



Die Sanktionspolitik der Vereinten Nationen



Mit der Gründung der Vereinten Nationen ist die Erwartung verbunden, dass Gewalt und Krieg der Vergangenheit angehören. Konkrete Handlungsansätze, die sich auf die nachhaltige Überwindung der vielfältigen geopolitischen, wirtschaftlichen, sozialen, humanitären und ökologischen Ursachen von Gewalt und Kriegen zielen, finden in der UN-Charta jedoch nur eine beiläufige Erwähnung. Das entscheidende Prinzip, auf dem das in der Charta verankerte Krisen- und Konfliktmanagement fußt, ist das der kollektiven Sicherheit. Verständlich wird diese Fokussierung auf die Vermeidung beziehungsweise Beendigung klassischer zwischenstaatlich gewaltsam ausgetragener Konflikte vor dem Hintergrund der Erfahrungen des Ersten, und vor allem des Zweiten Weltkriegs. Sanktionen sind dabei die zentrale Zwangsmaßnahme, die dem UN-Sicherheitsrat zur Verfügung steht, um jenseits militärischer Handlungsoptionen auf Bedrohungen des internationalen Friedens und der Sicherheit zu reagieren. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts zwischen der Sowjetunion und den USA (1945–1989/90) schienen die ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats (Permanent Five – P5) – China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA – in den 1990er Jahren zunehmend gewillt, Sanktionen gegen Staaten und nicht-staatliche Akteure zu verhängen, die den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedrohten.

DAS SYSTEM DER KOLLEKTIVEN SICHERHEIT

Das zentrale Leitmotiv bei der Gründung der Vereinten Nationen war der Entschluss, die Menschen vor der »Geißel des Krieges« zu bewahren. Millionen von Menschen waren Opfer der mit immer moderneren und tödlicheren Waffen geführten Kriege des 19. und frühen 20. Jahrhunderts geworden. Entsprechend hatte man zwar bereits im Anschluss an den Ersten Weltkrieg (1914–1918) den Versuch unternommen,

In den 1990er Jahren entdeckten die Mitgliedstaaten des UN-Sicherheitsrats die Möglichkeit neu, Sanktionen gegen Staaten, Regierungen und Einzelpersonen zu verhängen. Seitdem hat sich die Sanktionspraxis der Vereinten Nationen (UN) erheblich gewandelt. Ein Allheilmittel sind Sanktionsregime dennoch nicht. So wird immer wieder darüber gestritten, wie wirksam, legitim und angemessen sie überhaupt sind, ob sie einen konstruktiven Beitrag zur Einhegung der Gewalt und zur Beendigung eines Konflikts leisten können oder ob sie nicht vielmehr das Leid der betroffenen Bevölkerung verschärfen.



Der Sicherheitsrat nimmt einstimmig die Resolution 2292 am 14. Juni 2016 an, mit der die Mitgliedstaaten ermächtigt werden, auf nationaler Ebene oder über regionale Organisationen Schiffe auf hoher See vor der Küste Libyens zu inspizieren, die das verhängte Waffenembargo gegen Libyen verletzen. Foto: UN Photo/Loey Felipe

eine internationale Organisation zur Wahrung des Weltfriedens zu gründen. Die mit der Gründung des Völkerbunds (1920–1946) verknüpfte Hoffnung, ein funktionsfähiges System der kollektiven Sicherheit zu etablieren und den Weltfrieden zu sichern, erfüllte sich jedoch nicht. Nicht zuletzt verdeutlichte der Ausbruch des Zweiten Weltkriegs (1939–1945) sein Scheitern als Weltfriedensorganisation.

CHARTA DER VEREINTEN NATIONEN

Kapitel I, Artikel 1, Absatz 1

Die Vereinten Nationen setzen sich folgende Ziele:

1. den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen, Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken und internationale Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen;

Mit der Gründung der Vereinten Nationen im Jahr 1945 wollte man eine durchsetzungsstarke Organisation schaffen. Sie sollte zugleich die zentralen neuen und zum Teil alten Machtzentren der Nachkriegsordnung durch ein privilegiertes Abstimmungsverfahren im wichtigsten Entscheidungsgremium, dem UN-Sicherheitsrat, an sich binden. Als zentrales Element eines internationalen Krisen- und Konfliktmanagements setzte man dabei auch bei der Gründung der UN auf das System der kollektiven Sicherheit. Insofern sehen viele den Völkerbund als Vorläuferorganisation der Vereinten Nationen, nicht zuletzt aufgrund des bereits dort für das internationale Staatensystem angedachten neuartigen Sicherheitsparadigmas. Anders als beim Völkerbund wird jedoch gleich in der Präambel der Charta der Vereinten Nationen festgehalten, dass »Waffengewalt nur noch im gemeinsamen Interesse angewendet wird«; auch kennt die Satzung ein absolutes Gewaltverbot, das in Artikel 2, Absatz 4 der UN-Charta verankert ist.

Die Formulierung eines solchen allgemeinen Gewaltverbots ist insofern von entscheidender Bedeutung, als ein kollektives Sicherheitssystem klarer allgemeiner Normen und Regeln bedarf, zu deren Einhaltung sich die Mitglieder verpflichten. Bei Norm- und Regelverstößen müssen alle Mitgliedstaaten darauf vertrauen können, dass die entsprechend zuständige Entscheidungsinstanz entlang legitimer Verfahren über angemessene Maßnahmen im Umgang mit diesen Verstößen entscheidet.

Demgemäß setzen die Vereinten Nationen im Zusammenhang mit dem System der kollektiven Sicherheit im Umgang mit in-

ternationalen Krisensituationen und Konflikten grundsätzlich auf drei Mechanismen in der UN-Charta: auf Selbstverpflichtung (unter anderem Kapitel I, Artikel 2, Absatz 2–4), auf Hilfe zur Selbsthilfe (unter anderem Kapitel I, Artikel 2, Absatz 5; Kapitel VI, Artikel 33–38) sowie auf Zwangsmaßnahmen (Kapitel VII), wobei nicht-militärische (Artikel 41) und militärische Zwangsmaßnahmen (Artikel 42) unterschieden werden.

