrafung kann dabei auf zwei Wegen erfolgen: Entweder muss ein Gesellschaftsmitglied zusätzliche Pflichten erfüllen („positive Bestrafung“) oder ihm werden bestehende, lieb gewonnene Mittel oder Annehmlichkeiten entzogen („negative Bestrafung“). Wenn Sanktionen ohne Ausnahme und schnell auf unerwünschtes Verhalten folgen, sind sie am wirksamsten. Schließlich weist die „Social Learning Theory“ auf einen weiteren nahe liegenden Mechanismus hin, das „Observational Learning“: Wir lernen nicht nur, wenn wir selbst bestraft werden (oder positive Rückmeldungen bekommen), sondern auch, wenn wir beobachten, dass Strafen gegen andere ausgesprochen werden.⁴

Kooperation und Bestrafung für abweichendes Verhalten sind damit zwei Seiten einer Medaille – in den allermeisten (und allerbesten) Fällen halten wir uns an die Regeln des Miteinanders. Allerdings sollten wir nicht vergessen, dass Anreize und sanftes „Nudging“⁵ erwünschter und gesellschaftlich wahrscheinlich wirksamer als Strafen sind. Harte Sanktionen und ständige Überwachung können tief sitzende Angst verbreiten und unterwürfiges Verhalten zur Regel machen: Niemand wagt dann mehr, staatliche und gesellschaftliche Regeln überhaupt zu hinterfragen. Die Macht der Sanktionen reicht dabei über die eigentliche Bestrafung hinaus. Sie zeigen an: „Mit diesem Verhalten hast du dich außerhalb der Gemeinschaft gestellt, du gehörst nicht mehr dazu.“ Sanktionen schaffen damit In-Groups und Out-Groups. Das wiederum stärkt mitunter den Zusammenhalt der eigenen Gruppe.

Auch für Kriminologinnen und Kriminologen sind die Effekte und Schattenseiten von Strafen wie Gefängnisauf-

enthalte, Geldzahlungen und gemeinnützige Arbeit ein zentraler Untersuchungsgegenstand. Diese Art von Sanktionen soll dabei nicht nur für den Ausgleich der Schuld sorgen, sondern erneute Straftaten verhindern („Spezialprävention“) und andere mögliche Täterinnen und Täter abschrecken („Generalprävention“). Die empirische Kriminologie zeigt dabei, dass besonders harte Strafen die Gefahr eines Rückfalls nicht wirksamer verringern als weichere Mittel.⁶ Viel bedeutsamer ist, dass die Sanktionen genau auf die Tat, die Lebensumstände und die Besonderheiten der Täterin oder des Täters zugeschnitten sind.

Aus anderer Perspektive nähern sich Völkerrechtlerinnen und Völkerrechtler Sanktionen als Mittel der internationalen Politik. Ihnen geht es nicht um einzelne Gesellschaftsmitglieder, sondern um die Frage, ob und wann Staaten Sanktionen gegen andere Staaten erlassen dürfen. Sanktionen verstehen sie dabei als „Zwangsakt ..., der als Reaktion auf eine bestimmte Handlung oder Unterlassung gesetzt wird“.⁷ Anders als innerhalb eines Staates gibt es international keine festen Instanzen wie die Polizei, die Staatsanwaltschaft und die Gerichte, die das Recht direkt durchsetzen. Am nächsten kommen solchen Instanzen die Vereinten Nationen, die seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs 1945 für die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit sorgen sollen. Nach Artikel 41 ihrer Charta kann der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bindende Maßnahmen, die nicht bewaffneten Zwang beinhalten, erlassen (interessanterweise wird der Begriff „Sanktionen“ in der Charta nirgends ausdrücklich erwähnt). Zwar gilt das Interventionsverbot, also „Zwang auf die Willensbildung eines anderen Staates auszuüben“.⁸ Jedoch verbietet das Völkerrecht Staaten nicht, Sanktionen gegen einen anderen Staat oder nicht staatliche Akteure auszu-

sprechen. Allerdings gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit – für „kleine Vergehen“ dürfen nicht übermäßige Strafen ausgesprochen werden. Die Praxis der internationalen Politik zeigt, dass Sanktionen Ausdruck von Machtasymmetrien sind: Mächtige Staaten wie die USA, Deutschland und China sanktionieren in der Regel schwächere, zum Beispiel in Afrika oder dem Nahen Osten.