

## Wirkungen und Wirksamkeit internationaler Sanktionen: 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. (2024). *Wirkungen und Wirksamkeit internationaler Sanktionen: zum Stand der Forschung*. (SWP-Studie, 13/2024). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://doi.org/10.18449/2024S13>

### 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.

**gesis**  
Leibniz-Institut  
für Sozialwissenschaften

### 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.

Mitglied der  
  
Leibniz-Gemeinschaft

Diese Version ist zitierbar unter / This version is citable under:

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-94707-7>

SWP-Studie

---

*Peter Rudolf*

# Wirkungen und Wirksamkeit internationaler Sanktionen

Zum Stand der Forschung



Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 13  
April 2024, Berlin

- Wirtschaftlich können Sanktionen im sanktionierten Land beträchtliche negative Wirkungen von langer Dauer entfalten. Doch ökonomische Kosten setzen sich keineswegs zwangsläufig in politische Wirksamkeit um. Sanktionen sind, was die Durchsetzung der angestrebten Politik- und Verhaltensänderung angeht, häufiger erfolglos als erfolgreich.
- Sanktionen gegen die für eine anstößige Politik verantwortliche staatliche Führung und die sie stützenden Kerngruppen sind politisch nicht wirksamer als konventionelle umfassende Handelssanktionen.
- Im Fall autoritärer Systeme mit einem funktionierenden Repressions- und Propagandaapparat muss damit gerechnet werden, dass Wirtschaftssanktionen regimiekonsolidierend wirken.
- Insbesondere multilaterale, für den betroffenen Staat kostspielige Sanktionen können jedoch zu Regimewandel beitragen, wenn über die internationale Missbilligung der Herrschenden die Verhandlungsmacht einer gewaltlos agierenden Protestbewegung im Lande gestärkt wird.
- Wirtschaftssanktionen haben vielfach beträchtliche negative, ja kontraproduktive Auswirkungen in den sanktionierten Staaten: auf die Menschenrechtslage, auf Armut und Ungleichheit, die öffentliche Gesundheit, die Lebenserwartung und die Kindersterblichkeit, den Grad an Repression und an staatlicher Kontrolle über die Wirtschaft.

**SWP-Studie**

*Peter Rudolf*

# Wirkungen und Wirksamkeit internationaler Sanktionen

Zum Stand der Forschung

**Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 13  
April 2024, Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

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

SWP-Studien unterliegen einem Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*), sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/>. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2024

**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 07-200  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN (Print) 1611-6372  
ISSN (Online) 2747-5115  
DOI: 10.18449/2024S13

## Inhalt

<b>5</b>	<b>Problemstellung und Schlussfolgerungen</b>
<b>7</b>	<b>Einleitung</b>
<b>10</b>	<b>Empirie: Wirkungen und Wirksamkeit – eine Bilanz</b>
11	Kontroversen und konzeptionelle Klärungen
12	Wirksamkeit: Probleme und Erträge der Forschung
19	Problematische (Neben)Wirkungen im Blick der Forschung
<b>23</b>	<b>Theorie: Wie wirken Sanktionen?</b>
24	Das klassische Makro-Modell
27	Das interessenpluralistische Mikro-Modell
<b>30</b>	<b>Strategie: Sanktionen als Instrument</b>
<b>33</b>	<b>Fazit</b>
<b>34</b>	<b>Abkürzungen</b>

*Dr. Peter Rudolf ist Senior Fellow in der  
Forschungsgruppe Amerika*

## **Wirkungen und Wirksamkeit internationaler Sanktionen. Zum Stand der Forschung**

Sanktionen sind zu einem bevorzugten Instrument europäischer Außenpolitik geworden – trotz nie verstummender Zweifel an ihren Erfolgsaussichten und ihrer vielfach menschenrechtlich und humanitär problematischen Folgen. Dieser Befund ist Anlass zu fragen: Welche Folgerungen für einen evidenzinformierten, strategisch reflektierten Einsatz von Sanktionen lassen sich aus dem Forschungsstand zu ihren Wirkungen und ihrer Wirksamkeit ableiten? Was also sind einigermaßen verlässliche, empirisch begründete und theoretisch plausible Kenntnisse zu Nutzen und Grenzen dieses außenpolitischen Instruments, die die Wissenschaft der Politik anbieten kann?

In der wissenschaftlichen Diskussion geht es nicht allein um die Frage, ob Sanktionen erfolgreich sind, sondern auch, unter welchen Bedingungen welche Art von Sanktionen gegenüber welcher Art von Staaten oder nichtstaatlichen Akteuren in welcher Hinsicht als effektives außenpolitisches Instrument anzusehen 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 und ihre politische Wirksamkeit oft schwer einzuschätzen ist. 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 auf eine Reihe von Datenbasen gestützte wirtschafts- und politikwissenschaftliche Forschung zu Wirkungen und Wirksamkeit von Wirtschaftssanktionen ist sehr stark quantitativ ausgerichtet; sie kann – bei allen methodischen Problemen und Kontroversen – Aussagen über die Wahrscheinlichkeit von Wirkungen und Wirksamkeit machen. Ökonomisch können Sanktionen beträchtliche negative Effekte von langer Dauer im sanktionierten Land entfalten: auf einzelne Unternehmen, Wirtschaftssektoren und das Wirtschaftswachstum. Doch wirtschaftliche Kosten setzen sich keineswegs zwangs-

läufig in politische Wirksamkeit um, wie es das klassische Makro-Modell postuliert: Danach beruht die politische Wirksamkeit darauf, dass Sanktionen möglichst hohe wirtschaftliche und politische Gesamtkosten im Zielland hervorrufen und sich so die Kosten-Nutzen-Kalkulation der staatlichen Akteure verändert, weil der gesellschaftliche Rückhalt und die politische Legitimität bröckelt, auf die jedes Regime zu einem gewissen Grad angewiesen ist.

Doch im Fall von autoritären Systemen mit einem funktionierenden Repressions- und Propagandaapparat muss damit gerechnet werden, dass Sanktionen regimiekonsolidierend wirken. Insbesondere multilaterale, für den betroffenen Staat kostspielige Sanktionen können jedoch zu Regimewandel beitragen, wenn über die internationale Missbilligung der politischen Führung die Verhandlungsmacht einer gewaltlos agierenden Protestbewegung im Lande gestärkt wird. Noch ein Befund ist bemerkenswert: Tendenziell sind Wirtschaftssanktionen gegen personalistische autoritäre Regime erfolgreicher als gegen Militär- oder Einparteiendiktaturen.

Generell lässt sich sagen: Verhängte, aber auch angedrohte Sanktionen sind politisch eher effektiv, wenn sie beträchtliche Kosten im sanktionierten Land hervorrufen, sich gegen verbündete Staaten (im Vergleich zu gegnerischen) richten, wenn es sich um eher bescheidene Ziele handelt und wenn internationale Organisationen beteiligt sind. Doch insgesamt gilt: Sanktionen sind, was die Durchsetzung der angestrebten Politik- und Verhaltensänderung angeht, häufiger erfolglos als erfolgreich.

Nicht erfüllt hat sich die Erwartung, dass Sanktionen, die sich gezielt gegen die für eine anstößige Politik verantwortliche staatliche Führung und die sie stützenden Kerngruppen richten, politisch wirksamer sein könnten als konventionelle umfassende Handelsanktionen. Das Konzept solcher »smart« Sanktionen, darunter insbesondere gegen einzelne Personen gerichtete Finanz- und Reisesanktionen, wurde seit Mitte der 1990er Jahre von Wissenschaft und Politik ausgearbeitet, nachdem der Effekt umfassender Wirtschaftssanktionen gegen Irak als verheerend wahrgenommen worden war. Ihm liegt ein alternatives Modell für die Wirkungsweise von Sanktionen zugrunde: Nach diesem eher interessenpluralistischen Mikro-Modell hängt die politische Effektivität von Sanktionen von den Kosten ab, die sie bestimmten Gruppen auferlegen, von denen dann erwartet wurde, dass sie Druck in Richtung eines Politikwandels ausüben. Doch staatliche Akteure haben die Möglichkeit,

die Loyalität wichtiger Gruppen durch Umverteilung oder staatliche Schutzmaßnahmen zu sichern.

Wirtschaftssanktionen – und das gilt sowohl für eher umfassende als auch von ihrem Anspruch her zielgenaue – haben vielfach beträchtliche negative, ja kontraproduktive Auswirkungen in den sanktionierten Staaten: auf die Menschenrechtslage, auf Armut und Ungleichheit, auf die öffentliche Gesundheit, die Lebenserwartung und die Kindersterblichkeit, auf den Grad an Repression und an staatlicher Kontrolle über die Wirtschaft.

Zu selten wird in der wissenschaftlichen, aber auch in der politischen Diskussion über die Effektivität von Sanktionen eine im Grunde zentrale Frage gestellt: In welchem Maße begünstigt oder erschwert die Strategie, in die die restriktiven Maßnahmen als eines von mehreren Instrumenten eingebettet sind oder zumindest sein sollten, deren Wirksamkeit? Geht es darum, einen potentiellen militärischen Gegner über die Verweigerung von Ressourcen wirtschaftlich und militärisch zu schwächen, dann ist politische Effektivität nicht von primärer Bedeutung. Wenn Sanktionen mit dem Ziel eines Regimewandels eingesetzt werden, dann ist die Logik eine andere: Führungsschicht und Staatsstrukturen sind dann unter Druck zu setzen, verbunden mit klaren Signalen, was bei einem Regimewandel an Positivem zu erwarten ist. Ist die Drohung mit Sanktionen und deren Einsatz Instrument einer auf Zwang setzenden Verhandlungsstrategie, die auf konkrete Verhaltens- oder Politikänderungen zielt, dann müssen die Maßnahmen flexibel handhabbar und in einen diplomatischen Dialog eingebettet sein.

Mit Blick auf den Stand der Forschung lassen sich mit aller Vorsicht drei Folgerungen für einen strategisch reflektierten, auf politische Wirksamkeit zielenden Einsatz von Sanktionen 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.

# Einleitung\*

Sanktionen – oder wie es im Sprachgebrauch der Europäischen Union (EU) heißt: restriktive Maßnahmen – sind geradezu zum »Markenzeichen« der europäischen Außenpolitik geworden. Die mehr als 40 Sanktionsregime, die die EU derzeit anwendet, richten sich zum einen gegen bestimmte Länder, zum anderen handelt es sich um sachbezogene, thematische (»horizontale«) Regelungen, die als Reaktion auf Cyberangriffe, Verstöße gegen das Chemiewaffenverbot und Verletzungen der Menschenrechte restriktive Maßnahmen gegen bestimmte einzelne Personen oder Einrichtungen vorsehen, etwa das Einfrieren von Vermögenswerten oder Einreiseverbote. Die EU setzt nicht nur VN-Sanktionen um und ergänzt sie mitunter durch eigene unilaterale Maßnahmen, sondern verhängt auch völlig autonome Sanktionen, etwa gegen Russland, China, Syrien und Venezuela. EU-Sanktionen sind faktisch »europäische Sanktionen«, denn zwischen sechs und zehn europäische Staaten, die nicht Mitglied der EU sind, übernehmen in der Regel diese autonomen Beschlüsse.<sup>1</sup>

Die gesetzliche Grundlage der vom Rat der EU einstimmig zu beschließenden Maßnahmen ist der Artikel 29 des Vertrags über die Europäische Union. Wie diese auszugestaltet sind, ist in drei Dokumenten niedergelegt: in den »Grundprinzipien«<sup>2</sup> von

2004, in den »Leitlinien«<sup>3</sup> von 2018 und in einem weiteren Dokument, das »Vorbildliche Verfahren«<sup>4</sup> zusammenfasst und von Zeit zu Zeit überarbeitet wird. (Wirtschaftliche Sanktionen werden per Ratsbeschluss umgesetzt, Waffenembargos und Reise-sanktionen bedürfen nationaler Gesetzgebung, da hier die Zuständigkeit bei den Mitgliedstaaten verblieben ist.<sup>5</sup>)

Die restriktiven Maßnahmen der EU haben erklärtermaßen keinen bestrafenden Charakter, sondern zielen im Allgemeinen auf eine Politik- oder Verhaltensänderung.<sup>6</sup> Die Ziele sollen klar formuliert sein, die Maßnahmen proportional zu ihrem Ziel.<sup>7</sup> Und: »Die getroffenen Maßnahmen sollten auf diejenigen ausgerichtet sein, die für die Politik oder die Handlungen, die die EU zur Verhängung restriktiver Maßnahmen veranlasst haben, verantwortlich sind, sowie auf diejenigen, die von solcher Politik oder solchen Handlungen profitieren und sie unterstützen. Solche gezielten Maßnahmen sind wirksamer als Maßnahmen, die unterschiedslos angewandt werden; außerdem werden dadurch die nachteiligen Auswirkungen

\* Diese Studie baut auf einer früheren Analyse des Autors auf, aus der Argumente und Passagen übernommen werden: *Sanktionen in der internationalen Politik. Zum Stand der Forschung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2006 (SWP-Studie 30/2006).

1 Siehe Paul James Cardwell / Erica Moret, »The EU, Sanctions and Regional Leadership«, in: *European Security*, 32 (2023) 1, S. 1–21 (Zitate S. 4 und 15); Christina Eckes, »EU Human Rights Sanctions Regime: Striving for Utopia Backed by Sovereign Power?«, in: *European Foreign Affairs Review*, 26 (2021) 2, S. 219–242.

2 Rat der Europäischen Union, *Grundprinzipien für den Einsatz restriktiver Maßnahmen (Sanktionen)*, Brüssel, 7.6.2004, <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10198-2004-REV-1/de/pdf>> (Zugriff, wie für alle folgenden Internetquellen, am 16.4.2024).

3 Rat der Europäischen Union, *Leitlinien zur Umsetzung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU*, Brüssel, 4.5.2018, S. 5, <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/de/pdf>>.

4 Rat der Europäischen Union, *Vorbildliche Verfahren der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen*, Brüssel, 27.6.2022, <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10572-2022-INIT/de/pdf>>.

5 Siehe Francesco Giumelli / Fabian Hoffmann / Anna Książczaková, »The When, What, Where and Why of European Union Sanctions«, in: *European Security*, 30 (2021) 1, S. 1–23.

6 »Im Allgemeinen verhängt die EU restriktive Maßnahmen, um eine Änderung in der Politik oder im Handeln des Landes oder des Landesteils, der Regierung, der Organisationen oder der Einzelpersonen, gegen die sich die Maßnahmen richten, im Sinne der im GASP-Beschluss des Rates festgelegten Ziele zu bewirken«, Rat der Europäischen Union, *Leitlinien* [wie Fn. 3], S. 5.

7 Ebd., S. 6 und S. 7.

auf diejenigen, die nicht die Verantwortung für solche Politiken oder Handlungen tragen, so gering wie möglich gehalten.«<sup>8</sup> Soweit die Rhetorik. Die Realität der EU-Sanktionen sah schon vor den umfassenden Sanktionen gegen Russland etwas anders aus. Bereits die Sanktionen gegen Iran und Syrien markierten faktisch eine Abkehr vom Ansatz gezielter Sanktionen.<sup>9</sup> Im Falle von Belarus verdichten sich die sektoralen restriktiven Maßnahmen zu einem ziemlich eng geknüpften Sanktionsnetz.<sup>10</sup>

### **EU-Sanktionen sollen auf eine Änderung der Politik hinwirken bei gleichzeitiger Minimierung der Folgen für jene, die für die sanktionierte Politik nicht verantwortlich sind.**

Wer erwartet, dass die EU die intendierten und nicht-intendierten Wirkungen ihrer restriktiven Maßnahmen ständig begleitend überprüft, wird enttäuscht. Die zuständigen Beamten und Arbeitsgruppen verfolgen zwar die Entwicklungen, aber systematische Evaluationen finden nicht statt. Im Falle der Russland-Sanktionen kam es zu einer Bewertung der wirtschaftlichen Folgen für Russland und die EU-Staaten, doch handelt es sich dabei nicht um eine Einschätzung der politischen Wirksamkeit.<sup>11</sup> Sicher ist die Einschätzung der politischen Wirksamkeit von Sanktionen nicht einfach: Die Effekte lassen sich nur schwerlich losgelöst von anderen Faktoren beurteilen; mitunter verändern sich die mit Sanktionen verfolg-

ten Ziele; häufig fehlen verlässliche Daten.<sup>12</sup> Was die EU angeht, so kann man zudem den Eindruck gewinnen, allein die Einigung auf Sanktionen sei ein Erfolg. Ja, eine begleitende Wirksamkeitseinschätzung ist politisch vielleicht gar nicht opportun. Denn eine fehlende Wirksamkeit würde dieses außenpolitische Instrument unter Umständen tendenziell delegitimieren.<sup>13</sup> Nun mag man argumentieren: Sanktionen mögen zwar politisch wenig wirksam sein, aber sie drücken Missbilligung aus und allein diese »expressive«<sup>14</sup> Funktion rechtfertigt ihren Einsatz. Die Verurteilung und Bestrafung von Normverletzungen in und durch Drittstaaten, weniger aber die konkreten instrumentellen Zwecke von Sanktionen sind es denn auch, die die öffentlichen Begründungen durch EU-Institutionen und Politiker prägen.<sup>15</sup> Doch vom Anspruch her zielen EU-Sanktionen auf eine Politikänderung bei gleichzeitiger Minimierung der unerwünschten Folgen für jene, die nicht verantwortlich für das sanktionierte Verhalten sind.

