IPG

SANKTIONEN 12.01.2015 | Rebecca Adler-Nissen

„Schämt Euch!“ hilft nicht

Warum internationale Sanktionen kein Allheilmittel sind.

Internationale Sanktionen können enorme Wirkung entfalten, doch manchmal sind sie auch kontraproduktiv. Denn durch das Verhängen von Sanktionen stärkt die internationale Gemeinschaft womöglich das betreffende Regime, indem es seine „Außenseiterposition“ zementiert.

Die Ächtung eines Landes durch die internationale Gemeinschaft hat nicht immer den beabsichtigten Effekt. Sie kann sogar die gegenteilige Wirkung haben. Die aktuellen Sanktionen gegen Russland nach der Annexion der Krim sind ein augenfälliges Beispiel. Ziel der Sanktionen ist es, dass sich Russland aus der Ukraine zurückzieht und die Unterstützung der Selbstverteidigungseinheiten und der nicht uniformierten Kämpfer einstellt. Die Strategie wird auch als *shaming*, „Anprangern“, bezeichnet, weil sie darauf abzielt, das russische Vorgehen zu ächten und Moskau auf diesem Weg zu einer Änderung seines Verhaltens zu bewegen. Doch Russland ist weit davon entfernt, sich für die Verletzung internationaler Regeln zu schämen.

Der Rückhalt für Präsident Wladimir Putin in der russischen Bevölkerung, der seit dem Kauskasuskrieg kontinuierlich gesunken war, erreichte Anfang 2014 den Tiefststand von 61 Prozent. Nach Beginn der der Ukraine-Krise war Putin plötzlich einer der beliebtesten Führungspolitiker Russlands. Im Dezember 2014 standen einer Umfrage zufolge 85 Prozent der Russen hinter ihrem Staatschef. Russland wehrt sich gegen das Etikett der „Annektierung“, und Putin verteidigt das Referendum auf der Krim, das, wie er behauptet, internationalem Recht entsprochen habe.

Intelligente Sanktionen sind

nicht intelligent genug

Der Westen versucht, mit „intelligenten Sanktionen“ die gesamte russische Nation zu treffen. Die USA, die EU und ihre Verbündeten haben nur für ausgewählte Bereiche der russischen Wirtschaft und einzelne Bevölkerungsgruppen Sanktionen verhängt, für Oligarchen, Separatistenführer, Vertraute Putins und Regierungsmitglieder Einreiseverbote ausgesprochen und ihre Bankkonten gesperrt. Doch Putin und die vom Kreml kontrollierten Medien stellen die Sanktionen als Angriff auf Russland und die russische Identität dar. Putin wirft dem Westen Scheinheiligkeit vor und erklärt, man habe dort Russlands historische Verbindung mit der Krim nicht begriffen. In den Augen vieler Russen bestätigen die Sanktionen einmal mehr, dass die Weltsicht des Westens und die Russlands völlig unvereinbar sind.

In den Augen vieler Russen bestätigen die Sanktionen einmal mehr, dass die Weltsicht des Westens und die Russlands völlig unvereinbar sind.

Dies unterstreicht die Notwendigkeit, vorab zu klären, wie Sanktionen in dem betreffenden Land aufgenommen werden: Betrachtet die Mehrheit der Bevölkerung die Ächtung als harte, aber akzeptable Strafe für die Verletzung internationaler Normen? Oder rücken die Eliten weiter vom Westen ab? In Russland haben wir in Form von Gegensanktionen bislang letztere Reaktion erleben müssen. Eine Mehrheit der Bevölkerung sieht die Sanktionen als feindlichen Akt und Putin nicht etwa als Ursache der Wirtschaftskrise in Russland, sondern als ihre Lösung.

Härtere Sanktionen sind nicht immer eine Lösung

Manchen Kritikern zufolge ist das einzige Problem mit den Sanktionen gegen Russland, dass sie nicht hart genug sind. Wären sie strenger, so heißt es, müsste Russland die territoriale Integrität und die politische Unabhängigkeit der Ukraine anerkennen.

