

Sanktionen in der internationalen Politik: zum Stand der Forschung

Rudolf, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rudolf, P. (2006). *Sanktionen in der internationalen Politik: zum Stand der Forschung*. (SWP-Studie, S 30). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-245211>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Peter Rudolf

Sanktionen in der internationalen Politik

Zum Stand der Forschung

S 30
November 2006
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2006

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlussfolgerungen**
- 7 **Empirie: Kontroverse Bewertungen**
- 7 Traditionelle versus revisionistische Sicht
- 8 Empirische Studien und ihre Probleme
- 12 **Theorie: Modelle zur
Wirkungsweise von Sanktionen**
- 12 Das klassische Modell
- 14 Das interessenpluralistische Modell
- 17 **Strategie: Sanktionen als Instrument**

Sanktionen in der internationalen Politik. Zum Stand der Forschung

In der öffentlichen Diskussion scheint der Nutzen von Sanktionen überwiegend skeptisch beurteilt zu werden. In der internationalen Politik nimmt man jedoch immer wieder zu ihnen Zuflucht. Für die USA ist der Einsatz von Wirtschaftsmacht traditionell ein bevorzugter Hebel. Seit Ende des Kalten Krieges verhängten die Vereinten Nationen wiederholt Sanktionen. »Restriktive Maßnahmen«, wie das im Brüsseler Sprachgebrauch heißt, werden auch von der Europäischen Union (EU) häufig ergriffen. Mit den »Basic Principles on the Use of Restrictive Measures« vom 17. Juni 2004 hat die EU ein programmatisches Konzept veröffentlicht; im Mittelpunkt steht der Einsatz zielgerichteter Sanktionen, die jene treffen sollen, die für die anstößige Politik verantwortlich sind.

In dem Bemühen, Sanktionen zielgerichtet einzusetzen, spiegelt sich die Ernüchterung über die negativen, im Falle Iraks verheerenden Wirkungen umfassender Wirtschaftssanktionen. Das Konzept der »smart sanctions« – darunter insbesondere individuelle Finanz- und Reisesanktionen – wurde auf internationaler Ebene seit Mitte der neunziger Jahre gemeinsam von Wissenschaft und Politik ausgearbeitet und im Rahmen der sogenannten Interlaken-, Bonn-Berlin- und Stockholm-Prozesse bis hin zu Handreichungen für die rechtliche und administrative Umsetzung verfeinert.

Die Frage nach den Bedingungen, unter denen Sanktionen effektiv eingesetzt werden können, rückte dabei in den Hintergrund der politischen Diskussion. Was können Sanktionen überhaupt leisten? Wie wirken sie? Welche Lehren lassen sich aus den bisherigen Erfahrungen ziehen? Was also kann die (Politik-)Wissenschaft der Politik an einigermaßen verlässlichen, theoretisch plausiblen und empirisch haltbaren Kenntnissen über Wirkungsweise, Nutzen und Grenzen dieses außenpolitischen Instruments bieten?

In der wissenschaftlichen Diskussion geht es nicht länger um die Frage, ob Sanktionen erfolgreich sind, sondern unter welchen Bedingungen welche Art von Sanktionen gegenüber welcher Art von Staaten in welcher Hinsicht als effektives außenpolitisches Instrument anzusehen sind. Der Einsatz von Sanktionen kann im Ergebnis zwar suboptimal, im Lichte einer

umfassenden politisch handlungsrelevanten Bewertung – verglichen mit dem potentiellen Nutzen und den potentiellen Kosten anderer Optionen – aber durchaus rational sein. Eindeutige, allgemeingültige Handreichungen für den Einsatz von Sanktionen kann die Forschung der Politik seriöserweise nicht wirklich bieten. Solche scheinbar erfahrungsgesättigten Leitlinien werden zwar gelegentlich formuliert, sie beruhen aber bei näherem Hinsehen oft auf methodisch zweifelhaften Grundlagen.

Die Forschung kann allerdings im Wege der empirischen Aufarbeitung von Sanktionen vermeintliche Gewissheiten in Frage stellen – etwa die nicht selten auch unter Politikern verbreitete Meinung, Sanktionen seien nie sehr wirkungsvoll gewesen. Zwar ist in der wissenschaftlichen Literatur nach wie strittig, wie viele der in großer Zahl immer wieder eingesetzten Sanktionen als politisch effektiv zu bewerten sind. Dies eindeutig zu beurteilen ist auch deshalb schwierig, weil Sanktionen meist ein Faktor unter mehreren in einer komplexen, sich über einen längeren Zeitraum erstreckenden Wirkungskette sind. Ein pauschales Urteil, das sie als generell ineffektiv einstuft, ist aber keineswegs gerechtfertigt.

Über die Entwicklung theoretischer Modelle hat die Forschung zudem den Blick für die Wirkungsweise von Sanktionen geschärft. Im klassischen Modell des rational handelnden staatlichen Akteurs beruht die politische Wirkung von Sanktionen darauf, dass sie möglichst hohe wirtschaftliche und politische Gesamtkosten im Zielland hervorrufen und so die Nutzen-Kosten-Kalkulation der Akteure verändern; im interessenpluralistischen Modell dagegen beruht sie auf den direkten Konsequenzen und Kosten für spezifische Gruppen und Individuen. Solche Modelle helfen zu verstehen, warum Sanktionen unter Umständen trotz gravierender ökonomischer Folgen politisch wenig bewirken oder aber auch warum begrenzte gezielte Sanktionen wirkungsvoll sein können.

Theoretisch ist es sehr plausibel, dass umfassende einschneidende Handelssanktionen am ehesten in politischen Systemen effektiv sind, in denen die Regierung gegenüber der Wählerschaft rechenschaftspflichtig ist, während sie in autokratischen Systemen eher das Regime und die es stützenden Gruppen stärken. Im Falle der Sanktionen gegen Jugoslawien in den neunziger Jahren stellten sich solche kontraproduktiven Wirkungen ein. Doch insbesondere die Finanzsanktionen verschafften der westlichen Staatengemeinschaft Verhandlungsmacht, die sie dann auch nutzte.

Im Rahmen des Kausalmechanismus, der dem zweiten Modell zugrunde liegt, hängt die politische Effektivität von Sanktionen von den Kosten ab, die sie bestimmten Gruppen auferlegen. Wer als »ideale« Zielgruppe anzusehen ist, darüber bestehen jedoch unterschiedliche Auffassungen. Das können zum einen die für die anstößige Politik verantwortliche staatliche Führung und die sie stützenden Kerngruppen sein; das können aber auch potentiell einflussreiche Gruppen sein, die nicht für die sanktionierte Politik verantwortlich sind, aber als Leidtragende der Sanktionen politisch gegen diese Politik vorgehen – wie die weiße Unternehmerschaft im Falle Südafrikas. Gefordert ist in beiden Varianten ein gezielter Einsatz von Sanktionen, dem eine sorgfältige Analyse der Interessen- und Konfliktlagen und des politischen Prozesses im sanktionierten Land vorausgehen muss.

Zu selten wird in der wissenschaftlichen Diskussion, aber auch in der politischen Debatte über die Effektivität von Sanktionen eine im Grunde zentrale Frage gestellt: In welchem Maße begünstigt oder erschwert die politische Strategie, in der Sanktionen als eines von mehreren Instrumenten eingebettet sind oder zumindest sein sollten, deren Wirksamkeit? Sanktionen mit dem Ziel, Politikänderungen durchzusetzen, können nicht losgelöst von diesem strategischen Kontext evaluiert werden. Strategisch reflektiert eingesetzt kann das Instrument Sanktionen politisch sehr effektiv sein, wie das Beispiel Libyen zeigt. Aber die Erfahrung lehrt, dass Sanktionen keineswegs immer strategisch umsichtig genutzt werden.

Aus den bisherigen Erfahrungen lassen sich für den Einsatz von Sanktionen mit aller Vorsicht drei »Lehren« ziehen: Erstens kann bereits die Drohung mit Sanktionen, wenn sie denn glaubwürdig ist, wirkungsvoll sein, indem sie Verhandlungsmacht schafft; zweitens sind die damit verbundenen Forderungen auf konkrete Politikänderungen zu richten; drittens sollten Sanktionen Instrument einer breiteren, Anreize und Strafen verbindenden Strategie sein, die in einen Dialog einzubetten ist.

Empirie: Kontroverse Bewertungen

Der Begriff *Sanktion* wird in der wissenschaftlichen Literatur nicht einheitlich gebraucht. Internationale Sanktionen setzen normale zwischenstaatliche Interaktionen in bestimmten Bereichen aus. Ihr Zweck ist es, im Rahmen dieser Interaktionen ein bestimmtes Verhalten zu verändern (gelegentlich sind jedoch auch nichtstaatliche Akteure Adressaten von Sanktionen).¹ Wirtschaftssanktionen werden in der Literatur überwiegend als Unterbrechung normaler wirtschaftlicher Transaktionen oder Zurückhaltung wirtschaftlicher Ressourcen definiert.² Drei Typen von Wirtschaftssanktionen lassen sich unterscheiden: Exportsanktionen, Importsanktionen und Finanzsanktionen. Bei den beiden ersten Typen geht es um die Unterbrechung von Handelsbeziehungen; Finanzsanktionen sollen den Zugang zu Kapital behindern. Untersuchungen, die nach der Effektivität von Wirtschaftssanktionen fragen, konzentrieren sich vor allem auf jene Sanktionen, die eine Politikänderung zum Ziel haben – und nicht auf eine Politik wirtschaftlicher Verweigerung oder auf eine Strategie des Embargos, mit der die militärischen Fähigkeiten eines potentiellen oder tatsächlichen Gegners beeinträchtigt werden sollen.³

1 Zur Definition siehe etwa Arne Tostensen/Beate Bull, »Are Smart Sanctions Feasible?«, in: *World Politics*, 54 (April 2002), S. 373–403.

