SANKTIONEN 06.01.2015 | Sascha Lohmann

Sanktionen? Psychische Hygiene.

In westlichen Demokratien sind internationale Sanktionen längst Zweck statt Mittel.

Bei der Wahl zwischen Worten oder Waffen erscheinen Sanktionen in der internationalen Politik immer wieder als gangbarer Mittelweg. Bekanntlich umfasst das Instrument der Sanktionen ein breites Spektrum von willentlich vorgenommenen und zumeist an Bedingungen geknüpften Beschränkungen zwischenstaatlicher Beziehungen.

Nach vorherrschender Auffassung stellen sie dabei einen Mechanismus dar, durch den ein politischer Akteur wirtschaftlichen Schaden erzeugt, um gegenüber einem anderen Akteur – dem Empfänger der Sanktionen – bestimmte politische Ziele durchzusetzen. In der Theorie verfolgen außenpolitische Entscheidungsträger mit Sanktionen stets klar formulierte Ziele, die entweder öffentlich deklariert oder hinter verschlossenen Türen formuliert werden. Dabei wägen sie die entstehenden Kosten und den zu erwartenden Nutzen ab. Ein Blick in die Praxis zeigt jedoch, dass Sanktionen meist verhängt und erst anschließend mit Blick auf ihren Beitrag zur Erreichung politischer Ziele gerechtfertigt werden.

Wirksamkeit als Legitimation

Sind Sanktionen wirksam? Während die Politik die Effektivität von Sanktionen aus legitimatorischen Gründen gerne heranzieht, bereitet eine eindeutige Antwort auf diese Frage der Wissenschaft Kopfzerbrechen. Ein Problem ist, dass die materiellen und immateriellen Folgen von Sanktionen in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft des sanktionierten Landes von denen anderer gleichzeitig auftretender Einwirkungen kaum zu trennen sind. Die Wirkung von Sanktionen kann methodisch nicht sauber bestimmt werden. Es fehlt schlicht an verlässlichen Fakten über die beabsichtigten und unbeabsichtigten, kurz-,

mittel- bis langfristigen Folgen von Sanktionen auf Mikro-, Meso- sowie Makroebene.

Viel eher bestärken Sanktionen genau die Handlungen, gegen die sie sich eigentlich richten.

Ein zweites Problem ist die Frage, ob der Eintritt von gewünschten politischen Entwicklungen – sofern sie denn eintreten – tatsächlich auf die verhängten Sanktionen zurückgeführt werden können. Hier ist eine klare Zuordnung nur in den allerseltensten Fällen und dann auch nur durch das explizite Eingeständnis der politisch Verantwortlichen des Empfängerlandes möglich. So selten Sanktionen klare Erfolge hervorbringen, so häufig hat sich gezeigt, dass sich mit ihnen allein gewünschte Veränderungen beim Empfänger kaum befördern lassen. Viel eher bestärken Sanktionen genau die Handlungen, gegen die sie sich eigentlich richten. Sowohl die iranische Führung als auch der Kreml sehen in den westlichen Sanktionen den Versuch, einen Machtwechsel von außen herbeizuführen. Folglich argumentieren beide Regierungen, durch ihre Politik heldenhaft einem auswärtigen Aggressor standzuhalten. Zu diesem Zweck sei es dann natürlich statthaft, innergesellschaftlichen Dissens einzuschränken. Die Folge: Ein Einlenken wird eher erschwert als befördert.

Ein weiteres Problem von Sanktionen besteht darin, dass sie im Laufe der Zeit ihr eigenes Machtfundament untergraben. Die materiellen Wirkungen von Sanktionen ergeben sich aus der jeweiligen wirtschaftlichen Abhängigkeit zwischen Sender- und Empfängerland. Je größer diese Abhängigkeit, desto massiver das Einflusspotential. Der Gebrauch von Sanktionen jedoch reduziert eben dieses Potential. Schließlich ermutigen Sanktionen den Empfänger – wie gegenwärtig etwa Russland und den Iran – dazu, existierende Verwundbarkeiten durch den Aufbau von Eigenkapazitäten zu kompensieren. Konkret geschieht dies derzeit etwa im Finanz- und Energiebereich durch die Einrichtung eigener Zahlungssysteme sowie von eigenen Technologien zur Rohstoffveredelung und -erschließung.

Die Frage, ob und wie sich mit Sanktionen politische Ziele wirksam verfolgen lassen, kann daher je nach Perspektive und politischem Interesse zu jeder Zeit und anhand verschiedener historischer Fälle

unterschiedlich beantwortet werden. Aus diesem Grund existiert eine Vielzahl unterschiedlicher Politikempfehlungen zum wirksamen Einsatz von Sanktionen. Das Spektrum reicht dabei von ethisch fragwürdig („Leid der Zivilbevölkerung erhöhen!“), über nicht praktikabel – insbesondere für die Europäische Union – („Sanktionen müssen massiv und schnell erfolgen!“) bis hin zu trivial („Demokratien sind empfänglicher für wirtschaftlichen Druck als autokratische Regierungsformen“).

