IPG

SANKTIONEN 26.01.2015 | Enrico Carisch

Naiv oder ignorant?

UN-Sanktionen sind Teil umfassender Mechanismen. Dabei sind sie alles, aber kein diabolisches Werkzeug westlicher Eliten.

In der Regel stellen Sanktionsskeptiker die Frage nach der Wirksamkeit von UN-Sanktionen aus rhetorischen Gründen. Es geht ihnen dann meist darum, Zweifel an der Tauglichkeit oder Fairness dieser Maßnahmen deutlich zu machen.

Dabei machen sie oft die gleichen Fehler: Sie unterscheiden nicht zwischen unilateralen, internationalen und multilateralen Sanktionsregimen und sprechen damit UN-Sanktionen einen unbestrittenen völkerrechtlichen Vorrang ab. Entweder aus Naivität, ideologischem oder politischem Kalkül übersehen sie auch einige nüchterne Fakten: Sanktionen sind keine diabolischen Werkzeuge der westlichen Eliten, die nach Belieben eingesetzt werden können. Zugleich werden sie nicht unabhängig von anderen politischen, diplomatischen oder militärischen Instrumenten eingesetzt, weswegen auch ihre Nützlichkeit nicht isoliert bewertet werden sollte. Vielmehr sind sie Teil der umfassenden diplomatischen, wirtschaftlichen, kulturellen, und militärischen Mechanismen, die Staaten und internationale Organisationen verbindet. Wer Vollerfolge im Alleingang erwartet oder wer isoliert Sanktionen aufs Korn nehmen will, entblößt sich als naiv oder ignorant.

Das bedeutet aber nicht, dass es sinnlos ist, die Wirksamkeit von Sanktionen oder Staatsstrukturen zu evaluieren, die durch sie gestärkt werden könnten. Im Gegenteil: Dieses Studium gehört von jeher zur Staatskunst, der sich historische Figuren wie Perikles, Dante Alighieri, Hugo Grotius oder Immanuel Kant gewidmet haben. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts hofften Pazifisten mit der Entwicklung des globalen Multilateralismus und durch Sanktionen, den Krieg abschaffen zu können. In Ihrer Folge ergänzten die Gründer des Völkerbundes und später der Vereinten Nationen absichtlich ihre Maßnahmen zur Stützung der kollektiven Sicherheit mit zusätzlichen Werkzeugen: Zu erwähnen sind hier nicht nur Abrüstungsprotokolle, Vereinbarungen zur Reduktion der Produktion von Waffen und Munition, die Stärkung der

internationalen Rechtsprechung, sondern auch Sanktionen oder Embargos als stärkstes gewaltloses Zwangswerkzeug. In Anbetracht dieser deutlich definierten Absicht ist es sinnvoll, unsere Hauptfrage so zu beantworten: Wo UN-Sanktionen eingesetzt werden und kein Krieg ausbricht, haben sie ihren Zweck erfüllt – wie zum Beispiel im Iran oder Nord-Korea.

Wer Vollerfolge im Alleingang erwartet oder wer isoliert Sanktionen aufs Korn nehmen will, entblößt sich als naiv oder ignorant.

Natürlich bedarf diese Wirkungsdefinition weiterer Präzisionen. Zum einen geht es um die Effekte der strategischen und politischen Entscheidungen und Ausrichtungen. Zum anderen geht es um die taktischen Umsetzungen. Beide sind Teil dynamischer, politischer Prozesse, deren Zielsetzungen sich immer wieder verändern können. Ebenso schnell müssen sich die Methoden der Sanktionsumsetzungen an sich verändernde Bedrohungsprofile anpassen. Ein Angriff mit Massenvernichtungswaffen stellt andere Herausforderungen dar als blutrünstige Söldner, die abgelegene Buschsiedlungen angreifen. Potentatengelder von Diktatoren können relativ schnell mit Finanzsanktionen eingefroren werden. Anders ist das in Bezug auf die wirtschaftlichen Ressourcen einer Miliz, die ihre Aktivitäten durch Plünderungen finanziert. Eine rohstoffreiche, ehemalige Kolonie eines einflussreichen UN-Mitgliedsstaates wie die DR Kongo stellt dabei andere politische Zwänge dar als ein mittelloser Staat dessen Regierung diplomatisch isoliert ist.

Zudem erfordern das Majoritätsprinzip des UN-Sicherheitsrates und das immer lauernde Vetorisiko zeitraubende Verhandlungen. Deshalb sind die derzeit gültigen 14 UN-Sanktionsregime jeweils erst nach dem Ausbruch von Gewalt oder Kriegen in Kraft getreten. Die derzeit bestehenden 14 Regime befassen sich mit grenzüberschreitenden Konflikten (wie etwa im Libanon oder Libyen), der Proliferation von Massenvernichtungswaffen (wie in Nord Korea und dem Iran) und mit dem internationalen Terrorismus (al-Qaida).

