

**STEFFEN A. ROGALSKI**

## **UNO-SANKTIONEN:**

**ANWENDUNGSBEDINGUNGEN UND EFFEKTIVITÄT  
VON NICHT- MILITÄRISCHEN ZWANGSMAßNAHMEN  
IM RAHMEN DER INTERNATIONALEN FRIEDENSSICHERUNG  
DER VEREINTEN NATIONEN  
IN DEN FÄLLEN RHODESIEN, SÜDAFRIKA UND IRAK.**

**Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin**

**Berlin, 1999 (Onlineversion 2008)**

Erstgutachter: Prof. Dr. Ulrich Albrech

Zweitgutachterin: PD Dr. habil. Ulrike C. Nikutta-Wasmuth

Disputationsdatum: 3.11.2000

**INHALTSVERZEICHNIS**

Vorwort .....	5
1 Einleitung: Allgemeine Grundlagen der Sanktionsdiskussion.....	6
1.1. Erkenntnisinteresse .....	13
1.2 Forschungsstand und Forschungslücken.....	14
1.3. Fragestellung .....	18
1.4. Methoden.....	19
1.5 Definitionen.....	23
1.6 Limitationen und Einschränkungen der Studie .....	35
1.7 Zusammenfassung .....	38
2. Der Analyserahmen: ein integriertes Analysemodell zur Beurteilung von Sanktionen .....	40
2.1. Praxelogische Analyse zu Anwendungsbedingungen und zur Effektivität: zu Grundlagen und Funktionsbedingungen von Sanktionen .....	40
2.1.1 Rechtliche Anwendungsbedingungen:.....	51
Beschränkung der Sanktionen durch Völkerrechtliche Regeln, Menschenrechte und UNO-Charta .....	51
2.1.2 Faktische Anwendbarkeit von Sanktionen: eine Vorausschau auf instrumentelle Funktionsbedingungen von Sanktionen .....	70
2.2 Wissenschaftliche Effektivitätsvorstellungen bei Sanktionen .....	72
2.2.1 Die Anfänge einer Theorie der Funktionsweise von Sanktionen.....	72
2.2.2 Effektivitätsbedingungen von Sanktionen und deren Einordnung.....	82
2.3 Methodische Vorgehensweise der Beurteilung von Sanktionen:.....	87
“ein modifiziertes HSE-Analysesystem” .....	87
2.4 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen der Sanktionsdiskussion.....	96
TEIL II: FALLBEISPIELE VON UNO-SANKTIONEN.....	99
3. Das Fallbeispiel Rhodesien .....	99
3.0 Vorgeschichte.....	99
3.1 Anwendbarkeitsaspekte im Fall Rhodesiens.....	101
3.2 Effektivität im Fall Rhodesiens.....	107
3.2.1 Die Rolle des Sanktionsausschusses bei der mangelhaften Überwachung der Sanktionen.....	115
3.2.3 Die innenpolitische und innerwirtschaftliche Situation Rhodesiens.....	121
3.3 Gesamtbewertung und Lehren des Fallbeispiel .....	138
4. Das Fallbeispiel Südafrika .....	143
4.0 Vorgeschichte.....	143
4.1 Anwendungsbedingungen im Fall Südafrikas.....	147
4.1.1 Soziale Folgen.....	153
4.1.2 Probleme bei der völkerrechtlichen Qualifizierung der südafrikanischen Situation? .....	154
4.2 Effektivität im Fall Südafrikas .....	158
4.2.1 Finanzielle Sanktionen als Hauptfaktor für die wirtschaftliche Schädigung Südafrikas.....	164
4.2.2 Ergänzung der wirtschaftlichen Sanktionen durch “Beziehungsboykott” .....	172
4.2.3 “Sanktions-Pakete” von wirtschaftlichen und anderen Zwangsmaßnahmen .....	173
4.2.4 Die Arbeit des Sanktionsausschusses.....	182
4.2.5 Die finanziellen Sanktionen seit Mitte der 1980er Jahre .....	190
4.2.6 Die politische Entwicklung der Opposition und das Apartheidsystem.....	194
4.3 Auswertung und Gesamtbewertung .....	210
4.4 Lehren des Fallbeispiels .....	214
5. Das Fallbeispiel Irak .....	217
5.0 Die Vorgeschichte der UNO-Sanktionen.....	217
5.1 Anwendungsbedingungen im Fall des Iraks .....	223

5.1.1 Umsetzung der Sanktionen durch die Staaten.....	224
5.1.2 Die Arbeit des Sanktionsausschusses nach Res.661 in der Anfangsphase .....	227
5.1.3 Die weitere Praxis des Sicherheitsrats und die Arbeit des Sanktionsausschusses und die Kritik an seiner Arbeitsweise und Organisation .....	231
5.1.4 Die UNO-Praxis der Öl-für-Nahrung-Programme.....	237
5.1.5 Die zweite Phase der UNO-Sanktionen: das Regime nach Resolution 687 .....	246
5.2 Faktische Anwendungsbedingungen im Fall des Irak .....	249
5.3 Effektivität der UNO-Sanktionen im Fall des Irak .....	250
5.3.1 Politische Faktoren der Effektivität .....	250
5.3.2 Der innenpolitische Zustand des Irak.....	253
5.4 Andere Einflußfaktoren.....	268
5.5 Ökonomische Grundfaktoren der Folgen der Sanktionen.....	270
5.5.1 Soziale und humanitäre Folgen der Sanktionen.....	273
5.5.2 Humanitäre, soziale und wirtschaftliche Folgen der Sanktionen auf die Bevölkerung und die Politik der UNO.....	277
5.6 Die Kontrolle der irakischen Rüstung und Abrüstung.....	292
5.6.1 Die Arbeit der UNSCOM und die Effektivität der Sanktionen in bezug auf die Res. 687.....	294
5.6.2 Geschichte der Beziehungen zwischen dem Irak und der UNO und der UNSCOM.....	297
5.6.3 Die Krise 1997/98 und die weitere Entwicklung der UNSCOM.....	308
5.7 Schlußfolgerungen und Bewertung der UNO-Sanktionen im Fall des Irak .....	317
5.7.1 Die organisatorisch-politische Dimension der Sanktionen.....	318
5.7.2 Zusammenfassung und Bewertung der UNO-Sanktionen gegen den Irak und Ausblick.....	319
5.8 Lehren des Fallbeispiels und Schlußbetrachtungen .....	326
Teil III: Schlußfolgerungen aus der Analyse der UNO-Sanktionen anhand der ausgewählten Fallbeispiele .....	329
6. Resümee: Faktische und rechtliche Anwendungsbedingungen von UNO-Sanktionen im Rahmen der internationalen Friedenssicherung .....	333
6.1 Rechtliche Anwendungsbedingungen und -probleme.....	334
6.2 Faktische Anwendungsbedingungen und -probleme .....	336
6.2.1 Soziale Folgen.....	339
6.2.2 Organisatorische Folgen.....	343
6.3 Schlußfolgerungen der UNO-Reformdebatte zu Sanktionen.....	349
6.4 Bewertung des Beitrags zur Zivilisierung internationaler Politik.....	364
7. Schlußfolgerungen zur Effektivität von Sanktionen .....	367
7.1 Politische Variablen der Effektivität .....	370
7.2 Ökonomische Variablen der Effektivität.....	379
7.3 Ein Modell effektiver und anwendungsfähiger Sanktionen im Rahmen internationalen Sicherheitspolitik/ Friedenssicherung (MESIS) und Reformvorschläge für die UNO .....	386
8. Zusammenfassung und Ausblick .....	392
Literaturverzeichnis.....	397
Verzeichnis der verwendeten Interviews .....	416
Verzeichnis der Tabellen.....	417

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ANC .....	African National Congress
BIP.....	Bruttoinlandsprodukt
BRD.....	Bundesrepublik Deutschland
BSAC .....	British South African Company
BSP.....	Bruttosozialprodukt
CAAA .....	Comprehensive Anti-Apartheid Act
CIA .....	Central Intelligence Agency
COSATU .....	Council of South African Trade Unions
CUSA-AZACTU.....	Council of Unions of South Africa - Azanian Confederation of Trade Unions
DHA .....	Department of Humanitarian Affairs
ECOSOC .....	Economic and Social Council
EG.....	Europäische Gemeinschaft
FAO.....	Food and Agricultural Organisation
FROLIZI.....	Front for the Liberation of Zimbabwe
GATT .....	General Agreement on Tariffs and Trade
GV .....	Generalversammlung
HIV.....	Human Immunodeficiency Virus
HSE .....	Hufbauer, Schott, Elliott
IAEO.....	International Atomic Energy Organisation
IASC.....	Inter-Agency Standing Committee
ID.....	Irakischer Dinar
IKF .....	Irak Kurdistan Front
ILO .....	International Labour Organisation
IMF/ IWF .....	International Monetary Fund/ Internationaler Währungsfond
INC.....	Iraqi National Congress
KDP.....	Kurdische Demokratische Partei
NGOs.....	Non-Governmental Organisations
NP.....	Nasionale Party
NPT .....	Non-Proliferation Treaty
OAPEC.....	Organisation of Arab Petroleum Exporting Countries
OAS .....	Organization of American States
OUA .....	Organisation of African Union
OPEC.....	Organisation of Petroleum Exporting Countries
PAC .....	Pan-African Congress
PFP .....	Progressive Federal Party
PUK .....	Patriotische Union Kurdistan
Res. ....	Resolution
RF .....	Rhodesian Front
RKR.....	Revolutionärer Kommandorat
R \$ .....	Rhodesischer Dollar
SAIRI .....	Supreme Assembly of Islamic Revolution in Iraq
SAMs.....	Sanctions Assistance Missions
SAMCOMM.....	Sanctions Assistance Missions Communication Centre
SANNC .....	South African Natives National Congress
SASO.....	South African Students Organisation
SR .....	Sicherheitsrat
UDI.....	Unilateral Declaration of Independence
UNDP .....	United Nations Development Programme
UNESCO .....	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UNICEF .....	United Nations Children's Fund
UNITA .....	União Nacional Para Independencia Total de Angola
USA .....	United States of America
WFP.....	World Food Programme
WHO .....	World Health Organisation
WTO.....	World Trade Organisation
ZANU.....	Zimbabwe African National Union
ZUPO .....	Zimbabwe United Peoples Organisation

## Vorwort

Si vis pacem, para pacem. Wer den Frieden will, muß den Frieden vorbereiten. So war auch die Grundlage dieser Arbeit die Prüfung der Forderungen aus der Friedensbewegung, statt des Einsatzes von Militär, über nicht-militärische Mittel der Konfliktbearbeitung, insbesondere über Wirtschaftssanktionen als ultima ratio, nachzudenken. Ziel der Arbeit war es deshalb auch, in deutscher Sprache, leicht verständlich, gut nachvollziehbar und dennoch komplex für diejenigen aus der Friedensbewegung und Friedensforschung eine möglichst exakte Analyse anzufertigen, die über die Realitätstüchtigkeit dieser Vorstellung Auskunft gibt. Ob dies gut gelungen ist, möge jede und jeder selbst beurteilen.

Eine solche Arbeit ist nicht ohne die Unterstützung vieler besonders interessierter und netter Menschen möglich. Mein Dank gilt daher in erster Linie meinem Doktorvater Prof. Dr. Ulrich Albrecht und meiner Zweitgutachterin Dr. habil. Ulrike Nikutta-Wasmuht, die mich und die Arbeit kontinuierlich betreut haben. Mein weiterer besonderer Dank für Hilfe und Anregungen für diese Arbeit geht an Prof. Dr. Claudia von Braunmühl, Dr. Paul Conlon und David Cortright. Desweiteren möchte ich den Mitarbeitern des UNO-Sekretariats und des Auswärtigen Amtes für Ihre Unterstützung in Form von Interviews danken, sowie auch allen anderen, die mir für ein Gespräch zur Verfügung standen. Stellvertretend für viele danke ich Gian-Luca Burci von der Rechtsabteilung der UNO, der mir auch bei der Materialbeschaffung behilflich war. Weiterhin danke ich besonders Dr. Peter Detroy und Dr. Sandra Kim Saeed für die gesamte und sicherlich beschwerliche Durchsicht des Endmanuskripts. Für alle verbleibenden Fehler bin nur ich selbst verantwortlich.

Ein besonders außerordentlicher Dank für die materielle Förderung der Dissertation ist der Friedrich-Ebert-Stiftung auszusprechen, die mich und diese Arbeit drei Jahre lang getragen hat. Für weitere materielle Hilfen bei Forschungsreisen und in der Endphase der Arbeit möchte ich außerdem dem Arbeitskreis für Friedenspolitik - Atomwaffenfreies Europa e.V. (Berlin), dem Fourth Freedom Forum (Goshen, Indiana) und dem Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies (University of Notre Dame) danken.

Schließlich danke ich in überaus besonderem Maße meinen Eltern, Gisela Rogalski-Borrmann und Knut Borrmann, für ihre jahrelange Ermutigung, Geduld, Kritik und Unterstützung. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Berlin, im Oktober 1999

Steffen Rogalski

## 1 Einleitung: Allgemeine Grundlagen der Sanktionsdiskussion

Die UNO verhängte bis Anfang der neunziger Jahre nur in wenigen Fällen wirtschaftliche Sanktionen: gegen Rhodesien (1965-1979), gegen Portugal (1963-1974 seitens der Generalversammlung) und gegen die Republik Südafrika (1962-1993); ab 1990 (nach dem Ende des Ost-West-Konflikt) stieg deren Zahl rapide an. Neuere Beispiele für das Eingreifen der Vereinten Nationen sind z.B. das Verhängen von Sanktionen im Fall der irakischen Besetzung Kuwaits (seit August 1990) und in der Folge wegen Besitz und Produktion von Massenvernichtungswaffen und als Druckmittel zur Abrüstung und für Kriegskompensationen sowie für die Einhaltung der Menschenrechte, Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (seit Mai 1991 bis November 1995) wegen der Unterstützung serbischer Separatisten in Bosnien, ein Waffenembargo gegen Bosnien und ein Öl- und Waffenembargo im Fall Haitis (Mai 1993) wegen Militärputschs und Absetzen des rechtmäßigen Präsidenten. Gegen Libyen sind wegen der Nicht-Auslieferung bzw. Unterstützung von Terroristen seit Ende 1992 Sanktionen in Kraft, was einen Sonderfall im internationalen Recht darstellt. Anfang 1999 erfüllte Libyen die Forderung nach Auslieferung der Terroristen und das Ende der UNO-Sanktionen zeichnete sich ab. Gegen den Sudan wurden seit dem 26.4.1996 wegen der Unterstützung internationaler Terroristen vorwiegend diplomatische Sanktionen (z.B.: Beschränkung des Reiseverkehrs von Regierungsvertretern und Militärs) verhängt. Neu ist auch das Ergreifen von Sanktionen gegen einzelne Bürgerkriegsparteien, wie die Roten Khmer in Kambodscha und die UNITA in Angola und Waffenembargos gegen Somalia 1992 und im Fall Liberias, das damals sich damals im Bürgerkrieg befand (November 1992) und im Fall Ruanda (1994) aus dem gleichen Grund. Dies zeigt das konsequente Ausweiten der UNO-Sanktionen in den Fällen innerstaatlicher Konflikten an. Zu einem großen Teil sind diese Waffenembargos aber symbolisch, weil nahezu wirkungslos, weil sie nicht oder nur wenig überwacht und kontrolliert werden.<sup>1</sup> Bemerkenswert ist aber auch, daß die UNO selbst - bis auf kleine Ausnahmen - nie eine rückwärtige Evaluationsanalyse ihrer Sanktionsaktivitäten durchführen lassen.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Diese Ansicht wurde vom Leiter der Abteilung für Rüstungsexporte bei dem schwedischen Friedensforschungsinstitut SIPRI, Dr. Ian Anthony geäußert, der schon 1993 meinte, daß die Staatengemeinschaft kaum Ressourcen zur Unterstützung der Sanktionen gegen Libyen, Somalia und die UNITA verwende. Diese Auffassung, daß kaum Energie in die Überwachung der Waffenembargos in Afrika verwendet wird, wurde durch ein Interview im Auswärtigen Amt im Juli 1996, sowie durch ein Interview mit dem ständigen Vertreter Deutschlands bei der UNO, Herrn Prof. Tono Eitel, im Oktober 1997 nochmals indirekt bestätigt. Er sagte, daß man sich bemüht habe diese Embargos zu kontrollieren, aber es habe natürlich Lücken gegeben. Dieser Fakt wird jedoch nicht in der Sanktionsliteratur erwähnt, sondern gilt international als "offenes Geheimnis". (Brief, Ian Anthony,....., Interview Auswärtiges Amt, anonym, 17.7.1996; Interview, Tono Eitel, 10.10.1997, New York.); für eine Übersicht der UNO-Sanktionen vgl. in der Zeitschrift Vereinte Nationen, 44 (1996), 3, Seite 98 die Übersicht "Die bestehenden UN-Sanktionsregime". Im Internet ist unter [www.un.org](http://www.un.org) keine Extra-Kategorie eingerichtet worden, die sich mit Sanktionen befasst; dennoch sind sämtliche Resolutionen des Sicherheitsrats und in Kurzform Angaben zu seinen Sanktionsausschüssen erhältlich.

<sup>2</sup> Aus einem Interview mit Dr. Paul Conlon, ehemaliger stellvertretender Sekretär des Sanktionsausschuß im Fall des Irak, München, 19.7.1996.

Eine Evaluation von UNO-Sanktionen ist durch die Analyse der Tätigkeit der Sanktionsausschüsse möglich. Diese wurden in fast jedem Fall als sogenanntes "Nebenorgan" des Sicherheitsrats eingerichtet. Sie setzen sich daher auch nur aus den jeweils aktuellen Mitgliedern des Sicherheitsrats zusammen. Dies ist aber nur ein kleiner Teil der Organisation von UNO-Sanktionen. Das Hauptaugenmerk bei der wissenschaftlichen Diskussion über Sanktionen gilt der Effektivität<sup>3</sup>, kurz gesagt des Erfolges von Sanktionen, was mehrere Handlungsebenen beinhaltet, z.B. auch die der einzelstaatlichen Umsetzung. In der Diskussion wird auch implizit auf die Anwendungsbedingungen<sup>4</sup> von Sanktionen hingewiesen, die den Erfolg von Sanktionen beeinflussen, desöfter aber kaum aufgeschlüsselt werden.

Hauptbedingungen für das immer wieder diskutierte effektive Funktionieren von Sanktionen sind hauptsächlich a) deren adäquate Konzeptionierung und Durchführung im Sinne der politischen Ziele, b) die Kosten für den Sanktionierenden und den Sanktionierten und insbesondere c) der Anteil der Handelsverbindungen am Bruttosozialprodukt des sanktionierten Landes, d) die Länge der Sanktionszeit, e) die politische Instabilität des sanktionierten Landes, f) die Reputation des Sanktionierenden und (damit zusammenhängend) g) die internationale Unterstützung der Sanktionen.<sup>5</sup> (Weitere Effektivitätsbedingungen finden sich in Teil I, Unterkapitel 2.2 und 2.2.2 dieser Arbeit.)

In einer umfangreichen US-amerikanischen Untersuchung wirtschaftlicher Sanktionen (durch Hufbauer/ Schott und Elliott 1990a+b) waren von 115 untersuchten Fällen (zwischen 1914 und 1990) 41 erfolgreiche Fälle und 79 Mißerfolge, d.h., in 34% aller Fälle waren Sanktionen wirksam. Es besteht jedoch eine erhebliche Schwankungsbreite des Erfolgs nach Zielen: eine erfolgreiche militärische Schwächung gab es nur in 20% aller Fälle, während eine Destabilisationsstrategie zu 52% erfolgreich war. Nach 1973 sank der Erfolg der Sanktionen gemessen an der Gesamtzahl der Fälle jedoch insgesamt auf etwa 26 %, was zum großen Teil auf sinkenden Einfluß der USA zurückzuführen sei.<sup>6</sup> Schlußfolgerung aus der Untersuchung ist: Sanktionen funktionieren immer dann, wenn sie durch einen mächtigen Staat (oder eine Staaten-Gruppe) gegen einen viel schwächeren, labilen und ökonomisch abhängigen Staat verhängt werden, der auch keine Bündnispartner unter anderen starken Staaten findet.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Zum Begriff der Effektivität vgl. Unterkapitel 1.5; kurz gesagt wird unter Effektivität das Ausmaß der Zielerreichung verstanden.