2 Siehe Steve Chan/A. Cooper Drury, »Sanctions As Economic Statecraft: An Overview«, in: dies. (Hg.), *Sanctions As Economic Statecraft: Theory and Practice*, Basingstoke: MacMillan Press, 2000, S. 1–16 (1f); Zachary Selden, *Economic Sanctions As Instruments of American Foreign Policy*, Westport, CT/London: Praeger, 1999, S. 17ff.

3 Exportkontrollen für Rüstungsgüter und kommerzielle Technologien mit potentiell militärischer Anwendung werden in der Diskussion über Sanktionen oft vernachlässigt, da sie weniger ins Auge fallen und auch nicht politisches Verhalten verändern, sondern militärische Fähigkeiten beschränken sollen. Ihr Nutzen wird kontrovers beurteilt. Generell lässt sich jedoch sagen: Exportkontrollen können zwar einen entschlossenen, keinerlei Aufwand scheuenden Staat nicht auf Dauer am Erwerb militärisch nutzbarer Anlagen und Technologien hindern; sie erhöhen jedoch die Schwierigkeiten und Kosten von Rüstungsprojekten und verlangsamen ihr Fortschreiten. Sie dienen zugleich der Frühwarnung. Als umfassende Studie zu den Exportkontrollen während des Ost-West-Konflikts siehe Michael Mastanduno,

Traditionelle versus revisionistische Sicht

Die Beurteilung von Sanktionen könnte auch nach dem sogenannten »Jahrzehnt der Sanktionen« – nie zuvor wurden sie so häufig verhängt wie in den neunziger Jahren – kontroverser nicht ausfallen.⁴ Noch immer steht in der Forschung die vorherrschende skeptische Sicht einer »revisionistischen«, weniger pessimistischen Sicht gegenüber. Die traditionelle Einschätzung, dass Wirtschaftssanktionen weithin wirkungslos seien, war geprägt vom Versagen der 1935 vom Völkerbund gegen Italien verhängten begrenzten Sanktionen. Diese skeptische Sicht betont die Kooperationsprobleme, die sich aus unterschiedlichen Interessen von Staaten ergeben, und bestreitet weitgehend, dass die mit Sanktionen angestrebten politischen Ziele erreicht werden.⁵

Seit mittlerweile fast zwei Jahrzehnten sehen sich in der wissenschaftlichen Diskussion die Skeptiker durch die Vertreter einer weniger pessimistischen Beurteilung von Wirtschaftssanktionen herausgefor-

Economic Containment: CoCom and the Politics of East-West Trade, Ithaca/London: Cornell University Press, 1992.

4 David Cortright/George H. Lopez, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies*, Boulder/London: Lynne Rienner, 2000; David A. Baldwin, »The Sanctions Debate and the Logic of Choice«, in: *International Security*, 24 (Winter 1999/2000) 3, S. 80–107; Chan/Drury, *Sanctions As Economic Statecraft* [wie Fn. 2]; Hossein G. Askari u.a., *Economic Sanctions: Examining Their Philosophy and Efficacy*, Westport/London: Praeger, 2003; Neta Crawford/Audie Klotz (Hg.), *How Sanctions Work: Lessons from South Africa*, Basingstoke: MacMillan Press, 1999; Chantal de Jonge Oudraat, »Making Economic Sanctions Work«, in: *Survival*, 42 (Herbst 2000) 3, S. 105–127; Daniel W. Drezner, *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999; Jonathan Kirshner, »Economic Sanctions: The State of the Art – Review Essay«, in: *Security Studies*, 11 (Sommer 2002) 4, S. 160–179; Olaf Poeschke, *Politische Steuerung durch Sanktionen? Effektivität, Humanität, völkerrechtliche Aspekte*, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag, 2003.

5 Zur traditionellen Sicht siehe Klaus Knorr, *The Power of Nations. The Political Economy of International Relations*, New York: Basic Books, 1975, S. 134–165; Johan Galtung, »On the Effects of International Economic Sanctions. With Examples from the Case of Rhodesia«, in: *World Politics*, 19 (April 1967) 3, S. 378–416; Margaret P. Doxey, *International Sanctions in Contemporary Perspective*, New York: St. Martin's Press, 1987.

dert, die Erfolgsaussichten und Nutzen von Sanktionen aus einer Reihe von Gründen differenzierter einschätzen. *Erstens* müssen kollektive Sanktionen nach ihrer Ansicht keineswegs am Koordinationsproblem scheitern. Die Führungsleistung eines Staates, der Macht und Überzeugungskraft verbinden kann und wirtschaftliche Kosten zu tragen bereit ist, ermögliche in Kombination mit der unterstützenden Wirkung internationaler Institutionen sehr wohl die Organisation kollektiver Sanktionen. *Zweitens* müssen, so die revisionistische Sicht, in eine angemessene politische Bewertung Kosten und Nutzen der Alternative einbezogen werden: nämlich des Einsatzes militärischer Macht. *Drittens* sei die Leistung an den vielfältigen Zielen zu messen, die mit Sanktionen tatsächlich verfolgt werden.⁶ Zu diesen Zielen können gehören: die Bestrafung des sanktionierten Landes, die Abschreckung anderer Staaten von ähnlichem Tun, die Demonstration eigener Entschlossenheit, die Eindämmung eines Staates im Sinne der Beschränkung seines wirtschaftlichen und militärischen Potentials, ja der Regimewechsel in einem Staat.⁷

Einigkeit in der Forschung besteht mittlerweile weithin, dass die Leistungsfähigkeit von Sanktionen differenziert beurteilt werden muss.⁸ Sanktionen können beträchtliche Wirkung entfalten, indem sie wirtschaftliche und politische Kosten im sanktionierten Land verursachen. Das heißt aber noch nicht, dass die mit den Sanktionen verbundenen Ziele erreicht werden und sie insoweit erfolgreich sind. *Wirkung* und *Effektivität* müssen unterschieden werden. Bei einer Bewertung des *Nutzens* von Sanktionen kann nicht allein ihre Effektivität in Betracht gezogen, es müssen auch die Kosten berücksichtigt werden, die jenen Staaten entstehen, die Sanktionen verhängen. Und schließlich muss bei einer analytisch sauberen Bewertung der *komparativen Nutzen* von Sanktionen gegenüber anderen Optionen in Rechnung gestellt werden, etwa gegenüber dem Einsatz militärischer Macht und den damit verbundenen Kosten.⁹

⁶ Siehe David A. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton: Princeton University Press, 1985, S. 115–205; Lisa L. Martin, *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions*, Princeton: Princeton University Press, 1992.

⁷ Vgl. David Leyton-Brown, »Lessons and Policy Considerations about Economic Sanctions«, in: ders. (Hg.), *The Utility of International Economic Sanctions*, London/Sidney: Croom Helm, 1987, S. 303–310 (303ff).

⁸ Zum folgenden siehe Meghan L. O'Sullivan, *Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism*, Washington: Brookings Institution Press, 2003, S. 27ff.

⁹ David A. Baldwin, »The Sanctions Debate and the Logic of

Empirische Studien und ihre Probleme

Da Sanktionen selten, wenn überhaupt, als direkte, alleinige Ursache bestimmter beobachtbarer Wirkungen identifiziert werden können, sind empirisch-quantitative Untersuchungen über den Erfolg von Sanktionen mit großer Vorsicht zu betrachten. In der nach wie vor umfassendsten Studie, die unter dem Titel »Economic Sanctions Reconsidered« im Jahre 1990 erschien, werden 115 Fälle analysiert; eine seit langem angekündigte Neuauflage, in der nunmehr 200 Fälle zwischen 1914 und 2000 untersucht werden, soll 2007 herauskommen. Die Untersuchung zeichnete im Ergebnis ein differenziertes Bild der Effektivität von Wirtschaftssanktionen, verstanden als staatlich angeordnete Unterbrechung normaler wirtschaftlicher Transaktionen:¹⁰ In gut einem Drittel aller untersuchten Fälle zeigten wirtschaftliche Sanktionen Wirkung, gemessen an den gesteckten direkten Zielen.¹¹ Sie trugen mithin zumindest dazu bei, dass die verfolgten außenpolitischen Ziele erreicht wurden. Sanktionen haben einen Staat zwar nur selten zu einer grundlegenden Veränderung seiner Politik zwingen können; hier liegt die Erfolgsrate nur bei einem Viertel. Bei Maßnahmen, die zur Beeinträchtigung des militärischen Potentials eines Staates verhängt wurden, lässt sich gar nur in einem Fünftel der Fälle von einem Erfolg sprechen. Die Erfolgsquote liegt höher, nämlich bei einem Drittel, wenn es um be-

Choice«, in: *International Security*, 24 (Winter 1999/2000) 3, S. 80–107; ders., »Success and Failure in Foreign Policy«, in: *Annual Review of Political Science*, (2000) 2, S. 167–182.

¹⁰ Siehe Gary Clyde Hufbauer/Jeffrey J. Schott/Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, 2. Auflage, Washington: Institute for International Economics, 1990.