Diese Behauptung fußt jedoch auf der irrigen Annahme, dass strengere Sanktionen Staatschefs zwangsläufig dazu veranlassen, ihre Meinung zu ändern. Nicht jeder Schritt, den ein Staat unternimmt, lässt sich aber mit wirtschaftlichen und geopolitischen Interessen erklären. Länder wie

Kuba haben sich die internationale Ächtung ans Revers geheftet. Wie Präsident Barack Obama mittlerweile eingeräumt hat, haben die US-Sanktionen gegen Kuba keine Wirkung entfaltet. Im Gegenteil: Sie haben viele Jahre lang das Castro-Regime gestärkt, weil sie zum Feindbild vom bösen Westen beitrugen. Wie Staaten auf internationalen Druck reagieren, entscheiden ihre Innenpolitik, die nationale Identität und der Nationalstolz.

Sanktionen haben die erwünschte Wirkung, wenn sie Gruppen unterstützen, die sich in dem entsprechenden Land für einen Wandel einsetzen.

Trotz all dieser Einschränkungen können internationale Sanktionen auch künftig eine Handlungsoption sein. Obwohl nach der Wahl 2000 in Österreich Jörg Haiders FPÖ trotz Sanktionen in die Regierung eintrat, brachten diese doch eine Diskussion darüber in Gang, was für eine Gesellschaft sich die Österreicher eigentlich wünschten. Österreichische Politiker verwiesen darauf, dass es auch in mehreren anderen EU-Ländern rechtspopulistische Parteien gebe. Daraus wiederum ergab sich eine wichtige Debatte über die moralischen Grundzüge der europäischen Politik und zulässiges Verhalten eines Staates und einer Staatsführung.

Wann sind Sanktionen wirksam?

Damit Sanktionen wirken, müssen mindestens zwei Kriterien zutreffen. Erstens muss innerhalb einer Gruppe von Staaten ein breiter Konsens darüber herrschen, dass Sanktionen verhängt werden. Spaltungen zwischen denen, die ein Land an den Pranger stellen wollen, schmälern die Wirksamkeit und Legitimität der internationalen Ächtung. Zweitens muss es in dem betroffenen Land eine einflussreiche Elite oder Intelligenz geben, die sich mit den von den internationalen Sanktionen anvisierten Konzepten und Normen identifiziert. Einige der politischen Entscheidungsträger müssen sich von der Ächtung, die ihr Land erfahren soll, betroffen fühlen. Sanktionen haben die erwünschte Wirkung, wenn sie Gruppen unterstützen, die sich in dem entsprechenden Land für einen Wandel einsetzen. Ein Beispiel ist Südafrika zu Zeiten der Apartheid. Da jedoch keines der beiden Kriterien auf den Ukraine-Konflikt zwischen dem Westen und Russland zutrifft, besteht kaum

Hoffnung, dass die Sanktionen Wirkung entfalten.

Dem französischen Botschafter in den USA Gérard Araud zufolge hat Putin „gewonnen, weil wir nicht bereit sind, für die Ukraine zu sterben". Tatsächlich liegt die internationale Ächtung in der Mitte zwischen Krieg und Nichtstun. Das macht Sanktionen so attraktiv. Deshalb müssen sie aber noch lange nicht wirken.

Vgl. auch den Artikel der Autorin in der Zeitschrift International Organization

---



Rebecca Adler-Nissen
Kopenhagen

Rebecca Adler-Nissen ist Politologin und Dozentin an der Universität Kopenhagen. Ihre Forschungs-schwerpunkte sind Theorie Internationaler Beziehungen, Diplomatie, Souveränität und Europäische Integration.

10 LESERBRIEFE

Jerry schrieb am 13.01.2015

Dieses Sanktionsbashing ist wenig zielführend. Wenn das nicht bleibt: Was bleibt dann noch?

