

Sina Schüssler

Internationale Sanktionen als Instrument der Krisenprävention - Anwendungsmöglichkeiten und Voraussetzungen-

Zusammenfassung

In dem vorliegenden Beitrag wird davon ausgegangen, dass internationale Sanktionen ein geeignetes Instrument der Krisenprävention sind, das allerdings nur unzureichend berücksichtigt wird. Für die defizitäre Nutzung von Sanktionen als Instrument internationaler Krisenprävention sind dabei zum einen die diesem Instrument unterstellte Wirkungslosigkeit sowie zum anderen Schwierigkeiten im Einigungsprozess internationaler Regierungsorganisationen verantwortlich, hauptsächlich der politischer Unwille einzelner Vetomächte im UN-Sicherheitsrat. Sanktionen sind als Instrument der Krisenprävention aber nicht nur deswegen geeignet, weil durch deren Verhängung vergangenes Handeln geahndet wird und so internationale Normen gestärkt werden sowie andere Akteure von ähnlichem Handeln in Zukunft abgeschreckt werden, sondern auch weil sie den Ausbruch gewalttätiger innerstaatlicher Konflikte im besten Fall gar verhindern können. Der vorliegende Beitrag hat zum Ziel an Hand der Fälle Südafrika und Burma zu zeigen, wie durch die Diskussion um internationale Sanktionen und deren Verhängung dazu beigetragen werden konnte, das Ausmaß der innerstaatlichen Gewalt in diesen Ländern gering zu halten und so Sanktionen im Sinne einer Krisenprävention eingesetzt wurden. Darüber hinaus sollen in dem Beitrag Bedingungen erarbeitet werden, wie eine effektive Krisenprävention durch Sanktionen gelingen kann.

Internationale Sanktionen, als Instrument staatlicher und multilateraler Außenpolitik, stehen besonders seit den umfassenden Sanktionen gegen den Irak zu der Zeit von Saddam Hussein in der Kritik. Die Sanktionen gegen das irakische Regime wurden dabei nicht selten, insbesondere aus dem linken Lager und von Menschenrechtsaktivisten, als Völkermord an der irakischen Bevölkerung bezeichnet. Dazu seien diese noch wirkungslos gewesen, so die weitere Argumentation, um die irakische Führung zu einer Politikänderung zu bewegen. Die gegen die Iraksanktionen angeführten Argumente waren aber keinesfalls neu, sondern begleiten die politikwissenschaftliche Sanktionsforschung schon seit jeher. Generell kann bei

den Sanktionskritikern zwischen einer komplett negativen Einschätzung und einer moderat-kritischen Einschätzung unterschieden werden.

Die komplette Ablehnung von Sanktionen als Instrument der politischen Einflussnahme wird dabei damit begründet, dass negative Folgen, wenn überhaupt nur für die Bevölkerung des Ziellandes entstehen, diese aber wiederum nicht gegen die Regierungspolitik rebelliert, sondern sich, auf Grund der feindlich gesinnten Außenwelt der sanktionierenden Staaten, hinter die eigene Regierung stellt. Dieser Prozess, wonach die Regierung und Zivilgesellschaft durch Sanktionen enger zusammenrücken, wird in der Literatur als Rally-Round-the-Flag-Effekt beschrieben. Die kritischen Stimmen innerhalb der Bevölkerung reduzieren sich und die Regierung erhält mehr Unterstützung durch die eigene Bevölkerung. Die moderaten Sanktionskritiker gehen dahingegen davon aus, dass Sanktionen prinzipiell erfolgreich sein können, sofern diese adäquat ein- und umgesetzt werden. Sanktionen können aber dann wirkungslos sein, wenn die sanktionierenden Staaten über keine kohärente Strategie verfügen, die beschlossenen Maßnahmen zur Zielerreichung ungeeignet sind, weil diese beispielsweise in erster Linie das Ergebnis eines Einigungsprozesses verschiedener Akteure darstellen, die Maßnahmen von den sanktionierenden Staaten nur unzureichend umgesetzt wurden oder das Zielland Umgehungsstrategien zur Abwendung der Konsequenzen entwickeln konnte. Generell basieren die Argumente, die gegen und für Sanktionen angeführt werden, häufig darauf, dass davon ausgegangen wird, diese müssen ökonomischen Druck erzeugen, Warenimporte und Warenexporte reduzieren oder gar spezifische Güterimporte und -exporte ganz verhindern. Dadurch sei es für die sanktionierte Regierung ab einem bestimmten Punkt nicht mehr möglich oder rentabel diese Politik aufrechtzuerhalten, so dass es zu einer Politikänderung käme. Sowohl die Sanktionsbefürworter als auch die Sanktionsskeptiker vernachlässigen dabei aber häufig, dass Sanktionen auch eine symbolische Komponente beinhalten, die zu einer Stärkung von Interessensgruppen und politischen Oppositionsbewegungen führen kann. Wird bei Sanktionen stärker die Symbolwirkung in den Vordergrund gestellt als der generelle Wohlstandsverlust eines gesamten Landes, bedeutet dies, dass nicht zwangsläufig Wirtschaftssanktionen verhängt werden müssen, um im Zielland eine Politikänderung zu bewirken.