Die Frage, ob und wie sich mit Sanktionen politische Ziele verfolgen lassen, kann daher je nach politischem Interesse zu jeder Zeit und anhand verschiedener historischer Fälle unterschiedlich beantwortet werden.

Dessen ungeachtet rechtfertigen politische Entscheidungsträger den Einsatz von Sanktionen oftmals durch Verweis auf die erzielte Wirksamkeit, obwohl sich diese mit Fakten kaum belegen lässt. Ein Argument ist dabei die Behauptung, die verhängten Sanktionen hätten zumindest weitere Aggressionen wirksam verhindert oder potentielle Nachahmer der inkriminierten Handlungen abgeschreckt. Doch auch diese beiden Behauptungen lassen sich nur äußerst schwer wissenschaftlich untermauern. Die Debatte um die Wirksamkeit internationaler Sanktionen ist daher in erster Linie Quelle für deren nachträgliche Legitimation. Ihre Verhängung hingegen lässt sich anhand der hervorgerufenen Wirkungen und einer etwaigen Übereinstimmung mit den verfolgten Zielen nicht vollständig verstehen.

Mentale Entlastung als Auslöser

Die Ungenauigkeit in der Bewertung internationaler Sanktionen verdeckt, dass die Verhängung von Sanktionen einer expressiven Rationalität entspringt. Das heißt, dass Sanktionen impulsiv und ohne konkretes Ziel verhängt werden. Sicher, sporadisch verweisen einige Beobachtern auf die fehlende, ungenaue, widersprüchliche oder mit Blick auf die Zusammenarbeit zwischen den Vereinigten Staaten und ihren Verbündeten auseinander gehende Zielsetzung. Doch dieser Befund wird in Theorie und Praxis gemeinhin mit der daraus gewonnenen Flexibilität für außenpolitische Entscheidungsträger erklärt. Die Akteure können

ihre Ziele demnach jederzeit an auftretende Entwicklungen anpassen. Obwohl Oberziele wie Friedenssicherung oder Konfliktprävention verfehlt werden, kann somit bereits die Gesprächsbereitschaft der Gegenseite – wie im Falle der Atomverhandlungen mit dem Iran – als Erfolg ausgegeben werden.

Zu einer solchen instrumentellen Sichtweise zählt auch die Auffassung, Sanktionen hätten in erster Linie die symbolische Funktion, Botschaften nach innen, nach außen sowie an Dritte zu übermitteln. Doch ein solcher Ansatz vernachlässigt die Rolle und Bedeutung von expressiver Rationalität. Besonders im Verlauf überraschend auftretender internationaler Krisen wie dem russischen Eingriff auf der Krim im März 2014, steigt der Handlungsdruck auf außenpolitische Entscheidungsträger in westlichen Demokratien kurzfristig enorm. Da die Entscheidungsträger militärische Mittel zur Bearbeitung von Konflikten zugleich ausschließen, befinden sie sich in einem Zustand selbst auferlegter Einflusslosigkeit. Als Ventil zum Druckabbau steht in dieser Situation die Verhängung von Sanktionen bereit. Wenn Bundeskanzlerin Angela Merkel meint, Sanktionen seien „kein Selbstzweck“, sondern würden nur beschlossen, „wenn sie unvermeidlich sind“, verschiebt die Kanzlerin die eigentlich als Mittel zu betrachtenden Sanktionen in die Sphäre des Zwecks. Sie widerspricht sich damit nicht nur in ein und demselben Satz selbst, sondern veranschaulicht auf geradezu exemplarische Weise die mentale Entlastungsfunktion von Sanktionen und damit die Bedeutung expressiver Rationalität.

Als Ventil zum Druckabbau steht in dieser Situation die Verhängung von Sanktionen bereit.

Einem konkreten Zweck vorausgehend dienen Sanktionen zunächst der psychischen Hygiene außenpolitischer Entscheidungsträger. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum die Ziele von Sanktionen oftmals erst nachträglich definiert werden und auch dann ebenso vage bleiben wie die Bedingungen für ihre Aufhebung. Weiterhin klärt sich auch die zumeist begleitende moralisch aufgeladene Sprache. Im Eifer des Gefechts kann der Adressat nicht nur rhetorisch, sondern auch per Verordnung oder Gesetzgebung dermaßen verdammt werden, dass eine Aufhebung wie im Fall der vom US-Kongress kodifizierten unilateralen Sanktionen gegen die Sowjetunion auch schon mal Jahrzehnte dauern kann.