Ein solches System kollektiver Sicherheit ist augenscheinlich jedoch sehr voraussetzungsvoll, weshalb es bisweilen auch als utopisch kritisiert wurde. Mitgliedstaaten müssen darauf vertrauen, dass zumindest die überwältigende Mehrheit grundsätzlich bereit ist, sich dauerhaft an die Normen und gemeinsamen Regeln zu halten. Zugleich funktioniert das System nur nachhaltig, wenn die Normen und Regeln durchsetzende Instanz, in diesem Fall der Sicherheitsrat, verlässlich bei Verstößen reagiert und angemessene Zwangsmaßnahmen verhängt und durchsetzt. Dies wiederum setzt eine unparteiliche, effiziente und stringente Entscheidungsfindung voraus. Gleiches Fehlverhalten und vergleichbare Normbrüche müssen vergleichbare Sanktionsmaßnahmen zur Konsequenz haben. Bei der Umsetzung der Sanktionsbeschlüsse ist der Sicherheitsrat dabei auf den Willen und die Kooperation aller UN-Mitgliedstaaten angewiesen.

Diese komplexen Voraussetzungen waren durchaus bereits beim Völkerbund als Schwäche des Systems kollektiver Sicherheit erkannt worden. Insbesondere bei den Formulierungen der operativen Bestimmungen zur Verhängung von Zwangsmaßnahmen wollte man daher identifizierte Problematiken in den Satzungsbestimmungen vermeiden oder zumindest eingrenzen.

ZWANGSMASSNAHMEN UND DIE CHARTA DER VEREINTEN NATIONEN

Die Erfahrungen mit dem Statut des Völkerbunds hatten gezeigt, dass die Umsetzung der Idee kollektiver Sicherheit drei operative Erfordernisse mit sich bringt. Erstens muss definiert werden, welche Tatbestände gegebenenfalls die Verhängung von Zwangsmaßnahmen erlauben. Während sich der Völkerbund sehr konkret und einengend auf den zwischenstaatlichen Krieg fokussierte, wählte man in Kapitel VII der UN-Charta eine offenere Beschreibung von Tatbeständen. Artikel 39

der UN-Charta benennt gleich drei Situationen, die Zwangsmaßnahmen erlauben: Bedrohung des Friedens, Bruch des Friedens oder Angriffshandlungen. Zu beachten ist jedoch, dass der Begriff des Friedens etwa 40 Mal in der Charta erwähnt, jedoch nicht ein einziges Mal definiert wird.

Zweitens wurde die Frage der Entscheidungsinstanz eindeutig geklärt: Der UN-Sicherheitsrat ist das Gremium, das die Verantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit innehat (Artikel 24, Absatz 1). Er ist hauptverantwortlich zuständig und verfügt über die legitime Autorität zu entscheiden, ob eine Situation vorliegt, die Zwangsmaßnahmen erlaubt (Artikel 39). Stellt er eine Bedrohung oder einen Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung fest, so hat er Empfehlungen abzugeben oder stellvertretend für alle Mitgliedstaaten verbindlich zu beschließen, welche Maßnahmen zu treffen sind, »um den Weltfrieden und die Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen« (Artikel 39). Die Beschlüsse des Sicherheitsrats sind für die Mitgliedstaaten verpflichtend und bindend (Artikel 25).

Jenseits von Verfahrensfragen bedürfen Beschlüsse des Sicherheitsrats der Zustimmung durch mindestens neun Mitglieder einschließlich der P5 (Artikel 27, Absatz 3). Die P5 haben damit faktisch ein Vetorecht und können somit Sanktionsbeschlüsse verhindern. Die P5 und die für eine zweijährige Amtszeit gewählten nichtständigen Mitgliedstaaten (Elected Ten – E10) haben im System kollektiver Sicherheit die durchaus schwierige Aufgabe, zu entscheiden, welche konkreten Handlungsweisen und Situationen als Bedrohung oder Bruch des Friedens gelten und welche Sanktionsmaßnahmen gerechtfertigt sind. Die Feststellung einer Aggression und des Friedensbruchs stellt sich noch recht einfach dar, wenn, wie im Jahr 1990, irakische Truppen in das Nachbarland Kuwait einmarschieren und Staatsterritorium annekieren (UN-Dok. S/RES/661 v. 6.8.1990; verabschiedet mit 13 Ja-Stimmen, zwei Enthaltungen). Schwieriger wird es, wenn die fehlende Kooperation bei der Strafverfolgung von mutmaßlichen Terroristen wie im Falle Libyens im Jahr 1992 zum zentralen Ausgangspunkt für eine Bedrohung des Friedens wird (UN-Dok. S/RES/748 v. 31.3.1992; zehn Ja-Stimmen, fünf Enthaltungen).

Drittens sah das Statut des Völkerbunds vor, dass bei Kriegshandlungen unverzüglich und gewissermaßen automatisch

DIE 111 ARTIKEL DER CHARTA DER VEREINTEN NATIONEN

- » verpflichten die Mitgliedstaaten untereinander zu einem normen- und regelgebundenen Verhalten;
- » legen die Zuständigkeiten, Arbeitsweisen und Entscheidungsverfahren der Hauptorgane fest;
- » grenzen die Zuständigkeiten der Organisation gegenüber den Mitgliedstaaten sowie anderen internationalen Einrichtungen ab;
- » klären die organisatorischen und strukturellen Fragen von den Mitgliedschaftsbedingungen bis zur Vertragsänderung.