Dies ist Grund zu fragen: Was kann die Forschung der Politik an Erkenntnissen für die Ausgestaltung einer strategisch reflektierten Sanktionspolitik anbieten, die politisch möglichst wirksam ist und die unbeabsichtigten negativen Wirkungen von Sanktionen möglichst gering hält? Denn Wirtschaftssanktionen – und das gilt auch für manche gezielte Sanktionen – können in beträchtlichem Umfang men-

<sup>8</sup> Ebd., S. 8.

<sup>9</sup> Siehe Erica S. Moret, »Humanitarian Impacts of Economic Sanctions on Iran and Syria«, in: *European Security*, 24 (2015) 1, S. 120–140.

<sup>10</sup> Siehe Yuliya Miadzvetskaya / Celia Challet, »Are EU Restrictive Measures Really Targeted, Temporary and Preventive? The Case of Belarus«, in: *Europe and the World: A Law Review* (online), 6 (2022) 1, doi: 10.14324/111.444.ewlj.2022.03.

<sup>11</sup> Siehe Niklas Helwig / Juha Jokela / Clara Portela (Hg.), *Sharpening EU Sanctions Policy for a Geopolitical Era*, Helsinki 2020 (Prime Minister's Office, Publications of the Government's Analysis, Assessment and Research Activities), S. 43; Clara Portela / Kim B. Olsen, *Implementation and Monitoring of the EU Sanctions' Regimes, Including Recommendations to Reinforce the EU's Capacities to Implement and Monitor Sanctions*, Brüssel: European Parliament, Oktober 2023 (Study Requested by the AFET Committee), S. 39f.

<sup>12</sup> Zu diesen Problemen siehe United States Government Accountability Office, *Economic Sanctions: Agencies Assess Impacts on Targets, and Studies Suggest Several Factors Contribute to Sanctions' Effectiveness*, Washington, D.C., Oktober 2019, S. 13f., 18ff. Auch in den USA, die in der westlichen Sanktionspolitik die Führungsrolle hat, sind die zuständigen Stellen im Außen-, Finanz- und Handelsministerium nicht angewiesen einzuschätzen, wie effektiv Sanktionen mit Blick auf die angestrebten politischen Ziele sind. Beurteilt werden nur die wirtschaftlichen Wirkungen. Es gibt in der US-Administration keinen institutionalisierten Mechanismus zur Bewertung der politischen Wirksamkeit von Sanktionen, siehe International Crisis Group, *Sanctions, Peacemaking and Reform: Recommendations for U.S. Policymakers*, Brüssel, 28.8.2023, S. 31f.

<sup>13</sup> Siehe Lee Jones, *Societies under Siege: Exploring How International Sanctions (Do Not) Work*, Oxford/New York: Oxford University Press, 2015, S. 185–190.

<sup>14</sup> Dieser Begriff findet sich bei 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 (412).

<sup>15</sup> Siehe Elin Hellquist, »Ostracism and the EU's Contradictory Approach to Sanctions at Home and Abroad«, in: *Contemporary Politics*, 25 (2019) 4, S. 393–418.

schenrechtlich bedenkliche Folgen mit sich bringen, mitunter sind auch ihre politischen Effekte eher kontraproduktiv.<sup>16</sup> Sicher: Die Ergebnisse der Sanktionsforschung sind vielfach mehrdeutig, interpretationsoffen, kontrovers und vorläufig. Doch können sie für die Politik von Nutzen sein, insofern sie gängige Annahmen in Frage stellen oder Anhaltspunkte liefern, an denen sich politische Entscheidungsträger orientieren können.

Die Bestandsaufnahme der Sanktionsforschung und ihrer Erträge erfolgt in drei Schritten. *Erstens*: Was wissen wir über die Wirkungen und die Wirksamkeit von Sanktionen (Empirie)? *Zweitens*: Welches sind die Wirkungsmechanismen (Theorie)? *Drittens*: Wie lassen sich Sanktionen politisch wirkungsvoll einsetzen (Strategie)?<sup>17</sup>

**16** Als Überblick über die Forschung zu den Konsequenzen von Sanktionen siehe Özgür Özdamar/Evgeniia Shahin, »Consequences of Economic Sanctions: The State of the Art and Paths Forward«, in: *International Studies Review*, 23 (Dezember 2021) 4, S. 1646 – 1671; Susan H. Allen et al., »The Consequences of Economic Sanctions«, in: *International Studies Perspectives*, 21 (November 2020) 4, S. 456 – 464; Sascha Lohmann, »Sanktionen in den internationalen Beziehungen. Werdegang, Wirkung, Wirksamkeit und Wissensstand«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 31.8.2018; Daniel W. Drezner, »Global Economic Sanctions«, in: *Annual Review of Political Science*, 27 (2024) 1, S. 1.1 – 1.16 (Review in Advance first posted online on November 27, 2023), doi: 10.1146/annurev-polisci-041322-032240; Christian von Soest, *Sanktionen. Mächtige Waffe oder hilfloses Manöver?*, Frankfurt a. M.: Frankfurter Allgemeine Buch, 2023.

**17** Nicht behandelt werden die eher praktischen Fragen der Umsetzung. Dazu siehe Sascha Lohmann/Judith Vorrath (Hg.), *International Sanctions: Improving Implementation through Better Interface Management*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2021 (Working Paper); Sascha Lohmann, *Autonome EU-Finanzsanktionen. Wege zum wirkungsvollen Einsatz*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2021 (SWP-Studie 25/2021). Auch auf Waffenembargos, die einer anderen Logik als Wirtschaftssanktionen folgen, auch wenn sie oft zusammen verhängt werden, wird nicht eingegangen, siehe Judith Vorrath, *UN-Waffenembargos auf dem Prüfstand: Hindernisse und Optionen für einen effektiven Beitrag zur Konfliktlösung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2024 (SWP-Studie 6/2024), doi: 10.18449/2024S06. Ebenfalls keine Berücksichtigung finden die Aussetzung und die Konditionierung der Entwicklungszusammenarbeit, was in der Sanktionsforschung nur ein Randthema ist; siehe dazu Clara Portela/Juan S. Mora-Sanguinetti, »Sanctions Effectiveness, Development and Regime Type. Are Aid Suspensions and Economic Sanctions Alike?«, in: *World Development*, 172 (2023), doi: 10.1016/j.worlddev.2023.106370.

# Empirie: Wirkungen und Wirksamkeit – eine Bilanz

Der Begriff *Sanktion* wird in der wissenschaftlichen Literatur nicht einheitlich gebraucht. Internationale Sanktionen setzen normale zwischenstaatliche Interaktionen in bestimmten Bereichen aus. Ihr vorrangiger Zweck ist es, im Rahmen dieser Interaktionen ein bestimmtes Verhalten zu verändern. Häufig sind, gerade bei VN-Sanktionen, seit längerem auch nichtstaatliche Gewaltakteure Adressaten von Sanktionen.<sup>18</sup>

Die einschlägige Forschung ist stark auf Wirtschaftssanktionen ausgerichtet. Diese werden in der Literatur überwiegend als Maßnahmen definiert, mit denen normale ökonomische Transaktionen eingestellt oder Ressourcen zurückgehalten werden.<sup>19</sup> 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 Finanzdienstleistungen (etwa die Abwicklung grenzüberschreitender Zahlungen) und den Zugang zu Kapital behindern. Je nach Reichweite lassen sich Sanktionen danach unterscheiden, ob sie umfassend angelegt sind und auf die Unterbindung jeglicher wirtschaftlicher Austauschbeziehungen zielen, ob sie sektoral auf wirtschaftliche Schlüsselbereiche gerichtet sind oder ob sie bestimmte Akteure und Unternehmen treffen sollen. 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.

Exportkontrollen für Rüstungsgüter und kommerzielle Technologien mit potentiell militärischer Anwendung (Dual-Use) werden in der Diskussion über Sanktionen oft vernachlässigt, da sie weniger ins Auge fallen und auch nicht politisches Verhalten verändern, sondern militärische Fähigkeiten begrenzen oder reduzieren sollen. Ihr Nutzen wird kontrovers beurteilt. Generell lässt sich jedoch sagen: Ausführbeschränkungen 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.<sup>20</sup>

Embargos und Blockaden sind zwar ein althergebrachtes Zwangsmittel zwischen Staaten; doch nach dem Ersten Weltkrieg wurde die »wirtschaftliche Waffe«, wie es damals hieß, zu einem Instrument, mit dem sich die Erwartung verband, dass sich mit seiner Hilfe der zwischenstaatliche Frieden ohne den Einsatz militärischer Gewalt sichern lassen würde. Wirtschaftliche Kriegführung, die im Ersten Weltkrieg zu Hunderttausenden an Opfern unter der Zivilbevölkerung geführt hatte, sollte nun zu dem wichtigsten Mittel der Friedenssicherung werden. Die Bevölkerung würde, so das Kalkül, den Herrschenden Einhalt gebieten, wenn dieses, wie Woodrow Wilson

**18** Zur Definition siehe etwa Arne Tostensen/Beate Bull, »Are Smart Sanctions Feasible?«, in: *World Politics*, 54 (April 2002) 3, S. 373–403.

**19** 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); Bruce W. Jentleson, *Sanctions: What Everyone Needs to Know*, Oxford/New York: Oxford University Press, 2022, S. 10f.

**20** Als umfassende Studie zu den Exportkontrollen während des Ost-West-Konflikts siehe Michael Mastanduno, *Economic Containment: CoCom and the Politics of East-West Trade*, Ithaca/London: Cornell University Press, 1992.

es ausdrückte, »economic, peaceful, silent, deadly remedy« zum Einsatz käme.<sup>21</sup>

## Kontroversen und konzeptionelle Klärungen

Die Frage, ob Wirtschaftssanktionen wirken, ob ihre ökonomischen Auswirkungen sich in politische Ergebnisse umsetzen, wird seit den Zeiten des Völkerbunds immer wieder gestellt und debattiert. Vor dem Hintergrund des Versagens der begrenzten Sanktionen, die der Völkerbund 1935 gegen Italien verhängt hatte, und der Erfahrungen mit den vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) im Jahr 1966 beschlossenen Strafmaßnahmen gegen Rhodesien lautete die lange vorherrschende Einschätzung, Wirtschaftssanktionen seien weithin politisch unwirksam. Skeptiker verweisen auf die Kooperationsprobleme, die sich aufgrund unterschiedlicher Interessen von Staaten ergeben, und bestreiten weitgehend, dass die mit Sanktionen angestrebten politischen Ziele zu erreichen sind.<sup>22</sup> In den 1990er Jahren, als Sanktionen in einer bis dahin unbekanntenen Häufigkeit zum Einsatz kamen, entbrannte in der Forschung jedoch eine rege Debatte über den Nutzen solcher restriktiven Maßnahmen.<sup>23</sup>

Vertreter einer weniger pessimistischen Beurteilung von Wirtschaftssanktionen schätzten deren Erfolgsaussichten und Wirksamkeit differenzierter ein. *Erstens* müssen kollektive Sanktionen ihrer Ansicht nach keineswegs am Koordinationsproblem scheitern. Ein führungskompetenter Staat, der Macht und Überzeugungskraft verbinden kann und wirtschaftliche Kosten zu tragen bereit ist, ermögliche im Verbund mit internationalen Institutionen, die das Vorgehen unterstützen, sehr wohl die Organisation kollektiver Sanktionen. *Zweitens* sei die Wirkung an den vielfältigen Zielen zu messen, die Staaten mit Sanktionen tatsächlich verfolgen.<sup>24</sup> 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 bis hin zum Regimewechsel in einem Staat.<sup>25</sup>

Die erste Funktion – Bestrafung – hat, sowohl expressive als auch instrumentelle Funktionen.<sup>26</sup> Zum einen kommt in der Bestrafung eine moralische Verurteilung zum Ausdruck; zum anderen geht es um die Durchsetzung bestimmter Zwecke. Das ist einmal die Abschreckung, sei es, um das bestrafte Land oder bestrafte nichtstaatliche Akteure von einer Fortset-

21 Siehe Nicholas Mulder, *The Economic Weapon: The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War*, New Haven/London: Yale University Press, 2022.

22 Zur traditionellen Sicht siehe Klaus Knorr, *The Power of Nations. The Political Economy of International Relations*, New York: Basic Books, 1975, S. 134–165; Galtung, »On the Effects of International Economic Sanctions« [wie Fn. 14]; Margaret P. Doxey, *International Sanctions in Contemporary Perspective*, New York: St. Martin's Press, 1987.

23 Als Beiträge sind zu nennen: David Cortright/George A. Lopez, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*, 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; Hossein G. Askari u.a., *Economic Sanctions: Examining Their Philosophy and Efficacy*, Westport/London: Praeger, 2003; Neta C. Crawford/Audie Klotz (Hg.), *How Sanctions Work: Lessons from South Africa*, Basingstoke: MacMillan Press, 1999; 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.

24 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; Hanns W. Maull, »Wirtschaftssanktionen als Instrument der Außenpolitik«, in: Werner Link/Eberhard Schütt-Wetschky/Gesine Schwan (Hg.), *Jahrbuch für Politik*, 1 (1991) 2, S. 341–367.

25 Siehe 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); zu den mannigfaltigen Zielen siehe auch Lee Jones/Clara Portela, »Evaluating the Success of International Sanctions: A New Research Agenda«, in: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (September 2020) 125, S. 39–60; Clara Portela, »The Evaluation of Sanctions Efficacy«, in: Ksenia Kirkham (Hg.), *The Routledge Handbook of the Political Economy of Sanctions*, London/New York: Routledge 2023, S. 13–24.

26 Zur grundsätzlichen Unterscheidung und ausführlichen Diskussion von expressiver und instrumenteller Rationalität in der Sanktionspolitik siehe Sascha Lohmann, *International Sanctions as Social Action: Understanding the Use of Unilateral U.S. Sanctions against Iran, 1979–2013*, Inauguraldissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Philosophie, Johann-Wolfgang-Goethe Universität zu Frankfurt am Main, 2017.

zung ihres Handelns oder einem ähnlichen Vergehen abzuhalten, sei es, um anderen potentiellen Tätern die Kosten ihres Verhaltens vor Augen zu führen. Zudem dient die Bestrafung als Zwangsinstrument, mit dem ein Täter an seinem Tun gehindert werden soll. Wie auch im Falle von Strafen in einem Rechtssystem oder im Falle der nuklearen Abschreckung lässt sich die abschreckende Wirkung nie genau bestimmen. Selbst wenn ein sanktionierter Staat sich in der Folge der beanstandeten Handlungen enthält, muss das keine Wirkung der Sanktionen sein, sondern lässt sich dies möglicherweise auf andere Gründe zurückführen. Feststellen lassen sich allenfalls die Fälle, in denen die abschreckende Wirkung sich nicht einstellte und Staaten das sanktionierte Verhalten wiederholten. Da Abschreckung in ihrer Logik von einem Kosten-Nutzen-Vergleich abhängt, kann für die abschreckende Wirkung auch auf andere Staaten lediglich plausibel postuliert werden, dass Sanktionen dann am ehesten wirken, wenn sie einen großen wirtschaftlichen Schaden hervorrufen.<sup>27</sup> In eine einigermaßen verlässliche empirische Bewertung des Nutzens von Sanktionen in der internationalen Politik lässt sich die Abschreckungsfunktion nicht aufnehmen.

### **In der Forschung besteht inzwischen Einigkeit darin, dass die Leistungsfähigkeit von Sanktionen differenziert zu beurteilen ist.**

Einigkeit in der Forschung besteht inzwischen darin, dass die Leistungsfähigkeit von Sanktionen differenziert zu beurteilen ist.<sup>28</sup> Sanktionen können beträchtliche Wirkung entfalten, indem sie wirtschaftliche und politische Kosten im sanktionierten Land verursachen. Dazu gehören nicht nur die im Hinblick auf die Sanktionsziele beabsichtigten Folgen, sondern auch unbeabsichtigte: kontraproduktive Wirkungen,

**27** Siehe James M. Lindsay, »Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-Examination«, in: *International Studies Quarterly*, 30 (März 1986) 1, S. 153 – 173 (162ff), der in seiner Untersuchung von 19 Sanktionsfällen trotz aller Schwierigkeiten die Abschreckungswirkung zu bewerten sucht. Sanktionen werden dann in ihrer Abschreckungswirkung als Fehlschlag gewertet, wenn der abzuschreckende Staat dennoch die sanktionierte Politik betreibt und sie keinen großen wirtschaftlichen Schaden hervorgerufen haben.