<sup>4</sup> Zum Begriff der Anwendungsbedingungen vgl. ebenso Unterkapitel 1.5; kurz gesagt werden unter Anwendungsbedingungen im wesentlichen die Tatbestände, die am Anfang vor einer Sanktionsperiode die Basis für ein schwaches oder starkes Wirken der Sanktionen gemessen an Verletzlichkeiten des sanktionierten Landes und die rechtlichen Grundlagen der Sanktionen, deren Korrektheit auch eine Vorbedingung für ein hochgradig effektives Funktionieren der Sanktionen sind.

<sup>5</sup> Vgl. z.B. Bergeijk 1989, der sich auf Hufbauer/Schott und Elliott 1985 bezieht.

<sup>6</sup> Vgl. Hufbauer, Schott, Elliott 1990a, 111, wo die Autoren auch meinen, dies sei auch auf die zunehmende ökonomische Interdependenz und die Erfahrungen der USA hätten andere Länder zu der Einsicht geführt, daß das Instrument des wirtschaftlichen Drucks anachronistisch sei. Zudem komme die Abnahme der Supermacht Konkurrenz und damit die Abnahme von Streitigkeiten ins Spiel.

<sup>7</sup> Vgl. Elliott 1993, passim.

Als Hypothese kann außerdem formuliert werden: In Fällen, in denen der Verhandlungsweg eines gewissen Drucks bedarf und militärische Zwangsmaßnahmen als nicht verhältnismäßig oder als konfliktverschärfend anzusehen sind, bietet sich die Verhängung diplomatischer, politischer und wirtschaftlicher Sanktionen als ein Mittelweg an.<sup>8</sup> UNO-Sanktionen wurden häufig ergriffen, wenn Friedensbedrohungen entstanden waren (z.B. Rhodesien, Südafrika, Haiti), bei denen ein Militäreinsatz politisch nicht opportun oder einfach nicht zweckmäßig war. Zudem sollten im UNO-System zuerst meist diejenigen Maßnahmen bevorzugt, die im System der Friedensbewahrung und -sicherung möglichst konsensual vereinbart werden konnten. Dazu zählen insbesondere gewaltfreie und gewaltarme Maßnahmen.<sup>9</sup> Die "Mittelstellung" von Sanktionen könnte ein Grund dafür sein, daß auch in Zukunft im UNO-Kontext Sanktionen häufig eingesetzt werden, wie möglicherweise die Steigerung der Sanktionsfälle seit 1990 zeigt. Aber es gibt bei Entwicklungsländern und humanitären Organisationen auch Widerstände gegen jene Sanktionen, die gravierende soziale Probleme zur Folge haben. Sie sind für Entwicklungsländer generell viel schwerer zu tragen sind, als für industrialisierte Länder mit einer guten wirtschaftlichen Entwicklung. Daher ist auch eine angemessene rechtliche und humanitäre Beschränkung von UNO-Sanktionen Bestandteil der einschlägigen Diskussionen. Der Erfassung und Bearbeitung der humanitären oder sozialen Folgen der Sanktionen wird jetzt mehr Aufmerksamkeit geschenkt und wird im Rahmen der UNO wohl in Zukunft ein ständiger Bestandteil der Sanktionspolitik sein.<sup>10</sup>

Die Untersuchung soll sich im Kern auch den Möglichkeiten der Zivilisierung<sup>11</sup> von Internationaler Politik<sup>12</sup> mittels Sanktionen widmen, einem bislang wenig untersuchtem Forschungsgegenstand. Es wird hier grundsätzlich der Versuch unternommen, eine exemplarische Effektivitätsdiskussion für ein friedens- und sicherheitspolitisches "Gebiet" der UNO zu führen. Gerade solche Diskussionen um Effektivität nehmen im Rahmen der UNO einen breiten Raum ein<sup>13</sup>, der mit einer solchen Einzelfalluntersuchung noch sinnvoll erweitert werden kann. Dabei wird insbesondere die empirische Analyse von wichtigen Fallbeispielen eine herausragende Rolle spielen. Die Einzelfalluntersuchungen bieten darüber hinaus die Möglichkeit, die empirische Basis der wissenschaftlichen Diskussion darum zu präzisieren. Der Erkenntnisgewinn und wissenschaftliche Fortschritt besteht zum einen in einer Re-Evaluierung der Ergebnisse von Hufbauer,

<sup>8</sup> Ausführlicher bei Lopez / Cortright 1995, 6.

<sup>9</sup> Vgl. Doxey 1996, 125, die meint, daß wegen der Härte von Wirtschaftsanktionen humanitäre Grenzen eingehalten werden sollten und zuerst Verhandlungen und diplomatischen Sanktionen Raum gegeben werden sollte.

<sup>10</sup> Vgl. insb. Weiss et al. 1997, ein guter aktueller Sammelband mit Grundsätzlichem und Fallbeispielen. Nicht öffentlich erschienen, aber dennoch ebenso wichtig: Braunnühl/ Kulesa 1995, eine von der UNO-Abteilung für humanitäre Angelegenheiten in Auftrag gegebene Studie.

<sup>11</sup> Zum Begriff und Inhalt der Zivilisierung vgl. Rittberger et al. 1997, 15ff und insb. Vogt 1996, 91ff, ebenda (Vogt), heißt es: "Zivilisierung ist - kurz gesagt - die bewußte Aggressionsbeherrschung und Gewaltregulierung der Individuen bzw. der Gesellschaften mit Hilfe gewaltfreier/armer Strategien der Konfliktbearbeitung zum Zwecke einer nachhaltigen Friedensmodellierung. Zivilisierung muß zugleich als Prozeß, Prinzip und Produkt betrachtet werden."

<sup>12</sup> Zur Definition von internationaler Politik: sie ist die mit Macht und der Verfolgung von Interessen verbundene Steuerung und Ordnung des internationalen Systems im Zusammenhang mit dem Verband des Handelns von Regierungen und Nichtregierungsorganisationen und den damit verbundenen internationalen Zusammenschlüssen.

<sup>13</sup> Vgl. insb. Dicke, Klaus 1994.



Schott und Elliott (1990a+b) und zum anderen in einer vertieften, genaueren Einsicht in die Funktionsweise von UNO-Sanktionen und in deren systematischen Bewertung.

Die Analyse der Fallbeispiele erfolgt in historischer Reihenfolge. Als die beiden ersten Fälle der Verhängung von Sanktionen durch die UNO, d.h. die erste "Generation" von UNO-Sanktionen werden Rhodesien und Südafrika untersucht. Dies sind Fallbeispiele, die typisch für den Bereich internationaler Friedenssicherung<sup>14</sup> sind, weil sie relativ anspruchsvolle Ziele beinhalten, wie einen Regimewechsel und die Abwendung aggressiven Verhaltens durch beide Staaten. Es handelt sich um längere Sanktionsperioden (15 - 18 Jahre), bei denen die Wirkungen von verschiedenen Sanktionsstrategien und begleitender Politikelemente und Erfolgsbedingungen genauer beobachtet werden können. Auch sind sie typisch insofern, der Einsatz von Sanktionen bei Friedensbedrohungen hypothetisch am geeignetsten sein dürfte. Die "Friedensbedrohung" sind als "Zwischenformen" zwischen Friedensgefährdungen und Aggressionen als sicherheitspolitische Tatbestände anzusehen, bei denen der Sicherheitsrat der UNO zum Eingreifen aufgefordert werden kann. Die Sanktionen werden in solchen Fällen einer mittleren Gefahrenlage eingesetzt, weil eine Anwendung von militärischer Gewalt in diesen Fällen ausgeschlossen wird und zumeist diplomatische und politische Versuche der Streitbeilegung scheiterten. Die Fälle sind zudem häufig von größerer internationaler Bedeutung, indem sie für die regionale Sicherheit eine Bedrohung darstellen und im Gefüge der Aufrechterhaltung international wichtiger Normen (insbesondere Menschenrechte) eine überragende Rolle spielen. In jedem Fall besteht auf der Seite von Groß- und Supermächten ein wichtiges Interesse an der Lösung des jeweiligen Problems. Auch der Fall des Irak fällt in diese Kategorie, nur daß dort zum ersten Mal versucht wurde, langfristig auf eine Aggression und Bedrohung mit Massenvernichtungswaffen mit (Wirtschafts-) Sanktionen (allerdings kombiniert mit begrenzten "Militärschlägen") zu antworten. Es handelt sich also ebenfalls um einen Fall von größter internationaler Bedeutung.

Die Sanktionen gegen den Irak nach dem Golfkrieg, genauer gesagt nach der Sicherheitsratsresolution 687 (1991), sind bereits eine andere Generation von UNO-Sanktionen, in dem die Wiedergutmachung der Folgen der irakischen Invasion in Kuwait und die Bedrohung der regionalen Sicherheit durch Massenvernichtungswaffen des Irak die wichtigste Rolle spielen. Alle drei Länder (Rhodesien, Südafrika und Irak) sind große Entwicklungsländer, gegen die UNO-Sanktionen angewendet wurden. (Die Bundesrepublik Jugoslawien gehört nicht in diese Kategorie von Ländern.) Auch die Problematik von humanitären Bedingungen und Beschränkungen von Sanktionen ist hierbei als typisch anzusehen. Zudem ist der Fall des Iraks ab Res. 687 noch aus einem anderen Grund interessant: Bei diesem Beispiel werden im Gegensatz zu anderen Fällen nicht nur Sanktionsausschüsse eingesetzt, die die Implementierung<sup>15</sup> der Sanktionen und Sanktions-

<sup>14</sup> Friedenssicherung wird hier als allgemeiner Begriff verwendet, der das ganze Spektrum friedenspolitischer und sicherheitspolitischer Maßnahmen im Rahmen der UNO in den Bereichen von der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten (Kap. VI der UNO-Charta) über Blauhelme bis hin zu Zwangsmaßnahmen bzw. Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen (Kap. VII der UNO-Charta) meint.

<sup>15</sup> Mit Implementierung ist im wesentlichen die Planung, Einsetzung, Ausführung, Umsetzung und Verwirklichung auf der rechtlichen Ebene, sowohl in formal-rechtlicher als in praktischer Hinsicht gemeint. Es gibt mehrere Ebenen

brüche beobachten, sondern es gibt ebenso Organisationen, die sich mit der Durchsetzung und der Kontrolle der Einhaltung der Sanktionsbestimmungen vor Ort befassen. Außerdem hat der Sanktionsausschuß des Sicherheitsrates in diesem Fall auch eine zusätzliche, aufwendige Funktion, indem er Genehmigungen für humanitäre Lieferungen bzw. humanitären Ausnahmehandel im Falle von umfassenden Sanktionen erteilt. Dies ist eine neue Dimension für die UNO-Sanktionsorganisation (den Sanktionsausschuß). Deshalb sollten derartige Fälle von diesem Zeitpunkt an als die zweite "Ge-neration" von UNO-Sanktionen bezeichnet werden.

Für die Forschung über Sanktionen bietet sich hier außerdem die Chance herauszufinden, inwieweit sich Sanktionen durch organisatorische Maßnahmen noch verbessern lassen, ihre Effektivität sich so steigern läßt und sich eventuell die Sanktionsperiode verkürzt werden kann. - Es handelt sich also primär um eine empirische Arbeit mit mittlerer Reichweite, die keine grundsätzliche "Funktionstheorie" von Sanktionen entwerfen will. Ebenso handelt es sich bei vorliegender Arbeit nicht um eine Arbeit, die das ganze Spektrum von Sanktionen behandeln will und militärische Zwangsmaßnahmen bzw. militärische Sanktionen definitorisch ausschließt.

Es könnten außerdem noch weitere UNO-Sanktionen untersucht werden, wie die Waffenembargos gegen Liberia, Ruanda und Somalia oder die Sanktionen gegen die UNITA in Angola oder die Sanktionen gegen Libyen und den Sudan wegen Unterstützung terroristischer Aktivitäten oder gegen das Haitianische Regime wegen Absetzen des rechtmäßigen Präsidenten, jedoch handelt es sich dabei nicht um typische Fälle von größerer internationaler Bedeutung. Sie sind untypisch in bezug auf die Delikte, die Zielsetzungen sowie hinsichtlich der (unzureichenden) Durchsetzung oder der verwendeten Sanktionsorganisation her. In einigen Fällen fehlt nämlich ein Sanktionsausschuß, in anderen fehlt es an Überwachungsorganisationen im lokalen und regionalen Umfeld. Im Falle Haitis, eines der ärmsten Länder der Welt, konnten Sanktionen nur ein kleiner Aspekt einer Gesamtpolitik sein, da das Land mit Ausübung von Druck auf die Bevölkerung nicht noch mehr destabilisiert werden sollte, als es ohnehin schon war.

Insgesamt kann m.E. nur mit der Behandlung der langfristigen, international bedeuterenden Fälle von UNO-Sanktionen eine Beurteilung ihrer Anwendbarkeit und Effektivität geleistet werden. (Auch hier gehört der Fall der Bundesrepublik Jugoslawien - wegen der relativen Kürze der Sanktionsperiode (5 Jahre) - zu einer anderen Kategorie von Fällen, wenn sie nicht ganz einen Sonderfall bildet. Deswegen wird er in dieser Arbeit nicht behandelt.) Wenn die Sanktionen sich als anwendbar und in hohem Maße effektiv erweisen und in Zukunft auch im Sinne humaner und ziviler Bedingungen gestaltet werden können, müssen aber aus den Erkenntnissen und Erfah-

---

der Implementierung auf der Ebene der UNO die Einsetzung von Sanktionen und auf nationalstaatlicher Ebene die Übertragung der Sicherheitsratsbeschlüsse in nationale Rechts- und verwaltungsvorschriften sowie praktische Maßnahmen.

rungen noch neue Anwendungs- und Erfolgsbedingungen für sie benannt werden. Dies soll am Ende dieser Überblicksarbeit geleistet werden.

Bei der Analyse von Sanktionen entstehen typische Probleme, die berücksichtigt werden sollten: Wirtschaftliche Sanktionen/ Embargos allein sind durch ihre Beschränkungen (Unterlaufen seitens Drittstaaten, große Anlaufzeit, Selektivität von Gütern, aber auch Importsubstitution durch den Sanktionierten) weniger effektiv als die Kombination verschiedener Formen von kulturellen, militärischen, ökonomischen, politischen und technologischen Sanktionen. Sanktionen/Embargos können - auch bei geringem Einfluß auf die Gesamtwirtschaft des sanktionierten Landes - so angelegt sein, daß sie punktuell schmerzliche wirtschaftliche Konsequenzen haben. Um dies zu erreichen, müssen die Sanktionen schnell und entschieden eingesetzt werden. In relativ erfolgreichen Fällen von Sanktionen lag der wirtschaftliche Verlust des von Wirtschaftssanktionen/ Embargos betroffenen Ländern (bei der Analyse von 115 Fällen von 1918-1990) bei durchschnittlich nur 2,4 % des Bruttosozialprodukts.<sup>16</sup> Meistens war die Ökonomie des sanktionierenden Landes, gemessen am BSP, um ein zehnfaches größer als die des sanktionierten Landes, in über der Hälfte der Fälle, die von Hufbauer, Schott und Elliott (1990a) untersucht wurden, sogar mehr als 50 Mal größer.<sup>17</sup>

Auch Waffenembargos oder Embargos von bestimmten Technologien (Nuklearmaterial, Computer, Polizei- und Militärausrüstungen, know-how-Transferverbot) können dazu beitragen, die innere Stabilität eines Landes zu schwächen und seine Repressionsfähigkeit nach außen einzuschränken. Dies zeigt z.B. der Fall Südafrikas, gegen die von der UNO 1962 (von der Generalversammlung) und in verschärfter Form 1977 (vom Sicherheitsrat) ein solches Waffenembargo verhängt wurde (obwohl dort ein großes Maß an Eigenproduktion von Rüstung vorhanden war). 1984 entschloß sich der UN-Sicherheitsrat wegen des Ausbaus der südafrikanischen Rüstungsindustrie, den Staaten zu empfehlen, keine Rüstungsgüter und Waffen aus Südafrika zu beziehen (Sicherheitsratsresolution 558 v. 13. Dez.1984). Dies wurde in den folgenden Jahren dann noch durch zusätzliche Maßnahmen ergänzt. Der Fall Südafrikas verdeutlicht auch die Möglichkeit des Eingreifens seitens der Bürgerinnen und Bürger auf, in dem südafrikanische Produkte (wie z.B. Früchte) und Firmen, die Republik Südafrika beliefern (wie z.B. Shell) boykottierten. Von größerem Einfluß waren jedoch die Proteste und Aktionen in bezug auf ein finanzielles Engagement in Südafrika von Anteilseignern großer Kapitalgesellschaften. Proteste der Anti-Apartheid-Bewegung führten in den USA nämlich außerdem zum massiven Abzug von Kapital aus der Republik Südafrika durch Banken und Unternehmen, angeregt durch ebensolche Aktionen von Kirchen, Universitäten, Städten und Bundesstaaten.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Vgl. Elliott 1993, 34.

<sup>17</sup> Vgl. Hufbauer/ Schott/ Elliott 1990a, 63.

<sup>18</sup> Vgl. dazu z.B. Kaempfer/ Lehman/ Lowenberg 1987 und Rodman 1994.

Die vorliegende Arbeit soll klären, ob UNO-Sanktionen sich als erfolgreich erwiesen haben und ob damit verbundene Probleme, wie insbesondere die humanitären Problematiken und andere Anwendungsprobleme ihren Einsatz in der Zukunft als sinnvoll erscheinen lassen.<sup>19</sup> Die Diskussion führt letztlich zu der zentralen politischen Frage, ob aufgrund der bisherigen Erfahrungen der UNO die Sanktionen auch in Zukunft ein wesentliches Element der Friedenserhaltung und -wiederherstellung, eben der Friedenssicherung, bleiben können.

Sind Sanktionen überhaupt effektiv? - Der Beurteilung der Effektivität von Sanktionen liegen unterschiedliche Auffassungen und Denkweisen zugrunde, die unterschiedliche Definitionen von Effektivität und unterschiedliche Maßstäbe für die Bewertung von Sanktionen zur Folge haben. Es ist überzogen, nur dann von einer Wirksamkeit und Effektivität von Sanktionen zu reden, wenn große, anspruchsvolle Politikziele in möglichst kurzer Zeit erreicht werden. Dieses, strengen Effektivitätskriterien entsprechende, Ergebnis des schnellen Erzwingens und Erreichens wichtiger Politikziele, wie im Rahmen der Friedenssicherung, ist m.E. mit dem Instrument der Sanktionen gar nicht machbar.<sup>20</sup> Insbesondere UNO-Sanktionen brauchen offensichtlich viel Zeit, um so wirken zu können, daß sie Erfolg haben, und werden nie als einzelne Mittel gebraucht, sondern immer im Zusammenhang mit anderen Mitteln der Konfliktbearbeitung (insb. Verhandlungen).

Daher bedarf es zusätzlich einer kritischen Auseinandersetzung mit den Maßstäben der Effektivität und Effizienz<sup>21</sup> insgesamt, d.h. einer ausreichenden Konzeptionierung der Messung der Performanz (bzw. Leistung) einer internationalen Organisation, wie insbesondere Hüfner (1987) darlegte. Die politikwissenschaftliche Diskussion um die Basis der Kriterien der Performanz- bzw. Leistungsbewertung ist aber in letzter Zeit (im Zusammenhang mit den Vereinten Nationen und der Friedenssicherung) nur vereinzelt aufgegriffen worden.<sup>22</sup> In den Untersuchungen, die sich auch mit der "Effektivität" von Sanktionen auseinandersetzen, wird zwar oft betont, daß dies die zentrale Streitfrage sei<sup>23</sup> bzw. das Verdikt David Baldwins' (1985) u.a. wiederholt, Sanktionen würden einfach im Sinne von absoluter Effektivität (im Sinne absoluter Maßstäbe von Erfolg) nicht funktionieren und die Effektivität sei auch nicht unbedingt ein geeignetes Meßkriterium. Jedoch ist kaum eine in sich homogene Vorstellung davon entwickelt worden,

<sup>19</sup> Eine Einführung in die Thematik liefern die Zeitschriften "The Bulletin of the Atomic Scientists", November 1993 und "der überblick", 2 (Juni)/ 1996 und "Vereinte Nationen", 3/1996 sowie ein guter Aufsatz von Rudolf 1995 sowie ein policy paper der Stiftung Entwicklung und Frieden von Kulesa/ Starck 1997.