seitens der Mitgliedstaaten umfassende wirtschaftliche, finanzielle und diplomatische Sanktionsmaßnahmen verpflichtend zu ergreifen sind. Die UN-Charta erlaubt dagegen differenziertere Abwägungen im Voraus. So ist der Sicherheitsrat grundsätzlich dafür zuständig, zu entscheiden, welche konkreten nichtmilitärischen Maßnahmen (Artikel 41) durch wen, wann, für wie lange und in welchem Umfang zu ergreifen sind. Sofern der Sicherheitsrat der Auffassung ist, dass »die in Artikel 41 vorgesehenen Maßnahmen unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben«, so kann er nach Artikel 42 schließlich auch militärische Zwangsmaßnahmen durchführen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das System kollektiver Sicherheit im Rahmen der UN-Charta durchaus wegweisend und konstruktiv weiterentwickelt wurde. Gewisse Fallstricke und Problematiken bezüglich der Arbeits- und Entscheidungsprozesse bleiben aber bis heute erhalten. Sie führen dazu, dass Entscheidungen oder ihr Ausbleiben immer wieder Anlass zu berechtigter Kritik gegenüber den Vereinten Nationen werden. So verhindert beispielsweise das Vetorecht der P5, dass sie selbst oder enge Verbündete zu Adressaten von Sanktionsmaßnahmen werden. Auch können sie entlang eigennütziger Interessen verhindern, dass ganz bestimmte Sanktionsmaßnahmen beschlossen werden. Der UN-Sicherheitsrat ist und bleibt in erster Linie ein politisches Entscheidungsgremium. Er arbeitet nicht entlang formaljuristischer Verfahrensschritte und fällt auch keine quasirichterlichen Entscheidungen. Die Beschlüsse beruhen durchaus auf weitreichenden politischen Erwägungen, aber eben auch auf Interessen der im Sicherheitsrat vertretenen Mitgliedstaaten. Die Überzeugungsbildung erfolgt dabei nicht unbedingt entlang der Feststellung von Sachverhalten und Prozessen eines gerichtlichen Beweis- und Anhörungsverfahrens. Dies wäre angesichts eines erheblichen Erwartungs-, Zeit- und Handlungsdrucks einer internationalen Öffentlichkeit gar nicht möglich. Zusätzlich erschweren komplexe Konfliktsituationen und sich zum Teil widersprechende Nachrichten und Informationen aus den Konfliktgebieten eine umfassende und verlässliche Lagebeurteilung.

Die Evolution der Sanktionspraxis der Vereinten Nationen hat jedoch gezeigt, dass sich die ständigen und die jeweiligen nichtständigen Sicherheitsratsmitglieder ihrer Verantwortung für das System der

kollektiven Sicherheit als rechtserhaltendes Ordnungsprinzip in den internationalen Beziehungen durchaus bewusst sind. Modifikationen und Innovationen der Sanktionspraxis haben bei aller berechtigten Kritik dazu geführt, dass die Sanktionspolitik der UN kohärenter, effizienter und intelligenter geworden ist.

WAS SIND SANKTIONEN UND WIE FUNKTIONIEREN SIE?

Was aber sind nun Sanktionen? Allgemein betrachtet können Sanktionen als Instrument der sozialen Kontrolle verstanden werden. Gemeint sind damit also Maßnahmen in Reaktion auf normgemäßes oder -abweichendes Verhalten. In der Soziologie und in den Erziehungswissenschaften unterscheidet man daher positive und negative Sanktionen. Maßnahmen, die ein positives Verhalten belohnen oder verstärken sollen, werden als positive Sanktionen im Sinne von Belohnungen und Anreizen verstanden. Maßnahmen, die den Charakter von Zurechtweisungen, Bestrafungen oder die Form von Beuge- oder Zwangsmaßnahmen haben, gelten als negative Sanktionen. Die Einordnung von Sanktionen geschieht dabei zumeist aus Sicht der Sanktionierenden. Der jeweilige Sanktionsadressat kann die entsprechenden Maßnahmen durchaus anders auffassen.

In der Politik und in der medialen Berichterstattung erhalten Sanktionen jedoch vor allem dann Aufmerksamkeit, wenn sie als Beuge- oder Zwangsmaßnahme diskutiert werden. Dies wird besonders deutlich, wenn sie im Rahmen des internationalen Krisen- und Konfliktmanagements der Vereinten Nationen eine Rolle spielen. Den UN steht ein äußerst breit gefächertes Spektrum an Sanktionsfeldern und -maßnahmen zur Verfügung. Bekannte Beispiele sind Exportverbote von Waffen in Kriegsgebiete oder an bestimmte Konfliktparteien. Einfuhrverbote für Rohstoffe wie Diamanten, Holz und Öl oder sonstige Güter und Dienstleistungen sind ebenfalls Sanktionsmaßnahmen, derer sich die Vereinten Nationen bedienen haben. Auch der Flug- und Schiffsverkehr kann beschränkt und kontrolliert werden. Darüber hinaus sind Finanzsanktionen möglich, die finanzielle Transaktionen des Staates oder bestimmter politisch einflussreicher Eliten unterbinden sowie Gelder und sonstige Vermögenswerte einfrieren.

Sanktionsregime können umfassend ausgestaltet sein. In einer Vielzahl von Sank-



▲ Kleinwaffen, die von der Mission der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO) kurz vor ihrer Zerstörung im Oktober 2012 in Goma, Nord-Kivu, von Rebellen gelagert wurden. Waffen und ihre Munition sind häufig Gegenstand gezielter UN-Sanktionen, gleichzeitig ist ihre Überwachung äußerst schwierig. Foto: UN Photo/Sylvain Liechti

CHARTA DER VEREINTEN NATIONEN

Kapitel VII

Artikel 41

Der Sicherheitsrat kann beschließen, welche Maßnahmen – unter Ausschluss von Waffengewalt – zu ergreifen sind, um seinen Beschlüssen Wirksamkeit zu verleihen; er kann die Mitglieder der Vereinten Nationen auffordern, diese Maßnahmen durchzuführen. Sie können die vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs, der Post-, Telegraphen- und Funkverbindungen sowie sonstiger Verkehrsmöglichkeiten und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen einschließen.

Artikel 42

Ist der Sicherheitsrat der Auffassung, dass die in Artikel 41 vorgesehenen Maßnahmen unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben, so kann er mit Luft-, See- oder Landstreitkräften die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen durchführen. Sie können Demonstrationen, Blockaden und sonstige Einsätze der Luft-, See- oder Landstreitkräfte von Mitgliedern der Vereinten Nationen einschließen.

tionsfeldern werden Sanktionsmaßnahmen gegenüber dem ganzen Staat verhängt. Sanktionsregime können jedoch auch zielgerichtet für bestimmte Personen oder Gruppen oder selektiv für bestimmte Gebiete oder Güter, zum Beispiel Luxusgüter, verhängt werden. Solche Sanktionsregime scheinen intelligenter, da sie die Zwangs- und Beugemaßnahmen auf politisch verantwortliche oder einflussreiche

Personengruppen begrenzen. Dadurch kann aus humanitären Gründen auf die Zivilbevölkerung Rücksicht genommen werden.