**28** Zum Folgenden siehe Meghan L. O’Sullivan, *Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003, S. 27ff.

wenn etwa menschenrechtlich begründete Strafmaßnahmen zu einer Verschlechterung der Menschenrechtssituation im Zielland führen; negative humanitäre Folgen; abträgliche Konsequenzen für Drittstaaten; Kosten für das sanktionierende Land. Sanktionen haben vielfältige Effekte, aber das heißt noch nicht, dass die mit ihnen verbundenen Ziele erreicht werden und sie insoweit erfolgreich sind. *Wirkungen* und politische *Wirksamkeit (Effektivität)* sind daher zu unterscheiden und bei einer Bewertung ihres *Nutzens* zu berücksichtigen. 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.<sup>29</sup> Hier liegt es politisch nahe zu sagen: was denn sonst, wenn nicht Sanktionen? Sanktionen ohne plausible Erfolgsaussichten mögen die am wenigsten schlechte Option sein, zu einer guten werden sie dadurch jedoch nicht zwangsläufig.<sup>30</sup>

### **Wirksamkeit: Probleme und Erträge der Forschung**

Im Folgenden wird der Blick auf den Stand der (quantitativen) Forschung zur politischen Wirksamkeit von Sanktionen geworfen. Quantitativ ausgerichtete, auf statistischen Daten basierende Forschung, die einem neopositivistischen Wissenschaftsverständnis folgt, untersucht die (durchschnittlichen) Auswirkungen bestimmter Ursachen auf eine Vielzahl von Fällen. Sie stützt sich auf einen »korrelationalen Ansatz« der Kausalität; ihr Fokus liegt auf dem durchschnittlichen kausalen Effekt in einer Gruppe zahlreicher Fälle – und damit auf der Wahrscheinlichkeit einer Wirkung.<sup>31</sup>

**29** Baldwin, »The Sanctions Debate« [wie Fn. 23]; ders., »Success and Failure in Foreign Policy«, in: *Annual Review of Political Science*, 3 (2000), S. 167 – 182.

**30** Siehe Bruce W. Jentleson, *Sanctions: What Everyone Needs to Know*, Oxford/New York: Oxford University Press, 2022, S. 23ff. – Ein Autor hat das Kriterium einer »morally valuable effectiveness« vorgeschlagen, in der die menschenrechtlichen Auswirkungen integraler Teil der Effektivitätsbewertung sein sollten, James Pattison, *The Alternatives to War: From Sanctions to Nonviolence*, Oxford/New York: Oxford University Press, 2018, S. 56.

**31** Siehe James Mahoney / Gary Goertz, »A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research«, in: *Political Analysis*, 14 (2006) 3, S. 227 – 249.

Die wirtschaftswissenschaftliche Forschung tendiert dazu, sich auf die wirtschaftlichen Wirkungen von Sanktionen zu konzentrieren, nicht aber auf die politische Wirksamkeit.<sup>32</sup> Wirtschaftswissenschaftler definieren die Wirksamkeit von Sanktionen im Sinne der negativen wirtschaftlichen Auswirkungen auf das Zielland, Politikwissenschaftler verstehen Effektivität dagegen im Sinne des Erreichens der mit den Sanktionen verfolgten Ziele. Aus der Perspektive der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung ergibt sich folgender Befund: Erstens haben Sanktionen beträchtliche negative Wirkungen auf Unternehmen und Sektoren im Zielland. Zweitens haben sie erhebliche negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Ziellands. Drittens können diese Wirkungen von langer Dauer sein. Viertens schließlich unterscheiden sich die Wirkungen im Zielland nach der Art der Sanktionen. Die stärkste negative Auswirkung auf das Wirtschaftswachstum, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, haben Handelssanktionen. Geringer ist dieser Effekt bei »smarten« Sanktionen. Höhere wirtschaftliche Kosten scheinen ceteris paribus mit einer größeren Erfolgswahrscheinlichkeit einherzugehen.<sup>33</sup> Es gibt jedoch keine »belastbare Evidenz für einen eindeutigen kausalen Zusammenhang zwischen den wirtschaftlichen Kosten und dem politischen Erfolg von Sanktionen«.<sup>34</sup>

Die quantitative Forschung stützt sich auf eine Reihe von Datenbasen. Diese – und das ist die erste einer Reihe notwendiger Vorbemerkungen – unterscheiden sich im Hinblick auf die Definition dessen, was als eine Sanktion gilt und wie der Erfolg zu bewerten ist. Nicht nur die älteste, zweimal in einer

erweiterten Neuauflage erschienene Zusammenstellung von Hufbauer et al. ist auf zwischenstaatliche Sanktionen beschränkt.<sup>35</sup> Der Trend zu gezielten Sanktionen gegen einzelne staatliche und nichtstaatliche Akteure, der sich seit Ende der 1990er Jahre abzeichnet, spiegelt sich in den meisten Datensammlungen nicht angemessen wider.<sup>36</sup> Sanktionen im 21. Jahrhundert sind im Vergleich zu denen im letzten Jahrhundert ihrem Ansatz und Anspruch nach eher zielgenau; es sind oft eher Finanz- als umfassende Handelssanktionen. Insofern ist die Frage berechtigt, wie aussagekräftig die Forschung zu den früheren Sanktionen ist.<sup>37</sup> Andererseits gibt es, wie später gezeigt wird, längst eine Tendenz hin zu umfassenden Handelssanktionen, und Finanzsanktionen haben beträchtliche breitere wirtschaftliche Wirkungen.

Zweitens ist damit zu rechnen, dass empirische Studien, die nur den Erfolg oder Misserfolg tatsächlich verhängter Sanktionen untersuchen, einer Selektionsverzerrung unterliegen. Spieltheoretisch lässt sich 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 müssen ja tatsächlich nur verhängt werden, wenn die Drohung damit keine Wirkung zeitigt.<sup>38</sup> Umgekehrt kann es rational sein, wenn Staaten um ihrer Glaubwürdigkeit willen Sanktionen gegen »starke«, unnachgiebige Staaten selbst dann verhängen, wenn ihr Erfolg keineswegs wahrscheinlich ist. Aus diesen Gründen vermittelt die

32 Siehe Gabriel Felbermayr/T. Clifton Morgan/Constantinos Syropoulos/Yoto V. Yotov, »Understanding Economic Sanctions: Interdisciplinary Perspectives on Theory and Evidence«, in: *European Economic Review*, 135 (Juni 2021), 103720, S. 1–15 (online).

33 Siehe T. Clifton Morgan/Constantinos Syropoulos/Yoto V. Yotov, »Economic Sanctions: Evolution, Consequences, and Challenges«, in: *Journal of Economic Perspectives*, 37 (Winter 2023) 1, S. 3–30 (12f); Ohyun Kwon/Constantinos Syropoulos/Yoto V. Yotov, *Do Sanctions Affect Growth?*, München: Munich Society for the Promotion of Economic Research, Juni 2022 (CESifo Working Paper); Constantinos Syropoulos/Yoto V. Yotov, »Reflections on the Impact of Economic Sanctions«, in: *econpolForum*, 24 (Mai 2023) 3, S. 10–14.

34 Morgan/Syropoulos/Yotov, »Economic Sanctions« [wie Fn. 33], S. 21 (»robust evidence for a clear causal link between economic costs and the political success of sanctions«).

35 Gary Clyde Hufbauer/Jeffrey J. Schott/Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, 2. Aufl., Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 1990 (1. Aufl. 1985); Gary Clyde Hufbauer/Jeffrey J. Schott/Kimberly Ann Elliott/Barbara Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 3. Aufl. 2007.

36 Siehe Clara Portela/Andrea Charron, »The Evolution of Databases in the Age of Targeted Sanctions«, in: *International Studies Review*, 25 (2023) 1.

37 Siehe Bryan R. Early/Menevis Cilizoglu, »Economic Sanctions in Flux: Enduring Challenges, New Policies, and Defining the Future Research Agenda«, in: *International Studies Perspectives*, 21 (2020) 4, S. 438–477.

38 Als Überblick siehe T. Clifton Morgan et al., »The Threat and Imposition of Sanctions«, in: *International Studies Perspectives*, 21 (2020) 4, S. 443–448.

empirische Bilanz tatsächlich verhängter Sanktionen ein ungenaues Bild von deren Wirksamkeit.<sup>39</sup>

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. Wenn sich beweisen ließe, die Androhung von Sanktionen, die ja nicht unbedingt öffentlich erfolgen muss, erbringe vielfach Erfolge, dann hätte dies Konsequenzen für die Bewertung dieses außenpolitischen Instruments. 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.<sup>40</sup> 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.

### Die meisten Fälle von Sanktionen entziehen sich einer einfachen Kategorisierung als Erfolg oder Misserfolg.

Drittens hängt die Bewertung auch davon ab, inwieweit man Sanktionen als ein Element einer komplexen Kausalkette ansieht und mit welchem zeitlichen Abstand man auf sie blickt. Lange galten das Embargo gegen *Rhodesien*, das der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 1966 verhängt hatte und das bis Dezember 1979 in Kraft blieb, 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 Zimbabwes im April 1980 erreicht worden war. Die Wirtschaftssanktionen wurden allenfalls als »zweitrangiger Faktor« bewertet.<sup>41</sup> 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,<sup>42</sup> die Frage aus, in welchem Maße gerade die Sanktionen zur Stärkung des gewaltsamen Widerstands gegen die rhodesische Führung beitrugen: Denn sie verliehen der Opposition Legitimation, gaben aufgrund ihrer wirtschaftlichen Effekte, die in der Tat vor allem die afrikanische Bevölkerung betrafen (bzw. auf sie umgeleitet wurden), dem bewaffneten Kampf Auftrieb und verringerten die Fähigkeit der weißen Minderheit, die wachsenden Lasten des Bürgerkriegs zu tragen. Auch im Hinblick auf die Rolle Südafrikas wäre die folgende Hypothese zumindest zu prüfen: 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. 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.

Viertens wird in vielen quantitativen Studien zu den Wirkungen und Nebenwirkungen von Sanktionen ein Problem methodisch nicht ausreichend reflektiert: nämlich, dass sich aus der Korrelation von Sanktionen und einem geringeren Wirtschaftswachstum, der Verschlechterung der Menschenrechtssituation oder einer Verringerung der Lebenserwartung nicht ohne weiteres auf eine kausale Beziehung schließen lässt. Der Befund, dass Sanktionen mit einer geringeren Wirtschaftsleistung des sanktionierten Landes einhergehen, ließe sich auch so interpretieren, dass wirtschaftlich schwächelnde Staaten mit größerer Wahrscheinlichkeit eine anstößige Politik betreiben, die sanktioniert wird. Oft werden restriktive Maßnahmen gegen Länder verhängt, die politisch und gesellschaft-

39 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.

40 Siehe Daniel W. Drezner, »The Hidden Hand of Economic Coercion«, in: *International Organization*, 57 (2003) 3, S. 643–659.

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

42 Zum Folgenden siehe Baldwin, *Economic Statecraft* [wie Fn. 24], S. 189–204.

lich instabil sind und deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auch ohne Sanktionen vielleicht mager gewesen wäre. Sanktionen und geringeres Wirtschaftswachstum mögen zwar korrelieren, doch heißt das nicht zwingend, dass Erstere die Ursache für Letzteres sind. Mittlerweile gibt es zwar Ansätze, dieses Problem – im Fachjargon Endogenität – im Sinne quasi-experimenteller Methoden in Angriff zu nehmen.<sup>43</sup> Eine neuere Studie geht es in zweifacher Weise an: Zum einen werden ökonomische Trends bereits vor Verhängung von Sanktionen in den Blick genommen. Zum anderen wird die wirtschaftliche Entwicklung in sanktionierten Staaten mit der in Staaten verglichen, gegen die Sanktionen angedroht, aber nicht verhängt wurden – dies unter der Annahme, die soziale, politische und wirtschaftliche Konstellation in diesen beiden Gruppen ähnele sich, und im Sinne einer kontrafaktischen Argumentation (»was wäre gewesen, wenn es keine Sanktionen gegeben hätte«) lasse sich so auf einen möglichen kausalen Effekt schließen. Die Autoren einer Studie, die nach diesem Ansatz vorgehen, kommen zu dem Ergebnis, Sanktionen hätten einen »signifikanten Effekt« auf das Wachstum des Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts. Das gelte insbesondere für US-Sanktionen mit ihrer extraterritorialen Reichweite. Die Autoren stellen fest, dass ihre Befunde als kausale Folgen von Sanktionen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes interpretiert werden können.<sup>44</sup>

Da Sanktionen sich selten, wenn überhaupt, als direkte, alleinige Ursache bestimmter beobachtbarer Wirkungen identifizieren lassen, sind empirisch-quantitative Untersuchungen über ihren Erfolg mit einiger Vorsicht zu betrachten. Die älteste umfassende, bis heute die Diskussion prägende Studie mit dem Titel *Economic Sanctions Reconsidered* erschien erst-

mals 1985, dann 1990 und zuletzt 2007 in erweiterten Auflagen. In der letzten Ausgabe werden insgesamt 174 Sanktionsfälle vom Ersten Weltkrieg bis 2006 analysiert.<sup>45</sup>

### **Empirisch-quantitative Untersuchungen über den Erfolg von Sanktionen sind mit einiger Vorsicht zu betrachten.**

Die Untersuchung zeichnet ein differenziertes Bild der Effektivität von Wirtschaftssanktionen, verstanden als staatlich angeordnete Unterbrechung normaler wirtschaftlicher Transaktionen mit dem Ziel, Politikänderungen zu erzwingen: In gut einem Drittel aller untersuchten Fälle – und das ist der Gesamtbefund, an dem sich von der zweiten zur dritten Auflage der Studie nichts geändert hat – zeigten wirtschaftliche Sanktionen Wirkung, gemessen an den gesteckten direkten Zielen. Das heißt: Sie trugen dazu bei, die verfolgten außenpolitischen Ziele mindestens teilweise zu erreichen.<sup>46</sup> Die Erfolgsrate variiert jedoch beträchtlich je nach den verfolgten Zielen – und hier unterscheiden sich die Ergebnisse und auch die Klassifizierung in den beiden Auflagen etwas. Nach

<sup>45</sup> Hufbauer et al., *Economic Sanctions Reconsidered* [wie Fn. 35]. – In der dritten Auflage gibt es einige Veränderungen bei Methodologie und Fallauswahl, die – wie kritisch angemerkt wurde – nicht deutlich gemacht wurden, aber zu einer gewissen Verzerrung bei der Erfolgseinschätzung mancher Sanktionen führen könnten, siehe Peter A.G. van Bergeijk/Muhammad Shahadat Hossain Siddiquee, »Methodological Change and Bias in Economic Sanction Reconsidered«, *International Interactions* (online), 6.9.2017, doi: 10.1080/03050629.2017.1373351.

<sup>46</sup> Bei der Einschätzung der Wirksamkeit der Sanktionen stützt sich die Studie von Hufbauer et al. 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 methodischen Probleme nicht ausräumt, die am Beispiel der Sanktionen gegen Rhodesien illustriert wurden. 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 (glatte 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.

<sup>43</sup> Siehe Francisco Rodríguez, *Estimating Causal Effects of Sanctions Impacts: What Role for Country-level Studies?*, München: Munich Personal RePEc Archive (MPRA), 23.5.2023, <<https://mpra.ub.uni-muenchen.de/117423/1.pdf>>.

<sup>44</sup> Jerg Gutman/Matthias Neuenkirch/Florian Neumeier, *The Economic Effects of International Sanctions: An Event Study*, Trier: Universität Trier, Fachbereich IV – Volkswirtschaftslehre, 2021 (Research Papers in Economics, Nr. 3/21); als weitere Studie, die das Problem der Endogenität methodisch reflektiert angeht und zu dem Ergebnis kommt, dass Sanktionen signifikante Auswirkungen auf das wirtschaftliche Wachstum haben, siehe Matthias Neuenkirch/Florian Neumeier, »The Impact of UN and US Economic Sanctions on GDP Growth«, in: *European Journal of Political Economy*, 40 (2015), S. 110–125.

der Untersuchung von 2007 lässt sich, wenn die politischen Ziele eher bescheiden waren und es zum Beispiel »nur« um die Freilassung politischer Gefangener ging, in der Hälfte der Fälle (51%) von Erfolg sprechen. Die Erfolgsquote lag bei 31 Prozent in der Kategorie »Regimewandel und Demokratisierung«, worunter etwa die Destabilisierung oder die Einleitung von Reformen verstanden wird. Dies ist auch die Erfolgsquote in der Kategorie »Beeinträchtigung« des militärischen Potentials eines Gegners. Mit Sanktionen »militärische Abenteuer« (im Sinne eines »kleineren« Krieges) zu unterbinden gelang in einem Fünftel der Fälle (21%). Die Erfolgsquote in der Restkategorie »other major policy changes« wird mit 20 Prozent beziffert.