<sup>20</sup> Vgl dazu die Ergebnisse von Hufbauer/Schott/Elliott 1990a und insb. die umfassende Aufarbeitung des Forschungsstandes bei Baldwin 1985.

<sup>21</sup> Zum Begriff der Effizienz vgl. Unterkapitel 1.5; kurz gesagt bezeichnet der Begriff den optimalen, d.h. genauen und sparsamen Mitteleinsatz zur Erreichung gegebener Ziele, also Strategien zur Herstellung der Effektivität und ist daher nur ein Unteraspekt der Gesamtdiskussion.

<sup>22</sup> Vgl. aber als positive Beispiele dazu: Stiles/Mac Donald 1992 und Dicke 1994. Jedoch liegen für die Untersuchung des Feldes der internationalen Friedenssicherung auch weitere interessante Studien vor, die für die Entwicklung von Effektivitätskriterien als Vorbilder dienen können, wie z.B. von Brecher/Wilkenfeld (1983) und Haas (1987). Für Einzelfallstudien von Sanktionen sind diese aber nicht brauchbar.

<sup>23</sup> Vgl. insb. Nossal 1989, 301f; Maull 1991, 342; Forland 1993, 151.

nach welchen genauen empirischen Kriterien die vielfache Bewertung von Sanktionen als "unwirksam" oder "ineffektiv" zu rechtfertigen ist.

Das Grundproblem der Sanktionen, der Widerspruch oder "Dualismus" zwischen der angestrebten Effektivität dieser Instrumente der Friedenssicherung (oder der Aggressionsbestrafung) und den objektiven und subjektiven Begrenzungen, die Sanktionen faktisch in ihrer Anwendbarkeit aufweisen, wurde systematisch vernachlässigt. Dies ist m.E. das zentrale Problem in der Forschung über Sanktionen, welches seit Ende der 60er/ Anfang der 70er Jahre, insbesondere aber seit Mitte der 80er Jahre - vorwiegend im englischen Sprachraum - existiert. In Deutschland war die Diskussion um Sanktionen aber noch weiter unterwickelt. Erst die angewachsene Diskussion um die Sanktionen gegen die Apartheid in Südafrika hat zur Verbreiterung der Forschung in Deutschland beigetragen.<sup>24</sup>

### 1.1. Erkenntnisinteresse

Das Thema meiner Dissertation ist die Untersuchung eben dieses Dualismus von Anwendungsbedingungen und Effektivitätsausmaßen von Sanktionen als Mittel der internationalen Friedenssicherung und der internationalen Politik im Rahmen der UNO. Dabei sollen

- (a) wesentliche Ergebnisse der Forschung über wirtschaftliche Sanktionen zusammengefaßt und Anwendbarkeits- und Effektivitätsmaßstäbe analysiert werden,
  - (b) faktische und rechtliche Anwendungsbedingungen anhand ausgewählter Fallbeispiele, der Fälle der Sanktionen gegen Rhodesien, Südafrika und den Irak und allgemein, erörtert werden,
  - (c) anhand der Fallbeispiele Rhodesiens, Südafrikas und des Iraks die Anwendungsbedingungen und die Effektivität der Sanktionen überprüft werden,
  - (d) ein Modell effektiver und anwendbarer Sanktionen im Rahmen der internationalen Sicherheitspolitik/ Friedenssicherung (MESIS) erarbeitet werden, und
  - e) die Sanktionen als ein Beitrag zur Zivilisierung der internationalen Politik bewertet werden. -
- Einbezogen werden sollen auch organisatorische und politische Grundsatzfragen und Detailspekte der Herstellung einer hohen Effektivität und völkerrechtlich korrekten Anwendung von UNO-Sanktionen im Zusammenhang der UNO-Reformdiskussion.

---

<sup>24</sup> Zuvor ist jedoch die, für den deutschen Sprachraum einmalige, systematische Untersuchung von Rolf Hasse "Theorie und Politik des Embargos" von 1973 zu nennen (die jedoch nicht Sanktionen in ihrer ganzen Breite untersucht, sondern eben nur Embargos).

## 1.2 Forschungsstand und Forschungslücken

Bei der Betrachtung der Effektivität oder der Wirksamkeit der Sanktionen haben sich seit Mitte der 80er Jahre zwei grundsätzliche Denkrichtungen bzw. Ansätze (die in Reinform nicht vorkommen) etabliert, die sich mit ihren Ergebnissen auch auf UNO-Sanktionen beziehen lassen: Eine Richtung abstrahiert von einem Effektivitätsbegriff, der lediglich von dem Grad des erreichten Erfolges im Sinne deklarerter Ziele ausgeht, und sieht das Sanktionieren als einen komplexen Vorgang, der mehrere Funktionen haben kann: einem "Friedensbrecher" oder Aggressor zu signalisieren, daß die internationale Gemeinschaft jeden Akt der Friedensbedrohung, des Friedensbruches oder der Aggression nicht toleriert und mit entsprechenden Mitteln (Abschreckung) beantworten wird, weiterhin einen Druck zu schaffen, der zu Verhandlungen zwingt, die zu einer friedlichen Bearbeitung von Konflikten führen können, und schließlich sind sie auch Mittel der Bestrafung, was in sich wiederum verschiedene Funktionen impliziert. (Für diese Richtung stehen insbesondere Baldwin (1985) und Nossal (1989)). Diese Richtung der Forschung wird im Rahmen dieser Arbeit ausgeklammert, weil die verschiedenen Funktionen im Rahmen von UNO-Sanktionen nur eine untergeordnete Rolle haben, sollen die nicht-militärischen Zwangsmaßnahmen der Vereinten Nationen doch in erster Linie der Friedenssicherung und nicht der Bestrafung oder ähnlichem dienen.

Die zweite Richtung hat einen mehr ergebnisorientierten, strategischen Ansatz (der auch in politikberatenden Empfehlungen mündet). Sanktionen werden als Instrumente oder als Druckmittel begriffen, die einen Sanktionierten möglichst schnell und umfassend dazu zwingen sollen, ein Mißverhalten einzustellen und sich bestimmten formulierten Verhaltensmaßregeln und Bestimmungen des Sanktionierenden (beispielsweise des UNO-Sicherheitsrates) zu fügen.<sup>25</sup>

Mittlerweile hat sich auch eine umfangreiche juristische Literatur zu den Bedingungen der Legalität von Sanktionen (z.B. auch in bestimmten Streitfällen, die das Souveränitätsprinzip oder den Standard der Verhältnismäßigkeit<sup>26</sup> betreffen) entwickelt.<sup>27</sup> Solche komplizierten Sachverhalte, wie z.B. die politische und rechtliche Überprüfung der Legitimität von Sanktionen und Sanktionsfolgen, legen es nahe, daß die Mechanismen des Sanktionierens genauer auf der Ebene der UN und des internationalen Rechts untersucht werden müßten, um Standards für die Legalität bzw. Rechtmäßigkeit der Sanktionen festzuhalten.

Bei der Beurteilung der Effektivität oder der Wirksamkeit von Sanktionen werden wichtige allgemeine Faktoren überprüft, die über Erfolg oder Mißerfolg der Sanktionen entscheiden, wie

<sup>25</sup> Vgl. Hufbauer/ Schott/ Elliott, insb. 1985 +1990a.

<sup>26</sup> Zur Definition der Verhältnismäßigkeit im innerstaatlichen Bereich vgl. Köbler 1986 und Brockhaus Enzyklopädie 1992b, 212.

<sup>27</sup> Vgl. folgendes Kapitel dieser Arbeit und z.B. Chowdhury 1986, Gowlland-Debbas 1990, Kuyper 1990, Lapidoth 1992, Voitovich 1992.

z.B. der Anteil der Handelsverbindungen am Bruttosozialprodukt des sanktionierten Landes, die Länge der Sanktionszeit, die politische Instabilität des sanktionierten Landes, die Reputation des Sanktionierenden, die internationale Unterstützung der Sanktionen, etc.. Diese u.a. Bedingungen bzw. politischen und ökonomischen Variablen werden pragmatisch nach einem bestimmten Modell mit einfachen Parametern bewertet, so daß je nach angegebenem Ziel der Sanktionspolitik eine Erfolgsquote angegeben werden kann. Für diese Richtung stehen insbesondere die für die vorliegende Arbeit besonders wichtigen Hufbauer, Schott und Elliot (1985, 1990), auf deren Analysemodell und Analyseraster im wesentlichen die empirische Analyse der ausgewählten Fallbeispiele beruht.

Wichtig für diese Arbeit sind außerdem Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die die institutionellen Bedingungen und Voraussetzungen für Sanktionen im Kontext der UNO analysieren und den prozessualen Ablauf und die verschiedenen (internationalen, regionalen, nationalen) Ebenen des Handelns genauer untersuchen (hierfür stehen insbesondere Doxey 1971, 1980, 1987, 1996, Chandhoke 1987, Gowlland-Debbas 1990).

Sanktionen können mehrere Ziele haben, was eine Effektivitätsbestimmung erschwert. Neben den Zielen, die durch die Charta vorgegeben sind, und den Zielen, die bei der Verhängung von Sanktionen genannt werden, müssen auch Ziele berücksichtigt werden, die vorder- oder hintergründig bestimmte diplomatische Funktionen erfüllen, wie z.B. die Ausübung eines Drucks für Verhandlungen oder auch die Signalisierung der Bereitschaft, härtere Maßnahmen gegen einen Aggressor einzusetzen. Die Resolutionen des Sicherheitsrates sind nicht isoliert von den übrigen politischen Maßnahmen zu begreifen, sondern die Politik einzelner Mitgliedstaaten oder regionaler Sicherheitsorganisationen ist entscheidend für die Wirkung von UNO-Sanktionen.<sup>28</sup> Sanktionen erfüllen verschiedene Funktionen im Kontext der Friedenssicherung, m.E. haben sie aber nur zum Teil die Funktion eines Surrogats für militärisches Eingreifen. Sie stehen zudem immer im Kontext mit anderen politischen Maßnahmen.<sup>29</sup>

Es ist im Einzelfall schwer zu bestimmen, in welchem Grad (in welchem Ausmaß, Anteil oder welcher Meßgröße) eine bestimmte Organisation effizient handelt und wie effektiv und effizient ihr Handeln (im Sinne einer Erreichung eines Ziels oder im Sinne von Konfliktlösung etc.) ist. - Es wird z.B. bei der Analyse internationaler Gewaltanwendung - nach Brecher und Wilkenfeld (1982, 380-417) - in vereinfachenden Kategorien unterschieden nach a) dem substantiellen Ausmaß der Zielerreichung eines Handelns (Erreichung, Nicht-Erreichung und weniger oder mehr ernsthafte Gewaltanwendung), b) der Art des Ergebnisses (keine UNO-Einbeziehung, niedrige UNO-Einbeziehung, starke UNO-Einbeziehung und weniger oder mehr ernsthafte Gewaltanwendung) und c) der Dauer der Krise (unterschieden nach: keiner UNO-Einbeziehung, niedri-

---

<sup>28</sup> Vgl. insb. Doxey 1996, 54ff.

<sup>29</sup> Vgl. White 1994 und Rogalski 1993a.

ger UNO-Einbeziehung, starker UNO-Einbeziehung und weniger oder mehr ernsthafter Gewaltanwendung). Brecher und Wilkenfeld kamen zu dem Ergebnis, daß die Streitparteien immer ein semi-formales oder formales Übereinkommen erzielten, wenn die UNO stark in einer Krise involviert waren. Gleichzeitig hat sich bei steigender Gewaltanwendung auch die Dauer der Krise gesteigert, wenn die UNO daran stärker beteiligt waren.<sup>30</sup>

Jedes Handeln und jede Maßnahme kann also nach bestimmten Grundkategorien bewertet werden, die eine Aussage über grundsätzliche Trends zuläßt. Dabei muß m.E. keine statistische Analyse von einer möglichst großen Anzahl von Fällen (bei den beiden Autoren (Brecher und Wilkenfeld) waren es 185 Fälle zwischen 1945 - 1962) durchgeführt werden. Die Analyse von Sanktionen z.B. zeigt, daß die konkrete Betrachtung von Einzelfällen im Rahmen eines einfachen, ausdifferenzierten und qualitativen Analyserahmens schon Aussagen über Effektivität allgemein zuläßt, die historische Vergleiche möglich machen und damit Möglichkeiten der Beurteilung von aktuellen Sanktionsregimen bieten. Die historische Analyse führt aber m.E. über die Einzelfallbetrachtung hinaus nur zu wenigen Schlußfolgerungen, die verallgemeinert werden können.

Die vielfältigen Ansätze, die dabei Anwendung gefunden haben, zeigen vor allem eines deutlich: Sanktionen (insbesondere Wirtschaftssanktionen) sollten - wie mehrfach betont - nicht als isolierte Maßnahmen begriffen werden, sie müssen von anderen Maßnahmen begleitet werden. Weiterhin sollte der Kontext, in dem sie konzipiert und durchgeführt werden, genauer betrachtet werden. Erst dann ist auch eine Einschätzung möglich, ob eine Effektivitätsmessung überhaupt sinnvoll ist, weil zum Teil noch andere, nicht-genannte Ziele im Hintergrund stehen oder die definierten Ziele nicht erreichbar sind und die Sanktionen daher nur als symbolischer Akt oder "blinde" Strafaktion anzusehen sind.

Der zu bestimmende Grad des Erfolges von Sanktionen hängt hauptsächlich davon ab, welche Ziele sie erreichen sollen. Oftmals ist das primäre Ziel der Sanktionen dasjenige, welches am schwersten zu erreichen ist.<sup>31</sup> Im Rahmen der Vereinten Nationen sind aber die Ziele der Sanktionen durch die UNO-Charta und die Resolutionen des Sicherheitsrats festgelegt bzw. explizit ausgesprochen. Es handelt sich nur um primäre Ziele bzw. Anordnungen, deren Befolgung deklariert und durch die UNO-Charta legitimiert wird. Sie sind durch internationales Recht festgelegt und etwaige zweitrangige Ziele (wie z.B. Unterstützung einer Opposition in einem sanktionierten Land, Destabilisierung, Bestrafung, Konfliktbegrenzung) sind m.E. diesen primären Zielen untergeordnet. Inwieweit von führenden UNO-Mitgliedstaaten im Sicherheitsrat andere Ziele oder Agenden verfolgt werden, als die deklarierten, muß anhand der Fallbeispiele noch genauer überprüft werden.

---

<sup>30</sup> Vgl. Hüfner 1987, 40.

<sup>31</sup> Vgl. Lopez/ Cortright 1995, 7f.



Der Forschungsstand bei den gewählten Fallbeispielen ist in der Regel vom historischen Abstand her bestimmt. Der am weitesten zurückliegende Fall von Rhodesien, dem ersten großen UNO-Sanktionsregime, ist ausführlich in mehreren Büchern und Dissertationen behandelt worden.<sup>32</sup> Der Fall von Südafrika wurde vom Umfang der Literatur her am ausführlichsten behandelt. Leider sind in diesem Fall nur wenige Überblickstudien von Ende der 1980er Jahre (z.B. Hanlon/Omond 1987, Starnberger Institut 1987) erschienen, die eine Gesamtschau der Sanktionen und ihrer Auswirkungen liefern und es sind nur zwei neuere Dissertationen bekannt (Eland 1991, Wellner 1991), die allerdings vor dem Ende bzw. (erfolgreichen) Abschluß der Sanktionen in Südafrika entstanden.

In diesen beiden Fällen ist eine systematische Re-Evaluation des Forschungsstandes notwendig, und zwar a) aufgrund neuerer Erkenntnisse über den einzelnen Fall und seine Ergebnisse und b) aufgrund neuerer Sichtweisen von Effektivität und c) veränderten Evaluationstechniken mit einem modifizierten Analysemodell, das auf Hufbauer, Schott und Elliott (1985, 1990a) zurückgeht.

Der Fall der Sanktionen gegen den Irak ist bisher wenig systematisch untersucht worden;<sup>33</sup> es handelt sich um eine große Forschungslücke. Es gibt aufgrund des schlechten Zugangs zu Informationen aus dem Irak, der Vermischung von Folgen des Krieges und Folgen der Sanktionen und des "Weiterlaufens" der Sanktionen bislang keine größeren, abgeschlossenen Untersuchungen in diesem Fall, die sich der Effektivität der UNO-Sanktionen umfassend widmet. Die Zeitschriftenliteratur ist mittlerweile zwar ebenso zahlreich, wie bei den Fällen von Rhodesien und Südafrika, jedoch aufgrund des mangelnden Zugangs zu internen Informationen aus dem Irak und auch zu Wirtschaftsdaten etwas unvollständig. Letzteres spielt in diesem Fall aber nur eine geringe Rolle, weil die irakische Ökonomie fast vollständig auf das Exportgut Öl ausgerichtet war, daß über 95% seiner Exporteinnahmen ausmachte.

Der Fall der Sanktionen gegen die Republik Jugoslawien im Fall des Krieges in Bosnien-Herzegowina wurde von der Untersuchung ausgeschlossen. Er ist unter anderem auch zu mehrdimensional, um in dieser Arbeit ebenfalls vorgestellt zu werden.<sup>34</sup> Unterschiedlichste Konfliktformen (Bürgerkrieg, Unterstützung eines Bürgerkrieges in einem anderen Land, zwischenstaatlicher Konflikt), unterschiedliche weitere Hauptakteure (wie z.B. die EU, die Internationale Kontaktgruppe, die NATO) und unterschiedlichste Ausrichtungen der Sanktionen gegen verschiedenste Konfliktparteien und die Anwendung sämtlicher Konfliktbearbeitungstechniken der UNO, einschließlich des Einsatzes von Blauhelmsoldaten usw. machen diesen Fall zu einem solch komplizierten Fall, daß m.E. die Wirkung von Sanktionen in einer genauen Feldstudie geklärt werden müßte, was im Rahmen dieser Arbeit nicht leistbar ist.

<sup>32</sup> Vgl. insbesondere Chandhoke 1986, Hasse 1977 und die Dissertation von Rowe 1993.

<sup>33</sup> Eine große Ausnahme bildet Cordesman/Hashim 1997.

<sup>34</sup> Eine umfassende Analyse dieses Falls ist das Buch von Marie-Janine Calic (1996).

### 1.3. Fragestellung

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung von Sanktionen als Mittel der internationalen Friedenssicherung im Rahmen der Vereinten Nationen stehen folgende Fragen im Vordergrund:

1. Unter welchen rechtlichen und faktischen Voraussetzungen oder Anwendungsbedingungen werden UNO-Sanktionen angewendet?
2. In welchem Ausmaß sind Sanktionen im Sinne der UNO-Charta als Mittel der Friedenssicherung effektiv?
3. Sind UNO-Sanktionen als ein Beitrag zur Zivilisierung/ Humanisierung der internationalen Politik anzusehen?

Durch die Bearbeitung dieser grundsätzlichen Fragestellungen sollen Möglichkeiten und Mißverständnisse der Sanktionsdebatte aufgezeigt werden. Dies geschieht zunächst durch die Systematisierung von praxeologischen Vorstellungen über die Funktionsweise von Sanktionen und Methoden von Sanktionsanalysen und vor allem im anschließenden, zweiten Teil durch eine möglichst detaillierte, empirische Untersuchung von ausgewählten Fällen von UNO-Sanktionen und ihren Problemen.