JochenL schrieb am 13.01.2015

Was aber sind "internationale Sanktionen"?

Meines Wissens wurden gegenüber Russland nur multilateral nicht legitimierte, also nur "nationale Sanktionen" ergriffen.

Und dass die, wie fast alles andere auch, "keine Allheilmittel" sein können, ist doch auch schon vor Lektüre dieses Beitrags klar.

Vernunftbegabt schrieb am 14.01.2015

Die Sanktionen, die im übrigen nicht durch irgendwelche völkerrechtliche Gremien legitimiert sind, sind in erster Linie ein Ausdruck der Arroganz des Westen, sich die ganze Welt unterzuordnen zu wollen. Alles andere sind nur vorgeschobene Argumente. Im übrigen: Wer sanktioniert eigentlich die vielen Verstösse der USA und des Westens gegen die internationale Rechtsordnung?

Andreas von+Buelow schrieb am 14.01.2015

Was wäre denn, wenn ein Staat wie die USA, der Sanktionen verhängen will, seine Vorwürfe in einem

gerichtsähnlichen Verfahren beweisen müsste? Da würde im Falle des Ukraine-Konfliktes Russland zum Beispiel den früheren Außenminister Baker und den amerikanischen Botschafter in Moskau zum Zeugen der Zusicherung benennen können, dass das NATO-System keinen Zoll näher an die russischen Grenzen herangeführt werde. Es könnten die angeblich gegen den Iran gerichteten Raketenstationen in Polen und Rumänien als Bedrohung Russlands nach dem Muster der Kubakrise ins Feld geführt werden. Es könnten die 5 Milliarden Dollar zur Sprache gebracht werden, mit denen Washington versucht hat, eine ihm genehme Regierung in Kiew an die Macht zu bringen. Die Identität der Scharfschützen des Maidan wären Gegenstand der Verhandlung ebenso wie das sekundenschnelle Putin in die Schuhe schieben der abgeschossenen malaysischen Passagiermaschine. Der Westen sähe in einer derartigen Verhandlung einigermaßen alt aus. Daher ja auch das einseitige, mit Propaganda aus allen publizistischen Rohren begleitete Vorgehen. Kein Wunder, dass die russische Bevölkerung den Westen als Feind empfindet, Putin so im Inneren gestärkt, die Opposition eher geschwächt wird. Bleibt abzuwarten, ob Washington immer noch aus

überlegender Position der Finanz- und Wirtschaftskrieg gelingt.

Andreas Bylaitis schrieb am 16.01.2015

Mir bleibt die Autorin eine Antwort schuldig, was denn die Lösung des Problems sein sollte? Natürlich sind Sanktionen nie immer erfolgreich gewesen. Das gilt insbesondere für Staaten des südamerikanischen und arabischen Raums. Im afrikanischen Raum gibt es mit Südafrika eine Ausnahme, was wiederum daran lag, dass die Mehrheit der Bevölkerung gegen das Apartheitsregime stand.

Defacto hat Russland internationales Recht massiv gebrochen, da sind sich alle Kommentatoren einig, merkwürdig nur, dass man jetzt dazu übergeht gerade diese Sanktionen in Frage zu stellen, die vor allen Dingen die Oligarchen treffen sollen. Fragwürdig in der Argumentation der Autorin ist die Fragestellung wie die sanktionierten Betroffenen diese in ihrer Gesellschaft darstellen. As meiner Sicht ist es ein Automatismus dass die Herrschenden dies als Angriff auf das gesamte Volk deklarieren und mit ihren Entscheidungen (Importstop

für Lebensmittel etc.) verschärfen:

Diese Strategie hat Putin seit Monaten umgesetzt und seine Propagandamaschine arbeitet daran alles erdenkliche Schlechte in Russland der EU oder gar den US Amerikanern anzulasten.