Die Autoren ziehen aus den Befunden einige generelle Folgerungen, darunter die folgenden:

- Sanktionen sind erfolgreicher, wenn sie gegen befreundete Staaten und enge Handelspartner verhängt werden.
- Demokratien sind empfänglicher für Sanktionen als Autokratien. Man sollte nicht erwarten, Sanktionen könnten gegen starke, stabile, feindliche Autokratien erfolgreich sein.
- Schnell und mit maximaler Wirkung verhängte Sanktionen sind erfolgversprechender als ein inkrementeller Einsatz.
- Eine größere Zahl von Staaten, die sich an den Sanktionen beteiligen, erhöht nicht notwendigerweise die Erfolgsaussichten.

Wie eine Überprüfung der zweiten Auflage 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 lassen sich – so die Kritik – nur 5 von 115 Fällen als eindeutiger Erfolg von Sanktionen verbuchen.<sup>47</sup> Für die Behauptung, mit

47 Dieser kritischen Analyse zufolge ging es in drei der Fälle, die als Beispiel für den Erfolg restriktiver Maßnahmen angeführt wurden, 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 und schließlich um die fortgesetzte Inhaftierung dreier wegen Mordes an amerikanischen Staatsbürgern Verurteilter in El Salvador im Jahre 1987. In den beiden letzten Fällen sei nicht einmal sicher,

Hilfe von Sanktionen ließen sich bedeutende außenpolitische Ziele erreichen, gebe es keine solide wissenschaftliche Grundlage: So lautete denn auch die kritische Folgerung, die jedoch nicht ohne Widerspruch blieb.<sup>48</sup>

Selbst wenn die Erfolgsbilanz, die die Studie *Economic Sanctions Reconsidered* aufgestellt hat, weniger fragwürdig sein sollte, als die Skeptiker behaupten, bleiben die daraus gezogenen Folgerungen für die Erfolgsbedingungen eines effektiven Einsatzes von Sanktionen problematisch. Sie sind mit derart großen methodischen Problemen behaftet, dass sich daraus keine verlässlichen politischen Handlungsanweisungen für die Anwendung von restriktiven Maßnahmen ableiten lassen. 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, nur zwei politisch relevante Folgerungen seien ohne Wenn und Aber haltbar: 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.<sup>49</sup>

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 Verzicht Südkoreas auf den Kauf einer atomaren Wiederaufbereitungsanlage von Frankreich im Jahre 1976, auf den die USA und Kanada gedrängt hatten, 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).

48 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, »Why Economic Sanctions Still Do Not Work«, in: *International Security*, 23 (Sommer 1998) 1, S. 66–77.

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

## Die Einbeziehung internationaler Institutionen und die Kosten für das Zielland sind Faktoren, die einen Erfolg angedrohter und verhängter Sanktionen begünstigen.

Die vielzitierte Studie von Hufbauer et al., die zum Referenzpunkt der Sanktionsforschung wurde, erfasst fast nur Fälle, in denen Sanktionen tatsächlich verhängt wurden. Dieses Defizit auszugleichen, ist das Ziel einer weiteren Datenbasis: des *Threat and Imposition of Sanctions Data Set*, ursprünglich für die Zeit 1971–2000 zusammengestellt, dann ausgeweitet auf die Jahre 1945–2005.<sup>50</sup> In dem vergrößerten Pool sind 1412 Fälle enthalten, in denen ein oder mehrere Staaten Wirtschaftssanktionen gegen ein anderes Land androhten oder verhängten (und auf diese Daten beziehen sich die folgenden Ausführungen). Im Unterschied zu der Datensammlung von Hufbauer et al. sind auch Sanktionen erfasst, die wegen wirtschaftlicher Fragen verhängt wurden. Ihre Zahl beläuft sich im erweiterten Datenset auf 672, also auf fast die Hälfte. In 845 der 1412 Fälle wurden Sanktionen verhängt, in 567 Fällen angedroht. Das Kriterium Erfolg wird nach drei Kategorien differenziert: Erstens im Sinne eines vollständigen oder partiellen Nachgebens des Ziellands gegenüber den mit den Sanktionen verbundenen Forderungen; zweitens im Sinne einer Verhandlungslösung; drittens wird von Erfolg gesprochen, wenn nach einer Kodierungsskala das sanktionierende Land mehr seiner Ziele durchgesetzt hat als das sanktionierte Land. Unter der Maßgabe der ersten, strikten Definition lag die Erfolgsrate bei 27,2 Prozent aller Fälle und 37,5 Prozent der Fälle, in denen die Datenlage eine abschließende Bewertung möglich gemacht hat. Nimmt man eine Verhandlungslösung als Maßstab (Kategorie 2) steigt die Erfolgsquote auf 40,8 Prozent bzw. 56 Prozent. Nach den Kriterien der dritten Definition von Erfolg lagen die Werte bei 32,2 Prozent bzw. 44 Prozent. Unter den 576 Fällen, in denen Erfolg im Sinne einer Verhandlungslösung zu verzeichnen war, wurde dieser in 262 Fällen bereits nach bloßer Androhung von

50 Siehe T. Clifton Morgan/Navin Bapat/Valentin Krustev, »The Threat and Imposition of Economic Sanctions, 1971–2000«, in: *Conflict Management and Peace Science*, 26 (2009) 1, S. 92–110; T. Clifton Morgan/Navin Bapat/Yoshiharu Kobayashi, »Threat and Imposition of Economic Sanctions 1942–2005: Updating the TIES Dataset«, in: *Conflict Management and Peace Science*, 31 (2014) 5, S. 541–558.

Sanktionen erzielt. Eine Untersuchung auf der Grundlage des Datensets der Jahre 1971–2000 bestätigt, was allgemein in der Forschung angenommen wird: Die Einbeziehung internationaler Institutionen und die Kosten für das Zielland sind Faktoren, die einen Erfolg angedrohter und verhängter Sanktionen begünstigen.<sup>51</sup>

Wie steht es mit den Erfolgsaussichten gezielter Sanktionen, also Sanktionen gegen bestimmte Personen, Firmen, Sektoren oder Regionen eines Landes? Hier sind die Ergebnisse des Targeted Sanctions Consortium (TSC) aufschlussreich. Die Untersuchung des TSC beruht auf einer Datenbasis, die jene gezielten Sanktionen erfasst, die die Vereinten Nationen zwischen 1991 und 2014 gegen 23 Regime verhängt haben, unterteilt in 63 sogenannte Episoden, die sich durch ein neues oder anderes Merkmal des Regimes von anderen unterscheiden (es geht also um verhängte, nicht um angedrohte Sanktionen). Der Untersuchungsansatz unterscheidet drei Funktionen von Sanktionen:<sup>52</sup> Zwang, um Verhalten zu ändern (coercing), Einschränkung eines bestimmten Verhaltens durch Verweigerung notwendiger Ressourcen (constraining) und Stigmatisierung (signalizing/stigmatizing) im Hinblick auf bestimmte Normverletzungen.<sup>53</sup> Nach dieser Analyse waren gezielte Sanktionen insgesamt in 22 Prozent der Fälle effektiv. Hier ist jedoch mit Blick auf die Zwecke zu differenzieren: Verhaltensänderungen ließen sich nur in 10 Prozent der Fälle erzwingen; mit Blick auf die beiden anderen Funktionen lag die Erfolgsquote bei jeweils 27 Prozent. Effektivität wird wie auch schon in der Studie von Hufbauer et al. verstanden als spezifischer Beitrag der Sanktionen zum »policy outcome« (auf die Details und Probleme des Coding muss hier nicht

51 Siehe Navin Bapat/Tobias Heinrich/Yoshiharu Kobayashi/T. Clifton Morgan, »Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensivity Analysis Using New Data«, in: *International Interactions*, 39 (2013) 1, S. 79–98; Dawid Walentek et al., »Success of Economic Sanctions Threats: Coercion, Information and Commitment«, in: *International Interactions*, 47 (2021) 3, S. 417–448.

52 Hierzu und zum Folgenden siehe Thomas J. Biersteker/Marcos Tourinho/Sue E. Eckert, »Thinking about United Nations Targeted Sanctions«, in: Thomas J. Biersteker/Sue E. Eckert/Marcos Tourinho (Hg.), *Targeted Sanctions: The Impact and Effectiveness of United Nations Action*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016, S. 11–37.

53 Im Detail siehe Francesco Giumelli, »The Purposes of Targeted Sanctions«, in: Biersteker/Eckert/Tourinho, *Targeted Sanctions* [wie Fn. 52], S. 38–59.

näher eingegangen werden).<sup>54</sup> Die Effektivität von Signalizing/Stigmatizing wird zum einen daran gemessen, mit welcher Klarheit die Normverletzung artikuliert wird, wegen der ein Akteur sanktioniert wird; zum anderen daran, in welchem Maße er stigmatisiert und isoliert wird. So wird etwa angenommen, die Signalwirkung sei dann gegeben, wenn Unterstützer eines Regimes oder Familienangehörige der Führung mit Sanktionen belegt werden. VN-Sanktionen wurden in den untersuchten Fällen nie ohne den begleitenden Einsatz anderer Instrumente verhängt, wie Verhandlungen, Peacekeeping und militärische Gewalt. Dies macht es konzeptionell schwierig, den spezifischen Beitrag der Sanktionen zum Ergebnis zu gewichten.

Die *Global Sanctions Data Base* umfasst 729 Sanktionsfälle aus dem Zeitraum 1950–2016. Es handelt sich dabei um öffentlich nachvollziehbare Sanktionen multilateraler, plurilateraler und bilateraler Art, jedoch unter Ausschluss lediglich angedrohter Sanktionen. Sanktionen werden als restriktive Maßnahmen verstanden, mit denen auf die Verletzung internationaler Normen geantwortet wird und die darauf zielen, das sanktionierte Land zu einer Politikänderung zu bewegen oder dessen Handeln einzuschränken. Differenziert wird nach dem Sanktionstyp (Handel, Finanzen, Waffen, Militärhilfe, Reisen plus eine Residualkategorie, in der alle übrigen Typen subsumiert werden), den in unterschiedliche Kategorien aufgeteilten politischen Zielen (Politikveränderung, Regimedestabilisierung, Einwirkung auf Territorialkonflikte, Kriegsverhinderung, Kriegsbeendigung, Bekämpfung des Terrorismus, Schutz der Menschenrechte, Schutz der Demokratie und weitere) und dem Erfolgsgrad der Sanktionen. Insgesamt liegt die festgestellte Erfolgsquote von 34 Prozent (meist heißt es im Text: rund 30%) auf dem Niveau früherer Untersuchungen (Hufbauer resp. Morgan).<sup>55</sup>

Ein weiterer neuer Datensatz namens *EUSANCT* erfasst 326 Fälle von Sanktionen, die die EU, die VN und die USA im Zeitraum 1989–2015 entweder angedroht oder verhängt haben. Nicht enthalten sind in dieser Datensammlung Sanktionen, die sich gegen

Handelspraktiken anderer Länder oder gegen Verstöße im Umweltbereich richten. Dabei wird der in der Sanktionsforschung vorherrschenden Auffassung gefolgt, Sanktionen, die politisches Fehlverhalten anderer Staaten zu ahnden beabsichtigen, seien von solchen zu unterscheiden, die im Rahmen wirtschaftlicher Streitigkeiten zum Einsatz kommen. Auch wurden keine Sanktionen aufgenommen, die sich gegen nichtstaatliche Akteure wenden. *EUSANCT* enthält 107 Sanktionsfälle, die in anderen Datensätzen nicht enthalten sind. Erfolgreich in dem Sinne, dass das Zielland ganz oder teilweise den Forderungen nachgekommen ist, waren verhängte Sanktionen in 51 Prozent der Fälle, wenn jene Kriterien herangezogen werden, die im *Threat and Imposition of Sanctions Data Set* angelegt werden. Ist das Erfolgskriterium von Hufbauer et al. (Score von 9 oder höher) die Richtschnur, lassen sich 33 Prozent der Fälle verhängter Sanktionen als Erfolg verbuchen.<sup>56</sup>

Die einschlägige Forschung konzentriert sich stark auf Sanktionen, die gegen staatliche Akteure verhängt werden bzw. gegen Akteure, von denen eine Beeinflussung staatlichen Handelns erwartet wird. Nun wurden in den letzten Jahrzehnten auch nichtstaatliche Akteure mit Sanktionen belegt, etwa terroristische Gruppierungen oder Rebellenorganisationen bzw. deren Anführer oder Unterstützer. Die von den VN zwischen 2000 und 2018 gegen 37 nichtstaatliche Gewaltakteure verhängten Sanktionen dieser Art waren nach einer Untersuchung etwa in einem Viertel der Fälle insofern erfolgreich, als die betroffenen Personen oder Personengruppen den Forderungen der VN zum Teil oder ganz nachkamen, die Sanktionen also ein verändertes Verhalten erzwangen. Im Hinblick auf den Erfolg von Sanktionen, die Fähigkeit dieser Gruppen zu beschränken, ihre anstößigen Aktivitäten fortzusetzen, lag die Erfolgsrate ebenfalls in dieser Größenordnung. Derartige Sanktionen wurden häufig von diplomatischen Vermittlungsinitiativen und/oder Militäroperationen begleitet. Sanktionen, die auf die Erzwingung eines veränderten Verhaltens zielen, haben nach dieser Untersuchung eine größere Aussicht auf Erfolg, wenn sie mit anderen Instrumen-

54 Siehe Thomas J. Biersteker/Marcos Tourinho/Sue E. Eckert, »The Effectiveness of United Nations Targeted Sanctions«, in: Biersteker/Eckert/Tourinho, *Targeted Sanctions* [wie Fn. 52], S. 220–247.

55 Siehe Gabriel Felbermayr et al., *The Global Sanctions Data Base*, Philadelphia, PA: LeBow College of Business, Drexel University, School of Economics, 2020 (Working Paper Series 2/2020), doi: 10.1016/j.euroecorev.2020.103561.

56 Siehe Patrick M. Weber/Gerald Schneider, »Post-Cold War Sanctioning by the EU, the UN, and the US: Introducing the *EUSANCT* Dataset«, in: *Conflict Management and Peace Science*, 39 (Januar 2022) 1, S. 97–114.

ten der Einflussnahme verbunden sind, etwa mit Vermittlungsinitiativen.<sup>57</sup>

### Die Androhung und auch der Einsatz von Wirtschaftssanktionen sind nicht geeignet, die Intensität eines Gewaltkonflikts zu reduzieren.

Zudem gibt es eine Reihe von Analysen, in deren Mittelpunkt die Frage steht, ob und in welchem Maße Sanktionen in bestimmten Konfliktfällen ein brauchbares Instrument sind, um massenhafte Gewalt einzudämmen. Jedenfalls scheinen sich Sanktionen nicht als Mittel zu eignen, das Ausmaß von Genoziden und Politiziden zu begrenzen, die bereits im Gange sind. Das gilt für diplomatische Sanktionen, etwa die Unterbrechung oder Herabstufung der diplomatischen Beziehungen, aber auch für Wirtschaftssanktionen, die weder eine mildernde noch, wie gelegentlich befürchtet, eine verschärfende Wirkung zu haben scheinen.<sup>58</sup>

Die Androhung und auch der Einsatz von Wirtschaftssanktionen sind überdies nicht geeignet, die Intensität eines Konflikts zu reduzieren, nimmt man die Zahl derjenigen als Maßstab, die im Rahmen von Kampfhandlungen getötet werden. Die Androhung von Sanktionen kann dazu führen, dass die Regierungspartei in einem bewaffneten Konflikt die Kampfhandlungen intensiviert, um die Gegenpartei noch vor Verhängung von Sanktionen zu schwächen. Tatsächlich verhängte Wirtschaftssanktionen führen in der Tendenz nicht zu einer Verringerung der Gewalt.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> Siehe Christopher Huber, *Imposing Sanctions on Violent Non-State Actors to Restore International Peace and Security: A Systematic Analysis of the Conditions under which UN Targeted Sanctions Work*, Wiesbaden: Springer VS, 2022, S. 153–162.

<sup>58</sup> Siehe Matthew Krain, »The Effects of Diplomatic Sanctions and Engagement on the Severity of Ongoing Genocides or Politicides«, in: *Journal of Genocide Research*, 16 (2014) 1, S. 25–53; ders., »The Effect of Economic Sanctions on the Severity of Genocides or Politicides«, in: *Journal of Genocide Research*, 19 (2017) 1, S. 88–111.