Die Diskussion und die Forschung um Sanktionen sind m.E., insbesondere in Deutschland, noch unterentwickelt und wenig systematisiert. Weitere Einzelfalluntersuchungen sind gefolgt und werden folgen,<sup>35</sup> aber als ein weiterer Schritt erschien es erforderlich, auf der Basis der bisherigen methodischen und empirischen Diskussion, ein integriertes Analysemodell vorzulegen, das eine differenzierte Neubewertung bzw. Re-Evaluation oder Überprüfung der bisherigen Forschungsergebnisse ermöglicht. Einen relevanten Beitrag zur Weiterentwicklung des Forschungsstands liefert dieses Arbeit, weil sie eine Re-Evaluation der Ergebnisse anderer Arbeiten (zu Rhodesien und Südafrika) und die Überprüfung der "Funktionstüchtigkeit" des Analysemodells von Hufbauer, Schott und Elliott (1985, 1990a) vornimmt. Darüber hinaus bietet sie - wie gesagt - grundsätzliche Antworten, ob die internationale Sicherheitspolitik mittels Sanktionen zivilisiert werden kann, und ob sich durch rein organisatorische Maßnahmen das Ausmaß der Effektivität von UNO-Sanktionen noch erhöhen läßt.

Die Lektionen, oder: "lessons learned", aus diesen Fällen und aus der allgemeinen Diskussion werden abschließend zusammengefaßt. und bilden die Grundlage für ein "Modell effektiver und anwendbarer Sanktionen im Rahmen der internationalen Sicherheitspolitik/ Friedenssicherung" (MESIS). Dieses wurde synthetisiert als ein Beitrag zur Politikberatung derer, die sich mit nicht-militärischen Mitteln der Konfliktbearbeitung befassen und zur Beratung der Vereinten Nationen. Der wissenschaftliche Ertrag der Dissertation besteht in der politisch und praxeologisch

---

<sup>35</sup> Vgl. insb. Crawford 1997, Hoskins 1997, Devin/Dashti-Gibson 1997 als vorliegende Untersuchungen. Im Laufe des Jahres 1998 erschien ein weiteres Buch von Neta C. Crawford und Audie Klotz, How Sanctions Work, zum Fall Südafrikas und es wird von Paul Conlon ein Buch zum UNO-Sanktionsregime im Fall des Irak erschienen.

relevanten Antwort auf das mehrfache Sanktionsdilemma, wie zu einen negative oder ungünstige Anwendungsbedingungen überwunden werden können und zum anderen die UNO-Sanktionen zugleich in hohem Ausmaß effektiv und humanitär abgemildert gestaltet werden können.

#### **1.4. Methoden**

Zur Analyse der Anwendungsbedingungen und Effektivitätsfaktoren von UNO-Sanktionen werden folgende Methoden verwendet:

- a) die Auswertung von Primärquellen auf der Ebene der UNO, d.h. insbesondere die Untersuchung von Sicherheitsrats-Resolutionen und Dokumenten (des Sicherheitsrats und der entsprechenden Sanktionsausschüsse oder Kommissionen, soweit sie vorliegen bzw. einsehbar sind) von der Implementierungs- bis zur Umsetzungs- und Durchführungsphase,
- b) die Sekundäranalyse der Literatur über Wirtschaftssanktionen in verallgemeinernder und empirischer Hinsicht zur Beantwortung der Forschungsfragen und die weitere Analyse von Einzelfällen (Rhodesien, Südafrika, Irak) zur Herausbildung von Effektivitätsparametern und einzelnen Anwendungsfragen (Anlage, Ausstattung, Legalität und Form der Sanktionen) und faktischen Anwendungsbedingungen (insbesondere Verletzlichkeiten ökonomischer Art) mit Hilfe spezieller empirischer Materialien, wie Einzelstudien zu Sanktionen, Länderstudien und internationalen Wirtschafts und Finanzstatistiken. sowie
- c) die Durchführung und Auswertung intensiver, qualitativer Interviews nach dem Muster von Leitfaden- und Experteninterviews<sup>36</sup> und schließlich
- d) die Überprüfung der faktischen Anwendungsbedingungen und der Effektivität (auch in der Quantifizierung ihres Erfolges) von UNO-Sanktionen mit Hilfe eines Evaluationsmodells (aufbauend auf Hufbauer/Schott/Elliott 1990a, 40).

Im Rahmen dieser Methoden werden:

- a) ein systematisches Analyseschema entwickelt bzw. überprüft und weiterentwickelt (von Hufbauer, Schott und Elliott 1990a, 40),
- b) die Einzelfaktoren (Anwendbarkeits- und Effektivitätsfaktoren) systematisch anhand der Fallbeispiele für Sanktionen im Fall der internationalen Friedenssicherung analysiert und mit Hilfe der Literatur zu den Fällen, internationaler Wirtschaftsstatistiken und Länderstudien überprüft,

---

<sup>36</sup> Vgl. dazu insb. Flick 1996, 94ff und Meuser/ Nagel 1991.

c) die Fallbeispiele auf zusätzliche Funktions- und Effektivitätsaspekte bei der Anwendung bzw. Durchführung der Sanktionen hin überprüft;

d) die Lehren bzw. Schlußfolgerungen fließen in ein "Modell effektiver und anwendungsfähiger Sanktionen im Rahmen der internationalen Sicherheitspolitik/ Friedenssicherung" (MESIS) ein.

Innerhalb dessen ist entscheidend, welcher Ansatz bzw. welche Art von Kriterien bei der Effektivitäts- oder Leistungsmessung von UNO-Sanktionen verwendet werden. Dazu existieren viele Vorstellungen in der Diskussion um die UNO-Friedenssicherung.<sup>37</sup> Nur wenige haben sich aber der Herausforderung gestellt, nach der theoretischen Ausrichtung solcher Untersuchungen zu fragen. Insbesondere Stiles und MacDonald haben 1992 bei der Untersuchung der Basis für die Leistungsanalyse<sup>38</sup> für die UNO vier Leistungsmessungssysteme herausgestellt:

Stiles und MacDonald (1992) unterscheiden danach zwischen Leistungskriterien, die (1) auf der Charta beruhen, (2) explizite operationelle Ziele von Organisationen darstellen (operationelle Kriterien), (3) eine zeitlich bezogene Trendanalyse vergangenen Verhaltens vornehmen (trendbezogener Ansatz) oder (4) versuchen die Folgen der Nicht-Existenz einer Organisation (abwesenheitsbezogene Kriterien) zu simulieren. Stiles und MacDonald (1992, 305f) schlußfolgern nach der Untersuchung von UNO-peace-keeping-Aktionen zur praktischen Überprüfung der Tauglichkeit der vier Evaluationsansätze, daß die chartabezogenen und abwesenheitsbezogenen Ansätze in Hinsicht auf Evaluationsstandards viel zu wünschen übrig lassen und daß demgegenüber operationelle und trendbezogene Ansätze klar in der empirischen Realität begründet sind und besser als potentielle Richtlinien für die Politikevaluation dienen.

Innerhalb dieser Dissertation wird - aus der Kenntnis um die Problematik verschiedener Evaluationsansätze - ein Evaluationsmodell bzw. ein Analyseraster verwendet, das bzw. der oder der eine Leistungs- bzw. Effektivitätsbeurteilung von Sanktionen im allgemeinen und (multilateralen) UNO-Sanktionen im speziellen leisten kann und dabei zu möglichst detaillierten, differenzierten und genauen Ergebnissen kommt. Ein Modell bzw. Raster zur Analyse von Sanktionen, das bzw. der sowohl operationelle als auch zeitliche und sachliche Trends enthält, ist das von Hufbauer, Schott und Elliott, auf das bei der Effektivitätsmessung zurückgegriffen wird und welches im folgenden in einem Unterkapitel zum Analysemodells dargestellt werden wird.

---

<sup>37</sup> Vor allem hervorzuheben sind Brecher/Wilkenfeld 1983 und Ernst B. Haas et al. 1972 und Haas 1986, die vor allem die Komplexität der Messung des Erfolges beim Konfliktmanagement zeigen.

<sup>38</sup> Im folgenden wird, statt der Begriffe Effektivität und Effizienz, die von Stiles und MacDonald unter anderem benutzten Begriffe der Leistungskriterien (performance criteria) und Leistungsevaluation (performance evaluation) gebraucht. Es sei dabei angemerkt, daß "performance" auch anders (und neutraler) übersetzt werden kann, wie z.B. Tat, Vollziehung, Verrichtung. Es könnte auch als Performanz übersetzt und gebraucht werden, jedoch nicht ohne zusätzliche Definition. Letztlich entsprechen die von Stiles und MacDonald 1992 verwendeten Begriffe dem Sinn nach den Begriffen von Effektivität, Effizienz und Leistungsanalyse.

Hier die Abbildung des Analyserasters:

**Tab. 1: Analyseraster zur Beurteilung der Effektivität von Sanktionen**

<b>Politische Variablen/ Faktoren</b>
1. Begleitende Politikmaßnahmen der Sanktionierenden, insb. verdeckte Maßnahmen (gekennzeichnet durch J) quasi-militärische (gekennzeichnet durch Q) oder reguläre militärische Maßnahmen (der Durchsetzung)(gekennzeichnet durch R),
2. Anzahl der Jahre, in denen die Sanktionen in Kraft sind,
3. das Ausmaß der internationalen Kooperation bei der Verhängung der Sanktionen (gemessen an einer Skaleneinteilung, die von 1, d.h. "keiner Kooperation", bis zu 4 "signifikanter Kooperation" reicht),
4. die Präsenz von internationaler Hilfe für das sanktionierte Land (gekennzeichnet durch A),
5. die politische Stabilität und die "ökonomische Gesundheit" des sanktionierten Landes (gemessen an einer Skaleneinteilung, die von 1 (genötigtes, erschöpftes Land) bis zu 3 (starkes und stabiles Land) reicht),
6. die Freundlichkeit der vorherigen Beziehungen zwischen sanktionierendem und sanktionierten Land (gemessen an einer Skaleneinteilung, von 1 (antagonistisch) nach 3 (herzlich));
<b>Ökonomische Variablen/ Faktoren:</b>
7. die Kosten, die dem sanktionierten Land entstehen in absoluten Zahlen, in Prozent des BSP und nach dem Pro-Kopf-Einkommen,
8. die gesamten Handelsbeziehungen zwischen Sanktionierendem und Sanktioniertem gemessen als prozentualer Anteil des beiderseitigen Handels (am Gesamthandel) für den Sanktionierten,
9. die relative Größe der Ökonomien der Länder nach ihrer BSP-Größe,
10. die Arten der benutzten Sanktionen: Unterbrechung des Exports des Sanktionierenden (gekennzeichnet durch X), Unterbrechung des Imports des Sanktionierenden (gekennzeichnet durch M) und eine Unterbrechung von Finanzflüssen (gekennzeichnet durch F),
11. die Kosten, die für den Sanktionierenden entstehen (gemessen an einer Skaleneinteilung, die von 1 (Netto-Gewinn) bis 4 (größerer Verlust) reicht).

Quelle: Hufbauer/Schott und Elliott 1990a, 40.

Die Analyse der Primärquellen diente dabei einmal der genauen Abbildung der organisatorisch-politischen Ebene der Effektivitätsmessung und zum zweiten der Klärung der Punkte 3. und 4. des obigen Analyserasters. Die Sekundäranalyse ergab eine Abbildung des Forschungsstandes und eine detaillierte Beschreibung von ausgewählten Fallbeispielen mit besonderem Hinblick auf die Anwendungsbedingungen, die in einem gesonderten Unterkapitel (2.1) dargelegt werden und die Effektivitätsfaktoren, die im obigen Analyseraster enthalten sind sowie weiterer Präzisierungen im Punkt 5. des Rasters (vgl. ebenfalls Kap. 2). Die Sekundäranalyse hat einige allgemeine Probleme, wie die Nicht-Überprüfbarkeit von einzelnen Quellen, Fakten und Daten und die überwiegende Beschränkung auf deutsch- und englischsprachige Literatur. Weiterhin werden im Rahmen dieser Arbeit verschiedenste Daten aufgeführt. Diese sind nicht einheitlich aufgearbeitet und vereinheitlicht worden und daher häufig nicht miteinander vergleichbar, geschweige denn korrelierbar o.ä.. Eine besondere Schwierigkeit bestand vielfach darin, daß die sanktionierten Länder keine Finanz- und Wirtschaftsdaten mehr an die internationalen Finanzinstitutionen, wie den Internationalen Währungsfond, lieferten. Zum Teil mußten viele Wissenschaftler, deren

Daten ich hier verwende bzw. wiedergebe, komplizierte Berechnungen aus verschiedenen Handelsstatistiken vollziehen, deren Richtigkeit aufgrund des Textes in den meisten Fällen nicht überprüfbar war. Die Wissenschaftler hatten vielfach aber auch Zugang zu genauen Handelsdaten aus westlichen Handelsstaaten und zum Teil zu Primärquellen aus den sanktionierten Ländern, so daß nur minimale Fehler auftreten können.

Es wurden von mir außerdem ExpertInnen-Interviews nach dem Muster eines Leitfaden-Interviews mit teilweise in verschiedenen Interviews wiederkehrenden, problemzentrierten Fragen<sup>39</sup> durchgeführt, die sich zum Teil am empirischen Analyseraster ausrichteten. Diese Vorgehensweise dürfte nicht so geläufig sein, wie die anderen Methoden. Deswegen erläutere ich dies ausführlich. Die Verfahrensweise im Detail unterschiedlich: zum großen Teil wurden den Hauptinterviewpartnern ein strukturierter Fragebogen (mit 22 - 28 Fragen) vorher zugesandt, so daß eine Vorbereitung möglich war, zum kleineren Teil wurde ein auf die Kompetenz der jeweiligen Person zugeschnittener Fragebogen entworfen, der den Interviewpartnerinnen und -partnern bei dem Interview vorlag. Die Auswahl einer solchen Interviewform hat vor allem den Sinn, auszuschließen, daß der Forscher sich als inkompetenter Gesprächspartner darstellt oder sich das Gespräch in Themen verliert, die nichts mit der Sache im engeren Sinn zu tun haben. Ferner erlaubt es dem interviewten Experten oder der Expertin, seine Sicht der Dinge gleichzeitig doch einzubringen.<sup>40</sup> Dazu wurde für eine ausgewogene Steuerung und offene Gestaltung der Interviews meist eine Mischung von strukturierten und unstrukturierten, offenen und geschlossenen Fragen, selten jedoch konfrontative Fragen gebraucht. Dies sollte eine Nichtbeeinflussung der Interviewpartner sicherstellen. Es wurde die ausreichende Äußerung der GesprächspartnerInnen durch ausreichende Zeit, wenige Nachfragen und eine non-direktive Gesprächsführung, die sich mit eigenen Meinungen zurückhält, sichergestellt.<sup>41</sup>

Jeweils am Anfang des Interviews wurden biographische Daten über den Hintergrund der Personen zur Einordnung ihrer Äußerungen abgefragt. Es folgten allgemeine Fragen, die die persönliche Meinung der ExpertInnen zu Sanktionen hervorbringen sollten, und danach kamen spezielle Fragen, die sich auf die UNO-Organisation bezogen, auf völkerrechtliche Aspekte, auf Umsetzungsaspekte, auf einzelne Sanktionsregime und Sanktionsländer, auf die jeweiligen humanitären Regime; besonders auf den Fall des Irak bezogene Fragen und Faktenwissen über Sanktionsbrüche und negative wirtschaftliche Folgen der Sanktionen sollte abgefragt werden. Ziel der Interviews war: allgemeine Insider-Einschätzungen der Sanktionen sowie Fakten für weitere Recherchen zu erhalten, bereits vorhandenes Wissen zu verifizieren, institutionelle Abläufe genauer zu erforschen, politische Einschätzungen besser bewerten zu können und Reformvorschläge für UNO-Sanktionen zu erhalten. Es wurden von mir persönlich insgesamt zwölf Interviews

<sup>39</sup> Zu ExpertInneninterviews vgl. insb. Meuser/Nagel 1991 und zu Leitfadeninterviews vgl. z.B. Flick 1996, 94 - 130.

<sup>40</sup> Vgl. insb. Meuser/Nagel 1991, 448.

<sup>41</sup> Vgl. zum Forschungs- bzw. Methodenstand insb. zusammenfassend bei Flick 1996, 94ff.

und Gespräche durchgeführt, davon sieben mit aktuellen oder ehemaligen UNO-Mitarbeitern, drei Interviews und Gespräche mit Wissenschaftlern, zwei Interviews mit (deutschen) Diplomaten. Von der Gesamtzahl der Interviews wurden sechs vertraulich durchgeführt (eine Namensnennung wurde ausgeschlossen). Die Interviews wurden meistens auf Tonband aufgezeichnet. Bei zwei Interviews wurde aufgrund des Wunsches der InterviewpartnerInnen das Gespräch nicht aufgenommen, bei einem Interview fiel das Gerät aus. Von allen Interviews und Gesprächen gibt es schriftliche Aufzeichnungen, lediglich vier Interviews wurden genau transkribiert (mit zwei Diplomaten, einem aktuellen und einem ehemaligen UNO-Mitarbeiter).

Die Auswertung der Interviews erfolgte nicht immer vollständig einem einheitlichen Modell (von Meuser und Nagel 1991). Zwar wurden nach der Transkription einige Expertenäußerungen paraphrasiert und identische Thematiken in verschiedenen verglichen und zu einer Aussage zusammengeführt, eine soziologische Konzeptualisierung und theoretische Generalisierung bot sich jedoch aus pragmatischen Gründen nur sehr eingeschränkt an. Ein Beispiel für eine Verallgemeinerung ist das Urteil, daß die Informationsstrukturen und das Kommunikationsverhalten der UNO-Sanktionsausschüsse unzureichend sind, was jedoch auch durch Primärquellen (Berichte der Sanktionsausschüsse) belegt werden konnte. Hier wie auch bei der Überprüfung von Betriebswissen und Kontextwissen der ExpertInnen (z.B. reine Sachinformationen über Abläufe in der UNO oder eine Einschätzung der Wichtigkeit einer politischen Frage und des Diskussionsstands) diente der Vergleich verschiedener Informationsquellen und wissenschaftlicher Arbeiten dem Überprüfen der sachlichen Richtigkeit von Informationen (engl.: cross-checking). Durch diese Techniken sind m.E. zu einem großen Teil Fehler in sachlichen Informationen minimiert, wenn nicht beseitigt worden.