Absolut nicht zielführend sind daher Kommentare die angebliche Rechtsverstöße den westlichen Demokratien vorwerfen, umso den Bruch des internationalen Rechts Russlands in einem verständnisvollen Licht erscheinen zu lassen.
Putins Russland hat alles dafür getan, dass seine ehemaligen Vasallenstaaten mehr oder weniger geradezu panikartig Schutz in der NATO suchten. Die Kriege in Georgien, Moldavien, Tschetschenien, die Bevormundung Weißrussland, Kasachstans und diverser Kaukasusrepubliken in den Jahren seit Putins Machtübernahme in Moskau sind verantwortlich dafür.

Der KGB Mann hat es nach alten Muster versucht und wird nun scheitern und wird letztendlich hinweggefegt werden wie einst Gorbatschow. Die einzige Fragestellung bleibt ob er bereit ist dafür einen Krieg vom Zaune zu

brechen der dann die Natostaaten zwingen wird zu handeln. Seine Persönlichkeitsstruktur weißt solche Züge auf, dass er hoch pokert aber dann auch hoch verlieren kann.

N.Lauer schrieb am 16.01.2015

"Ziel der Sanktionen ist es, dass sich Russland aus der Ukraine zurückzieht und die Unterstützung der Selbstverteidigungseinheiten und der nicht uniformierten Kämpfer einstellt."

Dies stimmt nur bedingt. Natürlich wollen alle, dass Russland seine Aggressionen in der Ukraine und Provokationen/Aggressionen im Baltikum aufgibt.

Russland hat in mehreren Verträgen die Souveränität der Ukraine bzw. sogar den Schutz der Ukraine garantiert. Diese Verträge wurden nun gebrochen, daher wurde der Westen quasi zu einer Reaktion gezwungen.
Es ist wie im Privatleben auch. Wenn Sie ihre Stromrechnung nicht bezahlen, dann wird Ihnen der Strom abgeschaltet. Ob Sie dann Kerzen anzünden oder sonstwas machen ist der Firma egal.

So ist es auch mit Russland. Niemand ist so naiv zu glauben, dass die russische Elite ihre Verachtung gegenüber ihrem und fremden Völkern gegenüber aufgrund von Sanktionen einfach aufgeben wird. Gleichzeitig kann man nicht tatenlos zusehen wie Russland in Europa wieder Grenzen mit Gewalt verschiebt, foltert und vergewaltigt, zivile Luftmaschinen abschießt und rechtsextreme Parteien innerhalb der gesamten EU finanziert. Das wäre eine geopolitische als auch moralische Bankrotterklärung!

---

yota-berlin schrieb am 16.01.2015

Statt Sanktionen zu verhängen, sollte zuerst die Rechtmässigkeit der Referenden auf der Krim vom IGH geklärt werden. Der IGH ist die Institution, die dafür geschaffen wurde, um Fragen des Völkerrechts zu klären. Die Bewohner der Krim berufen sich auf das Selbstbestimmungsrecht. Ich kenne Stellungnahmen von drei Völkerrechtlern, die eindeutig die Sezession der Krim für legal halten, und damit auch die Eingliederung in die russische Föderation. Denn der Kosovo ist ein Präzedenzfall, bei dem zugunsten der Unabhängigkeit entschieden wurde. „Das internationale Recht kennt kein

Verbot von Unabhängigkeitserklärungen“, sagte damals IGH-Präsident Hisashi Owada. Aber die USA glauben, dass sie über dem Recht stehen und ignorieren die Rechtsordnung. Wenn schon Sanktionen, dann müssten sie in dutzenden von Fällen gegen die USA verhängt werden, das sie ständig die territoriale Integrität anderer Länder verletzen.