In Bezug auf ihre Wirkung können sie in zwei Gruppen eingeteilt werden. Zuerst die, bei denen dank Waffenstillstandsvereinbarungen, Friedenskonferenzen oder Wahlen schrittweise Fortschritte ersichtlich sind. Zu erwähnen sind hier etwa Liberia, Côte d'Ivoire oder die DR

Kongo. Bei der anderen Gruppe handelt es sich um Fälle, in denen der UN-Sicherheitsrat weitere Eskalationen mit Sanktionen verhindern, Kriegstreiber blockieren und Dritt-Parteien vor jeder Unterstützung der Kriegführenden warnen will. Beispiele hierfür wären aktuell etwa Libyen, der Jemen oder die Zentralafrikanische Republik. Allfällig könnte man eine dritte Gruppe der komplett hoffnungslosen Pattsituationen der Sicherheitsratspolitik anfügen – wie im Beispiel Darfur-Sudan.

Mit der unterschiedlichen Anwendung von Sanktionen als Mittel der Konfliktbewältigung oder zum Schutz eines fragilen Friedens entspricht der Sicherheitsrat dabei auch den akademischen Konzepten der UN-Sanktionsumsetzung. Dazu wird gegenwärtig ein umfassendes Projekt von Thomas Biersteker vom Genfer Graduate Institute und Susan Eckert vom Watson Institute der Brown University koordiniert, in dem Dutzende von Wissenschaftlern und Praktikern (einschließlich dieses Autors) sämtliche UN-Sanktionsregime, die jemals vom Sicherheitsrat eingeführt worden sind, analysieren. Das Konsortium differenziert dabei zwischen der zwingenden, einschränkenden und signalisierenden Wirkung von UN-Sanktionen.

Wann Sanktionen funktionieren

Die Ergebnisse dieser Forschungen unterstützen mit statistischen Daten, was für praktizierende Sanktionsexperten fast schon eine Binsenwahrheit ist: UN-Sanktionen funktionieren optimal, wenn sie Teil eines allgemein unterstützten politischen Konfliktlösungskonzepts sind, wenn „smarte“ Sanktionen sorgfältig auf die Schwächen der Hauptverantwortlichen kalibriert werden und wenn deren Umsetzung von Experten und UN-Sanktionsausschüssen genau observiert wird.

Diese Prinzipien erweisen sich selbst unter den extremsten Konditionen als nützlich. So etwa bei Bedrohungen der internationalen Friedens- und Sicherheitsstrukturen nicht nur von Nationalstaaten, sondern auch durch so amorphe Gebilde wie al-Qaida oder den sogenannten Islamischen Staat im Irak und Syrien. Sie halten auch stand, wenn es um die Blockade der hinter der iranischen Regierung verschanzten Revolutionsgarden oder um die in Petrodollars schwimmenden Eliten des ehemaligen libyschen Staatspräsidenten Muammar al-Gaddafi geht. Sie funktionieren selbst bei solch schwer erfassbaren Zielen dank der Versatilität der Sanktionspolitik, die sich auch auf ein hohes Maß an

Integration von UN-Strukturen und von staatlichen, regionalen und internationalen Mechanismen stützen kann.

UN-Sanktionen funktionieren optimal, wenn sie Teil eines allgemein unterstützten politischen Konfliktlösungskonzepts sind, wenn „smarte" Sanktionen sorgfältig auf die Schwächen der Hauptverantwortlichen kalibriert werden und wenn deren Umsetzung observiert wird.

Aktuelle Beispiele dieser Versatilität liefern gegenwärtig die Anti-Proliferationssanktionen gegen den Iran und Nord-Korea. Die komplexen Embargos gegen die Ein- und Ausfuhr technischer Komponenten, Dienstleistungen, Informationen und konventionellen Waffen werden ergänzt durch so genannte Catch-All-Klauseln. Nach diesen Bestimmungen haben Lieferanten die Pflicht, sich zu vergewissern, dass alle für den Iran oder Nordkorea bestimmten Güter nicht dem Bau oder Unterhalt von Massenvernichtungswaffen dienen werden. Solche anspruchsvollen Handelsbeschränkungen werden mit Restriktionen des internationalen Transport- und Finanzdienstleistungsbereiches unterstützt. Sie umfassen alle Bank- und Kreditgeschäfte, Versicherungen und den Verkauf von Treibstoff, die dem Transport von blockierten Gütern dienen könnten. Die Führer des nordkoreanischen Waffenprogramms sind auch einer noch nie zuvor angewandten „Luxusgüter Sanktion" unterworfen worden.