Die symbolische Wirkung von Sanktionen bezieht sich dabei auf die unterschiedliche Akteure im Zielland, die sanktionierte Regierung und oppositionelle bzw. zivilgesellschaftliche Akteure, sowie auf das internationale System als ganzes. Sanktionen können so zu einer moralischen Destabilisierung der Führungselite führen, die durch die Sanktionen

innerstaatlich und international an Ansehen verlieren, da diese als Normverletzer diskreditiert wird. Innerhalb der Führungselite können Sanktionen die kritischen Stimmen verstärken, die für eine Beendigung der sanktionierten Politik plädieren und somit zur internen Spaltung der Gruppe der Entscheidungsträger beitragen. Zusätzlich können Sanktionen bei unterschiedlichen Interessensgruppen im Zielland eine Wirkung erzielen. Zum einen kann die internationale Delegitimierung der Führungselite zu einer Stärkung von Interessengruppen führen, die eine Politikänderung im Sinne der Sanktionierenden fordern, da ihre Forderungen durch die Sanktionsverhängung international legitimiert werden und damit ihr Einfluss wächst. Dies kann dazu führen, dass die Interessengruppen im Zielland durch die internationale Anerkennung stärken Zulauf haben bis die Führungselite die Forderungen der Interessensgruppen nicht mehr ignorieren kann, da diese zu einer Massenbewegung geworden ist, bzw. nur durch erhebliche Repression die eigene Macht sichern kann oder sich die Führungselite den Forderungen der Opposition beugen muss, da die Internationale Gemeinschaft auf eine Fortsetzung der Politik mit schärferen Sanktionen reagieren könnte. Die Sanktionen können ebenfalls dazu beitragen, dass die Führungselite ihre innerstaatliche Unterstützung verliert, da die Sanktionen in erster Linie Akteure treffen, die die Machtbasis der Regierung bilden.

Ferner beinhalten Sanktionen eine symbolische Funktion, die unabhängig von der tatsächlichen Verhaltensänderung des Ziellandes ist. In diesem Fall wirken die Sanktionen, indem ein bestimmtes Verhalten international geahndet und die Pflicht zur Einhaltung anerkannter Normen betont wird. Des Weiteren demonstrieren die Sanktionierenden mit der Verhängung dieser Maßnahmen, dass keine oder möglichst wenig Handlungen unternommen werden sollen, die zur Unterstützung des sanktionierten Akteurs beitragen. Somit schaffen Sanktionen auch die moralische Grundlage für die Boykottaktionen nicht-staatlicher Akteure.

Als Reaktion auf die zunehmende Kritik an den Auswirkungen internationaler Sanktionen, insbesondere auf die Zivilbevölkerung, und die zunehmende Infragestellung des generellen Nutzens von Sanktionen beschäftigten sich Wissenschaftler und Politiker Ende der 1990er Jahre intensiver mit Möglichkeiten die unerwünschten Nebeneffekte zu reduzieren und stattdessen die Verursacher der normverletzenden Politik gezielter zu sanktionieren. Diese Diskussion fand ihren Ausdruck in den Expertentagungen des Interlaken-¹, Bonn-Berlin-² und

Stockholm-Prozesses³. Dort wurde versucht, durch neue Perspektiven und praktische Lösungen das Instrument der Sanktionen, besonders bei den Vereinten Nationen, durch eine Maximierung des politischen Drucks auf die Herrschaftseliten wirksamer zu gestalten. Im Gegensatz zu umfassenden Wirtschaftssanktionen, die prinzipiell darauf abzielen das ganze Land unter so großen ökonomischen Druck zu setzen bis eine Politikänderung zur Beendigung des Embargos die einzige Möglichkeit darstellt, sollen durch gezielte Sanktionen selektive Maßnahmen eingesetzt werden, um die Regierungen oder andere Gruppen an den Verhandlungstisch zu bringen. Zu den Maßnahmen gezielter Sanktionen zählen bspw. die Sperrung von Auslandskonten der Herrschaftselite, das Importverbot von Luxusartikeln oder das Exportverbot bestimmter Güter, deren Gewinne die Regierung zur Aufrechterhaltung ihrer repressiven Politik benutzt.

Auch wenn man sich durch die Expertentagungen bemühte zu einer Umgestaltung der Sanktionen beizutragen, so waren in der Vergangenheit umfassende Wirtschaftssanktionen wie gegen den Irak oder Kuba eher die Ausnahme. In der Regel beinhalteten Sanktionen auch schon vorher nur selektive Import- oder/und Exportverbote wie bspw. das Waffenembargo als einzige verbindliche UN-Sanktionen gegen den damaligen Apartheidstaat Südafrika. Prinzipiell sind die wenigstens Sanktionen dazu geeignet oder konzipiert um ein Land wirtschaftlich zu isolieren, in der Regel soll durch Sanktionen ein bestimmter Personenkreis unter Druck gesetzt werden, das Gewaltpotential durch das Importverbot von bspw. Waffen reduziert werden oder lediglich der moralische Zeigefinger erhoben werden, ohne das hierdurch ernst zu nehmende Konsequenzen für das Zielland entstehen.

Bedingungen erfolgreicher Sanktionen

In der politikwissenschaftlichen Sanktionsliteratur werden verschiedene Bedingungen genannt unter welchen Sanktionen am ehesten ihre Ziele erreichen. Dabei muss allerdings ergänzt werden, dass mit Sanktionen nur selten ausschließlich die artikulierten Ziele verfolgt. Nach der Unterscheidung von Barber (1979) werden mit Sanktionen neben den artikulierten

¹ In Zusammenarbeit mit dem UN-Sekretariat betreute die Schweizer Regierung einen Dialog zwischen Experten und Praktikern. Der Schwerpunkt der Interlaken I (März 1998) und II (März 1999)-Gespräche lag auf der Verbesserung des Instrumentes der Finanzsanktionen, die Ergebnisse wurden in zwei Berichten festgehalten.

² Die Gespräche wurden in der von der deutschen Regierung initiierten Dialogrunde Bonn-Berlin (Dezember 2000) fortgesetzt, Schwerpunkt bildete die effektive Gestaltung von Waffenembargos und Verkehrssanktionen, insbesondere Sanktionen des Flug- und Reiseverkehrs.

³ Der von Schweden initiierte Stockholm-Prozess beschäftigte sich insbesondere mit der Frage der Durchführung und Überwachung der Sanktionen.

primären Zielen stets auch sekundäre und tertiäre Ziele verfolgt. Die sekundären Ziele beziehen sich dabei auf „(...) *the status, behaviour and expectations of the government(s) imposing the sanctions (...)*“ (Barber 1979: 370), dienen also bspw. der Demonstration von Entschlossenheit und Handlungsbereitschaft gegenüber der eigenen Bevölkerung oder anderen Staaten, dahingegen sind die tertiären Ziele „(...) *concerned with the structure and behaviour of the international system generally, or those parts of it which affect the imposing state*“ (Barber 1979: 382). Sanktionen können dann dazu dienen internationale Normen aufrechtzuerhalten.