<sup>59</sup> Was die Gewaltintensität reduzieren kann, sind jedoch Waffenembargos, die die militärischen Fähigkeiten der Regierung eines Landes beschneiden. Das zumindest sind die Ergebnisse einer Untersuchung, bei der interne bewaffnete Konflikte in Afrika in der Zeit von 1989–2005 in den Blick genommen wurden, siehe Lisa Hultman/Dursun Peksen, »Successful or Counterproductive Coercion? The Effect of International Sanctions on Conflict Intensity«, in: *Journal of Conflict Resolution*, 61 (2017) 6, S. 1315–1339.

Was lässt sich mit Blick auf diese Untersuchungen zusammenfassend über die Effektivität von Sanktionen sagen?<sup>60</sup> Sanktionen sind tendenziell politisch wirkungsvoller, wenn sie hohe Kosten im Zielland nach sich ziehen; wenn sie sich gegen Verbündete richten (im Vergleich zu Gegnern); wenn die Ziele eher bescheiden sind und wohl auch wenn es sich um multilaterale Sanktionen unter Beteiligung internationaler Institutionen handelt.<sup>61</sup> Zudem gibt es keinen überzeugenden Beleg, dass gezielte Sanktionen wirksamer sind als »konventionelle« Sanktionen.

### Problematische (Neben)Wirkungen im Blick der Forschung

Lange war die Forschung von der Frage bewegt, unter welchen Bedingungen Sanktionen erfolgreich im Sinne der Ziele sind, die mit ihnen verfolgt werden. Eine andere Frage hat mittlerweile einige Aufmerksamkeit auf sich gezogen: die nach den unbeabsichtigten, den menschenrechtlich bedenklichen, ja mitunter kontraproduktiven Wirkungen von Sanktionen.<sup>62</sup> Umfassende Sanktionen, die die breite Bevölkerung in Mitleidenschaft ziehen, sind zwar seit den Erfahrungen mit den Irak-Sanktionen in den 1990er

<sup>60</sup> Zusammenfassend siehe Dursun Peksen, »When Do Imposed Economic Sanctions Work? A Critical Review of the Sanctions Effectiveness Literature«, in: *Defence and Peace Economics*, 30 (2019) 6, S. 635–647; Amira Jadoon/Dursun Peksen/Taehee Whang, »How Can We Improve Our Understanding of Sanctions Success?«, in: *International Studies Perspectives*, 21 (November 2020) S. 464–471.

<sup>61</sup> Ob unilaterale oder multilaterale Sanktionen effektiver sind, wurde über die Jahre immer wieder diskutiert. Die Befunde auf der Basis der Global Sanctions Data Base sprechen für Letzteres; siehe Morgan/Syropoulos/Yotov, »Economic Sanctions« [wie Fn. 33], S. 20. Zur Diskussion siehe William H. Kaempfer/Anton D. Lowenberg, »Unilateral versus Multilateral Sanctions: A Public Choice Perspective«, in: *International Studies Quarterly*, 43 (März 1999) 1, S. 37–58; Daniel W. Drezner, »Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When Is Cooperation Counterproductive«, in: *International Organization*, 54 (Winter 2000) 1, S. 73–102; Navon Bapat/T. Clifton Morgan, »Multilateral versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data«, in: *International Studies Quarterly*, 53 (Dezember 2009) 4, S. 1075–1094.

<sup>62</sup> Siehe Katharina L. Meissner/Patrick A. Mello, »The Unintended Consequences of UN Sanctions: A Qualitative Comparative Analysis«, in: *Contemporary Security Policy*, 43 (2022) 2, S. 243–273.

Jahren stigmatisiert und im VN-Rahmen delegitimiert. Problematische Wirkungen haben jedoch auch sogenannte »smarte«, zielgenaue Sanktionen, mit denen sich die Erwartung verbindet, »die Wirkung auf verantwortliche Individuen zu maximieren und die Konsequenzen für unschuldige Zivilisten zu minimieren«.<sup>63</sup>

Nach den Untersuchungen des Targeted Sanctions Consortium ließen sich unter den gezielten Sanktionen, die die VN zwischen 1991 und 2014 verhängt haben, in 94 Prozent der Fälle unbeabsichtigte Konsequenzen feststellen, darunter vermehrte Korruption und Kriminalität (58%), die Stärkung autoritärer Herrschaft (35%) und negative humanitäre Folgen (44%).<sup>64</sup> Eine Analyse jener gezielten Sanktionen, die zwischen 1992 und 2008 gegen afrikanische Länder verhängt wurden, bestätigt: Auch bei einem Einsatz feinerer Sanktionsinstrumente ist mit negativen Nebenwirkungen zu rechnen – hier mit der Verschlechterung der Menschenrechtssituation, gemessen am Recht auf körperliche Unversehrtheit (Recht auf Leben, Freiheit von Folter). Gezielte Sanktionen können offenbar Oppositionsgruppen ermutigen, ihre Forderungen mit größerem Nachdruck zu vertreten oder zu erweitern, worauf die Herrschenden mit verschärfter Repression antworten.<sup>65</sup>

**Wer mehr als nur symbolische Sanktionen gegen ein Land verhängt und entsprechend wirtschaftliche Kosten verursacht, zieht die Bevölkerung in Mitleidenschaft.**

Nun beschränken sich keineswegs alle Sanktionsregime, die in den letzten beiden Jahrzehnten ver-

hängt wurden, auf den Einsatz feinziseliertes Zwangsmaßnahmen gegen verantwortliche Entscheidungsträger und sie stützende Gruppen. Zu beobachten ist stattdessen eine Entwicklung hin zu Sanktionen mit einer breiten Wirkung, wie im Falle des Iran, wo sich um die VN-Sanktionen noch härtere Maßnahmen einzelner Staaten legen.<sup>66</sup> Auch bei Syrien und Nordkorea handelt es sich eher um »de facto« umfassende Sanktionsregime.<sup>67</sup> Die von den VN gegen Nordkorea verhängten Sanktionen, mit denen die Denuklearisierung des Landes erzwungen werden soll, haben sich im Laufe der Zeit zu den extensivsten Regelungen seit dem Sanktionsregime gegen Irak unter Saddam Hussein summiert. Es handelt sich faktisch um ein weitreichendes Embargo. Nahezu alle Exporte Nordkoreas sind verboten, die Einfuhr von Erdgas ist untersagt, die von Öl unterliegt Beschränkungen. Die Energiesanktionen führten dazu, dass die Nahrungsmittelproduktion im Lande zurückging und nicht mehr für die Ernährung der gesamten Bevölkerung ausreicht.<sup>68</sup>

Wer mehr als nur symbolische Sanktionen gegen ein Land verhängt und entsprechend wirtschaftliche Kosten verursacht, zieht die Bevölkerung in Mitleidenschaft, wenn etwa die Einfuhr von Lebensmitteln und medizinischen Produkten erschwert wird, weil die Bezahlung in ausländischer Währung nur schwer möglich ist. Sanktionen – und das gilt besonders für die amerikanischen Finanzsanktionen – treiben die Inflation in den betroffenen Ländern auf mehrere Weise an. Banken ziehen sich aus dem Geschäft mit diesen Ländern weitgehend zurück, selbst wenn es um Transaktionen geht, die eigentlich unter humanitären Ausnahmegenehmigungen möglich wären. Firmen kehren auch erlaubten Geschäften mit den sanktionierten Ländern den Rücken, der Aufwand,

63 Francesco Giumelli, »Understanding United Nations Targeted Sanctions: An Empirical Analysis«, in: *International Affairs*, 91 (2015) 6, S. 1351–1368 (S. 1354: »to maximize the impact on responsible individuals and minimize consequences for innocent civilians«). Zur Entwicklung des Konzepts der intelligenten gezielten Sanktionen siehe auch Daniel W. Drezner, »Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice«, in: *International Studies Review*, 13 (2011), S. 96–108.

64 Siehe Mikael Eriksson, »The Unintended Consequences of United Nations Targeted Sanctions«, in: Biersteker/Eckert/Tourinho, *Targeted Sanctions* [wie Fn. 52], S. 190–219.

65 Siehe Cristiane Lucena Carneiro/Laerte Apolinário Jr, »Targeted versus Conventional Sanctions: What Is at Stake for Human Rights?«, in: *International Interactions*, 42 (2016) 4, S. 565–589.

66 Siehe Thomas J. Biersteker/Marcos Tourinho/Sue E. Eckert, »Conclusion«, in: Biersteker/Eckert/Tourinho, *Targeted Sanctions* [wie Fn. 52], S. 265–279 (S. 274: »gradual re-comprehensivization«; S. 217: »coexistence of multiple sanctions regimes and lack of clear coordination among them«).

67 Statement of Dr Erica Moret, House Foreign Affairs Committee, Tom Lantos Human Rights Commission, *Hearing on Considerations on Economic Sanctions*, 4.10.2022 (»de-facto« comprehensive sanctions regimes«), <[https://humanrightscommission.house.gov/sites/evo-subsites/humanrightscommission.house.gov/files/documents/USCongressTestimonyEricaMoret\\_final.pdf](https://humanrightscommission.house.gov/sites/evo-subsites/humanrightscommission.house.gov/files/documents/USCongressTestimonyEricaMoret_final.pdf)>.

68 Siehe Hazel Smith, »The Ethics of United Nations Sanctions on North Korea: Effectiveness, Necessity and Proportionality«, in: *Critical Asian Studies*, 52 (2020) 2, S. 182–203.

Finanzinstitute für die Abwicklung des Handels zu finden, ist im Vergleich zum Ertrag zu hoch. Zudem wollen Unternehmen und Banken nicht das Risiko eingehen, von den USA bestraft zu werden, was zu einer »Übereinhaltung« der US-Sanktionen führt.<sup>69</sup> Bisherige Lieferketten werden unterbrochen. Firmen und Händler, die weiterhin im Geschäft bleiben, können höhere Preise erzielen. Sind diese Länder stark auf die Einfuhr von Nahrungs- und Arzneimitteln angewiesen, dann werden diese für viele in der Bevölkerung kaum oder nicht mehr erschwinglich.<sup>70</sup> Finanzsanktionen – und das macht sie so attraktiv – »verbinden die Zielgerichtetheit intelligenter Sanktionen mit der Kostenwirkung umfassenderer Sanktionen«.<sup>71</sup> Dass Finanzsanktionen humanitäre Notlagen verursachen können, ist auch Befürwortern gezielter Sanktionen bewusst. Der Anspruch ist jedoch, die Ziele mit einem Mindestmaß an notwendigem »Schmerz« zu erreichen.<sup>72</sup>

### Wer Sanktionen verhängt, muss damit rechnen, dass sich die Menschenrechtssituation im Zielland verschlechtert.

Fakt ist: Sanktionen ziehen tendenziell eine Reihe negativer Folgen nach sich.<sup>73</sup> Sie können sich negativ auf die Menschenrechtssituation im Zielland auswirken, weil Regime zu erhöhter Repression greifen.<sup>74</sup> Sie

69 Siehe Bryan R. Early/Timothy M. Peterson, »The Enforcement of U.S. Economic Sanctions and Global De-risking Behavior«, in: *Journal of Conflict Resolution* (online), 22.11.2023, doi: 10.1177/00220027231214748.

70 Siehe Esfandiyar Batmanghelidj/Erica Moret, »The Hidden Toll of Sanctions: Why Washington Must Reckon with the Devastating Inflation Its Policies Cause«, *Foreign Affairs* (online), 17.1.2022.

71 »Financial sanctions combine the targeted nature of smart sanctions with the cost impact of more-comprehensive sanctions. Not surprisingly, US policymakers have embraced them warmly«, Daniel W. Drezner, »Targeted Sanctions in a World of Global Finance«, in: *International Interactions*, 41 (2015) 4, S. 755–764 (759).

72 So Richard Nephew, *The Art of Sanctions: A View from the Field*, New York: Columbia University Press, 2018, S. 12f, 142f.

73 Als Überblick siehe George Herbert, *The Unintended Consequences of Economic Sanctions*, K4D Helpdesk Report, Brighton, UK: Institute of Development Studies, 21.3.2022.

74 Dursun Peksen, »Better or Worse? The Effect of Economic Sanctions on Human Rights«, in: *Journal of Peace Research*, 46 (2009) 1, S. 59–77; Reed M. Wood, »A Hand upon the Throat of the Nation: Economic Sanctions and State Repres-

sion, 1976–2001«, in: *International Studies Quarterly*, 52 (2008) 3, S. 489–513.

75 Siehe Dursun Peksen/A. Cooper Drury, »Coercive or Corrosive: The Negative Impact of Economic Sanctions on Democracy«, in: *International Interactions*, 36 (2010) 3, S. 240–264; Wood, »A Hand upon the Throat of the Nation« [wie Fn. 74].

76 Siehe Christian von Soest/Michael Wahman, »Are Democratic Sanctions Really Counterproductive?«, in: *Democratization*, 22 (2015) 6, S. 957–980.

77 Siehe David Lektzian/Gor Mkrtchian, »The Effect of Sanctions on Economic Freedom«, in: *Social Science Quarterly*, 102 (2021) 6, S. 2776–2794; Le Thanh Ha/Pham Xuan Nam, »An Investigation of Relationship between Global Economic Sanction and Life Expectancy: Do Financial and Institutional System Matter?«, in: *Development Studies Research*, 9 (2022) 1,

können, und das gilt in besonderem Maße für umfassende Sanktionen, mit negativen Auswirkungen auf den demokratischen Zustand eines Landes verbunden sein. Je länger sie in Kraft sind, desto größer ist ihr kumulativer Effekt. Offenbar bieten Sanktionen einem Regime Anreiz und Gelegenheit, seine autoritäre Herrschaft zu festigen und den Handlungsspielraum der Opposition zu beschränken. Wer Sanktionen verhängt, muss damit rechnen, dass sich die Menschenrechtssituation im Zielland verschlechtert und die Regierung ihre Repression verstärkt. Insbesondere umfangreiche Sanktionen bergen das Risiko, dass sich das Maß an politischer Freiheit im Zielland reduziert.<sup>75</sup> Diese kontraproduktive Wirkung ist einer anderen Studie zufolge nicht zu verzeichnen, wenn man jene Fälle in den Blick nimmt, in denen Sanktionen mit dem Ziel der Förderung der Demokratisierung in den Blick genommen werden. Die Untersuchung umfasst Sanktionen, die zwischen 1990 und 2010 von den VN, den USA und der EU gegen autoritäre Staaten verhängt wurden, wobei nicht nur Wirtschaftssanktionen, sondern auch andere Zwangsmaßnahmen wie der Entzug von Auslandshilfe und Waffenembargos einbezogen wurden. Danach sind solche »demokratischen Sanktionen« mit Entwicklungen in Richtung Demokratisierung und einer höheren Wahrscheinlichkeit institutioneller Veränderungen und eines Führungswechsels verbunden.<sup>76</sup>

Zahlreiche Studien zeigen: Sowohl konventionelle als auch gezielte Sanktionen können sich in negativer Weise nicht nur auf die Menschenrechtssituation in einem sanktionierten Land, das Ausmaß an Repression und an staatlicher Kontrolle über die Wirtschaft auswirken, sondern auch auf Armut und Ungleichheit, auf die öffentliche Gesundheit, die Lebenserwartung und die Kindersterblichkeit.<sup>77</sup>

sion, 1976–2001«, in: *International Studies Quarterly*, 52 (2008) 3, S. 489–513.

75 Siehe Dursun Peksen/A. Cooper Drury, »Coercive or Corrosive: The Negative Impact of Economic Sanctions on Democracy«, in: *International Interactions*, 36 (2010) 3, S. 240–264; Wood, »A Hand upon the Throat of the Nation« [wie Fn. 74].

76 Siehe Christian von Soest/Michael Wahman, »Are Democratic Sanctions Really Counterproductive?«, in: *Democratization*, 22 (2015) 6, S. 957–980.