Zur weiteren Verbesserung des UN-Sanktionssystems leiten Australien, Deutschland, Finnland, Griechenland und Schweden gegenwärtig einen High-Level Reviewprozess der UN-Sanktionen. Unterstützt von Dutzenden anderer Staaten, internationalen Organisationen und den Vereinten Nationen geht es darum, alle Aspekte der Implementierungsprozesse zu stärken. Obwohl der Abschlussbericht erst im Laufe dieses Jahres veröffentlicht wird, steht schon jetzt fest, dass die Wirksamkeit von UN-Sanktionen noch maßgeblich gesteigert werden kann. Neben internen administrativen Verbesserungen geht es dabei auch um die Steigerung der staatlichen Kapazitäten der Staaten, die aufgrund ihrer geografischen Lage, besonders schwer zu überwachender Grenzen oder angesichts riesiger Flüchtlingsströme die größte Last der Sanktionsumsetzungen zu tragen haben. Deshalb werden schon in naher Zukunft immer stärker auch technologische Hilfsmittel ins Feld geführt werden, die bei der Umsetzung von Sanktionen behilflich sein könnten. Zur Stärkung der offiziellen Grenzkontrollen von Personen benötigen viele Länder Fingerprint- und andere biometrische Leser, zur Kontrolle des Warenverkehrs Containerröntgen- und andere Scansysteme. Für

schwer überwachbare Grenzgebiete sind elektronische und Videosensoren, sowie Videodrohnen wünschenswert. Im Bereich der verbesserten Kommunikation werden multisprachige SMS-Systeme entwickelt, um taktische Informationen in Lokalsprachen schnell an entsprechende Überwachungsteams, Polizei, Grenzschutz oder Militär zu übermitteln. Andere Länder benötigen Unterstützung im Entwurf von geeigneten Gesetzesvorlagen, damit die Umsetzung von UN-Sanktionen auch den jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften entspricht.



Enrico Carisch
New York

Enrico Carisch ist Mitbegründer des Unternehmens Compliance and Capacity Skills International (CCSI) und hat den High-Level Review zu UN-Sanktionen initiiert. Er führt Trainingsprogramme und Studien zur Wirkung von Sanktionen durch. Zuvor hat er im Auftrag des Sicherheitsrats Sanktionen überwacht und europäische und afrikanische Regierungen zur Rohstoffgewinnung in konfliktsensiblen Regionen beraten.

3 LESERBRIEFE

Dennis schrieb am 26.01.2015

Seltsam nur, dass westliche Eliten aus igendeinem Grund nie Gegenstand dieser Sanktionen werden...

Florian schrieb am 28.01.2015

Steven Pinker hat in "Gewalt" eine Menge empirischer Studien zitiert (habe es gerade nicht zur Hand, sonst würde ich die Kapitel raussuchen), die darauf hinweisen, dass westliche Staaten im Vergleich zu vielen anderen in den letzten Jahren wirklich recht unaggressiv sind, weshalb es einfach sehr wenig gute Gründe gibt, überhaupt Sanktionen gegen sie (und somit ihre Eliten) einzusetzen. Natürlich kann man ihm und den zitierten Studien den üblichen Eurozentrismus und Kolonialismus vorwerfen, aber in der Breite fand ich persönlich die Zusammenstellung doch sehr überzeugend.

Außerdem hat sich ja gerade in Europa mit der EU eine Plattform für zwischenstaatliche Konfliktlösung herausgebildet, die die Lösung dieser Konflikte auf UN-Ebene schlichtweg unnötig macht, was die Zahl der als "Sanktion" erfassten, gewaltfreien Zwangsmaßnahmen (man betrachte nur die Auflagen der Troika, die "gutes" staatliches Verhalten im weitesten Sinne sichern sollen) weiter verringern sollte.

Manuel Kant schrieb am 05.02.2015

Der Beitrag ist sehr interessant. Ich hatte mir aber eigentlich erhofft, ein paar Beispiele für die Wirksamkeit von UN-Sanktionen zu erfahren. Der Autor beschränkt sich aber auf die Beschreibung der Maßnahmen und nennt einfach nur bestimmte Staaten, wo es gewirkt hat. Er beschreibt aber nicht genau, wie es konkret gewirkt hat. Es wäre interessant zu wissen, welche Kriegsgefahr durch Sanktionen gegen Nord-Korea und Iran gebannt wurde. Man kann es sich sicherlich vorstellen, aber ein paar weitere Informationen wäre sehr nützlich.