Die unterschiedlichen Ziele, die mit Sanktionen verfolgt werden, fasst Eland (1995) so zusammen: „*the sanctioning nation may wish to punish the target nation, uphold international norms, demonstrate solidarity with allied nations or the internal opposition in the target nation, or deter worse behavior by demonstrating the will to escalate to a stronger response*“ (Eland 1995: 29-30). Dabei wird deutlich, dass erfolgreiche Sanktionen, unter Einbeziehung der sekundären und tertiären Ziele, nicht zwangsläufig eine Verhaltensänderung des Ziellandes umfassen. Den Sanktionen können selbst dann krisenpräventiv wirken, wenn es nicht zu einer augenscheinlichen Veränderung des Verhaltens der Regierung des Ziellandes kommt.

Zum einen können die Sanktionen Akteure des Ziellandes vor weiteren konflikteskalierenden Handlungen abgeschreckt haben, da weitere und vor allem härtere Sanktionen befürchtet werden und zum anderen können andere Staaten von ähnlichen Handlungen abgehalten worden sein. Hieran zeigt sich auch das Grundproblem bei der Messung bzw. Bewertung von Krisenprävention, denn Prävention im eigentlichen Sinn ist zumindest nur schwer messbar, da es ja eben genau das Ziel ist, Eskalationen zu verhindern.

Bei der Bewertung von Sanktionen, also ob diese ein erfolgreiches Instrument darstellen, die Politik im Zielland in der intendierten Weise zu beeinflussen, wird häufig zwischen Politikziel (policy result) und Sanktionsbeitrag (sanctions contribution) unterschieden. Der Erfolg von Sanktionen beinhaltet dann zwei Elemente: „*the extent to which the policy outcome sought by the sender country was in fact achieved, and the contribution made by the sanctions (as opposed to other factors, such as military action) to a positive outcome*“ (Hufbauer/Schott/Elliot 1990: 41). Eine andere Bewertung des Sanktionserfolges verfolgt bspw. Baldwin (1985), der stärker die symbolische Dimension von Sanktionen berücksichtigt. Sanktionen erfüllen in erster Linie eine symbolische Funktion und senden dem Zielland sowie der internationalen Staatengemeinschaft das Signal, dass ein bestimmtes Verhalten nicht

akzeptiert wird. Um entscheiden zu können, ob Sanktionen erfolgreich waren, muss berücksichtigt werden, dass der Nutzen von Sanktionen nur im Verhältnis zu alternativen Instrumenten bestimmt werden kann, dass meist mehrere Ziele und Empfänger existieren, manche Ziele leichter zu erreichen sind als andere und die Machtbasis der Sanktionierenden Instanz eine wichtige Rolle spielt⁴. Darüber hinaus kann der Erfolg von Sanktionen weder ausschließlich an den hierdurch erzeugten wirtschaftlichen Kosten für das Ziel- und das Sendeland bzw. die Sendeländer gemessen werden. Im Gegenteil, so können bspw. für die Sendeländer kostenintensive Sanktionen durchaus einen größeren Nutzen haben, da „*the selection of a costly method of conveying a signal may add credibility to the signal*“ (Baldwin 1985: 372).

In zahlreichen Untersuchungen wurde versucht die Frage zu klären, unter welchen Bedingungen Sanktionen ein Erfolg versprechendes Instrument sind, um die artikulierten Ziele der Sanktionierenden zu erreichen. Trotz einer teilweisen pessimistischen Sichtweise wurden häufig Gründe für das Scheitern von Sanktionen gesucht. Dahinter steht die Sichtweise, dass Sanktionen nicht per se wirkungslos oder wirkungsvoll sind, sondern die Art und Weise der Sanktionsverhängung über den Erfolg entscheidet. Für den Erfolg von Sanktionen sind zum einen die Ziele verantwortlich, d.h. Sanktionen sind kein Allheilmittel, sondern zur Erreichung mancher Ziele besser geeignet (Hufbauer/Schott/Elliott 1990, Cortright/Lopez 1995, Eland 1995), zum anderen ist es nicht unerheblich wer als sanktionierender Akteur auftritt und drittens ist die Auswahl der Sanktionsmaßnahmen von Bedeutung. Ein weiterer entscheidender Faktor für den Erfolg von Sanktionen ist die lückenlose Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen. So stellen Cortright und Lopez (2000) fest, dass „*compliance ultimately determines effectiveness*“ (Cortright/Lopez 2000: 209). Insbesondere selektive, also gezielte, Sanktionen müssen lückenlos umgesetzt werden. Das Versagen von Sanktionen, im Sinne einer Politikänderung im Zielland in der durch die Sendeinstanz intendierten Weise, ist häufig daraus zurückzuführen, dass „*the policy steps necessary to enhance the impact of these more limited measures have not been taken*“ (Cortright/Lopez 2000: 209).

Ein in der Sanktionsliteratur allerdings bisher nur unzureichend berücksichtigter Faktor für den Erfolg von Sanktionen, sind die Oppositionsbewegungen in den Zielländern und die Effekte, die die Sanktionen auf diese haben (vgl. als Ausnahme bspw. Black 1999,

⁴ Wirtschaftssanktionen „need not bite in order to work“ (Baldwin 1985: 372). UN-Sanktionen können beispielsweise einen großen Effekt haben, auch wenn diese keinen ökonomischen Schaden produzieren, da diese am eindeutigsten demonstrieren, welches Verhalten von der Internationalen Gemeinschaft nicht akzeptiert wird.