## **1.5 Definitionen**

### **a) Die Definition von Sanktionen**

Rechtlich ist die Sanktion eine für den Fall der Nichtbefolgung einer Rechtsnorm vorgesehene Zwangsmaßnahme (womit nicht nur die Form der Bestrafung gemeint ist). Soziologisch betrachtet ist die Sanktion eine Maßnahme, mit der Individuen, Gruppen oder Institutionen auf das Verhalten von Einzelnen oder Gruppen anerkennend, bestätigend oder aber abweisend und bestrafend reagieren können. Eine positive oder negative Sanktion ist in diesem Fall eine Möglichkeit sozialer Kontrolle, mit der ein bestimmtes Verhalten oder eine Verhaltensänderung erreicht werden soll. Ein längerfristiges Ziel von Sanktionen kann eine Verinnerlichung von Normen sein, so daß die Anwendung äußerlicher Sanktionen überflüssig würde und stattdessen Normverstöße von Personen selbst durch Schuld- oder Unwertgefühle u.a. (innere Sanktion) sanktioniert werden.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Vgl. Rogalski 1997, 118 und Seidelmann 1984, 446 oder allgemein Brockhaus Enzyklopädie 1992, 163. Der Begriff "Sanktion" der im Alltag verwendet wird, meint vor allem die rechtliche und die soziale Dimension, wie es

Die im internationalen Recht und in der internationalen Politik wichtigen Begriffsdefinitionen spiegeln diese Vielschichtigkeit und Mehrdimensionalität des Begriffes nur teilweise wider. Sanktionen sind aber in diesen Feldern dort definiert, wo sie eine rechtlich-institutionelle Verantwortung haben:

“Sanktionen sind völkerrechtlich zulässige Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung von Verträgen bzw. völkerrechtlich bindenden Abmachungen und zur Abwehr von Verstößen gegen das Völkerrecht, wie es unter anderem in der UNO-Charta verankert ist. Sie sind zweckgebunden und sollen unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit der Mittel und der allgemeinen Regeln des Völkerrechts erfolgen. Mit Sanktionen stellt die Staatengemeinschaft, deren Interessen von der UNO wahrgenommen werden sollen, sich und seinen Subjekten, d.h. Staaten, geregelte Verhaltensweisen zur Verfügung, mit denen auf Rechtsverletzung reagiert werden kann. Damit gehen in den Sanktionsbegriff drei Voraussetzungen ein: Erstens müssen zwischenstaatliche Beziehungen geregelt werden, zweitens hat die UNO dabei Überwachungs- und Eingreifaufgaben, drittens haben darüber hinaus die einzelnen Staaten das Recht, sich unmittelbar gegen die betreffenden Verstöße zur Wehr zu setzen.”<sup>43</sup>

An dieses Verständnis von Sanktionen lehnt sich auch die Definition dieser Arbeit an. Eingeschlossen in die Definition von Sanktionen sind meist die Begriffe Boykott<sup>44</sup> und Embargo. Embargo wird aus dem Spanischen abgeleitet; embargar heißt “behindern” oder “in Beschlag nehmen”. Ursprünglich war damit das Festhalten fremder Handelsschiffe gemeint, durch das politischer Druck ausgeübt werden sollte.<sup>45</sup> Das Embargo gilt heute als wichtiges Instrument des nichtkriegerischen Wirtschaftskampfes, bei dem ein Staat oder eine Staatengruppe die Zufuhr von Gütern in einen anderen Staat zu unterbinden versucht. Ein Embargo ist eine selektive und offiziell formalisierte Unterbrechung internationaler Transaktionen in den Bereichen Güter, Kapital oder Dienstleistungen.<sup>46</sup>

Der Begriff Sanktionen umfaßt das Embargo (und den Boykott). Sie sind allgemein gesagt Zwangsmaßnahmen, die im Fall der Nichtbefolgung einer Rechtsnorm oder einer allgemeinen Norm ergriffen werden. Dabei gibt es in der internationalen Politik zwei Hauptarten: militärische und nicht-militärische Sanktionen. Hier werden fast ausschließlich die nicht-militärischen Sanktionen behandelt. Sie umfassen Protest bzw. Verurteilung, den Ausschluß oder die Nichtzulassung zu internationalen Organisationen, Abbruch von Beziehungen, wie z.B. im Reise- und

---

insbesondere bei Makio Miyagawa (1992, 6) zum Ausdruck kommt: " 'Sanction' is defined in the Oxford English Dictionary as (a) 'the specific penalty enacted in order to enforce obedience to a law', and (b) 'a consideration which operates to enforce obedience to any law or rule of conduct; a recognized motive for conformity to moral or religious law, operating either through the agent's desire for some resultant good or through his fear of resultant evil'. Be they lawyers, theologians, businessmen, men or women in any walk of life, all know sanctions as defined above. Teachers discipline their pupils when they do not behave. A person driving without licence is fined. In daily life various kinds of sanctions are used to enforce rules of behaviour considered desirable in a society."

<sup>43</sup> Seidelmann 1984, 446.

<sup>44</sup> Mit Boykott ist die Verweigerung des Importes oder das Nicht-Abnehmen von Gütern, Kapital und Dienstleistungen von einem Wirtschaftssubjekt oder Staat seitens eines sanktionierenden Subjekts gemeint.

<sup>45</sup> Vgl. dazu insb. Lindemeyer 1975, 29ff.

<sup>46</sup> Vgl. Wellner 1991, 25.



Kommunikationsverkehr, und insbesondere den Abbruch von Wirtschaftsbeziehungen (verankert in Art. 41 der UN-Charta<sup>47</sup>), bis hin zu (in Art. 42 UN-Charta vorgesehenen) Blockaden.<sup>48</sup>

Nicht-militärische Zwangsmaßnahmen bzw. Sanktionen können im Falle eines Verstoßes gegen das Völkerrecht (insb. bei Bruch oder Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit, also auch präventiv) verhängt werden. Meist werden sie erst beschlossen und ergriffen, wenn friedliche Konfliktbeilegungsmechanismen gescheitert sind (z.B. im Fall des Iraks, Haitis und Rest-Jugoslawiens). Zu den wirtschaftlichen Sanktionen zählen Handels-, Dienstleistungs- und Kapitalembargos, Boykott von Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalimporten sowie die Sicherstellung ausländischen Vermögens. Militärische Sanktionen umfassen Waffenexportbeschränkungen, Waffenembargos, aber auch militärische Aktionen und Interventionen.

UNO-Sanktionen werden in dieser Arbeit definiert als jegliche Maßnahmen, die im Sinne der Satzung der Vereinten Nationen nach Kap. VII, insbesondere Art. 41, vom UNO-Sicherheitsrat und von UNO-Mitgliedstaaten (und Bürgerinnen und Bürgern dieser Staaten) verhängt werden, um den Verletzer einer völkerrechtlichen Norm aufzufordern, anzuregen oder zu zwingen, diese Normenverletzung, insbesondere wenn sie den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedrohen oder auch sonst mit der UN-Charta nicht vereinbar sind, einzustellen und rückgängig zu machen.

Nicht als UNO-Sanktionen definiert werden (innerhalb dieser Arbeit) die Empfehlungen, die von der UNO-Generalversammlung im Sinne von Sanktionen ausgesprochen wurden, wenn diese keinerlei praktische Konsequenzen im UNO-Sicherheitsrat oder auf Seiten der Mitgliedstaaten in Form von weiteren Beschlüssen hatten (denn dann sind dies Sanktionsempfehlungen ohne Sanktionskompetenz und Sanktionsmacht).

Nicht als UNO-Sanktionen gelten nach der hier verwendeten Definition einzelne nationalstaatliche oder Sanktionen regionaler Organisationen, die ohne Bezug zum UNO-Recht ergriffen werden. Handelssanktionen zur Erreichung wirtschaftlicher Ziele, die im Rahmen von GATT oder WTO ergriffen werden, sind im Rahmen dieser Arbeit nicht als UNO-Sanktionen anzusehen.

Auch verkürzende Definitionen von Sanktionen spielen für diese Arbeit nur eine Nebenrolle, wie im Laufe dieser Arbeit gezeigt wird. Allgemeine Definitionen von Sanktionen etwa, die als Funktion der Sanktionen die Bestrafung eines Akteurs für einen Rechtsbruch ansehen oder davon

---

<sup>47</sup> Der Art. 41 der UNO-Charta lautet: "The Security Council may decide what measures not involving the use of armed forces are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio and other means of communication, and the severance of diplomatic relations."

<sup>48</sup> In Art. 42 heißt es: "Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations."

ausgehen, daß eine Sanktion ergriffen wird, um zu erreichen, daß der Sanktionierte präventiv davon abgehalten wird, einen Rechtsbruch oder Regelverstoß im Sinne des Sanktionierenden zu begehen<sup>49</sup>, sind vernachlässigbar.

### **b) Definition des Begriffs Effektivität und dessen Abgrenzung von "Effizienz"**

Die Begriffe Effektivität und Effizienz werden in der politischen Diskussion um die Reform der Vereinten Nationen oft gebraucht, ohne sie hinreichend zu definieren oder in ihrem Wortsinn voneinander zu unterscheiden. Das heißt, die Begriffe Effektivität und Effizienz werden oftmals gleichbedeutend gebraucht. Dabei ist die Unterscheidung und die Bestimmung des Verhältnisses zwischen beiden Begriffen wichtig, weil sonst die Begriffe nur allgemeine Phrasen bleiben, die allenfalls eine kaum greifbare, wissenschaftlich nicht exakte Kritik an den Vereinten Nationen darstellen.<sup>50</sup>

Effektivität ist ein übergeordneter Begriff, der das Ausmaß der Zielerreichung im Rahmen einer Leistungsanalyse bezeichnet, während Effizienz ein untergeordneter Teil der Leistungsanalyse ist, der das Ausmaß des Erfolges des korrekten Mitteleinsatzes darstellt. Auch im UN-System werden die Begriffe Effizienz und Effektivität häufig bei der Analyse von Organisationsabläufen und Politikresultaten gebraucht. Die gemeinsame Inspektionsgruppe (Joint Inspektion Unit - JIU) hat z.B. im Jahre 1986 im Zusammenhang mit der Bewertung von Aktivitäten Arbeitsdefinitionen entwickelt und in einem Wörterbuch herausgegeben. Darin heißt es z.B.:

Effektivität ist eine Größe des Ausmaßes (die anzeigt), inwiefern eine Aktivität ihre Ziele erreicht.<sup>51</sup>

Effizienz ist die Produktivität des Umsetzungsprozesses einer Aktivität - wie gut einfließende Faktoren (Input) in ausfließende Faktoren (Output) konvertiert werden. Die Effizienzanalyse vergleicht gewöhnlich sich unterscheidende, verschiedene Wege, eine Aktivität auszuführen, um durch ein Minimum an Input ein gegebenes Ziel oder ein Maximum an Outputs von einer gegebenen Anzahl von Inputs zu erreichen."<sup>52</sup>

<sup>49</sup> Vgl. z.B. Miyagawa 1992, 7, der Sanktionen allgemein definiert als: "The use of economic capacity by one international actor, be it a state or international organization, or by group of such actors, against another international actor, or group of actors, with the intention of (a) punishing the latter for its breach of a certain rule or (b) preventing it from infringing a rule which the party applying sanctions deems important." Wie diese Definition zeigt, wird die Akteursebene eingengt auf Staaten und die Zieldefinition auf zwei engere Ziele eingegrenzt, ist aber sonst am Ende unscharf. Und sie verhüllt, daß eine Maßnahme, die aus einem bestimmten, nationalstaatlichen Interesse heraus ergriffen wird, um ein bestimmtes Verhalten zu erzwingen, nicht immer eine legale Form der Sanktion sein muß, sondern auch eine schlichte Erpressung sein kann.

<sup>50</sup> Vgl. Hüfner 1987.

<sup>51</sup> Vgl. Vgl. Sohm 1978, zitiert nach Hüfner 1987, 32. Originaltext: "Effectiveness is a measure of the extent to which an activity achieves its objectives."

<sup>52</sup> Ebenda, Originaltext: "Efficiency is the productivity of an activity's implementation process - how well inputs are converted into outputs. Efficiency analysis usually compares alternative ways of conducting an activity to find that alternative which requires minimum inputs to achieve some fixed goal or produces maximum outputs from a fixed quantity of inputs."

In einer neueren, umfassenden Arbeit, einer Habilitationsschrift, bezeichnet Klaus Dicke (1994, 355) die Begriffe wegen ihrer Benutzung innerhalb der UN und ihrer inhärenten Optimierungsgebote als "spezifische Reformtopoi". Er stellte in seinen Schlußfolgerungen fest:

"Effizienz und Effektivität wurden bestimmt als optimaler Mitteleinsatz zur Erreichung gegebener Zwecke hier und als Grad der Zielerreichung dort. ... Ein normativer Gehalt wurde den Begriffen insofern zugesprochen, als beide ein Optimierungsgebot implizieren: Effizienz das Gebot des sparsamen Mitteleinsatzes, und Effektivität das Gebot optimaler Zielerreichung."<sup>53</sup>

Aus dieser Darstellung der Dimensionen des Begriffs läßt sich ersehen, daß im Rahmen dieser Arbeit zur Erreichung analytischer Schärfe einerseits eine genaue Abgrenzung der Begriffe voneinander und andererseits eine genaue Eingrenzung des Begriffs in bezug auf die fachspezifische Ausrichtung vonnöten ist. Deshalb werden die Begriffe im Rahmen dieser Arbeit wie folgt definiert:

Effektivität ist das Ausmaß der Erreichung instrumenteller und politischer Ziele von Akteuren, insbesondere durch dazu berechnigte Organe im Rahmen von Organisationen. In die Analyse des Prozesses der Herstellung eines bestimmten Ausmaßes an Effektivität ist die Bewertung der dominanten Politikmittel eingeschlossen.

Instrumentelle Ziele beziehen sich auf den quasi-technischen Vorgang des Erfolges des Sanktionierens, d.h. ob der Staat vom normalen internationalen Wirtschaftsleben in ausreichendem Maße ausgeschlossen werden kann und ob eine gewünschte innerwirtschaftliche Schädigung eingetreten ist.

Effizienz ist der optimale (d.h. auch genaue und sparsame) Mitteleinsatz zur Erreichung gegebener Ziele. Effizienz bezeichnet also Strategien der Herstellung von Effektivität, die durch verschiedene Kombinationen der input-Faktoren sowie durch mehr oder weniger rationelle Verhältnisse zwischen den eingesetzten Mitteln und den verfolgten Zielen zustande kommt.

Im Rahmen dieser Arbeit soll aber nicht die Effizienz thematisiert werden, weil diese sich bei Sanktionen schwer konzipieren und berechnen läßt und weil sie gar nicht von ausschlaggebender Bedeutung für die internationale Friedenssicherung ist. Sie ist ein Unteraspekt, ist aber enthalten in den Kosten, die für die "Sanktionssender" auftreten und insofern ein sehr kleiner Teil der Effektivitätsmessung in dieser Arbeit.

Ausgangspunkt für die Analyse des Prozesses des Sanktionierens ist jedoch die Überprüfung der Rationalität des Ergreifens und der Auswahl der Mittel zur Erreichung eines Ziels (im Sinne der Erfolgchancen). Der Begriff der "günstigen" Anwendungsbedingungen, der im folgenden definiert wird, kennzeichnet dabei die für ein hohes Ausmaß an Effektivität positiven Faktoren der Ausgangslage einer Sanktionssituation.

---

<sup>53</sup> Vgl. Dicke 1994, 355.

### c) Die Definition des Begriffs Anwendungsbedingungen

“Anwendungsbedingungen” ist ein Sammelbegriff für Vorbedingungen unter denen Sanktionen ergriffen wurden bzw. werden. Die Anwendungsbedingungen sind “günstig”, wenn feststeht, daß sie wahrscheinlich das von den Sanktionssendern, d.h. den sanktionierenden Staaten, definierte Hauptziel überhaupt erreichen können, d.h., daß

- der Mitteleinsatz im Verhältnis zum Ziel steht,
- die wesentlichsten handlungsabhängigen Effektivitätsfaktoren, wie die Teilnahme aller Staaten an den Sanktionen, zutreffen und
- das Land auch strukturell so verletzlich ist, daß es mit den ergriffenen Zwangsmaßnahmen zum Einlenken gebracht werden kann.

Günstige oder gute Anwendungsbedingungen von Sanktionen sind nur dann gegeben, wenn sie als legale und legitime Mittel der internationalen Friedenssicherung eingesetzt und angewendet werden. Die Anwendung muß daher allgemein akzeptierten völkerrechtlichen Regeln entsprechen. Sonst sind die Sanktionen als rechtlich nicht korrekt zu qualifizieren und sind dann zukünftig wieder so zu konzeptionieren, daß sie völkerrechtlich korrekt angewendet werden.

Der Begriff der Anwendungsbedingungen ist eine analytische Kategorie der Erklärung, warum Sanktionen effektiv waren oder nicht. Wenn schon die eingesetzten Mittel unzureichend sind, um eine hohe Effektivität der Zielerreichung zu gewährleisten, dann entsteht auch folglich keine hohe Effektivität. Dennoch hatten die UNO-Sanktionen meist in geringem oder mäßigen Maße günstige Anwendungsbedingungen.

Der Begriff der günstigen oder guten Anwendungsbedingungen bezeichnet im Rahmen dieser Arbeit allgemein das Zutreffen von Tatbeständen, unter denen Sanktionen wahrscheinlich effektiv sein können und die Korrektheit der Anwendung im völkerrechtlichen Sinn.

Es wird also erstens unterschieden zwischen faktischen (instrumentellen) und rechtlichen Anwendungsbedingungen. Die instrumentellen Anwendungsbedingungen bezeichnen die Möglichkeit des Erfolges gemessen an der Stärke der Maßnahmen gegenüber einem Staat unter Berücksichtigung seiner Verletzlichkeit (vulnerability) sowie die Durchsetzbarkeit der Sanktionen im internationalen Kontext. Die letzteren Punkte sind demnach Kernpunkte einer vorher ungefähr bestimmbaren Abschätzung, ob die Sanktionen instrumentell stark bzw. effektiv sein können. Dies dient zunächst der Antwort auf die einfache Frage, ob grundsätzlich ein großer wirtschaftlicher Schädigungseffekt und ein politischer Destabilisierungseffekt erreicht werden kann, um Druck aufzubauen. Wichtig sind auch, zweitens, die Beobachtung der Natur des Konfliktes und des Konfliktumfeldes sowie die Betrachtung der wirtschaftlichen und politischen Kosten für eine Verhaltensänderung seitens des Sanktionierten (Sanktionsziels) und seiner Nachbar- und Partner-Staaten.

Je nach Beschaffenheit der inneren und äußeren Bedingungen für die Sanktionen bewegt sich - vereinfacht gesagt - die Möglichkeit, einen Staat überhaupt erfolgreich durch Sanktionen zu einem Einlenken gegenüber den Zielen der UNO und ihrer Mitgliedstaaten zwingen zu können. Die Stärke oder Verletzlichkeit eines Staates stellt den Bestandteil der Faktoren dar, die sich von außen zum Teil beeinflussen lassen.

Als Hauptkriterien für die Verletzlichkeit eines Staates seien hier genannt:

- der Anteil des Exportes am Bruttosozialprodukt (BSP) (finanzielle Exportabhängigkeit),
- die Abhängigkeit von Rohstoffen, Technologien oder ganzen Produkten (strukturelle Importabhängigkeit),
- die Abhängigkeit von Krediten und Devisen (finanzielle Abhängigkeit),
- die Möglichkeit zur Steigerung des Bruttoinlandsprodukt (BIP) ohne äußere Hilfe (Abhängigkeit von der Wandlungsfähigkeit der Wirtschaftsstrukturen) und
- die Möglichkeiten zum Unterlaufen der Sanktionen.

In der Regel wird der sanktionierte Staat, versuchen, seine Abhängigkeiten von außen zu reduzieren und die Sanktionen zu unterlaufen. Was dann als Schaden oder Kosten im wirtschaftlichen Sinn übrig bleibt, kann dann als "ultimative Verletzlichkeit" bezeichnet werden.<sup>54</sup> Sofern günstigenfalls wirtschaftliche Einzeldaten bekannt sind, läßt sich m.E. auch darüber eine ungefähre empirische Aussage treffen, die allerdings nur hinreichend sein kann, wenn die Komplexität der Situation widergespiegelt wurde.

Die Übersicht über den Grad der Beeinflußbarkeit von "Verletzlichkeitsfaktoren" kann auch zu einer besseren Planung der Sanktionen im Lichte des politischen Ziels verwendet werden. Allerdings dürfte die Betrachtung dieser Faktoren auch dazu führen, mit der Verhängung von Sanktionen in einer der Konfliktsituation und der Situation der Zivilbevölkerung in diesem Lande angemessenen Weise zu verfahren, das heißt, mit humanitärer Rücksicht.

Das bedeutet mit Sanktionsmaßnahmen nicht zu drastisch - im Sinne einer Überreaktion - umzugehen und insbesondere die Bevölkerung nicht übermäßig leiden zu lassen. Sonst werden sich zwangsläufig Klagen über Legitimitätsdefizite<sup>55</sup> und Menschenrechtsverletzungen durch Sankti-

---

<sup>54</sup> Die klassische Verletzlichkeitsdiskussion findet sich in bezug auf Sanktionen bei Galtung (1967, 385ff) und innerhalb der Interdependenztheorie bei Keohane/ Nye 1977, 12ff; allerdings kann dies auch nur als der Anfang der Diskussion in dieser Richtung gelten.