Die konkrete Ausgestaltung von Sanktionsregimen hängt auch mit dem theoretischen Wirkungsmodell von Sanktionen zusammen, das den jeweiligen Überlegungen zugrunde liegt. Mit Blick auf die Ziele, Zwecke und Funktionen von Sanktionen können idealtypisch vier Modelle unterschieden werden.

Das **klassische Wirkungsmodell** geht von einem direkten Zusammenhang zwischen der Höhe des durch Sanktionen verursachten wirtschaftlichen und politischen Schadens im Zielland und der Wahrscheinlichkeit aus, mit der ein Sanktionsadressat sein Verhalten ändern wird. Die Annahme ist, dass die Kosten von Sanktionen den Nutzen der sanktionierten Politik zu einem bestimmten Zeitpunkt übersteigen. Wenn also beispielsweise die Aufrechterhaltung des Apartheidsystems in Südafrika oder das Festhalten an einer nuklearen Rüstungspolitik Irans oder Nordkoreas für die jeweiligen Regierungen aufgrund von umfassenden Wirtschaftssanktionen zu kostspielig wird, werden sie ihre Politik überdenken und ändern. Allerdings übersieht dieses klassische Modell, dass insbesondere nichtdemokratische Systeme auch bei einer gravierenden Verschlechterung der sozioökonomischen Situation ihre Machtposition gegenüber einer verstärkten politischen Opposition durch ihren Unterdrückungs- und effektiven Propagandaapparat absichern können. Zudem können autoritäre Regime durch die umfassende Kontrolle des Staatsapparats leichter die Folgen der Sanktionsmaßnahmen für ihre Unterstützer abmildern. Moralisch fragwürdig ist, dass diese Sanktionsregime keinen Unterschied zwischen politisch Verantwortlichen und der ebenfalls unter den umfassenden Sanktionsmaßnahmen leidenden Bevölkerung machen.

Das **interessenpluralistische Modell** setzt ebenfalls grundsätzlich auf den Mechanismus von Kosten-Nutzen-Erwägungen. Allerdings wird das sanktionierte Herrschaftsregime nicht als monolithische politische Einheit betrachtet. Die Unterscheidung zwischen politisch verantwortlichen und einflussreichen Eliten im jeweiligen Zielland führt dazu, dass Sanktionsregime vor allem die Regierung sowie die sie stützenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Eliten treffen sollen. Beispielsweise treffen Sanktionen auf Luxusgüter oder

SANKTIONSFELDER UND SANKTIONSMASSNAHMEN	
Typische Sanktionsfelder einer gezielten Sanktionsstrategie	Weitere Sanktionsfelder im Rahmen einer umfassenden Sanktionsstrategie
MILITÄR Waffenembargo, Beendigung militärischer Zusammenarbeit	DIPLOMATIE Verringerung oder Schließung der Vertretungen, Ausschluss aus internationalen Organisationen, Einreiseverbot für Amtsträger
HANDEL Boycott, Embargo	ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT Beendigung der finanziellen und technischen Hilfe
FINANZEN Einfrieren von Auslandsguthaben, Verbot von Finanztransaktionen	SPORT Ausschluss von internationalen Veranstaltungen
VERKEHR Flug- und Schiffsverkehr, Unterbrechung von Bahn- und Straßentransport, Reisebeschränkung	KULTUR Abbruch der Austauschbeziehungen
STRAFJUSTIZ Internationales Tribunal, Internationaler Strafgerichtshof	KOMMUNIKATION Unterbrechung von Post und Televerbindungen

Quelle: eigene Darstellung in Erweiterung von Manfred Kulesa/Dorothee Starck, Frieden durch Sanktionen? Empfehlungen für die deutsche UN-Politik, SEF Policy Paper 7, Bonn 1997, S. 8.

individuelle Reisebeschränkungen und Finanzsanktionen den Lebensstil dieser Eliten und schränken ihre Möglichkeiten zu Geschäftsreisen fundamental ein. Erhofft wird, dass die betroffenen Personengruppen ihren Einfluss nutzen und auf eine Änderung der sanktionierten Politik drängen. Zugleich soll so die Problematik unbeabsichtigter Nebenfolgen auf unbeteiligte Dritte minimiert werden.

Das **Modell der Ressourcenverweigerung** wiederum folgt einer alternativen Wirkungslogik. Sanktionen erscheinen dann als vielversprechend, wenn es gelingt, den sanktionierten Akteuren die materiellen Ressourcen zur Fortführung der problematisierten Politik zu entziehen. Bekannte Beispiele sind hier die Waffenembargos der Vereinten Nationen oder auch Sanktionen gegen die Konfliktrohstoffe Diamanten und Tropenholz, mit denen beispielsweise den Rebellengruppen in Angola, Liberia oder Sierra Leone die Versorgung mit Waffen und Munition sowie das Erzielen von Einkünften aus dem Verkauf dieser Konfliktrohstoffe verhindert werden sollte. Dieses Wirkungsmodell liegt häufig den Sanktionsregimen zugrunde, die bewaffnete Konflikte mit sogenannten Kriegsökonomien oder Konflikte in »gescheiterten« Staaten (failed states) adressieren. Die Gewaltaustragung soll boykottiert und begrenzt werden, indem die Versorgung mit

notwendigen Mitteln, zum Beispiel Waffen und Gelder für die Versorgung der Milizen und Kombattanten, unterbunden oder zumindest eingehengt wird. Auch erhofft man sich, dass die Fortführung der bewaffneten Auseinandersetzungen so sehr erschwert beziehungsweise die Funktionalität der Kriegsökonomien soweit eingeschränkt wird, dass entsprechende Akteursgruppen zur Beteiligung an einem Friedensprozess bereit sind. In Angola, Liberia und in Sierra Leone scheint dieses Wirkungsmodell eine gewisse Bestätigung gefunden zu haben.