Kaempfer/Lowenberg 1992 und 1988, Maloka 1999, Mangaliso 1999, Rodman 1998). So können zwar durch Sanktionen moderate Politikänderungen der Regierung erreicht werden, eine komplette Änderung des politischen Kurses der Regierung ist durch Sanktionen in der Regel aber nicht zu erwarten. Hier können Sanktionen allerdings Oppositionsbewegungen stärken und zivilgesellschaftlichen Akteursgruppen größeres Gehör verschaffen, so dass die sanktionierte Regierung zusätzlich unter innerstaatlichen Druck gerät und der Regierungspolitik zunehmend die Basis entzogen wird.

Zusammenfassend können Sanktionen sehr wohl als Instrumente der Krisenprävention geeignet sein, da diese normverletzenden Staaten die Konsequenzen ihres Handelns verdeutlichen, Normen im internationalen System Geltung verleihen und Sanktionen normverletzende Regierungen schwächen sowie Oppositionsbewegungen stärken können. Erfolgreich scheinen Sanktionen besonders dann zu sein, wenn diese lückenlos umgesetzt sind und durch einen selektiven Einsatz hauptsächlich die Verantwortlichen der Politik treffen, so dass Effekte wie Rally-Round-the-Flag unwahrscheinlicher werden. Im nachfolgenden Teil soll nun näher darauf eingegangen werden wie die internationalen Sanktionen gegen Südafrika zur Zeit der Apartheid und die Sanktionen gegen das burmesische Militärregime dazu beigetragen haben, die oppositionellen Bewegungen in diesen Ländern zu unterstützen und internationale Normen, in erster Linie Demokratie und Menschenrechte, Geltung verschafften bzw. verschaffen.

Die Fälle Südafrika und Burma

An Hand der Fälle Burma und Südafrika lässt sich eine weitere Voraussetzung für erfolgreiche Sanktionen, im Sinne einer krisenpräventiven Wirkung verdeutlichen. Sanktionen scheinen dann erfolgreich zu sein, wenn diese nicht fernab der sozialen Realität in hochrangigen internationalen Entscheidungsgremien verhängt werden, sondern von einem gesellschaftlichen Diskurs begleitet werden, in dem multilaterale Sanktionen eingefordert und überwacht werden. Ein Vorteil dieses gesellschaftlichen Diskurses der die Sanktionsentscheidung begleitet, und der entweder wie im Fall von Südafrika breit gesellschaftlich oder wie im Fall von Burma eher fokussiert auf Menschenrechtsorganisationen und Menschenrechtsnetzwerke getragen wird, ist zum einen, dass hierdurch spezifisches Wissen in die Sanktionsentscheidung eingebracht werden kann und zum anderen, dass den Interessen der Bevölkerung des Ziellandes, entweder vermittelt

durch Exilnetzwerke oder prominente OppositionsführerInnen, stärker Rechnung getragen wird. Kontraproduktive Nebeneffekte von Sanktionen und Gewalteskalationen scheinen dann geringer zu sein, wenn Sanktionen im Interesse der Bevölkerung, zumindest im Interesse der Oppositionsbewegung, eingesetzt werden.

Gegen den Apartheidstaat Südafrika wurde eine Vielzahl von multilateralen und bilateralen Sanktionen verhängt. Ausschlaggebend hierfür war in erster Linie die repressive Politik der Rassentrennung, die zu schwersten Menschenrechtsverletzungen führte, aber auch das aggressive militärische Vorgehen zur Bekämpfung der Unabhängigkeitsbewegung in Namibia. Angesichts einer zunehmenden Verschärfung der Situation in Südafrika und der militärischen Überfälle auf Namibia und Angola, geriet auch die Europäische Gemeinschaft zunehmend unter politischen Handlungsdruck von Seiten der US-Regierung und Anti-Apartheidgruppen, Sanktionen zu verhängen. Die Außenminister entschlossen sich schließlich Ende 1985 zur Verhängung von Sanktionen zu denen die Beendigung der Zusammenarbeit im Bereich Militär, Sport und Kultur zählten sowie die Einstellung von Ölexporten. Die EG verschärfte 1986 die Sanktionen um Einfuhrverbote von Eisen, Stahl, Goldmünzen und den Verzicht auf neue Investitionen in Südafrika. Verschiedene EG-Länder, darunter auch Deutschland, setzten die beschlossenen Maßnahmen allerdings nicht konsequent um. So beschränkte sich Deutschland bspw. auf eine unverbindliche Aufforderung an die deutsche Wirtschaft die Einfuhr von südafrikanischem Eisen und Stahl zu stoppen. Als Reaktion auf die brutale Niederschlagung des Aufstandes in Soweto 1976 verhängte der UN-Sicherheitsrat im November 1977 ein Waffenembargo gegen Südafrika. Dies blieb die einzige verbindliche Sanktion der UN. Weitere Sanktionsbeschlüsse wurden im UN-Sicherheitsrat durch das Veto der USA und Großbritannien verhindert, die allenfalls bereit waren, unverbindlichen Resolutionen zuzustimmen. Mit dem *Comprehensive Anti-Apartheid Act* verhängte die US-Regierung 1986 die umfassendsten Sanktionen, die die Einfuhr von südafrikanischer Kohle, Eisen, Stahl, Uran, Aluminium, Textilien, Rüstungsgütern, landwirtschaftlichen Produkten und Goldmünzen verboten. Die Ausfuhr US-amerikanischen Mineralöls, Ölprodukten, Nuklearmaterialien, Nukleartechnologie, Rüstungsgütern, Computern und Computer-Software war ebenfalls nicht gestattet. Zusätzlich untersagte das Gesetz die Gewährung von Krediten an staatliche und private Unternehmen in Südafrika und entzog südafrikanischen Fluggesellschaften die Landrechte in den USA.