¹¹ Bei der Einschätzung der Wirksamkeit der Sanktionen stützt sich die eben zitierte Studie von Hufbauer u.a. auf die qualitativen Bewertungen, die in der Literatur zu den einzelnen Fällen zu finden sind. In den meisten Fällen konnten die Autoren mehr als eine Studie heranziehen, was jedoch selbst bei übereinstimmender Einschätzung die am Beispiel der Sanktionen gegen Rhodesien noch zu illustrierenden methodischen Probleme (siehe S. 10) nicht ausräumt. Untersucht wird zum einen, inwieweit das von dem sanktionierenden Staat erstrebte Ziel erreicht wurde, zum anderen, inwieweit die Sanktionen hierbei eine Rolle spielten. Beide Bewertungen werden mittels einer von 1 bis 4 reichenden Skala quantifiziert und dann durch Multiplikation zu einer von 1 (glatter Fehlschlag) bis 16 (signifikanter Erfolg) reichenden Erfolgsskala verbunden. Liegt das Ergebnis bei 9 und mehr Punkten, gelten die Sanktionen als erfolgreich in dem Sinne, dass das angestrebte Ziel dank ihres Beitrags zum Teil erreicht wurde.

scheidene Veränderungen in der Politik des Ziellandes oder die Unterbindung eines militärischen Abenteuers geht. Übertroffen wird dieses Ergebnis erstaunlicherweise von einer gut fünfzigprozentigen Erfolgsquote von Sanktionen, die eine Destabilisierung des Ziellandes bezweckten.

Wie eine Überprüfung dieser Studie zeigte, sind deren methodische Mängel jedoch gravierend. Zum einen wurde das Konzept wirtschaftlicher Sanktionen nicht präzise bestimmt, zum anderen die Wirkung militärischer Macht nicht nachverfolgt, obwohl in vielen Fällen militärische Drohungen die Verhängung von Sanktionen begleiteten. Nach einer Neuauswertung können nur 5 von 115 Fällen als klarer Erfolg von Sanktionen verbucht werden.¹² Für die Behauptung, mit Hilfe von Sanktionen ließen sich bedeutendere außenpolitische Ziele erreichen, gebe es keine solide wissenschaftliche Grundlage: so lautete denn auch die kritische Folgerung, die jedoch nicht ohne Widerspruch blieb.¹³

Selbst wenn die Erfolgsbilanz, die die Studie »Economic Sanctions Reconsidered« aufgestellt hat, weniger fragwürdig sein sollte, als die Kritik dies behauptet, bleiben die daraus gezogenen Folgerungen für die

¹² Dieser kritischen Analyse zufolge ging es in drei der Erfolgsfälle um eher unbedeutende Konflikte: um die Freilassung von britischen Staatsbürgern, die 1933 in der Sowjetunion der Spionage verdächtigt wurden, um den Verzicht Kanadas im Jahre 1979 auf den von der Arabischen Liga kritisierten geplanten Umzug der kanadischen Botschaft in Israel von Tel Aviv nach Jerusalem, schließlich um die fortgesetzte Inhaftierung dreier des Mordes an amerikanischen Staatsbürgern Verurteilter in El Salvador im Jahre 1987. In den beiden letzten Fällen sei nicht einmal sicher, dass wirtschaftliche Sanktionen überhaupt notwendig gewesen seien.

Als Erfolg können nach dieser Analyse am ehesten die indischen Sanktionen gegen Nepal im Jahr 1989/90 gewertet werden. Damals reagierte Indien auf nepalesische Waffenkäufe von China mit der Schließung der Grenze. Die Regierung, an die der nepalesische König als Folge von Demokratisierungsforderungen die Macht abtrat, sagte Indien die Konsultation in Verteidigungsfragen zu. Allenfalls noch der auf amerikanischen und kanadischen Druck erfolgte Verzicht Südkoreas auf den Kauf einer atomaren Wiederaufbereitungsanlage von Frankreich im Jahre 1976 lässt sich dieser kritischen Bewertung zufolge der Erfolgsbilanz von Sanktionen zurechnen. Siehe Robert A. Pape, »Why Economic Sanctions Do Not Work«, in: *International Security*, 22 (Herbst 1997) 2, S. 90–136 (bes. 105f).

¹³ Zur Debatte siehe Kimberly Ann Elliott, »The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty?«, in: *International Security*, 23 (Sommer 1998) 1, S. 50–65; Robert A. Pape, »Sanctions Still Do Not Work«, in: *International Security*, 23 (Sommer 1998) 1, S. 66–77.

Erfolgsbedingungen eines effektiven Einsatzes von Sanktionen problematisch. Sie sind mit derart großen methodischen Problemen behaftet, dass daraus keine politischen Handlungsanweisungen für den Einsatz von Sanktionen abgeleitet werden sollten. Sanktionen versprechen der genannten Untersuchung nach am ehesten Erfolg, wenn die Ziele bescheiden sind, das sanktionierte Land ohnehin schon in wirtschaftlichen Schwierigkeiten steckt, die Beziehungen zwischen sanktionierendem Staat und Zielland im allgemeinen eher freundschaftlich sind, Sanktionen schnell verhängt werden und beträchtliche Kosten nach sich ziehen, die Sanktionen nicht von geheimen Operationen und begrenzten militärischen Aktionen unterstützt werden und die Umsetzung der Sanktionsmaßnahmen von einigen wenigen Staaten bewerkstelligt werden kann. Wie Kritiker argumentiert haben, lässt die statistische Analyse, die diesen Aussagen zugrunde liegt, die Möglichkeit vielfältiger kausaler Faktoren außer acht. Eine Auswertung der Daten im Rahmen einer mehrere Variablen berücksichtigenden (multivariaten) Analyse kam zu dem Ergebnis, dass nur zwei politisch relevante Folgerungen ohne Wenn und Aber haltbar sind: demnach steigt die Erfolgswahrscheinlichkeit von Sanktionen mit den Kosten für das sanktionierte Land und ist zudem höher, wenn das Land sich bereits in einer schwierigen Lage befindet.¹⁴

Statistisch-quantitative Untersuchungen werden den alten Streit über die Aussichten und Bedingungen eines Erfolgs von Wirtschaftssanktionen nicht entscheiden. Über die oftmals schwierige, durchaus subjektive Qualifizierung der einzelnen Fälle als Erfolg oder Misserfolg hinaus sind sie mit grundsätzlichen methodischen Problemen verbunden.

Erstens muss damit gerechnet werden, dass empirische Studien, die nahezu ausschließlich den Erfolg oder Misserfolg tatsächlich verhängter Sanktionen untersuchen, einer Selektionsverzerrung unterliegen. Spieltheoretisch lässt sich beispielsweise plausibel machen, warum unter Umständen schon die Drohung mit Sanktionen eine Verhaltensänderung bewirken kann. Wenn Staaten antizipieren, dass sie aufgrund ihrer Schwäche im Falle auferlegter Sanktionen nachgeben müssen, können sie bereits auf die Drohung reagieren. Sanktionen werden dann erst gar nicht verhängt. Nähme man solche Fälle in eine empirische Untersuchung auf, würde sich der Erfolg von Sank-

¹⁴ So A. Cooper Drury, »Revisiting Economic Sanctions Reconsidered«, in: *Journal of Peace Research*, 35 (Juli 1998) 4, S. 497–509.

tionen vielleicht anders darstellen. Umgekehrt kann es rational sein, dass Staaten um ihrer Glaubwürdigkeit willen Sanktionen gegen »starke«, unnachgiebige Staaten selbst dann verhängen, wenn ihr Erfolg keineswegs wahrscheinlich ist. Aus diesen Gründen vermittelt die empirische Bilanz tatsächlich verhängter Sanktionen möglicherweise ein schiefes Bild von deren Wirksamkeit.¹⁵

Den Erfolg angedrohter wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen empirisch zu belegen und somit nachzuweisen, dass die Selektionsverzerrung eine beträchtliche Rolle spielt, stellt die Sanktionsforschung allerdings vor einige Probleme. Liefße sich nachweisen, dass die Androhung von Sanktionen, die ja nicht unbedingt öffentlich erfolgen muss, vielfach Erfolge zeitigt, dann hätte dies Konsequenzen für die Bewertung dieses außenpolitischen Instruments. In der Untersuchung »Economic Sanctions Reconsidered« wurden nur fünf Fälle berücksichtigt, bei denen es bei der Androhung von Sanktionen blieb. Eine Analyse von 195 Fällen, in denen die USA im Rahmen ihrer Handelspolitik Sanktionen androhten oder einsetzten, kommt zu dem Ergebnis, dass in den meisten Fällen schon die Drohung das gewünschte Ergebnis herbeiführte.¹⁶ Doch handelte es sich hierbei um Sanktionen zur Regelung von Handelskonflikten: Es ging um Marktzugang, Umweltstandards und Arbeitnehmerrechte – »low politics« also, wie Kritiker einwenden würden, in deren Augen diese Ergebnisse sich nicht auf politische und sicherheitspolitische Konflikte übertragen lassen. In solchen Konflikten stünde für den sanktionierten Staat weit mehr auf dem Spiel.