Sanktionen: Die Grenzen des Möglichen

Was aus dieser Analyse folgt ist zunächst Orientierungs- und kein unmittelbares Handlungswissen. Allerdings erklärt sich so das in der Literatur beschriebene Sanktionsparadox. Dem zufolge werden Sanktionen trotz geringer Wirksamkeit immer häufiger angewendet. Darüber hinausgehende politikrelevante Handlungsempfehlungen müssten sich auf ursächlichen Handlungsdruck westlicher Entscheidungsträger konzentrieren. Dieser fußt auf der Vorstellung einer universellen Geltung ihrer Wertüberzeugungen sowie dem Anspruch auf deren weltweite Durchsetzung.

So findet sich in den Erklärungen und Pressemitteilungen der Regierungen in den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union gegenüber Russland als auch gegenüber dem Iran immer wieder der Verweis, mit der Sanktionspolitik die (westlich geprägte) internationale Ordnung zu schützen. Im Falle Irans soll das Nichtverbreitungsregime von Atomwaffen und in auf Bezug auf Russland die Geltung von Souveränität und territorialer Integrität aufrechterhalten werden.

Dagegen verweisen Teheran und Moskau auf jeweils unterschiedliche Interpretation bei der Auslegung international bindender Regelwerke sowie in der Rangfolge internationaler Normen. Der Handlungsdruck, der Sanktionen auslöst, ließe sich nur reduzieren, wenn westliche Entscheidungsträger und ihre Wählerschaft Interpretationen und Vorstellungen, die ihren eigenen Überzeugungen entgegenstehen nicht nur anerkennen, sondern akzeptieren. Das hieße gleichzeitig, die Grenzen der eigenen Steuerungsfähigkeit und des Geltungsanspruchs der eigenen Wertvorstellungen sehr eng zu ziehen.



Sascha Lohmann
Berlin

Sascha Lohmann ist Diplom-Politologe und Promotionsstipendiat der

5 LESERBRIEFE

DaniB schrieb am 06.01.2015

Sanktionen als Fortsetzung der Politik mit anderen - aber nicht ganz anderen - Mitteln: Da ist viel dran. Die psychologische Herleitung halte ich für überzeugend. Besten Dank an den Autorn!

JochenL schrieb am 07.01.2015

Danke! Lohmann traut sich, auf den Urheber von Sanktionen zu blicken, aus dieser Sicht sie einzuordnen.

Er kommt gegen Ende zu dem Schluss "... Handlungsdruck westlicher Entscheidungsträger ... fußt auf der Vorstellung einer universellen Geltung ihrer Wertüberzeugungen sowie dem Anspruch auf deren weltweite Durchsetzung."

Das ist noch sehr, sehr akademisch formuliert. Übersetzt in Normalsprache hat der Autor da nach meinem

Verständnis gesagt: Der sich auf seine rechtsstaatlichen Überzeugungen berufende Westen betreibt eine gegen diese seine Überzeugungen offenkundig verstoßende (extraterritoriale) Politik der Selbstjustiz – und sieht es nicht, weil seine Eliten den selbstkritischen Blick in die von Lohmann gewiesene Richtung verweigern.

Pat Hall schrieb am 07.01.2015

Wirtschaftssanktionen an andere Länder zu übertragen vergleiche ich wie Hexenverbrennungen im Mittelalter !
Jene die im glauben sind ihre Macht ausüben zu wollen weil sie sich für die Besseren halten,wollen doch nur ihre Wirtschaftsinteressen durchsetzen ?
Die Transatlantiker wissen genau was sie wollen !
Daher wird das verschlafene & veratene Volk der Deutschen diesem Treiben in Ohnmacht der Plünderung zusehen müssen

---

Prof. Dr. Otto Luchterhandt schrieb am 07.01.2015

Durch die letzten beiden Absätze dieses (langatmigen, hinsichtlich der Begrifflichkeit und Wortwahl unpräzise bis schludrig formulierten) Essays offenbart der Autor,

dass ihm sowohl das universelle, als auch das regionale, europäische Völkerrecht, also die beiden einzigen internationalen Friedens- und Rechtsordnungen fremd, ja recht eigentlich unbekannt sind. Wäre es anders, könnte und würde er diese geltenden, also rechtlich verbindlichen Regelungswerke nicht kurzerhand mit der pauschalen, von ihm in juristischer Hinsicht anscheinend für relevant gehaltenen Behauptung relativieren, die theokratische Staatsführung des Iran und das sich das universelle und europäische Völkerrecht (Europarat; "Straßburg"!) nach seinen imperialen politischen Zwecken zurechtbiegende Russland Präsident Putins seien seriöse, juristisch abgesicherte und folglich legitime Interpretationen der Normen und Prinzpien, auf denen unsere Friedensordnung beruht: souveräne Gleichheit der Staaten, Achtung ihrer territorialen Unantastbarkeit und politischen Unabhängigkeit, Selbstbestimmungsrecht der Völker und allgemeines Gewaltverbot. Der Autor redet mit seiner durch nichts substantiierten Einschätzung in völkerrechtlicher Hinsicht einem Agnostizismus und Relativismus das Wort, das im Ergebnis auf die Rechtfertigung eines Rechtsnihilismus hinausläuft. Er sollte sich darüber im Klaren sein, dass unter solchen Voraussetzungen es keine

Argumente mehr gegen das berüchtigte "Recht des Stärkeren" gibt.

