AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK 13.10.2020 | Julia Grauvogel

Über den (Un-)Sinn von Sanktionen

Die EU diskutiert neue Druckmittel gegen Russland. Doch was taugen solche restriktiven Maßnahmen überhaupt?

Lesen Sie diesen Artikel auch auf *Russisch*.

Neben gezielten Sanktionen wie Einreiseverboten und Kontensperrungen haben verschiedene deutsche Politiker im Fall Nawalnyeinen Baustopp der Ostsee-Pipeline *Nord Stream 2* gefordert. Der Instrumentenkasten der EU umfasst also zahlreiche Mittel. Fraglich ist jedoch, wie wirksam diese sind. Bestehende Maßnahmen gegen Russland und weitere (historische) Beispiele zeigen, dass externer Druck nur erfolgreich sein kann, wenn Sanktionen und die damit einhergehenden politischen Signale dem innerstaatlichen Kontext der sanktionierten Regime Rechnung tragen. Vor allem wenn die Erfolgsaussichten gering sind, muss außerdem ein mögliches Ende der Sanktionen von Anfang an mitgedacht werden.

Sanktionen gegen autoritäre Regime wie Russland stellen eine besondere Herausforderung dar. In Demokratien kann die Bevölkerung die politische Führung bei Wahlen für die internationale Isolation und die wirtschaftlichen Folgen von Sanktionen abstrafen. Autokraten müssen sich darum weniger stark sorgen, da sie Wahlprozesse beeinflussen können. Sanktionen erweisen sich unter Umständen sogar als kontraproduktiv und stärken autoritäre Regime. Die Herrschenden können Sanktionen für ihre Zwecke instrumentalisieren, 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. Die neuste Forschung zeigt aber, dass die Gefahr einer solchen Entwicklung zuweilen überschätzt wird. So war es primär Russlands Annexion der Krim und nicht die darauffolgenden EU-Sanktionen, die Putins Popularität befeuerte.

Oppositionsbewegungen hingegen profitieren von Sanktionen, wenn sich die über die wirtschaftlichen Einschränkungen frustrierte und von der externen Unterstützung motivierte Bevölkerung gegen das Regime auflehnt. So brachten die Sanktionen gegen das Apartheid-Regime in

Südafrika die internationale Solidarität mit dem ANC zum Ausdruck. Sie trugen so zur Legitimierung der Anti-Apartheid-Bewegung bei.

Sanktionen nutzen der Opposition jedoch nur, wenn die externe Intervention nicht dazu führt, Oppositionelle als Marionetten westlicher Akteure zu diskreditieren.

Russische Oppositionelle werben aktuell für Sanktionen gegen Personen, die schwere Menschenrechtsverletzungen begehen, nach dem Vorbild des US-amerikanischen *Magnitsky Act*. Sanktionen nutzen der Opposition jedoch nur, wenn die externe Intervention nicht dazu führt, Oppositionelle als Marionetten westlicher Akteure zu diskreditieren. Vor diesem Hintergrund ist die anfängliche Skepsis der belarussischen Opposition gegenüber EU-Sanktionen zu verstehen, die so ihre Eigenständigkeit betonte.

Sanktionen führen nicht nur zu einer Einschränkung der wirtschaftlichen oder diplomatischen Beziehungen, sie senden auch symbolträchtige Botschaften. Sie bringen Kritik am Regime sowie Unterstützung regimekritischer Akteure zum Ausdruck und machen die Verletzung internationaler Standards sichtbar. Mit den ab März 2014 schrittweise verhängten Sanktionen gegen Russland reagierte die EU auf die „rechtswidrige Annexion der Krim“, obwohl die Chancen gering waren, auf diese Weise eine Rückgabe der Halbinsel an die Ukraine zu erzwingen. Abhängig von den Erwartungen können solche Sanktionen dennoch erfolgreich sein. Waffenembargos, Ein- und Ausfuhrbeschränkungen, Finanz- und Individualsanktionen werden nicht (nur) verhängt, um eine Verhaltensänderung der sanktionierten Staaten oder Personen zu erzwingen. Es geht auch oftmals darum, internationale Normen wie Menschenrechte oder territoriale Integrität zu verteidigen.

Sanktionen, die verhängt werden, um internationale Normen zu bekräftigen, können mehr als nur symbolische Wirkung entfalten: Die quasi-automatischen Sanktionen der Afrikanischen Union und der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS nach verfassungswidrigen Machtwechseln haben beispielsweise dazu beigetragen, die Anti-Putsch-Norm in Afrika zu verankern. Dies bedeutet nicht, dass keine Staatsstreiche mehr stattfinden. Aber Putschisten legen wie zuletzt in Mali oder dem Sudan in der Regel schnell einen Fahrplan für die Rückkehr zur verfassungsgemäßen Ordnung vor.