Mit Blick auf das System kollektiver Sicherheit kommt schließlich noch einem weiteren idealtypischen Wirkungsmodell Bedeutung zu. Das **Modell der normativen Kommunikation** versteht Sanktionen als Element internationaler und normativer Kommunikation. Es konzentriert sich nicht allein auf die Beziehung zwischen Sanktionierenden und Sanktionsadressaten sowie dessen Verhaltensänderung, sondern betont die Botschaft, die gegenüber dem Sanktionierten sowie weiteren Parteien und der internationalen Öffentlichkeit vermittelt werden soll. Sanktionen erfüllen dabei zum einem die Funktion, dem Adressaten ausdrücklich und aktiv die internationale Missbilligung eines Normbruchs zu signalisieren und zugleich die durch die Sanktionierenden weiterhin gewollte Gültigkeit der Norm nachdrücklich

zu bekräftigen. Hier werden Sanktionen als eine Art Zwangsbewährung internationaler Normen verstanden, in der eine von der internationalen Staatengemeinschaft geteilte Rechtsüberzeugung zum Ausdruck gebracht werden soll. Kommuniziert wird, dass ein Normbruch missbilligt und nicht widerspruchlos hingenommen wird, sondern in jedem Falle Sanktionen mit sich bringt. Dies soll im Idealfall auch andere potenzielle Normbrecher abschrecken. Die Sanktionierung Libyens Mitte der 1990er Jahre ist hierfür ein gutes Beispiel. Die Unterstützung des internationalen Terrorismus sollte nachdrücklich missbilligt und als Verletzung internationaler Normen gebrandmarkt werden.

In den Debatten zur Verhängung, Verlängerung oder Ausweitung von Sanktionsmaßnahmen finden sich entsprechend zu diesen theoretischen Wirkungsmodellen argumentative Rechtfertigungen. Die gewählten Formulierungen zu den Zwecken, Zielen und Funktionen in den Resolutionstexten des UN-Sicherheitsrats sowie die Ausgestaltung der Sanktionsregime mit der Bestimmung des Sanktionsadressaten und dem Zuschnitt der Sanktionen geben darüber Aufschluss, welches oder welche Wirkungsmodelle den Überlegungen zugrunde lagen. Schließlich gibt die Evolution der UN-Sanktionspraxis selbst Hinweise darauf, wie die Vereinten Nationen in den letzten etwa 30 Jahren versucht haben, Sanktionsmaßnahmen als Instrument ihres Krisen- und Konfliktmanagements weiterzuentwickeln.

DIE ENTWICKLUNG DER SANKTIONSPRAXIS

Während des Ost-West-Konflikts gelang es dem Sicherheitsrat nur zweimal, sich auf die Verhängung von Sanktionsmaßnahmen zu verständigen. Die umfassenden Sanktionsmaßnahmen gegen Südrhodesien, dem heutigen Simbabwe, im Jahr 1966 (UN-Dok. S/RES/232 v. 16.12.1966) waren eine Reaktion auf die Machtergreifung und Unabhängigkeitserklärung eines weißen rassistischen Minderheitenregimes. Die Mandatierung von verbindlichen Sanktionsmaßnahmen gegen Südafrika im Jahr 1977 (UN-Dok. S/RES/418 v. 4.11.1977) wurde mit Verweis auf die militaristische aggressive Außenpolitik gegen Nachbarstaaten sowie auf das nukleare Rüstungsprogramm begründet; auch die menschenverachtende Apartheidspolitik wurde verurteilt.

Erst mit dem Ende des Ost-West-Konflikts gelang es dem Sicherheitsrat, die ihm im System der kollektiven Sicherheit zugeordnete Rolle konstruktiver und proaktiver wahrzunehmen. Seitdem gehören Sanktionsmaßnahmen zum festen Bestandteil der Reaktionen des Sicherheitsrats auf humanitäre Krisen und gewaltsam ausgetragene Konflikte.

Die Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (UNOCI) führt Inspektionen bei Regierungskräften im Westen des Landes durch, um das verhängte Waffenembargo zu kontrollieren. Der Sicherheitsrat hob die Sanktionen im Jahr 2016 auf. Foto: UN Photo/Ky Chung



VON UMFASSENDEN ZU GEZIELTEN SANKTIONSMASSNAHMEN

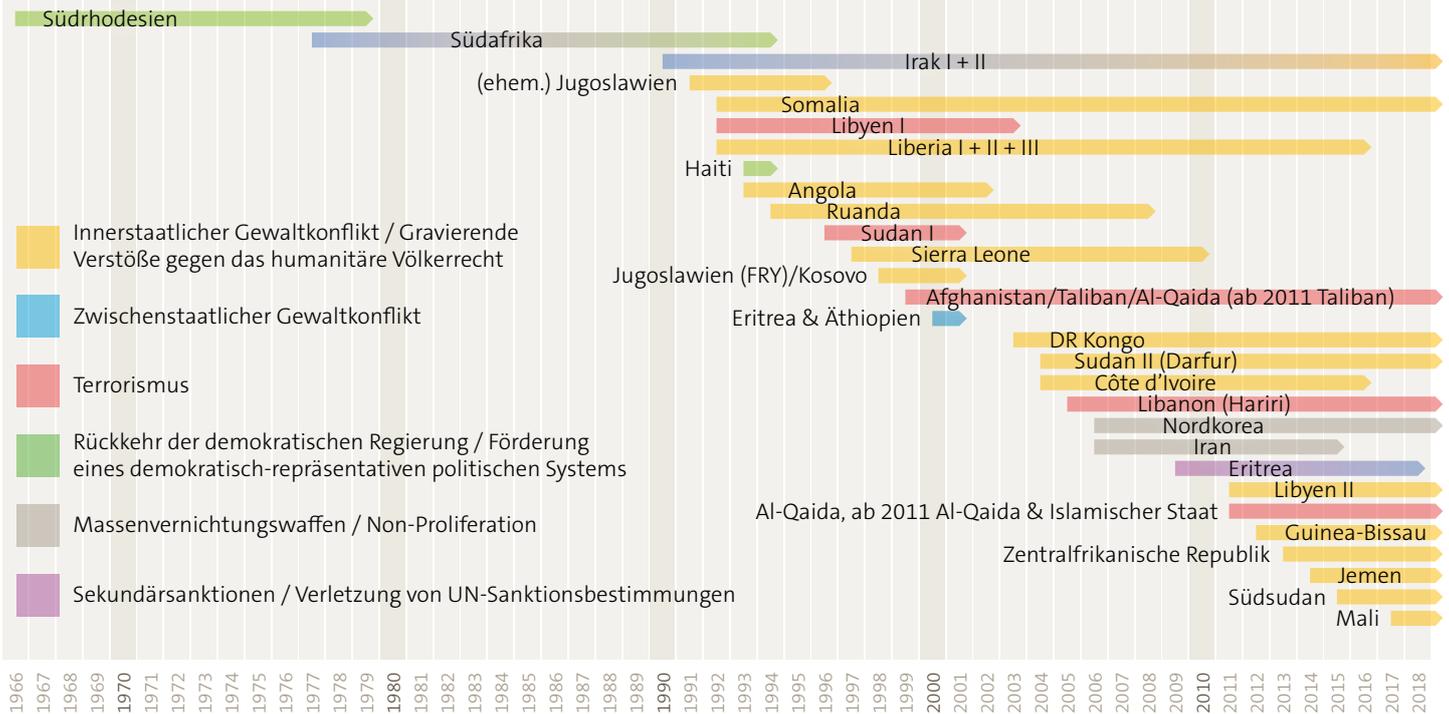
Der Sicherheitsrat verhängte zu Beginn der 1990er Jahre umfassende Zwangsmaßnahmen gegen Irak – in Reaktion auf dessen Invasion von Kuwait – sowie infolge des Zusammenbruchs und der gewaltsamen Konflikte im ehemaligen Jugoslawien. Auch in Reaktion auf die humanitäre Krise nach dem Sturz von Präsident Jean-Bertrand Aristide durch einen Militärputsch in Haiti verhängte der Sicherheitsrat ein umfassendes Sanktionsregime.