77 Siehe David Lektzian/Gor Mkrtchian, »The Effect of Sanctions on Economic Freedom«, in: *Social Science Quarterly*, 102 (2021) 6, S. 2776–2794; Le Thanh Ha/Pham Xuan Nam, »An Investigation of Relationship between Global Economic Sanction and Life Expectancy: Do Financial and Institutional System Matter?«, in: *Development Studies Research*, 9 (2022) 1,

Sicher: Etliche der Studien, die in den letzten Jahrzehnten erschienen sind, erfüllen nicht die methodischen Voraussetzungen, die mittlerweile für die Identifizierung kausaler Beziehungen gelten. Doch differenzierte Studien, die sanktionierte Staaten mit einer Kontrollgruppe unter bestimmten Aspekten ähnlicher, aber nicht sanktionierter Staaten vergleichen und das Problem der Endogenität berücksichtigen, bestätigen das Gesamtbild eher, als dass sie es korrigieren oder relativieren. An dem Befund, dass Sanktionen vielfach bedenkliche, ja tödliche Wirkungen auf die Bevölkerung sanktionierter Staaten haben, lässt sich nicht rütteln.<sup>78</sup> Wie eine methodisch reflektierte Untersuchung zu 98 Ländern zeigt, die zwischen 1977 und 2012 US-amerikanischen und VN-Sanktionen unterworfen waren, haben sich diese negativ auf die Lebenserwartung in diesen Staaten ausgewirkt, eine Auswirkung, von der besonders Frauen betroffen waren.<sup>79</sup> Und eine quantitative Untersuchung von US-Sanktionen (unilaterale plus US-initiierte VN-Sanktionen) gegen 148 Staaten in den Jahren 1971–2015 kommt zu dem Ergebnis, Sanktionen – und gerade auch menschenrechtlich begründete – führten zu einer Verschlechterung der

Lage der Bevölkerung in den betroffenen Ländern, gemessen am »Freedom of Misery Index«, der wirtschaftliche, menschenrechtliche und gesundheitliche Indikatoren einbezieht. Das Dilemma, das sich gerade mit Blick auf menschenrechtlich begründete Sanktionen aus diesem Befund ergibt, ist offenkundig: Sollen möglichst wirksame Sanktionen verhängt werden, müssen diese für den Adressaten kostspielig sein. Aber von den Kosten ist die Bevölkerung betroffen, in deren Interesse die Sanktionen auferlegt werden.<sup>80</sup>

Sanktionen mögen die am wenigsten schlechte Option sein, die Entscheidungsträgern zur Verfügung steht. Doch eine gute sind sie nicht per se. Auch vom Anspruch her zielgenaue Sanktionen bleiben wegen ihrer möglichen negativen Nebenwirkungen und ihrer vielfach geringen Wirksamkeit problematisch.<sup>81</sup>

S. 48–66; Susan Hannah Allen/David J. Lektzian, »Economic Sanctions: A Blunt Instrument?«, in: *Journal of Peace Research*, 50 (2013) 1, S. 121–135; Claudia Chauhan/Nora Yousefi/Ifsia Zaman, »The Violence of Non-Violence: A Systematic Mixed-Studies Review on the Health Effects of Sanctions«, in: *International Journal of Social Determinants of Health and Health Services*, 53 (2023) 2, S. 216–232; zu den besonders für Frauen negativen Auswirkungen aufgrund geringerer Bildungsausgaben in sanktionierten Staaten siehe Kate Perry, »Better for Whom? Sanction Type and the Gendered Consequences for Women«, in: *International Relations*, 36 (2022) 2, S. 151–175.

**78** Als Überblick über zahlreiche einschlägige Studien siehe Francisco Rodríguez, *The Human Consequences of Economic Sanctions*, Washington, D.C.: Center for Economic and Policy Research (CEPR), Mai 2023; siehe im Einzelnen vor allem Jerg Gutmann/Matthias Neuenkirch/Florian Neumeier, »Precision-guided or Blunt? The Effects of Economic Sanctions on Human Rights«, in: *Public Choice*, 185 (2020) 1–2, S. 161–182, die einen negativen Effekt auf politische und zivile Menschenrechte feststellen, nicht jedoch auf wirtschaftliche; ferner Matthias Neuenkirch/Florian Neumeier, »The Impact of US Sanctions on Poverty«, in: *Journal of Development Economics*, 121 (2016), S. 110–119.

**79** Siehe Jerg Gutmann/Matthias Neuenkirch/Florian Neumeier, »Sanctioned to Death? The Impact of Economic Sanctions on Life Expectancy and Its Gender Gap«, in: *The Journal of Development Studies*, 57 (2021) 1, S. 139–162.

**80** Siehe Bryan R. Early/Dursun Peksen, »Does Misery Love Company? Analyzing the Global Suffering Inflicted by US Economic Sanctions«, in: *Global Studies Quarterly*, 2 (2022) 2, S. 1–12.

**81** So Dursun Peksen, »Political Effectiveness, Negative Externalities, and the Ethics of Economic Sanctions«, in: *Ethics and International Affairs*, 33 (2019) 3, S. 279–289.

# Theorie: Wie wirken Sanktionen?

Wirtschaftlich wirkungsvolle Sanktionen müssen nicht notwendigerweise politisch wirksam sein. Dieser Befund wird in wirtschaftswissenschaftlichen Analysen zum Thema Sanktionen traditionell eher ausgeblendet; er nimmt aber in der politikwissenschaftlichen Debatte eine zentrale Rolle ein. Über die entscheidenden politischen Wirkungsmechanismen ist jedoch weit weniger bekannt als über die wirtschaftlichen Erfolgsvoraussetzungen. Letztere 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.<sup>82</sup>

## Modelle können den Blick für die Wirkungsweise von Sanktionen schärfen.

Wirtschaftssanktionen im Dienste politischer Ziele beruhen implizit oder explizit 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 Kosten-Nutzen-Kalkül folgenden rationalen staatlichen Akteurs; zum anderen das interessenpluralistische Mikro-Modell, das die spezifischen Effekte von Sanktionen auf unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen und staatliche Akteure in den Blick rückt. Beide Modelle setzen voraus, dass die wirtschaftlichen Wirkungen von Sanktionen eine notwendige, jedoch keine hinreichende Voraussetzung für ihre politische Wirksamkeit sind.

<sup>82</sup> Siehe Makio Miyagawa, *Do Economic Sanctions Work?*, New York: St. Martin's Press, 1992, S. 24–60.

Vorausgeschickt sei jedoch: Nicht alle in der politikwissenschaftlichen Diskussion entwickelten Modelle zur Wirkungsweise von Sanktionen postulieren einen kausalen Zusammenhang zwischen wirtschaftlichen Kosten und politischem Verhalten. Das Modell »normative 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.<sup>83</sup>

Modelle können den Blick für die Wirkungsweise von Sanktionen schärfen. Sie helfen auch zu verstehen, warum Sanktionen unter Umständen trotz gravierender ökonomischer Auswirkungen politisch wenig greifen. So können die Bedingungen für eine Aufhebung der Sanktionen so hoch sein, dass die rationale Kosten-Nutzen-Kalkulation gegen ein Nachgeben spricht. Auch kann der Spielraum für die Artikulation und Durchsetzung oppositioneller Interessen aufgrund eines funktionierenden Repressionsapparats so gering sein, dass keine Gefahr für die Überlebensfähigkeit des Regimes besteht. Und schließlich können die Sanktionen – wegen ihrer Ziele oder ihres drakonischen Umfangs – zu einem Rally-around-the-flag-Effekt<sup>84</sup> führen, der nicht durch die Aktivierung

<sup>83</sup> Siehe Neta C. Crawford / Audie Klotz, »How Sanctions Work: A Framework for Analysis«, in: Crawford / Klotz, *How Sanctions Work* [wie Fn. 23], S. 25–42.

<sup>84</sup> So benannt von Galtung, »On the Effects of International Economic Sanctions« [wie Fn. 14].

von Gruppen mit Interesse an ihrer Aufhebung aufgewogen und überlagert wird.

## Das klassische Makro-Modell

Nach den Prämissen des klassischen Modells wird der politische Effekt von Sanktionen als Folge des Ausmaßes ihrer negativen wirtschaftlichen Wirkungen gesehen.<sup>85</sup> Sanktionen haben, so die Erwartung, dann am ehesten den beabsichtigten politischen Effekt, wenn sie im Adressatenland möglichst großen ökonomischen Schaden anrichten. Unter diesen Umständen wird sich die Kosten-Nutzen-Kalkulation der Regierenden verändern. Im einfachsten Falle, etwa bei Handelskonflikten, hieße dies, dass die Machthaber die Kosten, die die Sanktionen verursachen, 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 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 Schäden und Verlusten durch unterbrochene wirtschaftliche 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.<sup>86</sup>

Eine weitere Annahme ist, dass Sanktionen einem Regime Ressourcen entziehen, sich so die Fähigkeit zum Einsatz von Mitteln zur Repression verringert und sich die Bereitschaft zur Mobilisierung gegen das

Regime innerhalb der Gesellschaft erhöht.<sup>87</sup> Tatsächlich können Sanktionen jedoch eher zur Regimekonsolidierung beitragen; denn die Zwangsmittel bleiben unberührt und werden gegen unzufriedene Bürger eingesetzt. Sanktionen können zudem als äußere Bedrohung dargestellt und als Begründung für die Notwendigkeit genutzt werden, Stabilität und Ordnung mit repressiven Mitteln zu sichern. Dieser Befund gilt für den Zusammenhang zwischen *verhängten* Sanktionen und wachsender Unterdrückung. Anders stellt sich die Situation dagegen dar, wenn man auf den Zusammenhang zwischen *angedrohten* Sanktionen und der Menschenrechtssituation im betroffenen Land schaut. Wird eine menschenrechtlich begründete Sanktionsdrohung auf Seiten der Adressaten als glaubwürdig wahrgenommen, kann dies zu einer Veränderung in der repressiven Politik des Ziellands führen in dem Bestreben, die Verhängung von Sanktionen abzuwehren. Damit die Empfänger eine solche Drohung ernst nehmen, müssen derartige Sanktionen jedoch wohl ab und an wirklich verhängt werden. In Ländern, gegen die solche Menschenrechtssanktionen ausgesprochen werden, ist indes oft mit einer Verschlechterung der Menschenrechtssituation zu rechnen, gerade im Hinblick auf die Respektierung des Rechts auf körperliche Unversehrtheit.<sup>88</sup>

Mit Sanktionen werden Signale ausgesendet, Signale, die Oppositionsgruppen als Ermutigung ansehen und zu Protesten im sanktionierten Land führen können. Diese Funktion haben bereits Sanktionsdrohungen, zumal wenn mehrere Staaten so ihre Missbilligung der menschenrechtlichen Situation im Zielland ausdrücken. Die Wahrscheinlichkeit von Protestaktionen gegen die Regierung erhöht sich. Voraussetzung ist jedoch, dass die Signale im Land wahrgenommen werden. Dies setzt eine gewisse Pressefreiheit voraus.<sup>89</sup> Es bedarf also einer gewissen Offen-

<sup>85</sup> Siehe William H. Kaempfer/Anton D. Lowenberg, *International Economic Sanctions. A Public Choice Perspective*, Boulder, CO, u. a.: Westview, 1992, S. 161f.

<sup>86</sup> 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.

<sup>87</sup> Hierzu und im Folgenden siehe den Überblick über den Stand der Forschung von Dursun Peksen, »Economic Sanctions and Political Stability and Violence in Target Countries«, in: Peter A.G. van Bergeijk (Hg.), *Research Handbook on Economic Sanctions*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021, S. 187 – 201.

<sup>88</sup> Siehe K. Chad Clay, »Threat by Example: Economic Sanctions and Global Respect for Human Rights«, in: *Journal of Global Security Studies*, 3 (2018) 2, S. 133 – 149.

<sup>89</sup> Siehe Julia Grauvogel/Amanda A. Licht/Christian von Soest, »Sanctions and Signals: How International Sanction Threats Trigger Domestic Protest in Targeted Regimes«, in: *International Studies Quarterly*, 61 (2017) 1, S. 86 – 97.

heit des politischen Systems, sollen Sanktionen eine politische Mobilisierung induzieren, die politische Kosten erzeugt und auf die die Herrschenden reagieren müssen.<sup>90</sup>

Regierungen antworten dann häufig mit verstärkter Unterdrückung, um so ihre Entschlossenheit und Fähigkeit zu demonstrieren, die Macht zu sichern. Der Druck von außen kann als Einmischung in die inneren Angelegenheiten zurückgewiesen werden und als Rechtfertigung für verschärfte Repression dienen. Dies gilt zumal, wenn es zu gewaltsamem Widerstand kommt, worauf autoritäre Regime tendenziell eher mit Verhaftungen und Tötungen reagieren als in Fällen friedlichen Protests.<sup>91</sup>

Handelt es sich jedoch um gewaltlose Oppositionsbewegungen, dann können Sanktionen, insbesondere multilaterale, für das Zielland kostspielige, dazu führen, dass die Regierenden zu Zugeständnissen bereit sind. Denn Sanktionen stärken die Verhandlungsmacht gewaltloser Bewegungen. Teile des Sicherheitsapparats und der herrschenden Eliten sind dann eher bereit, dem Regime ihre Unterstützung zu verweigern, und Teile der Gesellschaft eher willens, sich den regierungskritischen Kräften anzuschließen. Das heißt: Sanktionen als Ausdruck internationaler Missbilligung können zu Regimewandel und Selbstbestimmung beitragen, sofern im Land gewaltfrei agierende Protestbewegungen existieren.<sup>92</sup>

Autoritäre oder totalitäre Systeme mit einem funktionierenden Unterdrückungs- und Propagandaapparat haben jedoch selbst bei einer dramatischen Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage nicht notwendigerweise den Verlust ihrer Macht zu fürchten. Auch wenn Freiräume für regierungskritische Meinungen und Organisationen bestehen, müssen sie in dieser Situation nicht zwingend für eine politische Mobilisierung gegen die Regierung genutzt werden. Im Gegenteil: Umfassende Sanktionen können im Falle eines ausgeprägten Nationalismus unter Um-

ständen die nationale Einheit fördern und einen Rally-around-the-flag-Effekt erzeugen.<sup>93</sup>

Es lässt sich jedoch wenig Verallgemeinerndes und Verlässliches darüber sagen, unter welchen Bedingungen genau sich die Bevölkerung in einem sanktionierten Land um die Regierung schart. Meinungsumfragen in Russland, die nach der Annexion der Krim und der darauffolgenden Verhängung von Sanktionen durchgeführt wurden, legen nahe, dass die Reaktion von den grundsätzlichen politischen Einstellungen abhängt, etwa ob man der Regierung befürwortend oder skeptisch gegenübersteht.<sup>94</sup> Eine andere Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass der politische Preis, den Putin wegen der Sanktionen zahlen musste, gering gewesen sei im Verhältnis zu dem positiven Effekt, den die Annexion der Krim auf seine Zustimmungswerte in der russischen Öffentlichkeit hatte.<sup>95</sup> Ein »Umfrageexperiment« zu Venezuela legt nahe, dass das Framing von Sanktionen von Bedeutung ist und damit, wie die Öffentlichkeit im sanktionierten Land diese wahrnimmt.<sup>96</sup> In Ländern, in denen die Herrschenden ein hohes Maß an Kontrolle über die Medien ausüben, ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass es unter der Androhung und Verhängung von Sanktionen zur Mobilisierung zugunsten des autoritären Regimes kommt, nimmt man entsprechende Massenkundgebungen als Maßstab.<sup>97</sup>

Als Folge der Anpassung an längerdauernde Importsanktionen bilden sich gesellschaftliche Gruppen heraus, 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 für hohe Schutzzölle. Zum anderen profitieren jene

93 Knorr, *The Power of Nations* [wie Fn. 22], S. 154.

94 Siehe Timothy Frye, »Economic Sanctions and Public Opinion: Survey Experiments from Russia«, in: *Comparative Political Studies*, 52 (2019) 7, S. 967–994.

95 Siehe Mikhail A. Alexseev/Henry E. Hale, »Crimea Come What May: Do Economic Sanctions Backfire Politically?«, in: *Journal of Peace Research*, 57 (2020) 2, S. 344–359.

96 Siehe Mikkel Sejersen, »Winning Hearts and Minds with Economic Sanctions? Evidence from a Survey Experiment in Venezuela«, in: *Foreign Policy Analysis*, 17 (Januar 2021) 1, S. 1–22.

97 Siehe Sebastian Hellmeier, »How Foreign Pressure Affects Mass Mobilization in Favor of Authoritarian Regimes«, in: *European Journal of International Relations*, 27 (2021) 2, S. 450–477.

90 Siehe Susan Hannah Allen, »The Domestic Political Costs of Economic Sanctions«, in: *Journal of Conflict Resolution*, 52 (Dezember 2008) 6, S. 916–944.

91 Siehe Ryan Yu-Lin Liou/Amanda Murdie/Dursun Peksen, »Revisiting the Causal Link between Economic Sanctions and Human Rights Violations«, in: *Political Research Quarterly*, 74 (2021) 4, S. 808–821.

92 Siehe Ryan Yu-Lin Liou/Amanda Murdie/Dursun Peksen, »Pressures From Home and Abroad: Economic Sanctions and Target Government Response to Domestic Campaigns«, in: *Journal of Conflict Resolution*, 67 (2023) 2–3, S. 297–325.