Die Signalwirkung von Sanktionen wird immer

Diese Signalwirkung von Sanktionen wird immer noch unterschätzt. Damit sie sich voll entfalten, müssen Sanktionen allerdings gut

noch unterschätzt. Damit sie sich voll entfalten, müssen Sanktionen allerdings gut begründet werden.

begründet werden. Im Fall der restriktiven EU-Maßnahmen gegen Simbabwe dauerte es lange, bis europäische Akteure vor Ort die Art und Ziele der Sanktionen erläuterten. Zu diesem Zeitpunkt hatte sich die Mär eines umfassenden Wirtschaftsembargos gegen das Land bereits in den Köpfen der Bevölkerung festgesetzt und es Präsident Robert Mugabe erleichtert, eine Wagenburg-Mentalität zu beschwören.

Sanktionen werden oft in Situationen verhängt, in denen die Erfolgsaussichten gering sind. Dies gilt vor allem für Maßnahmen, die weitreichende Ziele wie beispielsweise die Rückgabe besetzter Gebiete verfolgen und die sich gegen Staaten richten, in denen autoritäre Staatschefs fest im Sattel sitzen. Weniger als die Hälfte aller Sanktionen enden daher durch Zugeständnisse der sanktionierten Regime. So erscheint eine Herstellung des Status quo ante auf der Krim unwahrscheinlich. Auch in der Vergangenheit hob die EU ihre Sanktionen gegen Länder wie den Sudan auf, obwohl die jeweiligen Regierungen noch immer für ihre Menschenrechtsverletzungen bekannt waren.

Westliche Entscheidungsträger sind also regelmäßig mit der Frage konfrontiert, ob sie bisher erfolglose Sanktionen aufrechterhalten sollen. Daher ist es umso wichtiger, das mögliche Ende der Maßnahmen von Anfang an mitzudenken. Trotz aller Abstimmungsschwierigkeiten innerhalb der EU und der UN ist es leichter, Sanktionen zu verhängen, als sie wieder aufzuheben. Überprüfungsvorschriften und Verfallsklauseln vereinfachen eine regelmäßige Kontrolle der politischen Zweckmäßigkeit von Sanktionen in solchen Fällen.

Sanktionen sind kein Allheilmittel, sondern nur ein Baustein im außenpolitischen Instrumentenkasten, der jedoch oft mit hohen Erwartungen überfrachtet wird.

Auch klare Bedingungen für die Aufhebung von Sanktionen statt vager politischer Ziele sind wichtig. Im Fall Nawalnywären dies z.B. eindeutige Kriterien für eine unabhängige Untersuchung des Einsatzes des Nervengifts statt allgemeiner Plädoyers für einen besseren Schutz der Menschenrechte in Russland. Solche klaren Sanktionsziele verhindern Uneinigkeiten zwischen den sanktionierenden Staaten darüber, an welche politischen Fortschritte eine Rücknahme bestimmter Maßnahmen geknüpft sein soll. Unterschiedliche Interpretationen der Ziele hingegen erschwerten im Fall der Nuklearsanktionen gegen den Iran ein

koordiniertes Vorgehen von EU und USA.

Klare Ziele verbessern auch die Signalwirkung von Sanktionen. Der EU gelingt es immer besser, die Verhängung von (zusätzlichen) Maßnahmen mit konkreten politischen Ereignissen in den sanktionierten Ländern zu verknüpfen, wie dies bei der schrittweisen Verschärfung der Russland-Sanktionen geschah. Im Gegensatz dazu ist bei der Lockerung von Sanktionen die Rückkopplung an konkrete Fortschritte oft zu ungenau und eher von innereuropäischen Abstimmungsprozessen als von Entwicklungen in den sanktionierten Ländern getrieben.

Die Beendigung erfolgloser Sanktionen stellt ein außenpolitisches Dilemma da, das noch mehr Beachtung finden muss: Sie kann die Reputation der sanktionierenden Staaten beschädigen. Zudem ist die Fortsetzung beispielsweise von Handels- oder Finanzsanktionen auch kostspielig. Eine graduelle Aufhebung der Maßnahmen durch realisierbare Etappenziele kann Anreize für schrittweise Zugeständnisse der sanktionierten Staaten schaffen.

Was eine sinnvolle Beendigung von Sanktionen ermöglicht, gilt dabei für das populäre und dennoch umstrittene Instrument als Ganzes: Sanktionen müssen an die jeweiligen politischen Realitäten der sanktionierten Länder angepasst und gut begründet werden, wenn sie ihre (Signal-)Wirkung entfalten sollen. Außerdem sind Sanktionen kein Allheilmittel, sondern nur ein Baustein im außenpolitischen Instrumentenkasten, der jedoch oft mit hohen Erwartungen überfrachtet wird.



Julia Grauvogel
Hamburg

Dr. Julia Grauvogel ist Mitarbeiterin am Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien (GIGA) in Hamburg. Ihr Forschungsschwerpunkt liegt unter anderem auf Sanktionen und deren Wirkung, besonders auf autoritäre Staaten.