Die katastrophalen humanitären Folgen, insbesondere in Irak, sowie das Ausbleiben schneller Erfolge, führten zu einem Umdenken in der Sanktionspolitik. Die Infragestellung der Annahmen des klassischen Wirkungsmodells, fehlende, überzeugende Erfolge von umfassenden Sanktionsregimen und ethisch-moralische sowie legalistische und politikpraktische Überlegungen führten dazu, dass seit Mitte der 1990er Jahre nur noch gezielte und selektive Sanktionsmaßnahmen durch den UN-Sicherheitsrat mandatiert wurden. So verständigten sich die Mitgliedstaaten im Sicherheitsrat im Jahr 1995 darauf, dass zukünftige kollektive Aktionen des Sicherheitsrats und Sanktionsregime so gestaltet werden müssen, dass die unbeabsichtigten Nebenfolgen von Sanktionen gegenüber den am stärksten gefährdeten gesellschaftlichen Gruppen minimiert werden (UN-Dok. S/1995/300 v. 13.4.1995). Dieses Gebot der humanitären Rücksichtnahme hat als Leitmotiv eines fortschrittlichen Krisen- und Konfliktmanagements weitreichende Veränderungen der Sanktionspraxis mit sich gebracht.

ZIELE UND STRATEGISCHE ABSICHTEN DER SANKTIONSPOLITIK

Obwohl Sanktionsmaßnahmen im Kontext des Kapitels VII der UN-Charta in erster Linie den Zweck verfolgen, zwischenstaatliche oder auch innerstaatliche Konflikte einzuhegen oder zu beenden, lässt sich die Tendenz beobachten, dass Sanktionen auch zur Flankierung weiterer umfassenderer Zwecke verhängt werden. Es lassen sich mindestens fünf Ziele unterscheiden: a) die Beendigung zwischenstaatlicher Gewaltkonflikte; b) die Beendigung oder Einhegung innerstaatlicher Gewaltkonflikte sowie der damit einhergehenden gravierenden Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht; c) die Bekämpfung des inter- und transnationalen Terrorismus; d) die Nichtverbreitung von Atomwaffen (nonproliferation);

SANKTIONSEPIDODEN DER VEREINTEN NATIONEN UND IHRE HAUPTZIELE



Quelle: eigene Darstellung.

e) die Stabilisierung und Förderung demokratisch-repräsentativer politischer Systeme und Unterstützung eines fragilen Friedensprozesses, insbesondere mit Blick auf den Schutz der Zivilbevölkerung und der Menschenrechte.

Hierbei handelt es sich um idealtypische Unterscheidungen. Die verschiedenen Sanktionsregime können unterschiedliche Ziele parallel verfolgen. Auch ist es möglich, dass sich die verfolgten Absichten und die Sanktionsadressaten im Laufe der Sanktionsepisode verschieben. Beispielsweise kann ein Sanktionsregime zunächst mandatiert werden, um Druck auf alle Konfliktparteien auszuüben, sich an Friedensverhandlungen zu beteiligen und die Gewalt einzuhegen, sich dann aber stärker auf einzelne Konfliktparteien konzentrieren, wie in den Fällen Côte d'Ivoire oder Somalia. In Liberia, wo im Jahr 2003 zunächst die Beendigung des Bürgerkriegs im Vordergrund stand, sollten neue und beibehaltene gezielte Sanktionsmaßnahmen gegen Konfliktrressourcen und entsprechende Auflagen zur Reform des Ressourcensektors später den fragilen Friedensprozess flankieren. Die Sanktionen wurden schließlich im Jahr 2016 aufgehoben. Bisweilen ist die Identifizierung der Zwecke und strategischen Ziele, die der Sicherheitsrat bei der Verhängung oder Modifizierung der Sanktionsregime verfolgt, nicht einfach nachzuvollziehen. Dies liegt zum einen

daran, dass es dem Sicherheitsrat nicht immer gelingt, seinen Ansatz transparent zu kommunizieren und zum anderen, weil die einzelnen Sicherheitsratsmitglieder sich nicht immer über eine zusammenhängende Krisen- und Konfliktmanagementstrategie einig sind. Diese und andere identifizierte Schwächen wurden jedoch immer wieder thematisiert. Eine Vielzahl von Sanktionsfachleuten aus Wissenschaft und Politik erarbeiteten kontinuierlich Verbesserungsvorschläge, die immer wieder Eingang in die Sanktionspraxis fanden.

INNOVATIVE UND PROGRESSIVE MEILENSTEINE DER SANKTIONSPRAXIS

Die Sanktionspraxis der Vereinten Nationen hat sich erheblich weiterentwickelt. Auffälligstes Beispiel ist sicherlich, dass der Sicherheitsrat seit dem Jahr 1994 keine umfassenden Sanktionsregime mehr mandatiert, um nicht beabsichtigte humanitäre Nebenfolgen zu vermeiden. Gezielte und selektive Sanktionsmaßnahmen im Bereich Militär, Handel, Finanzen und Verkehr sind die bevorzugten Handlungsoptionen.