Gruppen, die Gewinn aus dem Schmuggel ziehen, der häufig die Folge von Handelsbeschränkungen ist.<sup>98</sup>

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 überwiegend nicht um staatliche, sondern um »private« Sanktionen nichtstaatlicher Akteure, insbesondere Banken und Investoren, handelte – und die Aussicht auf ihre weitere Verschärfung leisteten einen wichtigen Beitrag zur Überwindung des Apartheidregimes.<sup>99</sup>

In autoritären Systemen ohne Rechenschaftspflicht gegenüber der Wählerschaft ist dagegen eher zu erwarten, dass umfassende Sanktionen den Staat und die ihn tragenden Akteure 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.<sup>100</sup>

### **Militärregime und Einparteien-diktaturen müssen eine Destabilisierung durch Sanktionen kaum befürchten.**

Sanktionen gegen Autokratien sind tendenziell also weniger politisch wirkungsvoll als Sanktionen gegen demokratische Staaten. Doch Autokratien sind nicht alle gleich – und der Erfolg von Zwangsmaßnahmen hängt von dem spezifischen Typus einer Autokratie ab, nämlich davon, ob es sich um eine

personalisierte Diktatur, ein Militärregime oder eine Einparteienherrschaft handelt. Sanktionen gegen personalistische Regime haben verhältnismäßig mehr Erfolg, vermutlich, weil diese häufig auf Renten aus natürlichen Ressourcen und auf Auslandshilfe angewiesen sind und effiziente staatliche Institutionen fehlen, um Steuern einzutreiben und auf andere Art die Finanzen für Staatsausgaben zu beschaffen. Militär- und Einparteienregime können die Folgen von Sanktionen eher abfedern. Denn ihnen bleibt Spielraum, um die Kosten für die sie stützende Koalition gering zu halten, und sie verfügen eher über einen größeren Machtapparat zur Durchsetzung repressiver Maßnahmen.<sup>101</sup> Sanktionen haben – das ist der Befund einer älteren Studie, die sich auf Daten aus den Jahren 1960 bis 1997 stützt – eine größere Chance, ein autoritäres Regime zu destabilisieren, etwa dadurch, dass es zu einem Coup kommt, wenn es sich um ein personalistisches handelt. Militärregime und Einparteienregime müssen eine Destabilisierung durch Sanktionen kaum befürchten.<sup>102</sup>

Hinzu kommt: In ökonomisch angespannten Zeiten, in denen das tägliche Leben für viele Bürger vom Kampf um die Existenzsicherung bestimmt ist, werden möglicherweise bestehende Freiräume nicht notwendigerweise für politische Aktionen gegen die Regierung genutzt.

Diese kontraproduktiven wirtschaftlichen und politischen Effekte umfassender Handelssanktionen gegen autokratische Regime waren auch im Falle der Sanktionen zu beobachten, die zwischen 1992 und 1995 gegenüber Jugoslawien bestanden, und derjenigen, die 1990 gegen Irak verhängt wurden.<sup>103</sup> Es ist daher geradezu erstaunlich, dass die Maßnahmen in beiden Fällen in begrenztem Maße durchaus effektiv waren.

Die Sanktionen gegen Jugoslawien konnten den Krieg auf dem Balkan nicht verhindern, sie trugen

<sup>98</sup> Siehe Kerr/Gaisford, »A Note on Increasing the Effectiveness of Sanctions« [wie Fn. 86], S. 172f.

<sup>99</sup> Siehe Kenneth A. Rodman, »Public and Private Sanctions against South Africa«, in: *Political Science Quarterly*, 109 (Sommer 1994) 2, S. 313–334.

<sup>100</sup> Zum Verhältnis zwischen Regimetyp und der Wirkung 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.

<sup>101</sup> Siehe Dursun Peksen, »Autocracies and Economic Sanctions: The Divergent Impact of Authoritarian Regime Type on Sanctions Success«, in: *Defence and Peace Economics*, 30 (2019) 3, S. 253–268.

<sup>102</sup> Siehe Abel Escribà-Folch/Joseph Wright, »Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers«, in: *International Studies Quarterly*, 54 (2010) 2, S. 335–359.

<sup>103</sup> Siehe William H. Kaempfer/Anton D. Lowenberg/William Mertens, »International Economic Sanctions against a Dictator«, in: *Economics & Politics*, 16 (2004) 1, S. 29–51.

aber zu seiner Beendigung bei.<sup>104</sup> 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 Führung in Belgrad indes 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 einer bis dahin unbekanntenen Rigorosität überwachten Sanktionen – eine Reihe von Institutionen (Europäische Union, Nato, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und Westeuropäische Union) arbeiteten hierbei mit hohem Aufwand zusammen – erwiesen sich als ein nützliches flankierendes Instrument bei jenen Verhandlungen, die zum Dayton-Abkommen führten. Die Sanktionen schufen Verhandlungsmacht, und zwar weil Belgrad signalisiert wurde, dass sie nach Erfüllung konkreter Forderungen aufgehoben würden.

Im Falle des Irak klingt es zynisch, von »Erfolg« zu sprechen.<sup>105</sup> 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. Zigtausende Iraker – die genauen Zahlen sind strittig – starben an den Folgen der Sanktionen.<sup>106</sup> Niemand in der US-Administration

war mit der Analyse der humanitären Auswirkungen betraut. VN-Berichte über die Notlage der Menschen im Irak wurden abgetan.<sup>107</sup> Die Regierung in Bagdad kam – unter der stets gegenwärtigen Drohung erneuter militärischer Schläge – etlichen der im Jahr 1991 vom Sicherheitsrat in Resolution 687 genannten Forderungen ganz oder zum Teil nach. Aus dem illegalen Öllexport 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. Mit Blick auf andere Regionalmächte hatte Saddam Hussein es offenbar für angebracht gehalten, den Eindruck zu erwecken, der Irak arbeite immer noch an Massenvernichtungswaffen. Die USA hatten sich von den Zwangsmaßnahmen zwar auch den Sturz Saddams erhofft. Mit diesem Ziel waren die Sanktionen jedoch überfordert. Nichts spricht nach aller empirischen Erfahrung dafür, dass Sanktionen den Sturz einer Diktatur vom Schlage Saddams herbeiführen könnten.

## Das interessenpluralistische Mikro-Modell

Das zweite Modell für die Wirkungsweise von Sanktionen ist im Kern ein interessenpluralistisches. Es liegt dem Konzept der »smart sanctions« zugrunde,

keit. Hier gelang es dem Saddam-Regime, die entsprechenden Untersuchungen der VN zu manipulieren. Die damals verbreitete hohe Zahl an Kindern, die an den Folgen des Embargos gestorben seien, trug zur Delegitimierung des Sanktionsregimes bei. So berief sich der seinerzeit amtierende britische Premierminister Tony Blair auf die Zahl von 567.000 irakischen Kindern, die als Folge der Sanktionen gestorben seien, als er die Entscheidung rechtfertigte, Großbritannien am Krieg zu beteiligen. Die damalige Wahrnehmung, dass das Sanktionsregime Saddam Hussein nicht an der Entwicklung von Massenvernichtungswaffen hindern könne, aber gleichzeitig verheerende humanitäre Auswirkungen habe, begünstigte die Kriegsbefürworter, siehe Daniel W. Drezner, »How Not to Sanction«, in: *International Affairs*, 98 (2022) 5, S. 1533–1552 (1538f). – Zur Frage der wohl »nur« leicht erhöhten Kindersterblichkeit siehe im Detail Tim Dyson/Valeria Cetorelli, »Changing Views on Child Mortality and Economic Sanctions in Iraq: A History of Lies, Damned Lies and Statistics«, in: *BMJ Global Health*, 2 (2017) 2, S. 1–4.

<sup>107</sup> Joy Gordon, *Invisible War: The United States and the Iraq Sanctions*, Cambridge, MA/London: Harvard University Press, 2010, S. 238.

<sup>104</sup> 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. 23], S. 63–86; Zachary Selden, *Economic Sanctions as Instruments of American Foreign Policy*, Westport, CT/London: Praeger, 1999, S. 65–84; Brooks, »Sanctions and Regime Type« [wie Fn. 100], S. 46ff.

<sup>105</sup> Siehe George A. Lopez/David Cortright, »Containing Iraq: Sanctions Worked«, in: *Foreign Affairs*, 83 (Juli/August 2004) 4, S. 90–103.

<sup>106</sup> Negative humanitäre Konsequenzen der Irak-Sanktionen in den 1990er Jahren waren nicht zu bestreiten, doch – wie im Nachhinein festgestellt wurde – nicht derart extrem wie oft dargestellt. Das gilt zum Beispiel für das immer wieder genannte dramatische Ansteigen der Kindersterblich-

das als Reaktion auf die desaströsen humanitären Konsequenzen der Irak-Sanktionen entwickelt wurde.<sup>108</sup> 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 Fraktionen innerhalb der Elite des betroffenen Landes zu verändern und so Druck in Richtung eines Politikwandels zu erzeugen. Sanktionen sollten – so die vorherrschende politisch-praktische Schlussfolgerung – gegen die staatliche Führung und die sie stützenden »Kerngruppen« gerichtet werden.<sup>109</sup>

Die politische Wirkung von Sanktionen hängt bei dem hier postulierten Kausalmechanismus nicht davon ab, dass sie einen größtmöglichen wirtschaftlichen Gesamtschaden verursachen. In der Forschung wird neben anderen eine Form des interessenpluralistischen Modells vertreten, wonach der politische Effekt von Sanktionen eher von den Signalen ausgeht, die einzelnen Gruppen im politischen System des Ziellands übermittelt werden. So stärken Sanktionen Oppositionsbewegungen 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 organisierte antigouvernementale Kraft 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.<sup>110</sup>

Von der Logik her sollten gezielte Sanktionen auf die führenden Politiker gerichtet sein. Dies war in den Anfängen gezielter VN-Sanktionen auch der Fall, als der Sicherheitsrat Funktionäre der UNITA in Angola, Charles Taylor in Liberia und auch in Sierra Leone einige Führungspersonen mit Sanktionen

belegt wurden. Doch in der Folge verhielt sich die VN zurückhaltender, was Sanktionen gegen politische Schlüsselfiguren angeht.<sup>111</sup>

### Wenig ist bekannt über die tatsächlichen Wirkungen individueller Sanktionen.

Wenig ist bekannt über die tatsächlichen Wirkungen individueller Sanktionen. Wenig ist auch bekannt, welches strategische Kalkül sie im Einzelnen leitet. Wenn es Mitglieder der (Regierungs)Elite trifft, scheint die Erwartung zu sein, dass diese sich dann für eine Abkehr von der anstößigen Politik einsetzen. Die Erkenntnisse, die sich aus Interviews mit sanktionierten Angehörigen der Elite der Elfenbeinküste (nach der umstrittenen Präsidentschaftswahl 2010) und Zimbabwes (in der Folge der Landreform und gewaltsamen Enteignung weißer Farmer und der umstrittenen Wahl 2001/02) gewinnen lassen, sind in dieser Hinsicht jedoch ernüchternd. Sofern sie sich überhaupt der Tatsache bewusst waren, auf Sanktionslisten zu stehen, räumten die Betroffenen zwar »ein gewisses Maß an Unannehmlichkeiten« ein; dies habe aber keine Auswirkung auf ihr politisches Verhalten gehabt. Im Gegenteil: Es förderte eher den Zusammenhalt innerhalb der Elite. Der Umstand, dass manchen gar nicht bewusst war, mit Strafmaßnahmen belegt zu sein, zeigt, dass der Verhängung wohl keine Androhung vorausgegangen war.<sup>112</sup>

Wenig ist auch darüber bekannt, welche Art Sanktionen gegen autokratische Regime am ehesten bewirken, dass eine Kluft zwischen der politischen Führung und den sie stützenden Gruppen entsteht und Letztere dem Regime ihre Loyalität entziehen.<sup>113</sup> Gezielte Sanktionen, die einen größeren Kreis von Personen treffen, können dazu führen, dass die politische Führung fürchtet, die Unterstützung jener Akteure zu verlieren, auf die sie bisher bauen konnte, und deshalb mit verstärkter Repression reagiert. Das gilt zumal, wenn ein autoritärer Führer sich nur auf eine

**108** Siehe David Cortright/George A. Lopez (Hg.), *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*, New York: Rowman & Littlefield, 2002.

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

**110** Siehe hierzu Kaempfer/Lowenberg, *International Economic Sanctions* [wie Fn. 85], S. 117 – 160.

**111** Siehe Peter Wallensteen/Helena Grusell, »Targeting the Right Targets? The UN Use of Individual Sanctions«, in: *Global Governance*, 18 (2012), S. 207 – 230.

**112** Siehe Clara Portela/Thijs Van Laer, »The Design and Impacts of Individual Sanctions: Evidence from Elites in Côte d'Ivoire and Zimbabwe«, in: *Politics and Governance*, 10 (2022) 1, S. 26 – 35 (Zitat S. 33, »some level of inconvenience«).

**113** Siehe Dursun Peksen, »Economic Sanctions and Political Stability« [wie Fn. 87], S. 198f.

recht kleine Gruppe verlassen kann und einen Coup aus deren Reihen fürchtet.<sup>114</sup>

### **Sanktionen, die einflussreichen Gruppen schaden, müssen nicht zwingend dazu führen, dass diese massiv auf eine Veränderung der Politik drängen.**

In der wissenschaftlichen Literatur ist zudem 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 restriktiven Maßnahmen würden sie politisch gegen diese Politik aktiv werden – wie die weiße Unternehmerschaft im Falle Südafrikas.<sup>115</sup> 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 interessenpluralistische Modell berücksichtigt zu wenig, dass staatliche Akteure beträchtliche Autonomie gegenüber gesellschaftlichen Interessen haben oder sich verschaffen können. Staatliche Akteure haben zudem die Möglichkeit, von Sanktionen betroffene wichtige Gruppen durch Umverteilung zu schützen, um sich so ihre Loyalität zu sichern. Sanktionierte Regime sind, das ist einzukalkulieren, in der Lage, wirtschaftliche Kosten, die sie und ihre Unterstützer treffen, durch eine »räuberische« Politik zu verringern: durch die Enteignung privaten Vermögens und privater Firmen, durch erhöhte Steuern oder die An-

eignung von ausländischen Währungsreserven, die von Banken und Firmen gehalten werden.<sup>116</sup>

Alternativ können Regierungen über institutionelle Arrangements die politische Durchsetzungskraft jener Gruppen vermindern, die von Sanktionen besonders betroffen sind. Als Beispiel hierfür kann Rhodesien gelten. Die vom Handelsembargo zwischen 1966 und 1979 in Mitleidenschaft gezogenen weißen Tabakpflanzler 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 begünstigten. Eine andere Erklärung stellt dagegen darauf ab, dass in Folge des zusammenbrechenden Exportmarkts die wirtschaftliche Abhängigkeit der Tabakproduzenten vom Staat wuchs und sich die Machtbalance zwischen den Farmern und dem Regime änderte.<sup>117</sup>

Zielgenaue Sanktionen, wie sie die USA und die EU im Zuge der Ukraine-Krise 2014 gegen russische Firmen verhängten, schaden diesen in der Tat. Doch daraus resultierte keineswegs ein wirkungsvoller politischer Druck der Wirtschaftsakteure auf den Kreml. Unternehmen, die als »strategisch« wichtig galten, wurden unter einen staatlichen Schutzschirm gestellt und vor den negativen Auswirkungen auf ihre Profite geschützt. Das erhöhte zwar die wirtschaftlichen Kosten für den russischen Staat. Diese lassen sich jedoch auf den Steuerzahler abwälzen.<sup>118</sup> Kurzum: Der Ansatz, zielgenau verantwortliche Gruppen und Individuen mit Sanktionen zu treffen, setzt einen bestimmten Kausalmechanismus voraus, der keineswegs in jedem Fall so wirken muss, wie man sich das erhofft.<sup>119</sup>

**114** Siehe Jiyoun Park/Hyun Jin Choi, »Are Smart Sanctions Smart Enough? An Inquiry into When Leaders Oppress Civilians under UN Targeted Sanctions«, in: *International Political Science Review*, 43 (2022) 3, S. 433–449.

**115** 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.

**116** Siehe Dursun Peksen, »How Do Target Leaders Survive Economic Sanctions? The Adverse Effect of Sanctions on Private Property and Wealth«, in: *Foreign Policy Analysis*, 13 (2017) 1, S. 215–232.

**117** Siehe David M. Rowe, *Manipulating the Market: Understanding Economic Sanctions, Institutional Change, and the Political Unity of White Rhodesia*, Ann Arbor, MI: 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. 19], S. 131–157.

**118** Siehe Daniel P. Ahn/Rodney D. Ludema, »The Sword and the Shield: The Economics of Targeted Sanctions«, *European Economic Review* (online), 130 (2020).

**119** Siehe auch Daniel W. Drezner, »How Smart Are Smart Sanctions?«, in: *International Studies Review*, 5 (2003) 1, S. 107–110.