<sup>55</sup> Die Legitimitätsdefizite sind in diesem Zusammenhang als ein nicht-vorhandener Konsens über gemeinsame, verallgemeinerungsfähige Interessen und Auffassungen über die Ausgestaltung des System der Kollektiven Sicherheit der UNO anzusehen. Weiterhin gilt auch, daß in diesem System das innere Einverständnis, das Gelten-Sollen der Herrschaftsordnung im konkreten Fall von harten Sanktionen fehlt. Zum Begriff der Legitimität vgl. z.B. Westle 1994, 330 - 334 und Legitimität 1998, 350 - 352.

onen häufen.<sup>56</sup> Dies ist die politische und zugleich rechtliche Dimension, die berücksichtigt werden muß, um differenzierte Interessenlagen innerhalb eines Systems Kollektiver Sicherheit auszugleichen. Würde dies nicht geschehen, würden m.E. auf Dauer die Staaten nicht mehr oder nicht mehr oft zu diesem Mittel greifen, selbst wenn es sich als Maßnahme in einer Konfliktsituation anbietet. Die UNO würde dann eines wichtigen Mittels der Friedenssicherung beraubt werden. Die völkerrechtliche Korrektheit der Anwendung bietet deswegen die einzige Möglichkeit, dieses Mittel auf Dauer legitim in der "Werkzeugkiste" der internationalen Sicherheitspolitik zu behalten. Wesentliche Beschränkungen des Instruments - im Sinne von Legitimitätsansprüchen - erwachsen schon aus dem allgemeinen Völkerrecht, in Form des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, und hauptsächlich aus den Menschenrechten, deren Einhaltung bzw. Verwirklichung auch als Bestandteil der UNO-Charta zu begreifen ist. Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit ist bislang nicht verwendungsfähig im Sinne empirischer Maßstäbe definiert worden, sondern in der Hauptsache wurde gefragt, ob die Sanktionen im Verhältnis a) zum Delikt, b) zum politischen Ziel, c) zu den jeweiligen Ansprüchen des Erhaltungsinteresses an einem politischen und wirtschaftlichen Zustand gegenüber dem Veränderungsinteresse und c) zu ethischen und völkerrechtlichen Geboten stehen.

Im innerstaatlichen Bereich (Deutschlands) ist der Begriff differenzierter ausgestattet worden:

"Verhältnismäßigkeit ist allgemein ein angemessenes Verhältnis. Im öffentlichen Recht besagt der Grundsatz der V., daß die Verwaltung unter mehreren möglichen und zur Erreichung eines rechtmäßigen Zieles geeigneten Maßnahmen nur diejenige wählen darf, die den Betroffenen und die Allgemeinheit am wenigsten beeinträchtigt (Grundsatz der Erforderlichkeit, Grundsatz der Anwendung des mildesten Mittels), und daß der von einer rechtmäßigen Maßnahme zu erwartende Schaden nicht außer Verhältnis bzw. nicht in grobem Mißverhältnis zu dem erstrebten, rechtmäßigen Erfolg stehen darf (vgl. z.B. §§ 112, 120 StPO). Das der V. widersprechende hoheitliche Verhalten ist fehlerhaft. Das Prinzip der V. ist eine Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips. Es ist auf alle hoheitlichen Maßnahmen anzuwenden, die nicht ausschließlich begünstigende Wirkung haben und bei denen der Behörde das Handeln nicht zwingend vorgeschrieben ist."<sup>57</sup>

Die Brockhaus-Enzyklopädie (1992b, 212) z.B. stellt zum Verhältnismäßigkeitsprinzip, Übermaßverbot fest, daß es sich um ein Rechtsstaatsprinzip handelt, "dem alle staatlichen Eingriffe in Rechte des einzelnen genügen müssen", und führt aus:

"Das V. setzt sich aus den Geboten der Eignung (der Maßnahme, des Eingriffs), Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit ... zusammen. Staatliche Eingriffe müssen geeignet sein, das angestrebte Ziel zu erreichen oder zu fördern; der Eingriff ist nur erforderlich, wenn kein milderes, den Betroffenen oder Dritte weniger belastendes Mittel zur Verfügung steht, das den Zweck ebenso gut fördern vermag; ein geeigneter und erforderlicher Eingriff darf dennoch nicht vorgenommen werden, wenn der damit verbundene Schaden in grobem Mißverhältnis zu dem angestrebten Zweck steht. ..."

<sup>56</sup> Vgl für den deutschen Sprachraum: Kulesa 1996a+b, Rudolf 1997 und von Braunmühl 1998.

<sup>57</sup> Vgl. Köbler 1986, 349.

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip im Völkerrecht ist jedoch nicht so detailliert ausgeprägt wie im innerstaatlichen Recht. (Vgl. dazu das entsprechende rechtliche Unterkapitel 2.2.1 dieser Arbeit).

Um das Problem praktisch zu verdeutlichen: Oftmals werden leichtfertig Wirtschaftssanktionen gefordert, ohne zu prüfen, ob diese im konkreten Fall überhaupt eine Chance auf Einwirkung auf das Zielland haben. Auch fehlt oftmals eine Strategie, die besagt, welche Maßnahmen dann ergriffen werden müßten (und was dies zur Folge hätte). Besteht das Problem beispielsweise darin, daß die Regierung eines sanktionierten Landes ihre Politik grundsätzlich ändern, wie z.B. andauernde systematische Menschenrechtsverletzungen einstellen, Massenvernichtungswaffen abrüsten oder aggressive Handlungen revidieren soll, genügen keine Maßnahmen des symbolischen Protests, wie etwa Flugverkehrsbeschränkungen. Umgekehrt können aufgrund kleinerer innenpolitischer Unruhen, wie Demonstrationen gegen ein Regime, aus völkerrechtlichen Gründen (Interventionsverbot, keine rechtliche Grundlage der Qualifizierung als "Friedensbedrohung" nach Art. 39 der UNO-Charta) keine umfassenden Sanktionen oder eine totale Isolierung eines Landes folgen. Dies gilt erst recht dann, wenn keine hohe Verletzlichkeit des Landes gegenüber solchen Maßnahmen besteht. Das angewandte Sanktions-Mittel sollte also immer im Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen.

Es läßt sich dabei aufgrund politischer und historischer Erfahrungen ungefähr abschätzen, wie groß die Wirkung auf den sanktionierten Staat potentiell ist, z.B. hinsichtlich der Außenhandels- und Kapitalimportabhängigkeit. Läßt sich wahrscheinlich eine hohe Schädigung des Ziellandes erreichen und wird dadurch - zumindest theoretisch - ein Einlenken des Zielstaates wahrscheinlich, dann ist von einer hohen instrumentellen Anwendbarkeit der Sanktionen auszugehen.

- Gleichsam unbeachtet bleibt aber - wie gesagt - meist auch eine vorherige Prüfung, ob das Problem die Verhängung harter Sanktionen rechtfertigt, ob die Sanktionen im Verhältnis zum Delikt stehen und ob durch die Sanktionen Menschenrechte eingeschränkt oder verletzt werden, wie z.B. das Recht auf Nahrung und medizinische Versorgung.

Die Einhaltung völkerrechtlicher Regeln ist aber bei der Verhängung von Zwangsmaßnahmen zu berücksichtigen, um den Sanktionen international eine hohe Legitimität zu geben. Sanktionen, die mit einer schwachen rechtlichen Grundlage und im Gegensatz zum Verhältnismäßigkeitsprinzip oder gar zu den Menschenrechten (wie z.B. dem Recht auf Nahrung) ausgesprochen werden, sind daher ebenfalls (theoretisch) als nicht legal und legitim zu bezeichnen. Das bedeutet insgesamt, daß der Begriff der Anwendungsbedingungen, vorher bestimmbare Restriktionen von Sanktionen anzeigt, die sich im Politikprozeß wahrscheinlich einstellen werden bzw. vorhanden sind.

#### d) Definition der Begriffe Zivilisierung/ Humanisierung

Der Inhalt des Begriffes "Zivilisierung" ist gebrochen, vieldeutig und umstritten. Der Begriff geht im wesentlichen zurück auf Norbert Elias, bei dem der Begriff zunächst auf den Wandel der Bearbeitung sozialer Konflikte innerhalb der Staaten bezogen ist. weiterhin beschreibt der Begriff die Selbstkontrolle der Handlungsdispositionen, der unterstützt wird durch gesellschaftliche Normen und Regeln, die Gewaltfreiheit fördern. Ein wesentlicher Bestandteil oder die andere Seite dieses Prozesses ist auch die Monopolisierung der Gewaltmittel (innerhalb des Staates). Der Zivilisierungsprozeß in den internationalen Beziehungen wird als eine "Wiederholung der Zivilisierung gesellschaftlicher Beziehungen im Rahmen des Territorial- bzw. Nationalstaates aufgefaßt".<sup>58</sup> Dagegen wurde eingewandt, daß es sich dabei nicht um einen linearen Prozeß der Abnahme von Gewalt handelt. Insbesondere die Geschichte des 20. Jahrhunderts ist vielmehr von Brüchen und Auflösung ziviler Handlungsmuster, von Gewaltexzessen durchzogen (Weltkriege, Verfolgung von Minderheiten, Konzentrations- bzw. Vernichtungslager, Genozide, Anwendung von Massenvernichtungswaffen). Gleichzeitig sind in besonderem Maß die mit der Herausbildung eines Gewaltmonopols verbundenen Risiken durch Machtmißbrauch kritisiert worden. Mit der Monopolisierung von Gewalt werde Gewalt nicht das Gegenteil von Zivilisierung, sondern ein Bestandteil der Zivilisierung.<sup>59</sup> Diese Kritik hat in der Diskussion dazu geführt, daß "Anhänger" des Zivilisierungsbegriffs den Zivilisierungsprozeß, bei dem es Rückschritte geben kann, von Zivilisierung als normativem Konzept unterscheiden. Dieter Senghaas (1995, 197) wiederum spricht von "gelungener" Zivilisierung, die identisch mit Frieden sei.<sup>60</sup> Nur in diesem Sinn - als normativer Begriff des "Sein-Sollenden" - ist der Begriff der Zivilisierung, wegen der Durchbrochenheit des Zivilisierungsprozess durch Rückfälle in die Barbarei, m.E. noch haltbar. Bei Vogt (1996, 91ff) heißt es deswegen folgerichtig: "Zivilisierung ist - kurz gesagt - die bewußte Aggressionsbeherrschung und Gewaltregulierung der Individuen bzw. der Gesellschaften mit Hilfe gewaltfreier/armer Strategien der Konfliktbearbeitung zum Zwecke einer nachhaltigen Friedensmodellierung. Zivilisierung muß zugleich als Prozeß, Prinzip und Produkt betrachtet werden."

Das Gebot der Zivilisierung, was sich zunächst auf die Beziehungen innerhalb von Staaten und Gesellschaften gelten soll, hat auch unmittelbare Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen Staaten. Alle Normen die im inneren gelten, sollten auch für die internationale Politik gelten. Dazu muß die Zivilisierung im Prozeß und als Produkt noch durch Humanisierung respektive Humanität ergänzt werden. Es sind Gewaltanwendungen denkbar, die zwar gewaltarme Strate-

<sup>58</sup> Vgl. Rittberger et al. 1997, 16. Auf die näheren Details der Theorie von Elias kann hier nicht eingegangen werden. Vgl. für weiteres z.B. ebenda, 16f. Ausführliche Auseinandersetzungen mit dem Prozeß der Zivilisierung finden sich in dem Sammelband "Frieden durch Zivilisierung? Probleme - Ansätze - Perspektiven", vgl. Mader/ Eberwein/ Vogt 1996, insb. Teil 2, 91 - 271.

<sup>59</sup> Vgl. z.B. König 1996, insb. 149ff. Zur weiteren Kritik vgl. Vogt 1996, 96ff.

<sup>60</sup> Senghaas 1995, 198ff faßt strukturelle Friedens- oder Zivilisationsbedingungen zusammen. Danach führt der Zivilisierungsprozeß in seiner idealen Weise zu 1. einer Entprivatisierung von Gewalt (Gewaltmonopol), 2. einer Kontrolle des Gewaltmonopols und Herausbildung von Rechtsstaatlichkeit (Verfassungsstaat), 3. Interdependenzen und Affektkontrolle, 4. demokratischer Beteiligung und 5. sozialer Gerechtigkeit. Zur Kritik an dem zum zivilisatorischen Hexagon zusammengefaßten, konfigurativen Ansatz vgl. z.B. Vogt 99ff.



gien in Form von Sanktionshandlungen einschließen, bei denen die Gewalt aber nicht körperlich, sondern ökonomisch und sozial ausgeübt wird, beispielsweise durch den Entzug essentieller Dinge (z.B. Medizin und Nahrungsmittel, etc) und durch das Hervorufen von humanitär sehr problematischen Umständen (z.B. Mittellosigkeit). Diese Gewaltanwendung würde übergroße menschliche Schädigungen hervorrufen. Daher sind die gewaltarmen Strategien durch humanitäre Strategien und Maßnahmen zu ergänzen. Das Gebot der Humanisierung und Humanität bedeutet zunächst humanitäre Härten (auch in der internationalen Politik) zu vermeiden.

Für die Zivilisierung der internationalen Politik ist deswegen festzuhalten, daß überprüft werden muß, ob a) Sanktionen zur Aggressionsbeherrschung und Gewaltminderung beitragen, b) eine gewaltarme Strategie bzw. Politik verfolgt wurde, die insbesondere auch militärische Gewalt ausschließt, c) humanitäre Maßnahmen zur Erfüllung essentieller menschlicher Bedürfnisse/ Anforderungen ergriffen wurden und d) die Sanktionen schließlich zur Herausbildung eines nachhaltigen, gewaltfreien/ gewaltarmen Friedensprozesses im Rahmen der Friedenssicherung der Vereinten Nationen geführt haben.

Friedenssicherung wird hier als allgemeiner Begriff verwendet, der das ganze Spektrum friedenspolitischer und sicherheitspolitischer Maßnahmen im Rahmen der UNO in den Bereichen von der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten (Kap. VI der UNO-Charta) über Blauhelme bis hin zu Zwangsmaßnahmen bzw. Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen (Kap. VII der UNO-Charta) meint. Sanktionen bzw. nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen sind ein Mittel in diesem System.

### **Ausgrenzungen**

Entsprechend dem Thema und der Konzeption der Dissertation wird der Schwerpunkt der Arbeit auf die Erforschung internationaler, multilateraler Sanktionen, insbesondere UNO-Sanktionen, gelegt. Nicht behandelt werden Sanktionen im Rahmen einzelner Außenpolitiken, insbesondere dann, wenn sie als sogenannter Wirtschaftskrieg (economic warfare) angelegt oder gestaltet werden. Fast gänzlich unbehandelt bleiben die Maßnahmen in der Handelspolitik, wie z.B. Zollerhöhungen, das Aussetzen der Meistbegünstigungsklausel<sup>61</sup>, das Einsetzen nicht-tarifärer Handelshemmnissen oder das Einführen von Importquoten, weil in dieser Arbeit nicht das ganze Potential wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen dargestellt werden soll, sondern hauptsächlich die Verwendung multilateraler Sanktionen zur Friedenssicherung. Begründung für diese Auswahl ist die These, daß insbesondere Wirtschaftssanktionen im bilateralen Bereich oder zwischen Blöcken einer kaum legitimen Machtpolitik dienen und in manchen Fällen sogar eine unverhältnismäßige

---

<sup>61</sup> Meistbegünstigungsklausel bedeutet, daß Länder, im Rahmen einer Freihandelszone oder einer Zollunion oder im Rahmen von ähnlichen tarifären Regelungen, sich im Vergleich zu Ländern außerhalb des Abkommens sich gegenseitig keinen oder einen niedrigeren Zoll einräumen können. Der Ausschluß von der Meistbegünstigungsklausel bedeutet für das betroffene Land den Verlust von präferentiellen Handel, d.h. zu günstigen Konditionen in eine Handelszone exportieren zu dürfen. Vgl. z.B. Grosser/ Woyke 1980, 138.

Intervention sind. Demgegenüber haben sie im Rahmen der UNO klar definierte Zwecke (Bewahrung oder Wiederherstellung des Friedens und der internationalen Sicherheit) haben und Ihr Ausmaß, ihre Ausrichtung und ihre Intensität bewegen sich im völkerrechtlich und politisch legitimen Rahmen.

Offene Probleme bei der Anwendung von Sanktionen sind unter Umständen die Solidarisierung der Bevölkerung mit der Regierung eines sanktionierten Staates, der Schutz der sozial benachteiligten Bevölkerung vor den wirtschaftlichen Folgen der Sanktionen und die Entschädigung der von den Sanktionen betroffenen Drittstaaten (im Fall des Iraks meldeten 25 Staaten, ihre Ansprüche auf Konsultation mit dem Sicherheitsrat an). Das Recht der betroffenen Staaten nach Art. 50 UNO-Charta, sich mit (im Fall von Sanktionen entstandenen) ökonomischen Problemen an den Sicherheitsrat zu wenden, wird vom Generalsekretär der UNO, Boutros-Ghali, in seiner "Agenda for Peace" (A/47/277, S/24111) vom 17. Juni 1992 und auch in dem "Supplement to an Agenda for Peace" von 1995 (A/50/60, S/1995/1) substantiiert.<sup>62</sup> Auch das Problem der humanitären bzw. sozialen Folgen von Sanktionen und deren humanitäre Milderung bleibt darin weiter im Blick der UNO. Insgesamt ist durch die fortgeschrittene Diskussion über die Konzeptionierung und Überwachung von Sanktionen damit zu rechnen, daß Sanktionen auch in Zukunft ein verstärktes Element innerhalb der internationalen Friedenssicherung bleiben, wenn die Lösung dieser Probleme weiter angegangen wird. Die Probleme der Entschädigung der von den UNO-Sanktionen betroffenen Dritt-Staaten nach Art. 50 bleiben jedoch in nächster Zukunft ungelöst.<sup>63</sup> Die Frage der Entschädigungen nach Art. 50 der Charta hat historisch gesehen m.E. nie eine große Rolle für die Sanktionsregime gespielt. Etwaige finanzielle Zuwendungen an besonders betroffene Drittstaaten erfolgten in allen hier dargestellten Fällen auf der Basis politischer Opportunität und Machbarkeit. Jedoch wurde auf der Basis des Konsultationsmechanismus der UNO in dieser Frage in vielen Fällen eine Sonderregelung getroffen. Es sind m.E. auch nur Sonderregelungen vorstellbar, da eine systematische, vollständige Entschädigung aller Staaten im Fall von UNO-Sanktionen wirtschaftlich unmöglich ist. Die wirtschaftlichen Verluste besonders betroffener Drittstaaten waren auch nur in sehr geringem Umfang für eingetretene Effektivitätsverluste bei UNO-Sanktionen verantwortlich, eher haben Staaten mit massiven politischen Interessen die Sanktionen unterlaufen. Schließlich ist die Frage der Konsultation über Entschädigungen politisch und methodisch nie sehr weit fortgeschritten. Bis heute wird in der UNO über diese Frage diskutiert, und bislang sind diese Debatten in der Anfangsphase steckengeblieben, etwa

<sup>62</sup> Jedoch wird dieses Problem kaum gelöst werden können, denn zu einen treten dann manche von Sanktionen betroffenen Drittstaaten mit unglaublichen, überzogenen Forderungen auf und zum anderen sind die im Sicherheitsrat führenden Staaten wohl kaum bereit, große Summen aufgrund einer unbestimmten Formulierung in der UN-Charta auszugeben.