Zusätzlich zu den bilateralen und multilateralen Sanktionen, engagierten sich zivilgesellschaftliche Akteure für Boykotte. Eine große Anzahl von NGOs und internationalen

Anti-Apartheidbewegungen rief zu Kauf- und Firmenboykotten auf, um die Regierung in Südafrika oder die des eigenen Landes wegen der zögerlichen Verhängung von Sanktionen, unter Druck zu setzen. Südafrika wird meist als Beispiel angeführt, um den wirkungsvollen und umfassenden Einsatz von Sanktionen zu demonstrieren. Allerdings wurden viele Sanktionen nicht lückenlos umgesetzt, um die wirtschaftlichen Interessen der sanktionierenden Staaten nicht zu gefährden. Besonders Deutschland und Großbritannien sowie die USA im UN-Sicherheitsrat zeigten sich sehr zurückhaltend bei der Implementierung der restriktiven Maßnahmen.

Auch wenn die beschlossenen Maßnahmen von Staaten und Regierungsorganisationen teilweise nur defizitär umgesetzt wurden und generell nicht besonders zahlreich schlagkräftige Sanktionen gegen Südafrika verhängt wurden, ist die Beendigung der Apartheidpolitik, wenn auch nicht ausschließlich, so doch zumindest zum Teil auf die internationalen Sanktionen zurückzuführen. So waren neben den implementierten Sanktionsmaßnahmen auch die breite Deligitimierung der südafrikanischen Regierung durch die internationale Zivilgesellschaft sowie die immer stärker an Einfluss gewinnende südafrikanische Oppositionsbewegung verantwortlich. Die starke Oppositionsbewegung in Südafrika und die internationale Anti-Apartheidbewegung beeinflussten und verstärkten sich gegenseitig. Ohne eine starke Opposition in Südafrika wäre eine engagierte internationale Anti-Apartheidbewegung nicht möglich gewesen, ohne eine internationale Anti-Apartheidbewegung wären einige Sanktionen nicht durchgesetzt worden und ohne internationale Aufmerksamkeit wäre der Wandel in Südafrika vermutlich nicht gewaltlos von statten gegangen, da Gewalt als Mittel erwogen worden wäre, um die Apartheidregierung zu stürzen. Südafrika fand zwar Wege, die verhängten Sanktionen zu umgehen, die zur Aufrechterhaltung der Apartheid nötigen Kosten stiegen aber beträchtlich. Damit leisteten die Sanktionen einen Beitrag zum Ende der Apartheid.

Die internationale Anti-Apartheidbewegungen brachte die Menschenrechtsverletzungen in Südafrika ins öffentliche Bewusstsein und veranlassten einige Regierungen zu einem konsequenten Handeln gegen die Apartheid. Für das Ende der Apartheid war Druck von innen von großer Bedeutung. Dieser verdeutlichte der südafrikanischen Regierung, dass die Schwarzen nicht länger bereit waren, die Diskriminierungen zu erdulden und eine Aufrechterhaltung der Apartheid nicht mehr möglich war. Die starke Opposition wirkte sich förderlich auf den Friedenprozess aus, da die Verhandlungspartner für die Regierung eindeutig festgelegt waren.

Die Sanktionen gegen Südafrika wurden von einer Vielzahl zivilgesellschaftlicher Akteuren befürwortet, die argumentierten, dass Sanktionen das Leid der südafrikanischen Bevölkerung verkürzten und einem Bürgerkrieg in Südafrika um das politische System vorbeugten. Die Sanktionsbefürworter waren sich allerdings auch darüber einig, dass Sanktionen nur eine Dimension einer Gesamtstrategie sind, diese aber dazu geeignet seien innenpolitischen Druck zu verstärken. Auch südafrikanischen Gruppen wie Parteien, Kirchen und politischen Bewegungen setzten sich für umfassende internationale Sanktionen gegen die Apartheid ein. Zu diesen Befürwortern zählten der Pan Africanist Congress of Azania (PAC), die South African Communist Party (SACP), die South West African People's Organization (SWAPO), der südafrikanische Gewerkschaftsbund (COSATU) und die United Democratic Front (UDF). Der ANC-Präsident und Friedensnobelpreisträger Albert Lutuli sah in der Kombination von Befreiungskampf und Sanktionen große Aussichten auf die Destabilisierung des Herrschaftssystems, in Folge dessen die weiße Minderheit einer politischen Lösung der Konflikte in Südafrika zustimmen müsste.

Zu Beginn der 1970er Jahre gründeten sich verstärkt internationale Initiativen zur Bekämpfung der Apartheid in Südafrika. Das Engagement unterteilte sich hauptsächlich in zwei Stoßrichtungen, zum einen wurde mit Hilfe von Boykotten versucht, Unternehmen und Banken mit Tochtergesellschaften in der Kaprepublik zu einem Rückzug zu bewegen, um so die Apartheidregierung von ausländischem Kapital abzuschneiden, zum anderen sollte durch Lobbyarbeit Einfluss auf die Politik der eigenen Regierung gewonnen werden, um diese zu einer Verhängung von Sanktionen zu bewegen. Neben privaten Initiativen entstanden zahlreiche Anti-Apartheidbewegungen in dem gewerkschaftlichen und kirchlichen Umfeld. So gelang es bspw. dem britischen Gewerkschaftsbund durch Kampagnen, zahlreiche Handelsketten zu einem Boykott südafrikanischer Produkte zu bewegen. Der Aufruf, Kleidung und Textilien aus Südafrika zu boykottieren, führte zu einer Reduzierung des südafrikanischen Textilabsatzes in Großbritannien um 50%.

Das gewerkschaftliche Engagement in Europa erfolgte in einer engen Zusammenarbeit mit südafrikanischen Gewerkschaften, viele europäische Gewerkschaften unterstützen die Forderungen der südafrikanischen Gewerkschaften durch Aktionen in den eigenen Ländern. Durch verschiedene Kampagnen und Boykotte konnten besonders in den USA Unternehmen veranlasst werden ihre Präsenzen in Südafrika abzuziehen.