# Strategie: Sanktionen als Instrument

Allzu häufig wird in der wissenschaftlichen und politischen Debatte über die Wirksamkeit von Sanktionen nach wie vor 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, dürfte dies ihre Wirksamkeit beeinträchtigen. Der strategische Rahmen ist daher bei der Bewertung des Sanktionsinstruments einzubeziehen.<sup>120</sup>

In deutlicher Form ist das Strategiedefizit im Rahmen einer Überprüfung der amerikanischen Sanktionspolitik durch das amerikanische Finanzministerium unter Präsident Biden deutlich gemacht worden. Dies spiegelt sich in den Reformvorschlägen wider, die ein Reflex auf die Schwachstellen der bisherigen Politik sind. So sollen Sanktionen künftig als Teil einer breiteren Strategie eingesetzt werden – und zwar im Hinblick auf klar definierte Ziele und nach einer eingehenden Analyse, ob sie im jeweiligen Fall das geeignete Instrument sind. Auch sollen sie so konzipiert sein, dass sie Kosten bei den anvisierten Adressaten hervorrufen und die potentiellen negativen Wirkungen minimieren. Die mit den Sanktionen verfolgten Ziele sollen gegenüber den betroffenen und beteiligten Staaten und Personen klar kommuniziert werden, genauso wie die Bedingungen, unter denen sie als Reaktion auf das Verhalten des Ziellands entweder verschärft oder gelockert werden. Schließlich sollen Sanktionen so »kalibriert« sein, dass die unbeabsichtigten wirtschaftlichen, politischen und humanitären Wirkungen gemildert werden.<sup>121</sup>

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

**121** Department of the Treasury, *The Treasury 2021 Sanctions Review*, Washington, D.C., Oktober 2021, <<https://home.treasury.gov/system/files/136/Treasury-2021-sanctions-review.pdf>>.

## Ein Sanktionsregime sollte den Zielen angemessen sein, die mit seiner Hilfe durchgesetzt werden sollen.

Ein Sanktionsregime sollte den Zielen angemessen sein, die mit seiner Hilfe durchgesetzt werden sollen.<sup>122</sup> In der Realität vermischen sich jedoch mitunter unterschiedliche Ziele. So liegen den Russland-Sanktionen der EU zwei »Logiken« zugrunde: Zum einen geht es um die wirtschaftliche Schwächung Russlands in der Erwartung, die Kriegsführungsfähigkeit des Landes zu verringern; zum anderen erhofft man sich, über gezielte, gegen die russische Elite gerichtete Sanktionen den Rückhalt für das Regime zu schwächen und politischen Widerstand zu induzieren.<sup>123</sup>

Sanktionen, die primär der Eindämmung eines potentiellen Gegners dienen, werden darauf angelegt sein, diesen 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 zwangsgestützten Verhandlungsstrategie, die auf konkrete Verhaltens- oder Politikänderungen zielt, müssen flexibel einsetzbar und in einen diplomatischen Dialog eingebettet sein.<sup>124</sup> Die

**122** Siehe hierzu O'Sullivan, *Shrewd Sanctions* [wie Fn. 28], S. 288ff.

**123** Siehe Clara Portela / Janis Kluge, *Slow-Acting Tools: Evaluating EU Sanctions against Russia after the Invasion of Ukraine*, Paris: European Union Institute for Security Studies, November 2022.

**124** Siehe Euclid A. Rose, »From a Punitive to a Bargaining Model of Sanctions: Lessons from Iraq«, in: *International Studies Quarterly*, 49 (2005) 3, S. 459 – 479. Der Ausdruck »bargaining model« stammt von Cortright / Lopez, *The*

Forderungen an das sanktionierte Land müssen von Anfang an klar formuliert sein. Es bedarf einer glaubwürdigen Zusage, die Sanktionen aufzuheben, wenn das Zielland die Forderungen erfüllt.<sup>125</sup>

Als erfolgreicher Einsatz von Wirtschaftssanktionen im Rahmen einer zwangsgestützten Diplomatie (coercive diplomacy) kann der Fall Libyen gelten. 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 Gaddafi-Regime machte. Sie fingen 1999 an mit der Auslieferung jener Personen, die der Beteiligung am Lockerbie-Anschlag 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 »empänglich« für eine zwangsgestützte Diplomatie. Diese war am Ende 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 unter dem Dach der Vereinten Nationen die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit der Politik erhöht hatte und weil eine klare Reziprozität zwischen dem Kurswechsel der libyschen Politik und amerikanischem Entgegenkommen hergestellt wurde.<sup>126</sup> Im Rahmen dieser zwangsgestützten Diplomatie waren Sanktionen – und die Aussicht auf ihre Aufhebung – ein essentielles, strategisch klug eingesetztes, effektives Instrument.<sup>127</sup> Auch im Falle Irans und seines Atomprogramms erwiesen sich der Einsatz von Sanktionen, sowohl unilateraler amerikanischer als auch multilateraler, und die Aussicht auf ihre Beendigung als wichtiges Element einer zwangsgestützten Diplomatie, die 2015 zum Joint Comprehensive Plan of Action führte. Ob das Abkommen Bestand gehabt

hätte, wenn es die Trump-Administration nicht aufgekündigt hätte, mag dahingestellt bleiben.<sup>128</sup>

Versteht man Sanktionen als Instrument einer zwangsgestützten gradualistischen Verhandlungsstrategie, dann beginnt diese bereits mit der Androhung von restriktiven Maßnahmen.<sup>129</sup> Diese kann, wie die empirischen Befunde zeigen, bereits erfolgreich sein. Jedoch kann sie aus einer Reihe von Gründen auch erfolglos bleiben: sei es, weil die Drohung nicht als ausreichend glaubwürdig wahrgenommen wird; sei es, weil die angekündigten Sanktionen nicht einschneidend genug sind, um die Kosten-Nutzen-Kalkulation des Ziellands zu verändern; sei es, weil das Zielland ohnehin mit Sanktionen rechnet, unabhängig davon, wie es sich verhält, und die Sanktionen nicht eindeutig an die Durchsetzung spezifischer Politikänderungen geknüpft sind.<sup>130</sup>

Im Rahmen einer gradualistischen Strategie lassen sich Sanktionen gezielt zur Beeinflussung des politischen Prozesses im Zielland einsetzen. Eine Kombination aus begrenzten Sanktionen und der Drohung mit schärferen Maßnahmen, die einflussreiche Gruppen treffen, könnte diesen einen Anreiz liefern, sich für ein Eingehen auf die von außen erhobenen Forderungen einzusetzen. Ein derartiger Anreiz fehlt dagegen, wenn sofort umfassende Sanktionen verhängt werden. In diesem Fall erzeugt man stattdessen unter Umständen den Rally-around-the-flag-Effekt. Die Gruppen, die bei Anwendung einer gradualistischen Strategie zur »fünften Kolonne« werden können, sehen sich im Interesse ihres eigenen wirtschaftlichen Überlebens zur Kooperation mit der Regierung gezwungen.<sup>131</sup>

*Sanctions Decade* [wie Fn. 23], S. 28; Jentleson, *Sanctions* [wie Fn. 30], S. 31–42.

**125** Siehe Drezner, »How Not to Sanction« [wie Fn. 106], S. 1549ff.

**126** 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.

**127** Zur Analyse und Bewertung siehe auch O'Sullivan, *Shrewd Sanctions* [wie Fn. 28], S. 173–232.

**128** Siehe Jentleson, *Sanctions* [wie Fn. 30], S. 86–91.

**129** Sieht man Sanktionen als Element eines Verhandlungsprozesses, dann lässt sich die Effektivität verhängter Sanktionen realistischerweise 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).

**130** Siehe Jon Hovi/Robert Huseby/Detlef F. Sprinz, »When Do (Imposed) Economic Sanctions Work?«, in: *World Politics*, 57 (Juli 2005) 4, S. 479–499.

**131** Siehe Peter Wallensteen, »Economic Sanctions: Ten Modern Cases and Three Important Lessons«, in: Miroslav Nincic/Peter Wallensteen (Hg.), *Dilemmas of Economic Coercion*:

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. Die Chancen eines gradualistischen Ansatzes hängen dieser Studie zufolge jedoch vor allem von der Stärke der politischen Opposition im Zielland ab. Existiere eine Opposition, könne die Androhung verschärfter Sanktionen wirkungsvoller sein als die sofortige Verhängung eines umfassenden Embargos.<sup>132</sup> Als Beispiel für den Erfolg eines solchen Ansatzes kann Südafrika gelten. Über manche Aspekte der Apartheidpolitik bestand bereits Dissens zwischen Regierung und liberaler Geschäftswelt. Die begrenzten Sanktionen Mitte der 1980er Jahre und die Aussicht, dass diese verschärft würden, intensivierten den Druck aus den Reihen der Wirtschaft. Dieser Druck war dann entscheidender als der Wagenburg-Effekt, der sich unter konservativen Weißen einstellte.<sup>133</sup>

Geht es um Politik- und Verhaltensänderungen, dann sollte den sanktionierten Staaten und Personen kommuniziert werden, was von ihrer Seite erfolgen muss, damit die Sanktionen gelockert, suspendiert oder aufgehoben werden. Wie und unter welchen Bedingungen Sanktionen beendet werden, sollte deshalb schon bei ihrer Planung und in ihrem Design bedacht werden.<sup>134</sup> Das klingt selbstverständlich, entspricht aber nicht der Sanktionspraxis der EU. Viel ist die Rede von den Normen und Handlungen, die zur Verhängung der Sanktionen führen; wenig Klarheit besteht aber über die genauen Ziele, die mit den Sanktionen verfolgt werden.<sup>135</sup> Die Kommunikation

klarer Ziele und der Bedingungen, unter denen die Aufhebung der Sanktionen in Aussicht gestellt wird, kann zudem dazu beitragen, dass es den Regierungen in den sanktionierten Staaten schwerer gemacht wird, den Rally-around-the-flag-Effekt zu nutzen.<sup>136</sup>

*Sanctions in World Politics*, New York u.a.: Praeger, 1983, S. 87 – 129 (124f).

**132** Siehe United States General Accounting Office (GAO), *Economic Sanctions. Effectiveness as Tools of Foreign Policy*, Washington, D.C., 1992 (Report to the Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate), S. 23f.

**133** Siehe Merle Lipton, *The Challenge of Sanctions*, London: Centre for the Study of the South African Economy and International Finance, London School of Economics, 1990, S. 35f.

**134** Konkrete Vorschläge hierfür sind zu finden bei Hana Attia/Julia Grauvogel, *Easier In Than Out: The Protracted Process of Ending Sanctions*, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Oktober 2019 (GIGA Focus Global 5).

**135** Siehe Clara Portela, *Easing, Suspending and Phasing Out: The Forgotten Potential of Sanctions Relief*, Paris: European Union Institute for Security Studies, September 2023.

**136** Siehe Omer Zarpli, »Sanctions and Target Public Opinion: Experimental Evidence from Turkey«, in: *International Interactions*, 49 (2023) 3, S. 424 – 453 (447).

# Fazit

Ausgangspunkt dieser Studie war die These, dass es im Sinne einer evidenzinformierten Sanktionspolitik wünschenswert wäre, wenn die Politik die Erträge der einschlägigen Forschung zur Kenntnis nähme – so vorläufig und begrenzt diese auch sind. Zwar hält »die« Wissenschaft, das sollte deutlich geworden sein, keine Patentrezepte für den Einsatz von Sanktionen bereit. Doch die Befunde, wie sie in dieser Studie präsentiert wurden, können dazu beitragen, dass politische Entscheidungsträger zumindest die impliziten »Theorien« und Annahmen überprüfen, die in der Sanktionspolitik leitend sind.

So beruht die europäische Sanktionspolitik auf dem Narrativ, Sanktionen ließen sich zielgenauer einsetzen, in einer Weise, die die erwünschten Wirkungen maximiere, die unbeabsichtigten Nebenwirkungen minimiere. Die Forschung zu Wirkungen und Wirksamkeit von Sanktionen zeigt jedoch, dass dieser Anspruch vielfach nicht der Realität entspricht.<sup>137</sup> So politisch attraktiv der Griff zu gezielten Sanktionen ist, sind sie keineswegs eine moralisch unproblematische Alternative zu umfassenden Sanktionen, zumal sich die damit verbundene Erwartung größerer Effektivität bei geringeren Kollateralschäden als trügerisch erwiesen hat. Sanktionen sind, was die Durchsetzung der angestrebten Politik- und Verhaltensänderung angeht, häufiger erfolglos als erfolgreich. Sanktionen gegen die für eine anstößige Politik verantwortliche staatliche Führung und die sie stützenden Kerngruppen sind politisch nicht wirksamer als konventionelle umfassende Handelssanktionen. Jeder Einsatz wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen hat

potentiell Wirkungen, die problematisch sind.<sup>138</sup> In der Tat lässt sich bezweifeln, dass es solche »smarten Sanktionen« geben kann, die wirtschaftlich tatsächlich wirken und zugleich menschenrechtlich unbedenklich sind.<sup>139</sup>

Wirtschaftlich können Sanktionen beträchtliche negative Wirkungen von langer Dauer im sanktionierten Land entfalten. Doch wirtschaftliche Kosten setzen sich keineswegs zwangsläufig in politische Wirksamkeit um. In autoritären Systemen mit einem funktionierenden Repressions- und Propagandaapparat können Wirtschaftssanktionen regimemerkonsolidierend wirken. Multilaterale, kostspielige Sanktionen können jedoch zu Regimewandel beitragen, falls im sanktionierten Land eine gewaltlos agierende Protestbewegung existiert: Deren Verhandlungsmacht kann durch internationale Missbilligung, die in den Sanktionen zum Ausdruck kommt, gestärkt werden.

Diese und andere Befunde der Sanktionsforschung zeigen, wie wichtig es für eine evidenzinformierte Sanktionspolitik ist, dass sie prospektiv auf einer wohlfundierten Einschätzung der Konfliktodynamik und einer sozioökonomischen Analyse des Ziellands beruht und die Kausalmechanismen identifiziert, von denen man sich die beabsichtigte politische Wirkung erhofft.<sup>140</sup> Werden Sanktionen ohne eine realistische Erfolgseinschätzung verhängt und ihre Wirkungen nicht begleitend evaluiert, dann lässt sich schwerlich der Anspruch einlösen, den die europäische Sanktionspolitik hat: mit gezielten Maßnahmen die poli-

**137** Siehe *Sanctions, Incentives, and Human Security: Economic Statecraft and Humanitarian Crises*, Wilton Park, Juli 2022 (Wilton Park Report WP1992), <<https://sanctionsandsecurity.org/wp-content/uploads/2022/07/Wilton-Park-2022-Sanctions-and-Humanitarian-Impacts.pdf>>; Mittlerweile gibt es eine Initiative namens Advancing Humanitarianism through Sanctions Refinement (AHSR) mit dem Ziel, Methoden, Strategien und ethische Prinzipien zu entwickeln, die dazu beitragen, dass Sanktionen wirkungsvoller und weniger schädlich eingesetzt werden, <<https://ahsrproject.org>>.

**138** Siehe Bryan R. Early/Marcus Schulzke, »Still Unjust, Just in Different Ways: How Targeted Sanctions Fall Short of Just War Theory's Principles«, in: *International Studies Review*, 21 (März 2019) 1, S. 57–80.

**139** Siehe Alireza Ahmadi, »There's No Such Thing as »Smart Sanctions««, *The National Interest* (online), 26.1.2023.

**140** Siehe Jones, *Societies under Siege* [wie Fn. 13], S. 190f; zur Notwendigkeit verpflichtender »human rights impact assessments« von Sanktionsprogrammen siehe Idriss Jazairy, »Unilateral Economic Sanctions, International Law, and Human Rights«, in: *Ethics and International Affairs*, 33 (2019) 3, S. 291–302 (296).

tische Wirksamkeit zu erhöhen und nachteilige Wirkungen möglichst gering zu halten.<sup>141</sup>

## Abkürzungen

AHSR	Advancing Humanitarianism through Sanctions Refinement
GAO	General Accounting Office (United States)
GIGA	German Institute of Global and Area Studies (Hamburg)
Nato	North Atlantic Treaty Organization
TIES	Threat and Imposition of (Economic) Sanctions (Data Set)
TSC	Targeted Sanctions Consortium
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola (National Union for the Total Independence of Angola)
VN	Vereinte Nationen

**141** Siehe auch die Vorschläge zu einer »Neuorientierung deutscher und europäischer Sanktionspolitik« im Friedensgutachten 2022, die auf dem Befund aufbauen, dass Sanktionen oft ohne realistische Erfolgseinschätzung verhängt werden: »Das führt bestenfalls dazu, dass Sanktionen wirkungslos bleiben. Im schlechtesten Fall können sie humanitäre Notlagen verschärfen und neue Konflikte auslösen«, Pascal Abb et al., »Nur Mittel zum Zweck: Erfolgsbedingungen von Sanktionen«, in: BICC Bonn International Centre for Conflict Studies et al., *Friedensgutachten 2022. Friedensfähig in Kriegzeiten*, Bielefeld: transcript Verlag, 2022, S. 111 – 131 (113).