Zudem ist der Sicherheitsrat dazu übergegangen, durch die Entsendung von Sachverständigengruppen sowie im Rahmen von Ermittlungsmissionen potenzielle ökonomische, humanitäre und soziale Folgen von erwogenen Sanktionsmaßnahmen beim

Adressaten und in der Region zu prüfen. Auch Stellungnahmen und Informationen von zivilgesellschaftlichen Akteuren werden hierbei ausgewertet und in die Entscheidungsfindung einbezogen. Die mit der Verwaltung und Überwachung beauftragten Sanktionsausschüsse können zudem über begründete Ausnahme entscheiden und so beispielsweise die Einfuhr technischer Geräte, die sowohl militärisch als auch zivil genutzt werden können (Dual Use-Güter), erlauben.

Damit die Aufhebung oder Anpassung von Sanktionsmaßnahmen nicht zum Gegenstand strategisch geopolitischer Erwägungen einzelner Sicherheitsratsmitglieder wird, mandatiert der Rat Sanktionsmaßnahmen in der Regel nur noch zeitlich befristet. So wird verhindert, dass die graduelle oder vollständige Beendigung eines Sanktionsregimes durch ein Veto blockiert wird. Die Praxis, Sanktionen mit Vorlaufzeiten bis zum Inkrafttreten des Sanktionsbeschlusses zu versehen, ermöglicht es, neue Informationen oder aktuelle Entwicklungen, die eine Neubewertung der Krisen- und Konfliktsituation erfordern, frühzeitig zu berücksichtigen.

Lange Zeit hielten die politischen und verwaltungstechnischen Verfahrensschritte bei der Verhängung von gezielten Sanktionen gegenüber Individuen nur rudimentär entwickelte Rechtswege bereit. Die Einrichtung

des Büros der Ombudsperson im Jahr 2009 hat jedoch erste Möglichkeiten eröffnet, sich gegen eventuell ungerechtfertigte Sanktionen zu wehren. Das Büro beschäftigt sich unabhängig und überparteilich mit Anträgen von Personen und Einrichtungen, die eine Streichung von Sanktionslisten beantragen. Dies soll helfen, Menschenrechtsstandards im Kontext von Sanktionsmaßnahmen zu verbessern.

Im Rahmen der von verschiedenen Regierungen, unter anderem von Deutschland, Schweden und der Schweiz geförderten Seminare, zum Beispiel der Interlaken-Prozess I und II in den Jahren 1998/99, der Bonn-Berlin-Prozess 1999/2000 sowie der Stockholm-Prozess 2002, wurden zudem verschiedene Vorschläge, Leitlinien und Standards zur Verbesserung der Verwaltung, Durchführung und Überwachung der Sanktionsregime erarbeitet. Diese fanden nach und nach in Form von standardisierten Formulierungen für Resolutionsentwürfe Eingang in die Sanktionspraxis der Vereinten Nationen. Dies hat zum einen die Transparenz im Sinne der Inhalte und Reichweite der Beschlüsse erhöht. Zum anderen erleichtern diese standardisierten Formulierungen die Umsetzung der Sanktionsbeschlüsse durch die Mitgliedstaaten.

Die Empfehlungen der Sachverständigen-Seminare, die Ergebnisse der Informellen Arbeitsgruppe für allgemeine Sanktionsfragen (UN-Dok. S/2006/997 v. 22.12.2006) sowie die regelmäßigen Konsultationen mit Sachverständigen haben immer wieder dazu geführt, dass die UN erfahrungsbasierte Erkenntnisse und bewährte Praktiken

durchaus proaktiv in die Fortentwicklung ihrer Sanktionspraxis einfließen lassen. So gehört die Einrichtung von Sanktionsausschüssen mittlerweile zum erfahrungsbasierten Standard der Mandatierungspraxis. Ebenso wird die Arbeit dieser Sanktionsausschüsse regelmäßig durch Sachverständigen- und Überwachungsgruppen unterstützt.

SANKTIONEN: GERECHT, GERECHTFERTIGT, SINNVOLL ODER NUTZLOS?

Die Wirksamkeit von Sanktionen ist berechtigterweise immer wieder Gegenstand öffentlicher Debatten. Dabei konzentriert sich die Diskussion häufig vorschnell und eindimensional auf die Frage, ob der jeweilige Sanktionsadressat zeitnah und unmittelbar seine Politik geändert hat. Der Blick auf verschiedene Wirkungsmodelle sowie auf die Evolution der Sanktionspraxis zeigt jedoch, dass Sanktionsregime durchaus unterschiedlichen Zwecken, Zielen und Funktionen dienen können. Auch können sich diese im Laufe der Zeit überlagern und ändern, was sich in den Überarbeitungen und Anpassungen von Sanktionsmaßnahmen widerspiegelt. Ebenso nimmt die breitere Öffentlichkeit nicht immer wahr, dass manche Sanktionsmaßnahmen – wie im Falle Sudans der Flugverkehr und Reisebeschränkungen – aufgrund humanitärer Rücksichtnahmen nicht oder nur teilweise umgesetzt werden. Sanktionen sind nach wie vor kein »harmloses« Mittel. Sie verursachen sowohl im Zielstaat als auch bei den Sendestaaten Kosten und können unbeabsichtigte Nebenfolgen haben. Die Vereinten

Nationen haben mittlerweile verschiedene Innovationen und Modifikationen in ihrer Sanktionspraxis vorgenommen, die perspektivisch die humanitären, sozialen und ökonomischen Nebenfolgen für unbeteiligte Dritte eingrenzen sollen. Wenn Prävention und die Selbstverpflichtung zur friedlichen Streitbeilegung gescheitert sind, gilt es letztlich, das Instrumentarium von sanktionierenden Zwangsmaßnahmen gegenüber den Folgen eines Nichttätigwerdens und der alternativen Handlungsoption von militärischen Maßnahmen verantwortungsvoll abzuwägen.