Zweitens hängt die Bewertung auch davon ab, inwieweit man Sanktionen als ein Element einer komplexen Kausalkette ansieht. Lange galten die Wirtschaftssanktionen gegen Rhodesien, die der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 1966 verhängt hatte und die bis Dezember 1979 in Kraft blieben, als ein Musterbeispiel für den Fehlschlag von Wirtschaftssanktionen. Und dies galt selbst dann noch, nachdem das mit

den Sanktionen vorrangig angestrebte Ziel, die Einführung einer Mehrheitsregierung, mit der Etablierung eines unabhängigen Zimbabwe im April 1980 erreicht wurde. Die Wirtschaftssanktionen wurden allenfalls als »zweitrangiger Faktor« bewertet.¹⁷ Als entscheidender galt der bewaffnete Kampf der schwarzen Guerilla und daneben der Druck Südafrikas auf die rhodesische Regierung. Eine solche Erklärung blendet jedoch, wie kritisiert wurde,¹⁸ die Frage aus, in welchem Maße gerade die Sanktionen zur Stärkung des gewaltsamen Widerstands gegen die rhodesische Regierung beigetragen haben: Denn sie verliehen der Opposition Legitimation, gaben aufgrund ihrer in der Tat vor allem die afrikanische Bevölkerung betreffenden (bzw. auf sie umgeleiteten) wirtschaftlichen Effekte dem bewaffneten Kampf Auftrieb und verringerten die Fähigkeit der weißen Minderheit, die wachsenden Lasten des Bürgerkriegs zu tragen. Auch im Hinblick auf den südafrikanischen Druck muss die folgende Hypothese zumindest geprüft werden: Die Sanktionen halfen, das Thema Rhodesien dauerhaft auf der internationalen Tagesordnung zu verankern; daher wurden die politischen Kosten für Südafrika am Ende so hoch, dass es dieses Problem durch Druck auf die rhodesische Regierung ausräumen wollte.

Eine ähnlich divergierende Bewertung finden auch die Mitte der neunziger Jahre verhängten Sanktionen gegen Haiti. Auf den ersten Blick sind sie ein offenkundiges Beispiel für den Misserfolg von Wirtschaftssanktionen. Denn das mit den Sanktionen angestrebte konkrete politische Ziel – Wiedereinsetzung des gewählten Präsidenten und Rücktritt der Militärmachthaber – wurde erst erreicht, als alle Zweifel an der amerikanischen Bereitschaft zur militärischen Intervention beseitigt und US-Flugzeuge mit Luftlandetruppen an Bord bereits gestartet waren. Die optimistische Sicht hält dieser Einschätzung jedoch entgegen, dass die Sanktionen zuvor den Weg für den Rücktritt des Militärs geebnet und dessen Widerstandsbereitschaft aufgeweicht hätten. Die Sanktionen hätten am Ende die haitianische Elite getroffen und den Militärs damit den politischen Rückhalt entzogen. Im Falle einer militärischen Verteidigung gegen die Intervention wäre das Militär ohne Unterstützung geblieben.¹⁹

¹⁵ Siehe T. Clifton Morgan, *When Threats Succeed: A Formal Model of the Threat and Use of Economic Sanctions*, Paper prepared for presentation at the 2005 annual meeting of the International Studies Association, Honolulu, Hawaii, March 1–5, 2005; Charles H. Blake/Noah Klemm, »Reconsidering the Effectiveness of International Economic Sanctions: An Examination of Selection Bias«, in: *International Politics*, 43 (2006), S. 133–149.

¹⁶ Siehe Daniel W. Drezner, »The Hidden Hand of Economic Coercion«, in: *International Organization*, 57 (Sommer 2003), S. 643–659.

¹⁷ Robin Renwick, *Economic Sanctions*, Cambridge, MA: Center for International Affairs, Harvard University, 1981, S. 25–58 (54).

¹⁸ Baldwin, *Economic Statecraft* [wie Fn. 6], S. 189–204.

¹⁹ Siehe Elizabeth S. Rogers, »Using Economic Sanctions

Kurzum: Die meisten Fälle von Sanktionen entziehen sich einer einfachen Kategorisierung als Erfolg oder Misserfolg. Ihre Wirkung lässt sich nur dann angemessen beurteilen, wenn sie zumindest hypothetisch als Glied einer komplexen Wirkungskette betrachtet werden. Insofern ist der Zeitrahmen von Bedeutung, in dem Erfolg oder Misserfolg untersucht werden.

to Control Regional Conflicts«, in: *Security Studies*, 5 (Sommer 1996) 4, S. 43–72 (49ff, 63).

Theorie: Modelle zur Wirkungsweise von Sanktionen

Die allgemeinen notwendigen Voraussetzungen dafür, dass Sanktionen wirtschaftliche Wirkung entfalten, lassen sich unschwer benennen: vor allem eine große Abhängigkeit vom Außenhandel; eine geringe Größe der Volkswirtschaft; die Beteiligung der wichtigsten Handelspartner an den Sanktionen; stark begrenzte Möglichkeiten, auf andere Absatzmärkte und Lieferländer auszuweichen; geringe Devisenreserven.²⁰ Wirtschaftlich wirkungsvolle Sanktionen müssen jedoch nicht notwendigerweise politisch effektiv sein. Dieser Befund wird in wirtschaftswissenschaftlichen Analysen zum Thema Sanktionen traditionell eher ausgeblendet; er nimmt aber in der politikwissenschaftlichen Debatte mittlerweile eine zentrale Rolle ein.

Wirtschaftssanktionen im Dienste politischer Ziele beruhen zumeist auf bestimmten kausalen Annahmen darüber, wie die ökonomischen Sanktionswirkungen das politische Verhalten des sanktionierten Staates beeinflussen. *Zwei Modelle* für einen kausalen Nexus zwischen wirtschaftlichen Kosten und politischem Verhalten lassen sich idealtypisch unterscheiden: zum einen das klassische Makro-Modell eines dem Nutzen-Kosten-Kalkül folgenden rationalen staatlichen Akteurs, zum anderen das interessenpluralistische Mikro-Modell, das die spezifischen Wirkungen von Sanktionen auf unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen und staatliche Akteure in den Blick rückt.²¹

²⁰ Vgl. Makio Miyagawa, *Do Economic Sanctions Work?*, New York: St. Martin's Press 1992, S. 24–60.

²¹ Nicht alle in der politikwissenschaftlichen Diskussion zu findenden Modelle zur Wirkungsweise von Sanktionen postulieren einen kausalen Zusammenhang zwischen wirtschaftlichen Kosten und politischem Verhalten. Das Modell »normativer Kommunikation« versteht Sanktionen als ein Element internationaler Kommunikation, das die Ernsthaftigkeit normativer Argumente untermauert. Nicht die Kosten von Sanktionen, sondern allein der mit Sanktionen einhergehende normative Akt ist entscheidend. Vorausgesetzt wird, dass Bevölkerung und Eliten in einem sanktionierten Land den damit ausgedrückten moralischen Argumenten zugänglich sind. Das Modell der »Ressourcenverweigerung« unterstellt, dass Sanktionen dann effektiv sind, wenn sie einem Staat schlichtweg die materiellen Ressourcen zu »anstößigem« Handeln entziehen. Siehe Neta C. Crawford/Audie Klotz, »How Sanctions Work: A Framework for Analysis«, in: Crawford/Klotz, *How Sanctions Work* [wie Fn. 4], S. 25–42.

Das klassische Modell

Im Rahmen des *klassischen Modells* wird der politische Effekt von Sanktionen als Folge des Ausmaßes ihrer negativen wirtschaftlichen Wirkungen gesehen.²² Sanktionen haben, so die Erwartung, dann am ehesten den beabsichtigten politischen Effekt, wenn sie im Adressatenland möglichst großen wirtschaftlichen Schaden anrichten. Unter diesen Umständen wird sich die Nutzen-Kosten-Kalkulation der Regierenden verändern. Im einfachsten Falle, etwa bei Handelskonflikten, hieße dies, dass sie die Kosten von Sanktionen gegen den Nutzen der sanktionierten Politik aufrechnen. Bei Sanktionen, die als Reaktion auf die Verletzung international anerkannter Normen verhängt werden, ist die Veränderung des politischen Kosten-Nutzen-Kalküls jedoch eher komplexer Natur. Sanktionen sollen die Kosten für die innenpolitische Unterstützung und die Legitimation erhöhen, auf die jedes Regime in unterschiedlichem Maße zur langfristigen Absicherung seiner Herrschaft angewiesen ist. Wirtschaftlich wirkungsvolle Sanktionen haben zur Folge, dass diese Kosten steigen: Für die Konsumenten erhöhen sich die Preise, das Angebot verknappt sich; die Geschäftswelt leidet unter den Kosten unterbrochener wirtschaftlicher Transaktionen; die Arbeitslosigkeit wächst, knappe Ressourcen müssen zur Unterstützung einer wachsenden Zahl von Arbeitslosen verwendet werden. Nach der politischen Logik von Sanktionen erscheinen an einem im voraus nicht zu bestimmenden Punkt die innenpolitischen Kosten einer rational kalkulierenden Regierung als so hoch, dass sie den mit den Sanktionen verbundenen Forderungen nachkommt.²³

Autoritäre oder totalitäre Systeme mit einem funktionierenden Unterdrückungs- und Propagandaapparat haben jedoch selbst bei einer dramatischen Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage nicht not-

²² Vgl. William H. Kaempfer/Anton D. Lowenberg, *International Economic Sanctions. A Public Choice Perspective*, Boulder/San Francisco/Oxford: Westview, 1992, S. 161f.