P. Hübner schrieb am 19.01.2015

Sanktionen haben im Verhältnis zu Russland einen dreifachen Sinn: Zum einen sollen sie Russland davon abhalten, weitere Destabilisierungen in der Ukraine zu betreiben. Der Verzicht auf Sanktionen würde Russland geradezu auffordern, ohne Risiko diese Politik weiter ungestraft zu betreiben. Sanktionen haben zweitens den Sinn, dass die Politik der EU und Amerikas gegenüber Russland bei uns im Westen einschließlich Polens, des Baltikums und der Ukraine glaubwürdig bleibt und nicht ihre eigenen Prinzipien unter dem Druck vor allem ökonomischer Interessen und einer falsch verstandenen Konfliktvermeidungspolitik gegenüber Russland aufgibt. Unsere eigene demokratische Glaubwürdigkeit steht auf dem Spiel. Sanktionen sind hier ein Akt der politischen

Hygiene. In diesem Zusammenhang sollten die Staaten, die aus Russland Öl und Gas importieren einmal darüber nachdenken, dass die von ihnen dafür bezahlten Devisen die russische Kriegspolitik gegen die Ukraine mitfinanzieren. Die Abhängigkeit der russischen Wirtschaft von westlichen Devisen könnte hier noch viel stärker zielgerichtet als Druckmittel eingesetzt werden. Drittens: Oft wird Sanktionsbefürwortern von Sanktionsgegnern unterstellt, sie wollten Putin bzw.Russland in die Knie zwingen, d.h einen Systemwechsel in Russland mittels Sanktionen herbeiführen.Eine solche Sicht ist natürlich reichlich naiv und wird den Motiven der Sanktionsbefürworter nicht gerecht. Der aus westlicher Sicht wünschenswerte Systemwechsel in Russland ist sicher ein langwieriger Prozess mit vielen Unbekannten, der allerdings von hier aus durchaus unterstützt werden kann. Eine funktionierende und prosperierende demokratische Ukraine würde in der Bevölkerung Russlands sicher eine große Anziehungskraft ausüben, die Leute wie Putin zu fürchten hätten. Der Westen kann viel zum Erfolg der demokratischen Ukraine und auf diese Weise auch zu einem demokratischen Systemwechsel in Russland beitragen.

RÃ□Â□Ã□Â¼diger Weigel schrieb am 20.01.2015

Sehr schön dargestellt, Frau oder Herr Hübner! Die Sanktionen sollen Putin klar machen, dass er sich nicht alles erlauben kann.
Bleibt nur die "Kleinigkeit" den Konflikt mit einer für alle möglichst gesichtswahrenden Lösung zu beenden.

Die Sezession als solche mag völkerrechtskonform gewesen sein. Nur ist auch ihr Zustandekommen legal erfolgt? Das Parlament der Krim stimmte meines Wissens für ein Referendum, nicht über die Abspaltung ab. Allerdings unter dubiosen Umständen. So waren wohl nicht genug Abgeordnete anwesend.
http://in.reuters.com/article/2014/03/13/ukraine-crisis-russia-aksyonov-idINL6N0M93AH20140313
Auch die Abstimmung selbst erbrachte mitnichten einen Beschluss der größeren Mehrheit der Bevölkerung der Krim:
http://www.zeit.de/politik/ausland/2014-05/ukraine-putin-wahlfaelschung

Vernunftbegabt schrieb am 20.01.2015

Sehr geehrte(r) P. Hübner, was Sie als "Akt politischer Hygiene bezeichnen verstößt nicht weniger gegen das Völkerrecht und ist ein Ausdruck von Arroganz des Westens, sich alles erlauben zu dürfen. Es ist zugleich ein Ausdruck eines einseitigen, ahistorischen, rigoros-protestantischen und dazu einseitigen Moralismus, der inzwischen die Außenpolitik des Westens ersetzt. Das kann nur in die Katastrophe führen. Ein Vertreter des Carnegie-Zentrums in Moskau hat richtigerweise angemerkt, dass Rußland lediglich das Monopol auf Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen, das der Westen für sich beansprucht, in Frage gestellt hat.