Verschiedene Studien kommen zu dem Ergebnis, dass etwa ein Drittel von uni- und multilateralen Sanktionsregimen zumindest teilweise erfolgreich ist. Eine Langzeitstudie zu den UN-Sanktionsregimen des Konsortiums für gezielte Sanktionen unterscheidet drei Funktionen von gezielten Sanktionsregimen: a) Erzwingung einer Politikänderung (coercing); b) Einhegung und Begrenzung einer problematisierten Politik (constraining) sowie c) Signalisierung der Missbilligung von Normbrüchen beziehungsweise der weiterhin gewünschten Gültigkeit der Norm (signalling). Die UN sind im Kontext ihrer Sanktionspolitik vor allem effektiv im Bereich der Signalisierung von Normen und bei der Einhegung und Begrenzung der Konfliktdynamiken. Eine unmittelbare Politikänderung beim Sanktionsadressaten erzwingen die UN-Sanktionsregime eher selten.

Grundsätzlich gilt es jedoch zu beachten, dass eine ausgewogene Beurteilung des Scheiterns oder des Erfolgs von Sanktionsregimen letztlich nur mit Berücksichtigung der weiteren politischen Kontexte und sonstigen Maßnahmen eines internationalen Krisen- und Konfliktmanagements im jeweiligen Sanktionsfall erfolgen kann. Die Wirksamkeit und Effektivität von Sanktionsmaßnahmen kann kaum vorhergesagt werden. Was in einem Fall funktioniert oder nicht funktioniert hat, mag in einem anderen Fall aufgrund der unzähligen



◀ Lastwagen des Welternährungsprogramms der Vereinten Nationen (WFP) liefern Lebensmittel an zwei Lager für Binnenvertriebene (IDPs) in Norddarfur. Offiziere des Hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID) wechseln ihren Dienst, während sie den Konvoi begleiten. Derartige humanitäre Lieferungen sind von Sanktionen des UN-Sicherheitsrats ausgenommen, um die Versorgungslage der Zivilbevölkerung zu verbessern.
Foto: UN Photo/Albert González Farran



◀ Uruguayische Soldaten des Marinestützpunkts »Commandante Pedro Campbell« in Kasenyi in der Provinz Ituri, Demokratische Republik Kongo (DRC), auf Patrouilleneinsatz am Albertsee. Abhängig vom Mandat überwachen auch UN-Friedensmissionen die Einhaltung von Sanktionen, die vom UN-Sicherheitsrat beschlossen wurden. Foto: UN Photo/Martine Perret

kontextuellen Faktoren scheitern oder doch vielversprechend sein. Zudem verändern sich konkrete Sanktionsregime über die Zeit, das heißt, sie werden modifiziert, um weitere Sanktionsmaßnahmen ergänzt oder durch neue Überwachungsmaßnahmen verschärft. So führten die Sekundärsanktionen gegen Eritrea, das das Waffenembargo gegen Somalia unterlaufen hatte, dazu, dass die Konfliktdynamiken in Somalia schließlich doch eingeehrt werden

konnten. Ähnliches gilt für die Folgen, die die Modifikationen für das Sanktionsregime und den illegalen Handel mit Konfliktdiamanten in Angola hatten.

Sanktionen sind vor allem dann vielversprechend, wenn sie klare, transparente und realistische Zwecke und Ziele verfolgen, in eine »Zuckerbrot und Peitsche«-Strategie eingebettet und mit weiteren Instrumenten des internationalen Krisen-

und Konfliktmanagements abgestimmt sind. Dazu gehören etwa diplomatische Mediationsbemühungen, Aktivitäten der Kommission für Friedenskonsolidierung (PBC) und die Flankierung durch friedenerunterstützende Missionen. Hierbei ist eine hohe Flexibilität und Kreativität seitens des Sicherheitsrats und der Durchführungsinstanzen – unter anderem der Sanktionsausschüsse – gefragt. Berichte und Erkenntnisse von Sachverständigen und anderen Akteuren müssen entlang eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses Eingang in die Ausgestaltung des jeweiligen Sanktionsregimes finden.

Der UN-Sicherheitsrat hat im Laufe der Zeit bei der Verhängung neuer oder der Anpassung bestehender Sanktionsregime durchaus gezeigt, dass er in der Lage ist, seine Sanktionspraxis zu verbessern. Im Kontext eines Systems kollektiver Sicherheit sind Sanktionsmaßnahmen ein unverzichtbares, wenn auch nicht perfektes, rechtserhaltendes Zwangsmittel.

WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN

- Thomas J. Biersteker/Sue E. Eckert/Marcos Tourinho (Eds.), Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action, Cambridge 2016.
- Enrico Carisch/Lorain Rickard-Martin/Shawner R. Meister, The Evolution of UN Sanctions. From a Tool of Warfare to a Tool of Peace, Security and Human Rights, Cham 2017.
- Sven Bernhard Gareis/Johannes Varwick: Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen, 5. überarb. Aufl., Stuttgart 2014.
- Sascha Werthes, Die Sanktionspolitik der Vereinten Nationen. Rekonstruktion und Erklärung des Wandels der UN-Sanktionspraxis, Baden-Baden 2013.
- Sascha Werthes, Politische Sanktionen im Lichte rechtserhaltender Gewalt, in: Ines-Jacqueline Werkner/Peter Rudolf (Hrsg.), Rechtserhaltende Gewalt – zur Kriteriologie, Wiesbaden 2019, S. 121–150.

- Security Council Report: www.securitycouncilreport.org/sanctions/
- UN-Sicherheitsrat: www.un.org/securitycouncil/sanctions/information

Weitere Informationen zu den Vereinten Nationen: www.dgvn.de

Themenportale der DGVN

frieden-sichern.dgvn.de
menschenrechte-durchsetzen.dgvn.de
nachhaltig-entwickeln.dgvn.de

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V.
 Zimmerstraße 26/27 | D-10969 Berlin
info@dgvn.de | www.dgvn.de
www.facebook.com/dgvn.e.v | twitter.com/dgvn_de

ISSN: 1614-5453 | Stand: Juli 2019

Text: Dr. Sascha Werthes
 Redaktion: Dr. Patrick Rosenow, Juliane Pfordte
 Gestaltung: Cornelia Agel, sevenminds.de

Klimaneutral gedruckt auf 100%-Recycling-Papier
 Gefördert durch das Auswärtige Amt

 **Klimaneutral**
 Druckprodukt
 ClimatePartner.com/11774-1806-1435

Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen
 braucht Sie als Mitglied.



Für Frieden.
 Für Klimaschutz.
 Für Menschenrechte.
 Für nachhaltige Entwicklung.

www.dgvn.de/mitgliedschaft