²³ Diese Logik von Sanktionen wird herausgearbeitet bei William A. Kerr/James D. Gaisford, »A Note on Increasing the Effectiveness of Sanctions«, in: *Journal of World Trade*, 28 (Dezember 1994) 6, S. 169–176.

wendigerweise den Verlust ihrer Macht zu fürchten. Auch wenn Freiräume für regierungskritische Meinungen und Organisationen bestehen, müssen sie in dieser Situation nicht zwingend zu einer politischen Mobilisierung gegen die Regierung genutzt werden. Im Gegenteil: Umfassende Sanktionen können im Falle eines ausgeprägten Nationalismus unter Umständen die nationale Einheit fördern und einen »rally around the flag«-Effekt erzeugen.²⁴

Zudem bilden sich als Folge der Anpassung an längerdauernde Importsanktionen gesellschaftliche Gruppen, die ein Interesse an der Fortsetzung des Status quo haben – und damit am Fortbestand der Sanktionen. Dies sind zum einen die Produzenten von Gütern, die Importe ersetzen. Sie genießen faktisch einen Schutz vor Konkurrenz aus dem Ausland; Sanktionen wirken in dieser Hinsicht als Äquivalent hoher Schutzzölle. Zum anderen profitieren jene Gruppen, die hohen Gewinn aus dem Schmuggel ziehen, der die unausweichliche Folge von Sanktionen ist.²⁵

Umfassende Sanktionen dürften – das lässt sich theoretisch plausibel begründen – am ehesten in demokratischen Systemen eine politische Wirkung erzielen: dort nämlich, wo die Regierung gegenüber der Bevölkerung rechenschaftspflichtig ist. Im Falle des Apartheidsystems in *Südafrika* bestand diese Rechenschaftspflicht zumindest gegenüber den weißen Wählern. Die internationale Isolation, die Kosten der Sanktionen – bei denen es sich weithin nicht um staatliche, sondern um »private« Sanktionen nichtstaatlicher Akteure, insbesondere Banken und Investoren handelte²⁶ – und die Aussicht auf ihre weitere Verschärfung leisteten einen wichtigen Beitrag zur Überwindung des Apartheidsystems.

In autoritären Systemen ohne Rechenschaftspflicht gegenüber der Wählerschaft ist dagegen eher zu erwarten, dass umfassende Sanktionen den Staat und die ihn tragenden Gruppen stärken: sei es, weil regimenahe Gruppen vom Schmuggel profitieren, sei es, weil wirtschaftlich ineffiziente Staatsunternehmen faktisch durch Importsanktionen geschützt werden, sei es, weil unter der Wirkung von Sanktionen der Staat über interventionistische und dirigistische Maßnahmen seine Kontrollmöglichkeiten ausbaut.²⁷ In

ökonomisch angespannten Zeiten, in denen das tägliche Leben für viele Bürger vom Kampf um die Existenzsicherung bestimmt ist, werden möglicherweise bestehende begrenzte Freiräume nicht notwendigerweise zu politischen Aktionen gegen die Regierung genutzt.

Diese kontraproduktiven wirtschaftlichen und politischen Effekte umfassender Handelssanktionen gegen autokratische Regime waren auch im Falle der zwischen 1992 und 1995 bestehenden Sanktionen gegen *Jugoslawien* und der 1990 verhängten Sanktionen gegen *Irak* zu beobachten.²⁸ Es ist daher geradezu erstaunlich, dass Sanktionen in beiden Fällen in begrenztem Maße durchaus effektiv waren.

Die Sanktionen gegen *Jugoslawien* konnten den Krieg auf dem Balkan nicht verhindern, sie trugen aber zu seiner Beendigung bei.²⁹ Das Belgrader Regime konnte zwar für viele Probleme die Sanktionen verantwortlich machen und den »rally around the flag«-Effekt nutzen. Auch verhalfen die Sanktionen der organisierten Kriminalität zu politischem Einfluss und motivierten viele Mitglieder der politisch am ehesten aktiven Mittelschicht zur Abwanderung. Am Ende waren die Kosten für die politische Führung in Belgrad so hoch, dass die Anreize groß genug wurden, Druck auf die bosnischen Serben auszuüben. Wirkungsvoll waren offenbar besonders die Finanzsanktionen, speziell der fehlende Zugang zu harter Währung. Das wirkte sich auch spürbar auf den Schwarzmarkthandel mit geschmuggelten Gütern und damit auf die dem Regime nahestehenden Profiteure aus. Die mit bis dahin unbekannter Rigorosität überwachten Sanktionen – eine Reihe von Institutionen (Europäische Union, NATO, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und Westeuropäische Union) arbeiteten hierbei mit hohem Auf-

von Sanktionen siehe Risa A. Brooks, »Sanctions and Regime Type: What Works, and When?«, in: *Security Studies*, 11 (Sommer 2002) 4, S. 1–50; siehe auch Kim Richard Nossal, »Liberal Democratic Regimes, International Sanctions, and Global Governance«, in: Raimo Väyrynen (Hg.), *Globalization and Global Governance*, Lanham u.a.: Rowman & Littlefield Publishers, 1999, S. 127–149.

²⁸ Siehe William H. Kaempfer/Anton D. Lowenberg/William Mertens, »International Economic Sanctions against a Dictator«, in: *Economics & Politics*, 16 (März 2004) 1, S. 29–51.

²⁹ Siehe Stephen John Stedman, »The Former Yugoslavia«, in: Richard N. Haass (Hg.), *Economic Sanctions and American Diplomacy*, New York: Council on Foreign Relations Press, 1998, S. 177–196; Cortright/Lopez, *The Sanctions Decade* [wie Fn. 4], S. 63–86; Selden, *Economic Sanctions* [wie Fn. 2], S. 65–84; Brooks, »Sanctions and Regime Type« [wie Fn. 27], S. 46ff.

²⁴ Knorr, *The Power of Nations* [wie Fn. 5], S. 154.

²⁵ Vgl. Kerr/Gaisford, »A Note on Increasing the Effectiveness of Sanctions« [wie Fn. 23], S. 172f.

²⁶ Vgl. Kenneth A. Rodman, »Public and Private Sanctions against South Africa«, in: *Political Science Quarterly*, 109 (Sommer 1994) 2, S. 313–334.

²⁷ Zum Verhältnis zwischen Regimetypp und der Wirkung

wand zusammen – erwiesen sich als ein nützliches Instrument jener Verhandlungen, die zum Dayton-Abkommen führten. Die Sanktionen schufen Verhandlungsmacht, und zwar über die Aussicht, dass sie nach Erfüllung konkreter Forderungen aufgehoben würden.

Im Falle des *Irak* klingt es zynisch, von »Erfolg« zu sprechen.³⁰ Die Sanktionen gegen den Irak waren die umfassendsten, die die Vereinten Nationen je verhängt haben. Während der ersten sechs Jahre galt ein nahezu vollständiges Wirtschaftsembargo. Der Erfolg der Sanktionen wurde um den Preis einer humanitären Tragödie erkaufte, da Saddam Hussein die irakische Bevölkerung in einem zynischen Machtpoker als Geisel nahm. Hunderttausende Iraker – die genauen Zahlen sind strittig – starben an den Folgen der Sanktionen. Die irakische Regierung kam – unter der stets gegenwärtigen Drohung erneuter militärischer Schläge – etlichen der vom Sicherheitsrat 1991 in Resolution 687 genannten Forderungen ganz oder zum Teil nach. Aus dem illegalen Ölexport flossen dem Regime zwar beträchtliche Mittel zu. Doch verwehrte das Wirtschaftsembargo dem Irak die Fähigkeit zur Wiederaufrüstung: in welchem Ausmaß, zeigte sich in aller Deutlichkeit nach dem Einmarsch amerikanischer Truppen. Dabei hatten sich die USA von den Sanktionen auch den Sturz Saddam Husseins erhofft. Mit diesem Ziel waren die Sanktionen jedoch überfordert. Nichts spricht nach aller empirischen Erfahrung dafür, dass Sanktionen den Sturz einer Diktatur vom Schläge Saddam Husseins herbeiführen können.

Das interessenpluralistische Modell

Das *zweite Modell* für die Wirkungsweise von Sanktionen ist im Kern ein *interessenpluralistisches*. Anders als im klassischen Modell wird nicht angenommen, dass es einen einheitlichen rationalen staatlichen Akteur gibt. Die Prämisse des Mikro-Modells ist vielmehr, dass sich unterschiedliche Sanktionen auf diverse Gruppen in unterschiedlichem Maße auswirken. Ziel von Sanktionen ist es nach diesem Modell, das Interessenkalkül bestimmter Gruppen innerhalb der Elite des betroffenen Landes zu verändern und so Druck in Richtung eines Politikwandels zu erzeugen. Die politische

³⁰ Siehe George A. Lopez/David Cortright, »Containing Iraq: Sanctions Worked«, in: *Foreign Affairs*, 83 (Juli/August 2004) 4, S. 90–103.

Wirkung von Sanktionen hängt bei dem hier postulierten Kausalmechanismus nicht davon ab, dass ein größtmöglicher wirtschaftlicher Gesamtschaden verursacht wird.³¹ Sanktionen sollten – so die vorherrschende politisch-praktische Schlussfolgerung – gegen die staatliche Führung und die sie stützenden »Kerngruppen« gerichtet werden.³²

In der wissenschaftlichen Literatur ist mittlerweile auch eine andere Variante des interessenpluralistischen Modells zu finden. Danach sind jene Teile der Elite, die für die anstößige Politik verantwortlich zeichnen und sie tragen, nicht unbedingt das beste Ziel für Sanktionen. Diese sollten vielmehr potentiell einflussreiche Gruppen treffen, deren Interessen nicht mit der sanktionierten Politik verknüpft sind und die damit wenig im Sinn haben. Als Leidtragende der Sanktionen würden sie politisch gegen diese Politik aktiv werden – wie die weiße Unternehmerschaft im Falle Südafrikas.³³ Entscheidend für die Effektivität von Sanktionen ist im Rahmen beider Varianten dieses Modells ihr gezielter Einsatz. Er erfordert eine möglichst gute Kenntnis der Interessen- und Konfliktlagen und des politischen Prozesses im sanktionierten Land.