Die Lückenhaftigkeit einiger Sanktionen, insbesondere der EG-Sanktionen, die durch die wirtschaftlichen Interessen einiger Mitgliedstaaten zustande kam, ermöglichte sicherlich keine wirtschaftliche Isolierung Südafrikas. In erster Linie drückten sie die Unzufriedenheit mit der

südafrikanischen Regierung aus und demonstrierten der Kaprepublik, dass eine gewaltsame Unterdrückung der Opposition nicht länger hingenommen werden wollte oder, auf Grund des öffentlichen Drucks, nicht mehr konnte. Die zögerliche Umsetzung von Sanktionen und die öffentlich geführte Diskussion über die Art der erwogenen Sanktionen räumte der Regierung in Südafrika eine lange Vorbereitungszeit ein, in der Wege gefunden wurden, die zu erwartenden Konsequenzen abzumildern. Das UN-Waffenembargo zeigte allerdings gute Erfolge, obwohl einzelne Länder Möglichkeiten fanden, dieses zu umgehen. Auch wenn es Südafrika weiter gelang, Kriegsgerät zu beziehen, so war dieses um vieles teurer und von schlechterer Qualität. Im Krieg gegen Angola zeigte sich, dass das Land, welches über neue russische Militärflugzeuge verfügte, besser ausgestattet war als der Apartheidstaat. Der Beitrag von Sanktionen zur Krisenprävention in Südafrika ist zum einen ganz offensichtlich darin zu sehen, dass das militärische Potential des Staates zumindest geschwächt wurde und so zumindest angenommen werden kann, dass weitere Eskalationsbemühungen mit den Nachbarstaaten reduziert wurden. Auch kann angenommen werden, dass der Einsatz von Gewalt zur Niederschlagung der oppositionellen Bewegung in Südafrika zumindest stärker abgewogen wurden, da die Augen der Welt ohnehin schon auf Südafrika und das Vorgehen der Regierung gerichtet waren. Zum anderen verschafften die internationalen Sanktionen und die Boykottaufrufe zivilgesellschaftlicher Akteure den Forderungen der oppositionellen Bewegung in Südafrika international Gehör und förderten so auch deren Einfluss in Südafrika. Zusätzlich verhalfen die Sanktionen gegen die Politik der Rassentrennung der Norm der Menschenrechte zur stärkeren Anerkennung.

Die gegen Burma verhängten Sanktionen und die Boykottaufrufe zivilgesellschaftlicher Akteure sind in erster Linie das Resultat der gewaltsamen Niederdrückung der demokratischen Bewegung durch das amtierende burmesische Militärregime. So ließ die Militärregierung zwar 1990 Wahlen zu, erkannte das Ergebnis, wonach die National League for Democracy (NLD) 60% der Stimmen erhielt, jedoch nicht an. Die Regierung stellte die Generalsekretärin der NLD, Aung San Suu Kyi, unter Hausarrest und verhaftete Hunderte ihrer Anhänger. In den folgenden Jahren forcierte die Militärregierung den Ausbau des eigenen Machtapparates, um sich ihre Regierungsgewalt zu sichern. Seit mehreren Jahrzehnten werden massive Menschenrechtsverletzungen in Burma durch die Militärregierung dokumentiert. Von Menschenrechtsorganisationen wird Burma daher auch als „Südafrika der 1990er bzw. 2000er“ beschrieben.

Die Hauptakteure in der Sanktionspolitik gegen Burma sind die EU, die International Labour Organization (ILO), die UN und die USA. Die Bundesrepublik Deutschland beendete bereits 1988 ihre bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit Burma und richtet seitdem ihre Politik an der EU-Position aus. Weitere Sanktionen bestehen von Seiten Kanadas, Japans und der Schweiz. Die Sanktionen wurden von den USA und der EU besonders dann verschärft, wenn die Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi zusätzliche Repressionen wie Hausarrest zu erdulden hatte. Erstmals in ihrer Geschichte verhängte die ILO Sanktionen auf Grund der staatlichen Förderung von Zwangsarbeit. Die Sanktionen der EU wurden überwiegend nach dem Prinzip der gezielten Sanktionen verhängt, die vornehmlich die burmesische Machtelite treffen sollen wie bspw. Visaverbote oder die Sperrung von Auslandskonten. Die Sanktionen der USA, besonders das Importverbot für in Burma produzierte Waren, dient dem Ziel die burmesische Regierung durch wirtschaftlichen Druck zu einer Politikänderung zu bewegen. Von Seiten der UN bestehen derzeit keine Sanktionen gegen Burma, was hauptsächlich auf das Veto Chinas zurückzuführen ist. International agierende Menschenrechtsorganisationen verstärken derzeit allerdings, mit Unterstützung von (ehemaligen) westlichen Regierungsvertretern, vehement den Druck auf die UN mit Sanktionen gegen die Militärregierung aktiv zu werden.

Die verhältnismäßig umfassenden Sanktionen gegen Burma sind ohne eine Betrachtung des Engagements von Nicht-Regierungsorganisationen und den Einfluss der burmesischen Oppositionsführerin nicht verständlich. Diese beiden Faktoren und die große Anzahl der im Exil lebenden Burmesen trugen wesentlich dazu dabei, dass die Menschenrechtsverletzungen in Burma öffentlich bekannt wurden. Die guten Kontakte zu politischen Entscheidungsträgern, die San Suu Kyi ihrem Leben in England verdankt, sind bedeutend für ihre Unterstützung in Großbritannien. Aung San Suu Kyi, die Tochter des Führers der Unabhängigkeitsbewegung Aung San, ist die Zentralfigur des politischen Widerstandes gegen den State Peace and Development Council (SPDC), wie die burmesische Militärregierung sich selbst bezeichnet und die Symbolfigur der burmesischen Demokratiebewegung. Ihr Vorgehen teilt sich in zwei Stoßrichtungen, zum einen die Mobilisierung der Bevölkerung im Inland gegen den SPDC und zum anderen die Mobilisierung des Auslandes. Ihre Meinungsäußerungen über Interviews, Videobotschaften und vereinzelt öffentlichen Statements üben Kritik an der SPDC und fordern teilweise das Ausland dazu auf, durch Sanktionen einen Regierungswechsel herbeizuführen.