<sup>63</sup> Eine ganz und gar pessimistische Auffassung vertrat der ehemalige stellvertretende Sekretär des Sanktionssausschusses, Dr. Paul Conlon, in dieser Hinsicht. Auch der Jurist Gian-Luca Burci, beschäftigt im Legal Counsel (Rechtsabteilung) der UNO bestätigte in einem Interview im Oktober 1997 in New York, daß der Sicherheitsrat der UNO in dieser Frage noch völlig in den Anfängen stecke. Es gäbe noch nicht einmal eine ausgearbeitete Methodik, wie überhaupt die Schäden durch die Sanktionen für einzelne Staaten zu bestimmen sind. (Interview, Paul Conlon, München, 19.7.1996 und Interview, Gian Luca Burci, 9.10.1997, New York.)

bei der Frage, wie überhaupt in korrekter Weise wirtschaftliche Verluste zu bestimmen sind und in welcher Form durch welche Institutionen eine Entschädigung vorgenommen werden kann. Diese Frage wird aus den genannten Gründen hier vollständig ausgeklammert werden.<sup>64</sup>

### **1.6 Limitationen und Einschränkungen der Studie**

Da unter dem Topos der "rechtlichen Anwendungsbedingungen" eine Verrechtlichung von Tatbeständen der internationalen Politik angesprochen wird, werden grundsätzliche Details von rechtlichen Bestimmungen erläutert, die für dieses Feld wichtig sind. Dies ist umso schwieriger, als sich die Friedensforschung noch nicht eingehend mit den Möglichkeiten der Verrechtlichung von friedenspolitisch gebotenen Regeln und mit dem Verhältnis von Friedensforschung und Völkerrecht beschäftigt hat. Ausnahmen aus neuerer Zeit bilden Albrecht (1996), Deiseroth/ Reupke (1996) sowie Kimminich 1995 und eher randig Feldmann (1991) und Lutz (1991). Zur Problematik der Förderung von Frieden durch Völkerrecht ist insbesondere Czempiel (1986, 64-82) hervorgetreten und zur empirischen Erforschung und praktischen Ausgestaltung einer solchen Strategie insbesondere Ferencz (1983 und 1985). Zum politischen Rahmen und zu Problemaspekten der Souveränität sowie praktischer Ausgestaltung von Völkerrecht und Friedenssicherung hat Kühne (1993b, 17-100, insb. 26ff) Grundsätzliches vorgelegt. Mit einer Strategie des Friedens durch Völkerrecht aus friedentheoretischer Sicht hat sich Czempiel (1986, 64-82) befaßt. Czempiel (ebenda) gibt zu bedenken, daß solche Mittel wie Recht auf die Interaktion zwischen Staaten nicht auf die Ursachen von Konflikten und Krieg einwirken. Die Interaktionen sind seiner Meinung nach Folgen, die aus dem Zusammentreffen zahlreicher Prozesse und Bedingungen bei den einzelnen Akteuren und im System entstehen. Daraus ergäbe sich, daß eine Friedensstrategie, die unvermittelt und ausschließlich bei der Interaktion ansetzt, relativ wenig Erfolgsaussichten besäße. Sie versucht, das Ergebnis zu kurieren, gehe aber an seinen Entstehungsursachen vorbei.<sup>65</sup> Dies gilt aber m.E. nur für das Recht selbst und nicht für die aus ihm folgenden Exekutivmaßnahmen. Sanktionen sind m.E. sehr wohl in der Lage, Konfliktursachen einzuschränken, wie z.B. unkontrollierten Waffenhandel oder die überproportionale Ausweitung der Macht einer illegitimen Elite innerhalb eines Staates durch Abschneidung von Ressourcen für den Machterhalt oder durch Waffen- oder verwandte Embargos, wenn ihnen verbindliche Beschlüsse des Sicherheitsrats vorausgehen und ausreichende organisatorische Um- und Durchsetzungsmaßnahmen ergriffen wurden. - Die genannten Werke haben aber m.E. noch nicht die Grundlage für ein ausgearbeitetes Konzept zur Analyse von Teilbereichen der Mittel der internationalen Politik unter rechtlichen Aspekten gelegt. Daher wird hier auch diese grundsätzliche Debatte nicht explizit aufgearbeitet.

---

<sup>64</sup> Am ehesten ist die Diskussion realistisch, systematisch und konstruktiv von Burci (1995), einem Mitarbeiter der UNO-Rechtsabteilung, behandelt worden.

<sup>65</sup> Vgl. Czempiel 1986, 64.

Die hier vom Autor der vorliegenden Arbeit dargelegten Maßstäbe der Anwendungsbedingungen und teilweise auch der Effektivität sind innerhalb der historischen Analyse im Rahmen einer Bewertung der Sanktionsbedingungen nicht immer rückwärtig anwendbar, weil der Erkenntnisstand zu den jeweiligen damaligen Bedingungen berücksichtigt werden muß. Jedoch ist es eine Annahme dieser Arbeit, daß die Bedingungen für einen Erfolg von Sanktionen aus langjähriger Praxis bekannt waren und historisch als nahezu konstant anzusehen sind, auch wenn dafür noch das aktuelle Bewußtsein fehlte. Gäbe es dieses Bewußtsein, wäre die vorliegende Arbeit m.E. überflüssig. Auch das Bewußtsein für die rechtlichen und faktischen Bedingungen, unter denen die Sanktionen legitim und anwendbar sind, unterliegt einem wechselhaften, historischen Wandel, den ich nicht vollständig wiedergeben kann. Um die hier im folgenden dargelegten Ergebnisse zu relativieren, werden nur wichtige Grundzüge der Entwicklung eines "inhärenten Theorie- und Praxis-wechselspiels" der Sanktionsforschung nachvollzogen. Dabei zeigen sich Erfolgsbedingungen und Restriktionen für Sanktionen, die näher untersucht werden müssen, um die Adäquatheit von Sanktionen abschätzen zu können.

Weitere Limitationen liegen in der Ausrichtung und Methode der Arbeit, die sich überwiegend formal und empirisch mit UNO-Sanktionen beschäftigt und nicht beansprucht, eine eigene Theorie der Sanktionen zu entwickeln. Die theoretischen Anmerkungen in dieser Arbeit sind meist operationell oder funktionell auf zu überprüfende Details in der Empirie und dort auftauchender Schwierigkeiten der Sanktionsumsetzung ausgerichtet. Es wäre möglich gewesen, einen theoretischen Ansatz zu wählen, der sich an der realistischen Schule der Theorie der Internationalen Politik orientiert und das Ringen um Macht und Herrschaft im internationalen System zum Gegenstand macht. Eine "soziologisierende" Theorie der Sanktionen wiederum hätte die Nachzeichnung von Verhaltensmustern von Akteuren und die Funktionsweise von Sanktionsprozessen verdeutlichen können. Beide Ansätze hätten auch miteinander kombiniert werden können. Dies hätte jedoch die Untersuchung so kompliziert gemacht und zu einer grundsätzlich anderen Ausrichtung (z.B. Feldstudien) geführt, so daß dies dem Erkenntnisinteresse der Arbeit nicht mehr entsprochen hätte.

Schließlich gibt es Limitationen bezüglich der verwendeten Materialien und Forschungstechniken: Es wurden keine originalsprachigen Texte in Afrikaans und Arabisch zum Nachvollziehen der innenpolitischen Entwicklungen und Perzeptionen erschlossen. Dadurch ist jedoch nur ein kleiner Teil der Analyse der Anwendungsbedingungen und Effektivitätsfeststellung betroffen, da die Analyse auf mehrere Faktoren (z.B. bei der Effektivitätsmessung: elf Faktoren) ausgerichtet ist. Ernsthafte Probleme betreffen teilweise die verwendeten Datenmaterialien: sie sind sehr unterschiedlich und stammen aus unterschiedlichen Quellen (versch. Handelsstatistiken, Finanzstatistiken, Berechnungen durch Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen). Sie sind daher nicht vergleichbar und können nicht miteinander verrechnet oder gar korreliert werden.

Die intensiven ExpertInnen-Interviews konnten insgesamt nur wenig zur sachlichen Information beitragen. Bei den Interviews kam es im wesentlichen zu folgenden Problemen: die InterviewpartnerInnen hatten nicht genug Zeit, die Fragen zu beantworten, die InterviewpartnerInnen erwiesen sich entgegen der Annahme nicht als ExpertInnen, eine Interviewpartnerin wechselte häufig in ihrer Rolle zwischen Expertin und Privatperson. Schließlich lassen sich bestimmte Informationen, wie z.B. die Höhe der Vermögensmasse von Eliten (z.B. der Familie von Saddam Hussein) im Ausland nicht verifizieren, und aufgrund der begrenzten Anzahl der Interviews läßt sich nicht herausfinden, ob eine politische Meinung eines Interviewpartners (z.B. über Fraktionierungen zwischen Staaten) tatsächlich faktisch begründet ist oder ob sie der allgemeinen Meinung der Mitglieder in einem Organisationszusammenhang (UNO) entspricht. Aus diesen Gründen ist die Rolle der Interviews für diese Arbeit erheblich relativiert worden. Die Auswertung beschränkte sich auf weniger Interviews als durchgeführt wurden. Die Interviews waren nur in zwei Zusammenhängen wichtig: bei der Klärung reiner Sachfragen bzw. faktischer Zusammenhänge und für die Darstellung von Sichtweisen im Zusammenhang mit der UNO-Reformdiskussion.

Bei der Sekundäranalyse wurden alle möglichen Arten von Literatur über Sanktionen benutzt, deren Quellen im einzelnen nicht nachgeprüft werden konnten, wie z.B. Primärquellen, Datenquellen und Interviews. Durch das Vorliegen mehrerer Analysen und Daten zu einem Fallbeispiel konnte lediglich die Plausibilität der Fakten und Schlußfolgerungen festgestellt werden (bzw. nicht).

Grundsätzliche Bewertungsprobleme von Sanktionsfällen sind außerdem aufgetreten, die sich in einer Kritik der Analyse von Hufbauer, Schott und Elliott (1990a+b) äußerten. Robert Pape äußerte Zweifel an der Gültigkeit der Ergebnisse von Hufbauer, Schott und Elliott (HSE). Nur eine kleine Anzahl von Fällen haben sich danach tatsächlich als Erfolg erwiesen; bei vielen Fällen konnten strengen Maßstäben bei der ausschließlichen Bewertung von Wirtschaftssanktionen kein Erfolg nachgewiesen werden. (Vgl. auch das Unterkapitel 2.3.3 über das Analysemodell in dieser Arbeit.)

Der schwerste methodische Fehler sei, daß nicht unterschieden werde, welche Druckmaßnahme für eine bestimmte Konzession des Sanktionierten verantwortlich gewesen sei. Fast die Hälfte der reklamierten Erfolge sind nach Pape (1997, 106) schließlich auf den Einsatz von militärischer Gewalt zurückzuführen, den HSE desöfteren nicht genau erfassen und einbeziehen würden.

Pape erwähnt nicht, daß die Erfassung von militärischer Begleitung der Sanktionen Teil des Rasters ist. Er merkt auch nicht selbstkritisch an, daß es bei ihnen primär nur um die Messung des Erfolges der Sanktionen geht, um den relativen Beitrag den sie zur Konfliktlösung leisten, nicht um den absoluten. Zudem bleibt das HSE-Analyseraster bei der Kritik von Pape ausgekommen.

Nebenbei sei noch bemerkt, daß auch das Problem der Zieldefinition bei Pape (1997) nicht angesprochen wurde: Wenn das Ziel übertrieben dargestellt wird, kann es natürlich in diesem Sinne keinen Erfolg geben. Wenn "nur" ein Kompromiß zwischen Sanktionssendern und Sanktionsziel erreicht wurde, kann das Ergebnis als Mißerfolg dargestellt werden.<sup>66</sup> Es muß aber kein Mißerfolg sein, wenn der Sanktionssender nur einen Teil seiner Ziele erreicht und zum Beispiel durch umfassende Sanktionen ein aggressives Land so destabilisiert hat, daß es zu keinen Aggressionen mehr fähig ist oder davon abgeschreckt wurde. - Es kann auch sein, daß ein Land erheblich durch die Sanktionen geschädigt wurde, die Ziele des Sanktionssenders aber nicht allein durch die Sanktionen, sondern im Verein mit anderen Politikmitteln erreicht wurden. Trotzdem kann man m.E. in einem solchen Fall nicht sagen, daß die Sanktionen überhaupt keinen Beitrag zum Erfolg hatten, haben sie doch auf einer praktischen Ebene, als Instrument der Schädigung und Destabilisierung etc. eine Wirkung gehabt. Deswegen kann das Analysemodell und insbesondere der Analyseraster in einer umgearbeiteten Form beibehalten werden, wenn zusätzliche Elemente der Effektivitätsmessung von Sanktionen integriert werden.

### **1.7 Zusammenfassung**

Insbesondere im deutschen Sprachraum findet sich eine große, generelle Forschungslücke für umfassende Analysen von UNO-Sanktionen in bezug auf eine systematische Erfassung und Bewertung von Anwendungsbedingungen und Effektivität. Der Streit um die Effektivität und die Maßstäbe der Messung der Effektivität von Sanktionen ist auch international noch nicht abgeschlossen. Im Rahmen der UNO ist die Leistungsmessung bei Friedenssicherungs- bzw. wiederherstellungsaktivitäten in bezug auf Sanktionen noch zu leisten. Der Fall der Sanktionen gegen den Irak ist bislang wissenschaftlich nicht umfassend analysiert worden. Deswegen wurde ein grundsätzlicher, interdisziplinärer Ansatz der Arbeit gewählt, der zur Re-Evaluation der UNO-Sanktionen in den Fällen Rhodesiens und Südafrikas sowie zur Bewertung des Fall des Irak führen soll.

Der Ansatz der Arbeit läßt sich zusammenfassend als ein empirischer Ansatz mit mittlerer Reichweite bezeichnen. Es wird nicht nur ein einzelnes Fallbeispiel zum Maßstab der Beurteilung der Effektivität erhoben (wie z.B. bei Eland 1991, Rowe 1993 und Wellner 1991), sondern drei Fallbeispiele. Es wird nicht nur ein vorgegebenes, einfaches, formales Analyseraster verwendet, sondern die Sanktionserforschung wird um weitere analytische Kategorien erweitert (faktische und rechtliche Anwendungsbedingungen, Ermittlung weiterer Faktoren zur Beeinflussung der Effektivität). Es wird zwar keine übergreifende Sanktionstheorie entwickelt, jedoch ein

---

<sup>66</sup> Vgl. Eland 1991, 66f. Hier sind so viele methodische und inhaltliche Probleme vorhanden, die sich nur in einer genaueren, tiefergehenden empirischen Erforschung von Einzelfällen aufheben lassen, so daß bei einer Überprüfung der Sanktionsfälle immer so differenziert werden muß, daß sich ein Grundverständnis über die empirischen Maßstäbe herauskristallisiert, nach denen Sanktionen als erfolgreich oder nicht erfolgreich bewertet werden.

an empirischen Maßstäben von Effektivitätsumsetzung orientierter, quasi praxeologischer Ansatz angewendet, der in historischer Hinsicht neue, systematisierte Erkenntnisse über Sanktionen liefert.

Im Vordergrund der Arbeit stehen die Fragen, unter welchen Bedingungen Sanktionen angewendet wurden, welches Ausmaß von Effektivität sie erreichen konnten und, ob sie zur Zivilisierung oder Humanisierung der internationalen Politik beigetragen haben. Dies wird durch die Analyse der Fälle Rhodesiens, Südafrikas und des Irak (bis Ende 1998) mit Hilfe eines ergänzten Analyserasters von Hufbauer, Schott und Elliott (1990a, 40) geleistet werden. Das empirische Analysemodell für Sanktionen entspricht einem Ansatz der operationelle und trendbezogene Kriterien zur Grundlage der Beurteilung der Effektivität von Sanktionen macht, z.B. das Ausmaß der internationalen Kooperation bei der Verhängung der Sanktionen, die Präsenz von internationaler Hilfe für das sanktionierte Land, die politische Stabilität und die "ökonomische Gesundheit" des sanktionierten Landes, die Kosten, die dem sanktionierten Land entstehen, die Arten der benutzten Sanktionen, etc.. Ferner werden verschiedene Anwendungsbedingungen von Sanktionen untersucht. Dazu zählen faktische Anwendungsbedingungen, wie die Verletzlichkeit eines Landes gegenüber Sanktionen und rechtliche Anwendungsbedingungen, wie die Verhältnismäßigkeit und die Einhaltung völkerrechtlicher Bestimmungen, wie insbesondere die Menschenrechte.

Schließlich sollen die Fallbeispiele auf zusätzliche Funktions- und Effektivitätsaspekte bei der Anwendung bzw. Durchführung der Sanktionen hin überprüft werden und Lehren aus den Fallbeispielen gezogen werden. Zu diesem Ziel wird am Schluß der Arbeit auch die UNO-Reformdebatte zu Sanktionen wiedergegeben und Schlußfolgerungen daraus gezogen werden. Dies soll alles insgesamt in ein "Modells effektiver und anwendungsfähiger Sanktionen im Rahmen der internationalen Sicherheitspolitik/ Friedenssicherung" (MESIS) eingehen.

## 2. Der Analyserahmen: ein integriertes Analysemodell zur Beurteilung von Sanktionen

### 2.1. *Praxelogische Analyse zu Anwendungsbedingungen und zur Effektivität: zu Grundlagen und Funktionsbedingungen von Sanktionen*

Wirtschaftliche Sanktionen sind nur ein einzelnes Mittel national-staatlicher und transnationaler Politik<sup>67</sup> unter vielen gewesen und man könnte vermutlich ebenso behaupten, daß zu allen Zeiten der Einsatz von verschiedenen Politikmitteln durchgeführt oder zumindest erwogen wurde. Politische Analysen in den 1970er und 80er Jahren beschäftigten sich noch mit der Erkennung, Einordnung, Systematisierung und Deutung der Mittel der Politik, quasi im Sinne einer "Kunst" der Staatslenkung und des Machtgewinns. Bei der Analyse der Mittel der Politik und der Gründe für die Größe der Macht (und damit des potentiellen oder tatsächlichen Einflusses) von Staaten wurde in der wissenschaftlichen Analyse insbesondere bei David Baldwin (1985, 10) noch ein Defizit der Aufmerksamkeit gegenüber den "Techniken der Staatskunst" festgestellt, wörtlich:

"Die Vernachlässigung der wissenschaftlichen Aufmerksamkeit gegenüber den Techniken der Staatskunst wird gewöhnlich mit einigem Bedauern zur Kenntnis genommen, wenn es überhaupt zur Kenntnis genommen wird. ..."

Eine Ausnahme sei James N. Rosenau's "International Politics and Foreign Policy"<sup>68</sup>, aber in einem anderen Sinn, denn Rosenau verteidigte den Ausschluß einer Palette von "Werkzeugen oder Techniken von Staatskunst" aus seiner Sammlung von "readings" (zu Lesendem), weil diese Dinge bereits sorgfältig behandelt wurden und keine grundsätzlichen theoretischen und methodischen Probleme stellten. Baldwin macht im folgenden deutlich, daß die Palette der zur Verfügung stehenden Maßnahmen vielfältig ist und neben diplomatischen, politischen und ökonomischen Einflußmöglichkeiten auch Mittel wie Propaganda und Subversion einschließt. Sein Verdienst besteht vor allem darin, daß er sich keine Illusion über die Ernsthaftigkeit und politische Legitimität und Legalität von ökonomischen Mitteln von "Staatskunst" (statecraft) macht und immer dieses Mittel der Wirtschaftssanktionen als eines unter vielen zu begreifen, und er gibt deshalb auch am Ende seines Buches "Economic Statecraft" zu bedenken: "Zu sagen, daß die ökonomische Staatskunst nützlicher ist als das momentane konventionelle Wissen uns glauben machen will, heißt nicht, daß diese Maßnahmen nicht die meist Zeit eher schlecht funktionieren, aber dies erlöst uns auch nicht von der Notwendigkeit unter verschiedenen Politikalternativen zu wählen."<sup>69</sup>

<sup>67</sup> Im Sinne der Möglichkeiten des Einflusses von Machtmitteln von Nationen siehe umfassend insb. den "Klassiker" Knorr 1975 und auch Baldwin 1985.

<sup>68</sup> Baldwin (1985, 10) gibt als weitere bibliographische Information (seiner Anmerk. 12) an: Rev. ed. (New York: Free Press, 1969), pp. 167-174.

<sup>69</sup> Baldwin 1985, 373.



Das heißt für das Handeln von Staaten und anderen Akteuren: Staatsmänner und -frauen und deren bürokratische Apparate und auch Führungspersönlichkeiten haben evidenterweise in der Regel ein ausdifferenziertes Bewußtsein, welche Maßnahmen in einer Situation passend, tauglich und erfolgversprechend sind. Dabei hilft eine kategoriale Darstellung der alternativen politischen Handlungsmöglichkeiten, die weitgehend in Konfliktbearbeitungstheorien ausgeklammert werden. Entscheidungsträger entscheiden unter verschiedenen Politikalternativen und politischen Mitteln je nach Partner oder Gegner, je nach Wichtigkeit, Beschaffenheit und Dringlichkeit der Situation. Sie entscheiden sich gerade in komplexen Konfliktsituationen für mehrere Mittel, die auch miteinander kombiniert sein können. Es spricht theoretisch wie praktisch wenig dafür, daß Staaten bzw. Regierungen oder auch internationale Organisationen sich primär nur für ein Mittel entscheiden, wenn sie massiv daran interessiert sind, ein Ziel unbedingt zu erreichen. Theoretisch vereinfacht (bzw. kasuistisch) können m.E. vier Formen von direkter Einflußnahme im Verhalten zwischen Staaten unterschieden werden: 1. Überredung (Persuasion, 2. Kooperation, 3. Zwang und 4. Intervention. Jeder Form der Einflußnahme kann ein Politikziel oder mehrere Politikziele zugeordnet werden, respektive: 1. Stärkung von Gemeinsamkeit, Konsens, Kompromiß und Einverständnis, 2. Stärkung von Gemeinsamkeit, Konsens, Kompromiß, 3. Einwilligung und Willfährigkeit und 4. Unterwerfung.