Sanktionen, die einflussreichen Gruppen beträchtlichen Schaden zufügen, müssen nicht notwendigerweise dazu führen, dass diese massiv auf eine Veränderung der Politik drängen und sich die Regierung zu einer Kurskorrektur gezwungen sieht. Das interessen-

³¹ In der Forschung wird neben anderen eine Form des interessenpluralistischen Modells vertreten, wonach der politische Effekt von Sanktionen nicht unbedingt von dem verursachten wirtschaftlichen Schaden ausgeht, sondern von den politischen Signalen, die einzelnen Gruppen im politischen System des Ziellandes übermittelt werden. So stärken Sanktionen Oppositionsgruppen insofern, als sie ihrem Anliegen größere Legitimität verleihen oder ihnen zur Unterstützung durch andere Teile der Bevölkerung verhelfen. Sanktionen können bei Anhängern des bestehenden Regimes Zweifel an seiner Überlebensfähigkeit wecken und sie so entmutigen, sich für die Regierung einzusetzen. Selbst wenn an der Oberfläche keine Opposition zu existieren scheint, tragen diesem Modell zufolge Sanktionen unter Umständen dazu bei, dass sich eine latente Opposition zu regen beginnt: sofern sie nämlich das Kosten-Nutzen-Kalkül tatsächlicher oder auch potentieller politischer Akteure verändern. Hierzu Kaempfer/Lowenberg, *International Economic Sanctions* [wie Fn. 22], S. 117–160.

³² Siehe Jonathan Kirshner, »The Mikrofoundations of Economic Sanctions«, in: *Security Studies*, 6 (Frühjahr 1997) 3, S. 32–64.

³³ Siehe Solomon Major/Anthony J. McGann, »Caught in the Crossfire: »Innocent Bystanders« As Optimal Targets of Economic Sanctions«, in: *Journal of Conflict Resolution*, 49 (Juni 2005) 3, S. 337–359.

pluralistische Modell berücksichtigt dabei zu wenig, dass staatliche Akteure beträchtliche Autonomie gegenüber gesellschaftlichen Interessen haben oder sich schaffen können. Staatliche Akteure haben zudem die Möglichkeit, von Sanktionen betroffene wichtige Gruppen durch Umverteilung zu schützen, um sich so ihre Loyalität zu sichern. Alternativ können sie über institutionelle Arrangements die politische Durchsetzungskraft solcher Gruppen vermindern. Als Beispiel hierfür kann *Rhodesien* gelten. Die vom Handelsembargo zwischen 1965 und 1979 besonders betroffenen weißen Tabakpflanzer blieben der Regierung gegenüber loyal. In der Regel wird dies entweder mit dem einigenden Effekt erklärt, den die britische »Einmischung« bewirkte, oder mit dem Interesse an der Bewahrung der rassistischen Strukturen, die die Weißen strukturell begünstigten. Eine neuere Erklärung stellt dagegen auf die in Folge des zusammenbrechenden Exportmarktes wachsende wirtschaftliche Abhängigkeit vom Staat und die sich ändernde Machtbalance zwischen Farmern und Staat ab.³⁴

Das interessenpluralistische Modell für die Wirkungsweise von Sanktionen liegt dem Konzept der »smart sanctions« zugrunde, das im Laufe der letzten zehn Jahre als Reaktion auf die desaströsen humanitären Konsequenzen der Iraksanktionen entwickelt wurde.³⁵ Zum Arsenal solcher »smart sanctions«³⁶ werden neben Einreiseverboten für bestimmte Personen, dem Verbot von Flügen in bestimmte Länder und Rüstungsembargos vor allem gezielte Finanzsanktionen gerechnet: insbesondere das Einfrieren der Guthaben von Regierungen, Unternehmen oder

Personen des Zielstaates sowie die Blockierung des Zugangs zu Krediten.³⁷

Umfassende Sanktionen, die die breite Bevölkerung in Mitleidenschaft ziehen, sind mittlerweile stigmatisiert und delegitimiert. Insofern hat sich ein grundlegender normativer Wandel vollzogen. Das Konzept zielgenauer, einzig gegen die Schuldigen gerichteter Sanktionen entwickelte sich zum Ausweg aus der ethischen Problematik, die mit dem Einsatz breiter Sanktionen verbunden ist.³⁸ Die internationale Diskussion über »intelligente« Sanktionen ist stark technisch geprägt, geht es doch vor allem um die Umsetzung solcher Optionen und die damit zusammenhängenden schwierigen administrativen und rechtlichen Fragen. Gerade der Einsatz gezielter Finanzsanktionen ist mit einer Reihe praktischer Probleme behaftet: Das Einfrieren von Auslandsguthaben muss schnell erfolgen, denn bei einer gewissen Vorwarnzeit lassen sich Kapitalströme rasch umleiten; die institutionellen Voraussetzungen für derart schnell umzusetzende Finanzsanktionen sind in etlichen Ländern nicht gegeben; das wirtschaftliche Eigeninteresse von Banken und Staaten, die als attraktive Finanzplätze gelten, steht dem Einsatz solcher Sanktionen entgegen. Finanzsanktionen erfordern also ein beträchtliches Maß an politischer und technischer Kooperation.

Gezielte Finanzsanktionen werden nicht ohne Wirkung auf korrupte Diktatoren bleiben, die Gelder ins Ausland transferiert haben und denen vor allem am privaten Reichtum gelegen ist. Inwieweit Eliten auf äußeren finanziellen Druck mit einer politischen Kampagne gegen die anstößige Politik reagieren, die mit den Sanktionen verändert werden soll, dürfte jedoch von einer Reihe von Faktoren abhängen. Nicht zuletzt werden sich die Eliten danach richten, ob ihnen andere Wege offenstehen, die finanziellen Verluste wettzumachen, die ihnen durch das Einfrieren ihrer Auslandsguthaben entstehen.³⁹ Auf verantwort-

34 Siehe David M. Rowe, *Manipulating the Market: Understanding Economic Sanctions, Institutional Change, and the Political Unity of White Rhodesia*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001; ders., »Economic Sanctions, Domestic Politics, and the Decline of Rhodesian Tobacco, 1965–79«, in: Chan/Drury, *Sanctions As Economic Statecraft* [wie Fn. 2], S. 131–157.

35 Siehe David Cortright/George A. Lopez (Hg.), *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*, New York: Rowman & Littlefield, 2002; David Lektzian, *Making Sanctions Smarter: Are Humanitarian Costs an Essential Element in the Success of Sanctions?*, Oslo: Norwegian Red Cross and International Peace Research Institute, o.J. [2003], <http://www.redcross.no/File.asp?File=Bilder/PDF/030826_sanksjonsrapport.pdf>.

36 Umfassende Informationen zu diesen Sanktionsoptionen und ihren Problemen finden sich unter <<http://www.smartsanctions.ch/papers.htm>>.

37 Als frühen Beitrag siehe George A. Lopez/David Cortright, »Financial Sanctions: The Key to a »Smart« Sanctions Strategy«, in: *Die Friedens-Warte*, 72 (1997) 4, S. 327–336.

38 Zur Rolle zielgerichteter Sanktionen in der europäischen Sanktionspolitik siehe Joakim Kreutz, *Hard Measures by a Soft Power? Sanctions Policy of the European Union 1981–2004*, Bonn: Bonn International Center for Conversion, 2005, <<http://www.bicc.de/publications/papers/paper45/paper45.pdf>>.

39 Zur Problematik der »smart sanctions« siehe Arne Tostensen/Beate Bull, »Are Smart Sanctions Feasible?«, in: *World Politics*, 54 (April 2002) S. 373–403; siehe auch Kimberly Ann Elliott, »Analysing the Effects of Targeted Financial Sanctions«, in: Swiss Federal Office of Foreign Economic Affairs,

liche Gruppen und Individuen zielende Sanktionen setzen einen bestimmten Kausalmechanismus voraus, der keineswegs in jedem Fall so wirken muss, wie man sich das erhofft.⁴⁰ So plausibel und politisch attraktiv das Konzept der gezielten Sanktionen mit möglichst wenig humanitären Nebenwirkungen auch ist – das moralisch akzeptable und politisch effektive Allheilmittel sind derartige Sanktionen nicht notwendigerweise.⁴¹

2nd Interlaken Seminar on Targeting United Nations Financial Sanctions, March 29–31, 1999, S. 189–205.

40 Siehe auch Daniel Drezner, »How Smart Are Smart Sanctions?«, in: *International Studies Review*, (2003) 5, S. 107–110.

41 Zur sehr begrenzten politischen Wirkung von Waffenembargos siehe Michael Brzoska, »Gezielte Sanktionen als Mittel der Konflikteinhebung in Afrika – Erfahrungen und Aussichten«, in: *Sicherheit und Frieden (S+F)*, 23 (2005) 4, S. 209–215.