Aufrufe zu einem Wirtschaftsboykott kommen aber nicht nur von Aung San Suu Kyi, sondern seit Jahren auch aus dem Kreis der Exil-Burmesen. Aung San Suu Kyi spielt eine wichtige

politische Rolle für Burma und hat großen Einfluss auf aktuelle Entwicklungen.

Zivilgesellschaftliche Akteure und die internationale Gemeinschaft setzten in sie die Hoffnung, nach der Umsetzung des Wahlergebnisses, in Burma Rechtstaatlichkeit und Demokratie zu etablieren.

Zusätzlich zu den bi- und multilateralen Sanktionen bestehen wie auch im Fall von Südafrika zahlreiche Boykottaufrufe gegen in Burma aktive Unternehmen. Zivilgesellschaftliche Akteure konnten durch diese Aufrufe in der Vergangenheit bereits diverse Unternehmen zum Rückzug aus Burma veranlassen wie bspw. Heineken, Pepsi, Carlsberg Beer, Apple Computers. Mit dem Rückzug der Wäschefirma Triumph aus Burma reagierte die Unternehmensleitung schließlich 2002 auf die anhaltenden Proteste, die hauptsächlich von der Clean Clothes Campaign (CCC) getragen wurden. Derzeitige Kampagnen richten sich bspw. an die UN, um diese zur Verhängung von Sanktionen zu veranlassen, oder an US-amerikanische Juwelierhändler, die keine Edelsteine aus Burma mehr verkaufen sollen, die vor dem 2008 implementierten Importverbot für burmesische Edelsteine ins Land gebracht worden waren.

Begründet werden die Boykottkampagnen zum einen unter Berufung auf Aung San Suu Kyi, die argumentiert, dass Finanzhilfen und Investitionen der Bevölkerung erst helfen, wenn ein politisches System etabliert ist, welches einen Rechtsstaat und demokratische Institutionen garantiert. Zum anderen wird argumentiert, dass Boykottaufrufe zur Bewusstseinsbildung der Öffentlichkeit in den westlichen Ländern beitragen, wodurch die Oppositionsbewegung in Burma Unterstützung erhält. Der Abzug von Unternehmen, so ein weiteres Argument, führe zu Einnahmeverlusten der Regierung, womit das Regierungssystem geschwächt wird.

Es existieren eine Vielzahl von Berichten und Artikeln, die sich mit der Frage beschäftigen, wie ein Demokratisierungsprozess in Burma unterstützt werden kann. Einige dieser Darlegungen bewerten Sanktionen gegen Burma als wenig Erfolg versprechend in Bezug auf die artikulierten Ziele und schädigend für die Bevölkerung und empfehlen stattdessen einen stärkeren Einsatz des kritischen Dialoges. Menschenrechtsorganisationen und Burma-Initiativen befürworten dahingegen die Sanktionen und fordern meist, den Druck auf die Militärregierung durch umfassendere Sanktionen zu verschärfen. Einige Autoren sind der Auffassung, dass die Sanktionen bisher positive Entwicklungen bedingten und schärfere Sanktionen diese positiven Effekte verstärken könnten. Generell ist zu bemerken, dass die Oppositionsbewegung, im Exil lebende Burmesen und Burma-Initiativen mit intensivem Kontakt zu diesen Gruppen Sanktionen stärker befürworten und negative Folgen, wie die Verschlechterung der humanitären Situation, in Kauf nehmen, um eine Demokratisierung und

eine nachhaltige Umsetzung der Menschenrechten zu erreichen. Die Berichte und Artikel der meisten westlichen Autoren lehnen dagegen umfassende Sanktionen gegen Burma ab und befürworten alternative Wege.

Zu den Sanktionen gegen Burma liegen eine hohe Anzahl an unterschiedlichen Berichten vor, die teilweise sehr unterschiedliche Handlungsempfehlungen für die Unterstützung des Demokratieprozesses in Burma enthalten. In Anbetracht der Tatsache, dass das mehr als 18 Jahre währende Sanktionsregime die Verhältnisse nicht grundlegend ändern konnte, mehren sich die Stimmen, die eine Wiederaufnahme der Austauschbeziehungen mit Burma fordern. Mit Ausnahme der US-Sanktionen kann bei mehreren Sanktionsbeschlüssen festgestellt werden, dass diese nicht bestimmt umgesetzt wurden sind, sondern eher das Ergebnis eines Entscheidungsprozesses divergierender Interessen sind bspw. bei der Ausnahme für die Öl- und Gasindustrie bei dem Investitionsverbot der EU. Auch wenn die Sanktionen so teilweise keinen ernst zu nehmenden wirtschaftlichen Druck auf die burmesische Regierung ausüben, wirken diese dennoch durch die Signale, die diese sowohl an die Regierung in Burma, die Oppositionsbewegung und das internationale System senden. Dass die Oppositionsbewegung in Burma nach wie vor existiert, ist nicht zu letzt das Ergebnis der Sanktionen und der zivilgesellschaftlichen Proteste. Auch ist durch diese Maßnahmen der burmesischen Regierung verdeutlicht worden, dass Repressionen gegen Aung San Suu Kyi und andere Oppositionelle stets zu gesellschaftlichen und politischen Reaktionen im Ausland führen und nicht souverän ohne Konsequenzen agiert werden kann.

In beiden beschriebenen Fällen sind wichtige Voraussetzungen für die krisenpräventive Wirkung von Sanktionen zu erkennen. So unterstützten in beiden Fällen die Sanktionen die Forderungen der Zivilgesellschaft bzw. der Opposition im Zielland. Hierdurch ist auch sichergestellt, dass die Sanktionen nicht ausschließlich eine Regierung destabilisieren, was wiederum auf Grund eines entstehenden Machtvakuumms zu neuen gewaltsamen Konflikten führen könnte. In beiden Fällen waren bzw. sind Nichtregierungsorganisationen, Exilnetzwerke und andere zivilgesellschaftliche Gruppen das Sprachrohr der Bevölkerung bzw. Opposition der sanktionierten Länder, die diese Forderungen in internationale Sanktionsentscheidungen einbrachten bzw. auf deren Grundlage selbst zu Boykotten aufriefen.