Ungenau ist seine Behauptung im vorletzten Absatz, die von den USA und der EU gegen Russland verhängten Sanktionen
verfolgten den Zweck, "die (westlichgeprägte) internationale Ordnung zu schützen". Der Autor sollte zur Kenntnis nehmen, dass die Sanktionen bezwecken, unterhalb der Schwelle militärischer Gegenmaßnahmen, aber oberhalb des fruchtlosen verbalen diplomatischen Protestes der Bekundung von "Besorgnis" oder von "ernster Besorgnis" durch schmerzhafte Einschnitte in die Wirtschafts- und Finanzbeziehungen nicht nur gegenüber der Führung Russlands, sondern im Prinzip gegenüber allen Staaten in der Welt die Entschlossenheit zu demonstrieren, dass die manifeste Verletzung eines halbes Dutzend tragender Prinzipien und Normen der Völkerrechtsordnung fühlbare materielle Folgen hat. Dadurch wird die reale Geltung dieser Normen sichtbar für alle unterstrichen und dem zynischen Missverständnis entgegengewirkt, jene Prinzipien und Normen seien lediglich unverbindliche politische Empfehlungen, denen man nach Maßgabe politischer

Zweckmäßigkeit mal folgt, mal auch nicht. Dass diese Demonstration der Verbindlichkeit des Völkerrechts letztlich auch dem SCHUTZ der internationalen Ordnung dient, ist klar, aber worin dieser Schutz eigentlich besteht, scheint dem Autor nicht klar zu sein. Andernfalls hätte er auf den Klammerzusatz "westlich geprägt" wohl verzichtet, denn was bedeutet der Zusatz anderes als Relativierung und damit vorsichtige Distanzierung.

Denis Friedrich schrieb am 13.01.2015

Prof. Dr. Otto Luchterhandt ist vollkommen zuzustimmen. Die legere Behandlung der auf dem Völkerrecht basierende Friedensordnung durch den Autor ist zu kritisieren.

Vereinbarungen der KSZE-Charta von Paris vom 21. November 1990 (unterzeichnet von den 34 an der KSZE beteiligten Staaten) mit dem Ziel, ein „Gemeinsames Europäisches Haus“ auf der Basis der gemeinsamen europäischen Werte zu bilden:

Anerkennung der individuellen Menschenrechte (wie sie in der VN-Menschenrechtserklärung von 1948 definiert wurden), Herstellung demokratischer Staatsverfassungen mit Gewaltenteilung, unabhängiger Justiz, freien und fairen Wahlen sowie einer auf dem privaten Eigentum beruhenden Marktwirtschaft.

Anlässlich des Beitritts der Ukraine zum Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag, und der Unterzeichnung des Abkommens über die Verlegung und Zerstörung der in Kasachstan, Belarus und Ukraine stationiert gewesenen sowjetischen Nuklearwaffen auf russisches Territorium unterzeichneten die Russische Föderation, die USA und Großbritannien an 5. Dezember 1994 ein Garantieabkommen für die territoriale Integrität, die nationale Unabhängigkeit und die bestehenden Grenzen der Ukraine, von Belarus und Kasachstan. Eine Verletzung dieses Abkommens würde unmittelbare Maßnahmen des VN-Sicherheitsrats auslösen.

Als Mitglied des Europarats verpflichtete sich die Russische Föderation 1995 zur friedlichen Beilegung von Konflikten mit anderen Mitgliedstaaten des Europarats – eine Verpflichtung, die sich auch aus der Mitgliedschaft

in den Vereinten Nationen gegenüber allen anderen Staaten ergibt und nicht dadurch eingeschränkt wird, dass ein anderes Mitglied der Vereinten Nationen völkerrechtswidrige aggressive Akte begangen hat.

Putin hat den Anschluss der Krim an die Russische Föderation in völkerrechtswidriger Weise durchgesetzt. Eine Resolution der VN-Vollversammlung verurteilt diesen Völkerrechtsbruch. Moskau blockiert Beratungen über die Annexion der Krim im VN-Sicherheitsrat, der auf Grund des Budapester Memorandums vom 5. Dezember 1994 verpflichtet ist, tätig zu werden.