Strategie: Sanktionen als Instrument

Es ist ein Verdienst abstrakter spieltheoretischer Ansätze, dass die Verhängung von Sanktionen als Element eines fortgesetzten Verhandlungsprozesses konzipiert wird, an dessen Anfang die Drohung mit Sanktionen steht.⁴² Bereits diese Drohung kann wirkungsvoll sein.⁴³ Setzt man rationales Verhalten sowohl auf der Seite jenes Staates voraus, der mit Sanktionen droht, als auch auf der Seite des von dieser Drohung betroffenen Staates, dann kann die Drohung jedoch aus einer Reihe von Gründen erfolglos sein: sei es, weil die Drohung nicht als ausreichend glaubwürdig wahrgenommen wird; sei es, weil die angedrohten Sanktionen nicht einschneidend genug sind, um die Nutzen-Kosten-Kalkulation des Ziellandes zu verändern; sei es, weil das Zielland ohnehin mit Sanktionen rechnet, unabhängig davon, wie es sich verhält, und die Sanktionen nicht eindeutig auf die Durchsetzung spezifischer Politikänderungen bezogen sind.⁴⁴

Grundsätzlich lassen sich zwei strategische Optionen für den tatsächlichen Einsatz von Sanktionen unterscheiden: erstens die schnelle Verhängung einschneidender Sanktionen, die ein Maximum an wirtschaft-

licher Zerrüttung bewirken (wobei dies nicht von Anfang an ein totales Wirtschaftsembargo sein muss); zweitens ihr Einsatz im Rahmen eines gradualistischen Ansatzes.

Die erste strategische Option bietet zwei Vorteile: Zum einen wird Entschlossenheit demonstriert; denn massive Sanktionen sind ein unmissverständliches Signal. Der Adressat kann sie im Unterschied zu begrenzten Sanktionen nicht in dem Sinne fehlinterpretieren, dass er ihnen vor allem eine innenpolitisch begründete Alibifunktion unterstellt, sie im Grunde demnach als nicht ernst gemeint ansieht. Zum anderen werden die Chancen des sanktionierten Staates vermindert, Gegenstrategien zur Umgehung des Embargos zu entwickeln.

Der Nachteil einer solchen Sanktionsstrategie ist offensichtlich: Werden alle Möglichkeiten wirtschaftlicher Sanktionen frühzeitig ausgeschöpft, bleibt nur der Einsatz militärischer Macht als weitere Option, soll die Glaubwürdigkeit der eigenen Politik nicht Schaden nehmen. Ein solches Vorgehen mag dann attraktiv erscheinen, wenn man ohnehin die Überzeugung hegt, dass am Ende nur der militärische Einsatz Erfolg bringen wird, und wenn man von vornherein entschlossen ist, diesen Weg zu beschreiten. Wirtschaftssanktionen sind in diesem Fall nicht der Ersatz für militärische Gewalt, sondern ihr Vorstadium. Das Argument, dass alle nichtmilitärischen Mittel ausgereizt wurden, legitimiert dann den Einsatz des Militärs.

Die zweite strategische Option, der graduelle Ansatz, sieht das langsame Anziehen der wirtschaftlichen Schraube vor.⁴⁵ Die nichtmilitärischen Optionen werden in diesem Falle nicht frühzeitig verbraucht. Der gradualistische Ansatz hat noch einen zweiten Vorteil. Da die anfänglichen Kosten für die sanktionierenden Staaten geringer sind, lässt sich leichter ein multilateraler Konsens herbeiführen. Und schließlich der dritte Grund, der für diese Strategie spricht: Die Sanktionen können gezielt zur Beeinflussung des poli-

⁴² Sieht man Sanktionen als Element eines Verhandlungsprozesses, dann lässt sich die Effektivität verhängter Sanktionen realistischere nicht daran messen, ob alle zu Beginn dieses Prozesses formulierten Forderungen durchgesetzt wurden. Denn das Wesen eines solchen Verhandlungsprozesses sind ja gerade Zugeständnisse beider Seiten. Grundsätzlich dazu R. Harrison Wagner, »Economic Interdependence, Bargaining Power, and Political Influence«, in: *International Organization*, 42 (Sommer 1988) 3, S. 461–483 (476ff).

⁴³ Eine neuere Studie zu der Erfolglosigkeit der wiederholten amerikanischen Drohungen in den neunziger Jahren, China wegen Verletzung der Menschenrechte die Meistbegünstigung im Handel mit den USA zu entziehen, scheint dieser Schlussfolgerung zu widersprechen. In diesem Kontext stellt sich allerdings die Frage, als wie glaubwürdig die bald sehr ritualisierten amerikanischen Drohungen in Peking eingeschätzt wurden. Siehe A. Cooper Drury/Yitan Li, »U.S. Economic Sanction Threats against China: Failing to Leverage Better Human Rights«, in: *Foreign Policy Analysis*, 2 (2006) S. 307–324.

⁴⁴ Siehe Jon Hovi/Robert Huseby/Detlef F. Sprinz, »When Do (Imposed) Economic Sanctions Work?«, in: *World Politics*, 57 (Juli 2005), S. 479–499.

⁴⁵ Vgl. Peter Wallensteen, »Economic Sanctions: Ten Modern Cases and Three Important Lessons«, in: Miroslav Nincic/Peter Wallensteen (Hg.), *Dilemmas of Economic Coercion: Sanctions in World Politics*, New York u.a.: Praeger, 1983, S. 87–129 (124f).

tischen Prozesses im Zielland eingesetzt werden. So lässt sich unter Umständen ein negativer Effekt von Sanktionen vermeiden: die ungewollte Stärkung des nationalen Zusammenhalts.

Eine Kombination aus begrenzten Sanktionen und der Drohung mit schärferen Sanktionen, die einflussreiche Gruppen treffen, könnte diesen einen Anreiz geben, sich für ein Eingehen auf die von außen erhobenen Forderungen einzusetzen. So ergab eine 1992 vom United States General Accounting Office veröffentlichte Untersuchung von 27 Sanktionsfällen, dass der politische Nutzen gradueller Sanktionen größer ist als der mit ihnen verbundene Nachteil, dass nämlich dem Zielland Zeit für wirtschaftliche Anpassung bleibt.⁴⁶ Die Chancen eines gradualistischen Ansatzes beruhen dieser Studie zufolge jedoch vor allem auf der Stärke der politischen Opposition im Zielland. Existiere eine Opposition, könne die Androhung verschärfter Sanktionen wirkungsvoller sein als die sofortige Verhängung eines umfassenden Embargos.

Allzu häufig wird in der wissenschaftlichen und politischen Debatte über die Wirksamkeit von Sanktionen eine an sich triviale Tatsache ausgeblendet: Sanktionen sind ein Instrument, keine Strategie. Stützt sich die Strategie auf problematische Voraussetzungen oder werden Sanktionen gar zum Strategieersatz, wird dies ihre Wirksamkeit beeinträchtigen. Der strategische Rahmen muss bei der Bewertung des Instruments der Sanktionen daher einbezogen werden.⁴⁷ Ein Sanktionsregime sollte den Zielen angemessen sein, die mit seiner Hilfe durchgesetzt werden sollen.⁴⁸ Sanktionen, die primär der Eindämmung eines potentiellen Gegners dienen, werden darauf angelegt sein, den Gegner über die Verweigerung von Ressourcen wirtschaftlich und militärisch zu schwächen; politische Effektivität ist hier nicht von primärer Bedeutung. Sollen Sanktionen einen Regimewechsel fördern, dann sollten sie die Führungsschicht und Staatsstrukturen unter Druck setzen und mit klaren Signalen verbunden sein, was im Falle eines Regimewechsels an Positivem zu erwarten ist. Sanktionen als Instrument einer Verhandlungsstrate-

gie, die auf konkrete Verhaltens- oder Politikänderungen zielt, müssen flexibel einsetzbar und in einen diplomatischen Dialog eingebettet sein.⁴⁹

Im Falle *Libyens* erwiesen sich Sanktionen als ein wesentliches Element einer »coercive diplomacy«, die am Ende eines langen Prozesses von Erfolg gekrönt wurde. Politisch strittig ist zwar, welche Rolle die Furcht vor einem amerikanischen Militärschlag, welche die Diplomatie und welche die Sanktionen bei den Zugeständnissen spielten, die das Ghaddafi-Regime machte. Sie fingen 1999 an mit der Auslieferung jener Personen, die des Lockerbie-Anschlags verdächtigt wurden, und kulminierten schließlich in der Aufgabe aller Massenvernichtungswaffenprogramme und der Öffnung des Landes für internationale Inspektoren im Dezember 2003. Sanktionen, insbesondere diejenigen, die eine Modernisierung des Energiesektors behinderten, machten Libyen »empfindlich« für eine machtgestützte Diplomatie. Sie war am Ende, wie jüngst argumentiert wurde, erfolgreich, weil die USA das Ziel des Regimewechsels aufgaben und so die Mittel in Einklang mit den realistisch erreichbaren Zielen brachten, weil die Multilateralisierung der Sanktionen im Rahmen der Vereinten Nationen die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit der Politik erhöht hatte und weil eine klare Reziprozität zwischen einer geänderten libyschen Politik und amerikanischem Entgegenkommen hergestellt wurde.⁵⁰ Im Rahmen dieser machtgestützten Diplomatie waren Sanktionen – und die Aussicht auf ihre Aufhebung – ein wichtiges, strategisch klug eingesetztes, effektives Instrument.⁵¹

Die langjährigen amerikanischen Sanktionen gegen *Iran* – wirtschaftlich nicht ohne Wirkung, politisch weithin ineffektiv – sind dagegen ein geradezu paradigmatisches Beispiel für einen strategisch unreflektierten Einsatz von Sanktionen. Für eine wirkungsvolle Eindämmung Irans reichten sie nicht aus, weil sie unilateral waren und andere Staaten sich lediglich zu eng begrenzten Exportkontrollen bereit zeigten.