Zusammenfassend scheinen Sanktionen sehr wohl über einen krisenpräventiven Charakter verfügen zu können. Der krisenpräventive Beitrag von Sanktionen kann dabei in einer

direkten und einer indirekten Weise erfolgen. Zum einen können bestimmte Sanktionsmaßnahmen wie Waffenembargos, Sperrung von Auslandskonten und Investitionsverbote das militärische Potential eines Landes schwächen und zum anderen lassen internationale Sanktionen das menschenrechts- und friedensverletzende Handeln der sanktionierten Akteure öffentlich werden. Damit Sanktionen aber einen Beitrag zur Krisenprävention leisten, müssen diese unter anderem mit dem politischen Willen verhängt werden, die Konfliktsituation im Zielland tatsächlich beeinflussen zu wollen und müssen über den kleinsten gemeinsam Nenner divergierender Interessen hinausgehen.

Aber selbst wenn Sanktionen in erster Linie ein Symbol darstellen ohne direkten Handlungsdruck zu erzeugen, können diese die Gewaltanwendung durch die Konfliktparteien verringern oder eventuell sogar ganz verhindern. Zum einen, da die sanktionierten Akteure härtere Sanktionen fürchten müssen und zum anderen, da die internationale Unterstützung der oppositionellen Gruppen durch eine Gewaltanwendung verloren gehen kann. Des Weiteren erzielen Sanktionen auch stets eine Wirkung auf das internationale System, die allerdings nur schwer nachzuweisen ist. Sanktionen, die verhängt werden um Menschenrechte oder rechtsstaatliche Prinzipien zu verstärken, verhelfen diesen Normen zu einer stärkeren internationalen Anerkennung und können somit wiederum weiteren Konflikten vorbeugen. Darüber hinaus scheint es für eine krisenpräventive Wirkung von Sanktionen wichtig zu sein, zivilgesellschaftliche Akteure aus dem Zielland und den Sendeländern formell und informell in die Sanktionsentscheidung miteinzubeziehen.

Zum einen verfügen Think Tanks wie die International Crisis Group oder single-issue-NGOs wie die Burma Campaign UK über hoch spezielle Detailinformationen und zum anderen verfügen insbesondere diese single-issue-NGOs, die nicht selten von dem Exilnetzwerk getragen werden, über einen engen Kontakt zu der Bevölkerung in den Zielländern. Um un intendierte Nebenfolgen von Sanktionen, wie den Rally-Round-the-Flag-Effekt, also eine Solidarisierung der Bevölkerung mit der sanktionierten Regierung, zu minimieren, scheint es darüber hinaus bedeutsam, Sanktionen in Abstimmung mit dem Interesse der Bevölkerung des Ziellandes zu verhängen.

Zusätzlich scheint die Wahrnehmung von Sanktionen im Zielland eine wichtige Rolle zu spielen. Sanktionen die als Bestrafung für vergangenes oder derzeitiges Verhalten wahrgenommen werden, wie bspw. im Irak, scheinen eher wenig erreichen zu können. Über einen krisenpräventiven Charakter können diese allerdings verfügen, wenn die Sanktionen ein Verhandlungsinstrument darstellen, das auch dazu dient zivilgesellschaftlichen Interessensgruppen und politischen Oppositionsbewegungen international Gehör zu

verschaffen. Der Eskalation von Konflikten kann durch Sanktionen vorgebeugt werden, da diese auch Solidarität mit an Demokratie und Gewaltfreiheit orientierten oppositionellen Bewegungen und Akteursgruppen im Zielland ausdrücken, die ihre internationale Unterstützung durch den Einsatz von Gewalt allerdings verlieren würden.

Literaturverzeichnis:

Baldwin, David (1985): *Economic Statecraft*, Princeton: University Press.

Barber, James (1979): "Economic Sanctions as a Policy Instrument", *International Affairs* 55, S. 367-384.

Black, David R. (1999): "Not Cricket": The Effects and Effectiveness of the Sport Boycott, in: Neta Crawford/ Audie Klotz (Hg.): *How sanctions work. Lessons from South Africa*, New York: St. Martin's Press, S. 213-231.

Eland, Ivan (1995): "Economic Sanctions as Tools of Foreign Policy", in: David Cortright/ George A. Lopez (Hg.): *Economic Sanctions. Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?* Boulder: Westview Press, S. 29-42.

Hufbauer, Gary Clyde/Schott, Jeffrey/Elliott, Kimberly Ann (1990): *Economic Sanctions Reconsidered. History and Current Policy*, Washington: Institute for International Economics.

Kaempfer, William/Lowenberg, Anton (1992): *International Economic Sanctions. A Public Choice Perspective*, Boulder: Westview.

Kaempfer, William H./ Lowenberg, Anton D. (1988): "The Theory of International Economic Sanctions: A Public Choice Approach", in: *The American Economic Review*, Vol. 78, No. 4., S. 786-793.

Maloka, Tshidiso (1999): "Sanctions hurts but Apartheid kills!": The Sanctions Campaign and Black Workers, in: Neta Crawford/ Audie Klotz (Hg.): *How sanctions work. Lessons from South Africa*, New York: St. Martin's Press, S. 178-192.

Mangaliso, Nomazengele A. (1999): Cultural Boycotts and Political Change, in: Neta Crawford/ Audie Klotz (Hg.): *How sanctions work. Lessons from South Africa*, New York: St. Martin's Press, S. 232-243.

Rodmann, Kenneth A. (1998): „'Think Globally, Punish Locally': Nonstate Actors, Multinational Corporations, and Human Rights Sanctions”, in: *Ethics and International Affairs*, Vol. 12, No. 1, S. 19-41.