⁴⁶ United States General Accounting Office (GAO), *Economic Sanctions. Effectiveness As Tools of Foreign Policy*, Report to the Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, Washington 1992, S. 23.

⁴⁷ Daniel W. Drezner, »Serious about Sanctions«, in: *The National Interest*, (Herbst 1998) 53, S. 66–74.

⁴⁸ Siehe hierzu O'Sullivan, *Shrewd Sanctions* [wie Fn. 8], S. 288ff.

⁴⁹ Siehe Euclid A. Rose, »From a Punitive to a Bargaining Model of Sanctions: Lessons from Iraq«, in: *International Studies Quarterly*, 49 (2005), S. 459–479. Der Ausdruck »bargaining model« stammt von Cortright/Lopez, *The Sanctions Decade* [wie Fn. 4], S. 28.

⁵⁰ Siehe Bruce W. Jentleson/Christopher A. Whytock, »Who Won? Libya? The Force-Diplomacy Debate and Its Implications for Theory and Policy«, in: *International Security*, 30 (Winter 2005/06) 3, S. 47–86.

⁵¹ Zur Analyse und Bewertung siehe auch O'Sullivan, *Shrewd Sanctions* [wie Fn. 8], S. 173–232.

Statt Regimewandel zu fördern, stärkten die Sanktionen wahrscheinlich eher die Position der reformunwilligen Kräfte. Diese konnten das amerikanische Embargo propagandistisch zur Ablenkung von hausgemachten wirtschaftlichen Problemen nutzen. Für eine Verhandlungsstrategie im Rahmen einer »Zuckerbrot und Peitsche« verbindenden Politik des *engagement* wurden die Sanktionen – trotz eines vorsichtigen Anlaufs in diese Richtung unter Präsident Clinton – nicht wirklich genutzt. Faktisch dienten sie nicht als Instrument einer Strategie, sondern als Strategieersatz.⁵²

Die Drohung mit Sanktionen ist mittlerweile Teil der westlichen Verhandlungspolitik, mit der Iran zum Verzicht auf den vollen nuklearen Brennstoffzyklus bewegt werden soll. Parallel zu den Bemühungen im Sicherheitsrat, die, wenn überhaupt, vermutlich allenfalls eher symbolische Sanktionen zustande bringen werden, versuchen die USA eine Ad-hoc-Koalition verbündeter Staaten für Finanzsanktionen gegen Iran zu schmieden.⁵³ Zum einen soll die finanzielle Handlungsfreiheit all jener Personen und Institutionen beschränkt werden, die an anstößigen Aktivitäten beteiligt sind: der Entwicklung nuklearer Technologie, der Unterstützung des Terrorismus und der Repression im Iran. Zum anderen soll der Zugang Irans zu ausländischen Währungen und zu den internationalen Märkten behindert, sollen Konten und Auslandsvermögen in Europa und Asien eingefroren werden. Zusätzlich haben die USA mit der Androhung extraterritorialer Sanktionen den Druck auf ausländische Banken erhöht, das Irangeschäft einzustellen. Das Regime in Teheran soll mit gezielten Sanktionen unter Druck gesetzt, die Masse der »unschuldigen« iranischen Bevölkerung zunächst möglichst wenig in Mitleidenschaft gezogen werden.⁵⁴ Die Politik der Administration ist offenkundig von der Debatte über »kluge« Sanktionen beeinflusst, zu denen es ohnehin

derzeit realistischerweise keine international zustimmungsfähige Alternative gibt.⁵⁵

Sanktionen sind aus amerikanischer Sicht Element einer mit Strafen drohenden »coercive diplomacy«. Dazu passt auch der regelmäßig wiederholte, von intensivierten militärischen Planungen untermauerte Hinweis, dass sich die USA die militärische Option offenhalten. Anders als im Falle Libyens ist jedoch fraglich, ob die politische Konstellation und die wirtschaftliche Lage Irans dessen Regime »empfänglich« für eine derartige Politik machen.⁵⁶ Fraglich ist auch, ob die angedrohten Zwangsmittel auf iranischer Seite als glaubwürdig wahrgenommen werden und insofern deren Kosten-Nutzen-Kalkulation nachhaltig verändern können. Die USA sind zwar mittlerweile zu einer gewissen Reziprozität bereit, der iranische Verzicht auf den vollen nuklearen Brennstoffkreislauf soll mit einem gewissen Entgegenkommen im wirtschaftlichen Bereich honoriert werden. Doch die Reziprozität bleibt nach allem, was öffentlich gesagt wird, eher diffus. Die Forderung nach konkreten Politikänderungen – und aus amerikanischer Sicht ist ja mehr als nur die iranische Atompolitik anstößig – ist zudem von einer Rhetorik umrahmt, die den Regimewechsel als das eigentliche Ziel amerikanischer Politik vermuten lässt.⁵⁷ Das Beispiel Libyen zeigt demgegenüber, dass

⁵⁵ In der amerikanischen Diskussion ist immer wieder die Meinung zu hören, dass sich internationale Sanktionen gegen die wirtschaftliche »Achillesferse« Irans richten sollten: dessen Abhängigkeit von Treibstoffimporten. Die einheimischen Raffineriekapazitäten sind zu gering, um die Nachfrage zu decken. 40% bis 50% des verbrauchten Treibstoffs müssen eingeführt werden. Würde dieser Zufluss beschränkt, trüfe dies über eine Verteuerung und Rationierung des Benzins die iranische Wirtschaft und die Bevölkerung sehr direkt. Befürworter dieser Sanktionsoption, die iranische Exilgruppen in den USA und Mitglieder des Kongresses ins Spiel gebracht haben, erwarten, dass derartige Sanktionen beträchtliche soziale Unruhen im Iran hervorrufen und das Regime unter Druck setzen würden. Kurzfristig könnte ein solches Exportverbot zwar erhebliche wirtschaftliche Verwerfungen zur Folge haben. Aber dieses Verbot würde dem Regime in die Hände spielen, das ohnehin den hochsubventionierten Benzin- und Dieserverbrauch drosseln möchte. Zudem wäre eine solche Handelssanktion aufgrund der langen Grenzen Irans nicht wirkungsvoll zu überwachen und stellt daher keine praktikable Option dar. Siehe Oxford Analytika, »Iran in a Strong Position to Weather U.N. Sanctions«, in: *The Hill*, 25.8.2006.

⁵⁶ Zur Bewertung im Lichte des libyschen Erfolgsmodells siehe Jentleson/Whytock, »Who »Won« Libya« [wie Fn. 50], S. 84ff.

⁵⁷ Richard Haass, der frühere Planungsstabschef im State Department, fasste die Botschaft, die die Administration an

⁵² Ausführlich zu den amerikanischen Iransanktionen und ihren Problemen siehe O'Sullivan, *Shrewd Sanctions* [wie Fn. 8], S. 45–103; siehe auch Akbar E. Torbat, »Impacts of the US Trade and Financial Sanctions on Iran«, in: *The World Economy*, 28 (März 2005) 3, S. 407–434.

⁵³ Hierzu und zum folgenden siehe Dafna Linzer, »U.S. Urges Financial Sanctions on Iran«, in: *The Washington Post*, 29.5.2006, S. A01; Steven R. Weisman, »Pressed by U.S., European Banks Limit Iran Deals«, in: *The New York Times*, 22.5.2006.

⁵⁴ R. Nicholas Burns, *United States Policy toward Iran*, Statement before the House International Relations Committee, March 8, 2006.

glaubhafte Zusicherungen, der gewaltsame Regime-
sturz werde nicht angestrebt, dem Erfolg der »coercive
diplomacy« förderlich waren.

Im Rahmen zwischenstaatlicher Konflikte verhängte Sanktionen – das zeigt die empirische Erfahrung – sind nicht selten eine Stufe in einem Prozess, der schließlich in einen Krieg mündet.⁵⁸ Sanktionen sind dann nicht die häufig erhoffte Alternative zum Einsatz militärischer Gewalt, sondern der Zwischenschritt zwischen diplomatischen Verhandlungen und dem Einsatz militärischer Macht, der durch das Ausschöpfen aller nichtmilitärischen Zwangsmaßnahmen legitimiert wird. Die Verhängung von Sanktionen mag vielfach aus Gründen der Glaubwürdigkeit und der fehlenden Alternativen notwendig sein; aber selbst bei ihrem strategisch klugen Einsatz – nach aller Erfahrung ist ein solcher keineswegs selbstverständlich – bleibt die Erfolgsaussicht unsicher und der Ausgang ungewiss.

Iran aussendet, so zusammen: »We are telling Iran ›We want regime change, but while you're still here, we'd like to negotiate with you to stop your nuclear program.« (Zitiert in: Laura Rozen, »U.S. Moves to Weaken Iran«, in: *Los Angeles Times*, 19.5.2006.)

⁵⁸ Siehe A. Cooper Drury/Johann Park, *MIDs, Economic Sanctions, and Trade: The Effect of Economic Coercion on Military Disputes*, Paper prepared for presentation at the annual meeting of the International Studies Association, March 18, 2004, Montreal, Canada.