Im Einzelfall findet eine Ausrichtung der Politik je nach Ziel der Staaten und Verhältnis zwischen den Staaten im Sinne einer mehr konstruktiven, kooperativen oder konfliktiven Strategie statt. Internationale Organisationen, die in die Interaktion eingreifen oder sogar selbst ein Teil von ihr sind, können Konfliktlösungen ermöglichen, regulieren oder aber begrenzen. Sie werden dies in dem Bewußtsein tun, daß sie je nach Situation die Stärke oder Härte der Mittel erhöhen müssen und daß danach die Machtintensität und der Zwang durch Gewalt ansteigen.

Diese oben angeführte Kategorisierung hat vor allem den Zweck zu verdeutlichen: Sanktionen sind als Zwangsmittel einer der härtesten Maßnahmen, die Senderstaaten oder -organisationen ergreifen können, wenn sie eine konfliktive Strategie der Konfliktbearbeitung aufgrund einer notwendigen Konfliktregulierung ergreifen müssen. Sie beschränken die Möglichkeiten eines Friedensbrechers oder Aggressoren ein völkerrechtlich verbotenes Ziel zu erreichen und tragen zur Wiederherstellung des rechtmäßigen Zustandes bei. Dies entbindet aber nicht von einer sorgfältigen Auswahl einer komplexen, politischen Strategie, die viele der oben genannten Formen des Einflusses einbezieht, um ein optimales Ausmaß an Effektivität der Politik zu erreichen. Eben dies ist außenpolitische Staats(führungs)kunst.

Idealerweise wäre anzunehmen, daß eine Regierung eines Staates zunächst versucht, mit quasi normalen Mitteln der Einflußnahme, also auf dem Weg von Dialog und Kooperation ein Ziel zu erreichen, weil dies keine große Verwendung finanzieller und personeller Ressourcen verlangt.

Als nächste Stufe, falls der gute Wille seitens des Partnerstaates oder des Gegners nicht vorhanden ist, weil andere Interessen bestehen, bieten sich entweder positive Angebote der Kooperation oder aber konfliktive Maßnahmen des Druckes an. Je nach zur Verfügung stehenden Machtmitteln und der Situation zwischen den Staaten kann es anschließend auch zu härteren Maßnahmen des Zwanges durch Sanktionen kommen. Dabei erscheint es m.E. auch logisch, daß die Auswahl der Mittel abhängig ist von dem politischen Ziel eines Staates oder einer Staatengruppe und seines bzw. ihrer zur Verfügung stehenden Machtmittel und dem politischen Willen und den Vorstellungen der politischen Eliten über die Härte der anzuwendenden Maßnahmen. Die Sanktionen sind jedenfalls, wie hier zu sehen, ein eher hartes Mittel von Sanktionen, bei dem die Machtintensität und das Ausmaß des Zwanges relativ hoch ist. Deshalb erscheint auch der Einsatz des Zwangsmittel der Sanktionen nur gerechtfertigt, wenn ein ausreichender Grund vorliegt.

Es können sehr unterschiedliche außenpolitische Zielsetzungen von Sanktionen beobachtet werden. Sie reichen im wesentlichen von

- dem Stoppen einer militärischen Aggression,
- der Einschränkung militärischer Mittel, wirtschaftlicher Macht oder technologischer Kapazitäten von aggressiven Regimen oder Regierungen,
- der wirtschaftlichen und politischen Destabilisierung von Regimen,
- der Wiederherstellung von Demokratie und Menschenrechten bis zu
- der Bekämpfung des Terrorismus und
- der Verhinderung nuklearer Weiterverbreitung.<sup>70</sup>

In einzelnen Fällen wurden auch Ziele ausgemacht worden, die eigentlich keine eigenständigen, d.h. positiv zielgerichteten und legitimen, Politikziele sind: Bestrafung (ohne Aussicht auf Reaktion beim Sanktionsgegner) und symbolische Maßnahmen (vorzugsweise zur Befriedigung der Öffentlichkeit im sanktionierenden Staat). Aber die Ziele werden nicht nur nach diesen internen, endogenen Faktoren bestimmt, sondern auch anhand dessen, was extern machbar, exogen gefordert und aufgrund der internationalen Situation notwendig ist. Das Signalisieren einer Mißbilligung oder der Bereitschaft, andere, auch stärkere Mittel einzusetzen und die Abschreckung von weiteren negativen Taten eines sanktionierten Landes gehören zu den wichtigsten Politikzielen. Auch die Bestrafung von Aggressoren zur Aufrechterhaltung international akzeptierter Normen

---

<sup>70</sup> Vgl. z.B. Seidelmann 1984, das Verzeichnis von Zielen erfolgt aber auch zum Teil aus meiner Auswertung der Ziele von UNO-Sanktionen (festgelegt in Resolutionen des Sicherheitsrats).

zählt zu diesen weiteren Funktionen und Zielen von Sanktionen. Häufig werden sie auch sinnvollerweise als “sekundäre” oder “tertiäre” Ziele von Sanktionen bezeichnet.<sup>71</sup>

Sanktionen als außenpolitische Mittel mögen nach unterschiedlichen innerstaatlichen und außenpolitischen Interessen ausgerichtet sein und eine Vielzahl von Funktionen oder Zielen haben (die nicht immer legitim oder legal sind). Wenn aber ein wichtiges außenpolitisches Ziel auf dem Spiel steht, ein Problem der internationalen Sicherheit und des Friedens, sind diese Ziele meist nur Unter- oder Zwischenziele auf dem Weg zur Lösung eines internationalen Konfliktes, insbesondere dann, wenn die UNO involviert ist. Die Sanktionen sind in Fällen, in denen die internationale Sicherheit betroffen ist, Politikmittel zur Erreichung eines übergeordneten Ziels (siehe oben), daß meist nicht kompromißfähige Lösungen eines Konfliktes beinhaltet. Das Erreichen sekundärer Ziele kann in diesen Fällen nur Zwischenstationen auf dem Weg zum endgültigen bzw. übergeordneten Ziel sein. Darin besteht m.E. der wesentliche Unterschied von UNO-Sanktionen im Gegensatz zu vielen unilateralen Sanktionen. Gegenüber Sanktionsfällen, in denen einzelne Staaten völkerrechtlich nicht legitimierte (wenn auch in einigen Fällen legitime) Ziele verfolgen, haben die Sanktionen der Weltgemeinschaft gegenüber einem potentiellen oder tatsächlichen Aggressor eine höhere Legitimität und Autorität.

Im System der UNO kennen wir Sanktionen als “Massnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen” (Kapitel VII der Charta). Sie zählen neben den militärischen Interventionen zu den schwerwiegendsten, Zwang ausübenden Mitteln der Politik der Friedenssicherung und -wiederherstellung. Bei UNO-Sanktionen ist davon auszugehen, daß sie primär dem in der Charta definierten Ziel der Wiederherstellung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit dienen und in der Ausrichtung sekundär den Interessen und Zielen der im Sicherheitsrat dominierenden Staaten dienen. Die Staaten haben wirtschaftliche und außenpolitische Interessen, die fast zwangsläufig die Entscheidungen über Sanktionen steuernd beeinflussen. Sie sind geleitet von der Opportunität und Machbarkeit von Maßnahmen, insbesondere in dem Fall, wenn große wirtschaftliche Interessen auf dem Spiel stehen. Intern sind Regierungen auch in der Konzipierung von Sanktionsmaßnahmen abhängig von wirtschaftlichen und politi-

---

<sup>71</sup> Vgl. z.B. Nossal 1989.

schen Interessengruppen (für die USA siehe: Kaempfer/ Lowenberg 1988/ 1992). - Sonst wäre kaum erklärlich, warum in bestimmten Situationen Sanktionen, auch UNO-Sanktionen, ergriffen werden und in manchen nicht. Als Beispiele werden oftmals Länder mit schweren Menschenrechtsverletzungen angeführt, wie z.B. Rußland (Tschetschenien), Nigeria (Unterdrückung der Opposition) oder Indonesien (Ost-Timor). Dabei bleibt aber oft unberücksichtigt, inwieweit diese Länder durch Sanktionen beeinflussbar sind und in welchem rechtlichen Rahmen die Sanktionierung stattfinden sollte. Nach herkömmlicher Auffassung handelt es sich eher nicht um eindeutige Bedrohungen für den Frieden und die internationale Sicherheit, deren Feststellung die Grundlage für die Verhängung von Sanktionen ist. Dennoch ist bei einer weiteren Auslegung von solchen Tatbeständen als mögliche zukünftige Friedensbedrohungen - beispielsweise durch internationale Flüchtlingsströme (siehe z.B. Haiti, Irak) - das Verhängen von unterschiedlichen Sanktionen möglich. Eine Auswahl der möglichen Sanktionen kann der außenpolitischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Situation angepaßt werden. Einzelne Staaten, internationale Gemeinschaften und Organisationen, wie die UNO bzw. ihr Sicherheitsrat, können zwischen freiwilligen oder obligatorischen, alle Staaten bindende Maßnahmen unterscheiden, ebenso wie zwischen einer stufenweisen, die Anzahl und Intensität der Sanktionen steigernden, oder einer sofortig harten Strategie von Sanktionen wählen. Sie können unter verschiedenen Arten von Sanktionen wählen, die der ursprünglichen Konfliktlage und in der Sanktionssituation laufend an die Befolgung oder Nicht- Befolgung von internationalen Normen angepaßt werden können.

Die UNO-Charta zählt in Art. 41 und 42 folgende Maßnahmen auf: a) "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," b) "Demonstrationen, Blockaden und sonstige Einsätze der Luft-, See- oder Landstreitkräfte von Mitgliedern der Vereinten Nationen".

Es ist umstritten, ob die UNO ohne eigene Streitkräfte auch militärische Interventionen durchführen darf und kann; jedenfalls läßt die Charta dies in Art. 42 als letztes Mittel zu, wenn die nicht-militärischen Zwangsmittel "unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen

haben.“ Meist wird aber von Sanktionen im Sinne der erstgenannten Maßnahmen gesprochen. Diese nicht-militärischen Zwangsmaßnahmen könnten allerdings auch mit begrenzter militärischer Unterstützung ergriffen werden. Die obige Aufzählung ist jedoch nicht vollständig und verweist zudem kaum auf die mögliche Härte der Maßnahmen einerseits und die Vielfältigkeit des Instrumentariums und die Möglichkeiten zur Abstufung der Härte der Reaktion der UNO auf einen Konflikt andererseits. In der englischsprachigen Sanktionsforschung wurden in den achtziger Jahren neue Typologien und Verzeichnisse von Sanktionen entwickelt, so z.B. von Baldwin (1985, 41f), Doxey (1987, 10-12) und Hanlon (Hanlon/ Omond 1987, 300ff). In Deutschland haben Anfang der neunziger Jahre Schmidt-Eeenboom und Schmillen (1992 und 1993)<sup>72</sup> gezeigt, daß sich die Anzahl und Dimensionen der Sanktionen noch erweitern lassen. Es handelt sich dabei (siehe Punkt 7 und 8 des folgenden Verzeichnis) aber um Vorschläge für weitere Sanktionen, die noch nicht angewendet wurden. Daraus habe ich zusammenfassend folgendes Verzeichnis von Sanktionen entwickelt.

Es handelt sich dabei in der Regel um - aus historischer Sicht - häufig angewendete Formen von Sanktionen, mit Ausnahme der chemo-technischen und elektronischen Sanktionen, die zum größten Teil noch nicht angewendet wurden. Während politische, diplomatische und völkerrechtliche Sanktionen eher als symbolische Maßnahmen mit äußerst geringer Wirkung anzusehen sind, haben kommunikative, kulturelle und soziale Sanktionen häufig eine mittlere Effektivität und alle anderen, insbesondere finanzielle und wirtschaftliche Sanktionen häufig eine große Wirkung gehabt.

---

<sup>72</sup> Vgl. insb. Schmidt-Eeenboom/ Schmillen 1993, 6, wo ein Verzeichnis bzw. Konzept entwickelt wird, das sich “Sanktionen in einem UNO-Regime operativen Zwangs” nennt.

**Tab. 1.1: Verzeichnis von möglichen Sanktionen,  
gegliedert nach Arten und Möglichkeiten**

**1. Politische Sanktionen**

Protest, Verurteilung, Aufschub oder Absagen von offiziellen Begegnungen und von Verhandlungen über Abkommen und Verträge; politisch-symbolische Sanktionen

**2. Diplomatische Sanktionen**

Reduzierung oder Begrenzung diplomatischer Vertretung und diplomatischer Aktivitäten, Abbruch diplomatischer Beziehungen, Ausweisung aller Diplomaten des Ziellands Abzug eigener Diplomaten, Abbruch aller nachrichtendienstlichen Kooperationsbeziehungen

**3. Völkerrechtliche Sanktionen**

Nichtanerkennung neuer Regierungen oder Staaten, Votieren gegen die Aufnahme in internationale Organisationen, Hinwirken auf die Suspendierung als Mitglied oder auf Ausschluß als Mitglied einer internationalen Organisation und Verlust aller damit verbundenen Vorteile (Informationen, Kredite, finanzielle Hilfsleistungen, technische Hilfsleistungen etc.)

**4. Kommunikative, kulturelle und soziale Sanktionen**

Reduzierung oder Absagen von: kulturellem Austausch, Wissenschaftskooperation, Sportbeziehungen (bis hin zum Ausschluß von internationalen Sportveranstaltungen, wie Olympiaden) und Unterhaltungsveranstaltungen; Schließung des Kulturzentrums im Ausland (Amerikahäuser, Goethe-Institute etc), Tourismusboykott, Entzug der Visa von Angehörigen des Ziellandes, Beschränkung oder Aufhebung von telefonischen, telegraphischen und postalischen Verbindungen, Begrenzung/ Suspension oder Aufhebung von Landungs- und Überflugrechten sowie von Wassertransitrechten, Hafenanlaufrechten und Landtransitrechten

**5. Wirtschaftliche Sanktionen**

Einführung von Import- und Exportquoten im Handel, restriktiver Handelslizenzierung, Entzug der Meistbegünstigungsklausel im Handel oder andere diskriminierende Handelspraktiken (Zollerhöhungen etc.), Kündigung von gemeinsamen wirtschaftlich-industriellen Projekten, Kündigung von Handelsabkommen; Begrenzung, Aussetzung oder Entzug von Fischereirechten, Verbot des Exports von Technologie oder Know-how in das sanktionierte Land, "Blacklisting" (Setzen auf eine Schwarze Liste) von Individuen oder Firmen, die mit dem sanktionierten Land Handel treiben, Reduzierung oder Aufhebung von technischen Hilfsprogrammen und Ausbildungsprogrammen, Verbot von Versicherungsdienstleistungen, begrenztes Embargo von Importen und Exporten, Import- und Exportverbot strategischer Güter (Waffen und Rüstungsgüter, High-Tech-Produkte, zentrale Rohstoffe, wie z.B. Öl), totales Embargo des Im- und Exports jeglicher Güter und Dienstleistungen

**6. Finanzielle Sanktionen**

Erklärung der Inkompatibilität der Währung des sanktionierten Landes mit den übrigen Währungen, Ausschluß des sanktionierten Landes aus dem Internationalen Währungsfond und der Weltbank, Reduzierung oder Aufhebung von Hilfsprogrammen (Militärhilfe, Nahrungsmittelhilfe, Entwicklungshilfe etc.), Reduzierung, Sperrung oder Aufhebung von vergünstigten Krediten und Exportfinanzierungen, Einfrieren oder Konfiszieren von Auslandsguthaben der Regierung des sanktionierten Landes, Verbrauch von Auslandsguthaben zur Finanzierung von Kriegsfolgelasten o.ä., Verbot der Gewährung von neuen Krediten oder Investitionen, Sperren aller Kreditlinien, Konfiszieren oder Enteignen anderer Konten in Verbindung mit dem sanktionierten Land, harte Besteuerung von Zinsgewinnen, Verbot von Zinszahlungen und anderen Transferzahlungen, Verweigerung der Refinanzierung oder Neuverhandlung von bereits bestehendem Schul-

dendienst (Verhinderung der Umschuldung von alten Schulden), Kontrolle von Import und Export von Kapital, Kontrolle oder Verbot aller Kapitalbewegungen ins sanktionierte Land

### **7. Elektronische Sanktionen**

Abbruch aller internationalen Fernmeldeverbindungen über Satellit, Seekabel oder Richtfunkstrecken, Störung aller nationalen Telekommunikationsmittel, Stören aller nationalen elektronischen Massenkommunikationsmittel, Störung aller militärischen Gefechtsfeldkommunikationsmittel, Lähmung aller zivilen und militärischen Radarstationen, Einsatz von Computerviren zur Lähmung der Verwaltungs- und Distributionssysteme

### **8. Chemo-technische Sanktionen**

Waffenähnlicher Mikrowelleneinsatz, Einsatz von Schlafgasen, Einsatz von materialaufweichenden Chemikalien, Einsatz einer Mikrobenlösung, die Flugtreibstoffe in eine schmierige Masse verwandelt, Störung oder Lähmung der Energieversorgung

### **9. Beschränkte militärische Operationen**

Militärischer Schutz von Hilfskonvois oder anderer humanitärer Aktionen, Errichtung von Luftschutzzonen, Errichtung von regionalen Schutzzonen für bedrohte Bevölkerungsgruppen, Auslaufverbot der Marine des Zielstaates über eine Drei-Meilen-Zone, Überwachung von Boykott- und Embargomaßnahmen, Waffenexportbeschränkungen, Waffenembargos, humanitäre Intervention, breit angelegte, aber zeitlich begrenzte militärische Sanktionen im Auftrag des UNO-Sicherheitsrats im Fall von Okkupationen etc.

### **10. Unterstützende Maßnahmen**

Politische und wirtschaftliche Unterstützung von politischen Oppositionsgruppen in- und außerhalb des sanktionierten Landes, Aufbau von politischer Aufklärung und Propaganda gegen die Führung eines sanktionierten Landes, Aufbau von speziellen Hilfsprogrammen im sanktionierten Land für sozial schwache oder (z.B. von der Regierung) unterversorgte Bevölkerungsteile

### **11. Positive Sanktionen**

Schrittweise, teilweise oder umfassende Aufhebung von einigen ausgewählten oder sämtlichen negativen Sanktionen einerseits und darüber hinaus Initiierung von neuen positiven Maßnahmen, die auf eine Ausweitung politischer und wirtschaftlicher Vorteile im Falle des Wohlverhaltens des Sanktionierten zielen (Anreiz-Politik)

Wie aus dem Verzeichnis zu erkennen und in historischer Perspektive gesehen, ist die Mahnung Baldwins durchaus ernst zu nehmen, daß ein genaueres Nachdenken über die Legitimität und Tauglichkeit der eingesetzten Mittel und ob die möglichen Auswirkungen auf ein Land den Einsatz der Mittel rechtfertigen, notwendig ist. Sanktionen sind - wie hier systematisch dargelegt - sehr harte internationale Maßnahmen, deren Anwendung nur in schweren Fällen von Verstößen gegen das Völkerrecht und in der Abwägung zu anderen Mitteln ergriffen werden sollten. Allzu optimistische Konzepte, deren Impetus darin besteht, möglichst rein militärische Maßnahmen bzw. Interventionen - auch bei gravierenden Völkerrechts- und Menschenrechtsverletzungen auszuschließen, reflektieren weder die Notwendigkeiten eines Systems Kollektiver Sicherheit, wie es durch die UNO-Charta angeregt wird, noch tragen sie m.E. zu einem Mehr an Humanität

in der internationalen Politik durch die Einschränkung der Rolle des Militärs in der internationalen Politik bei. - Wenn beispielsweise gefordert wird, einen Staat so von der Außenwelt abzuschneiden, daß keine Medizin und Nahrung mehr in das Land kommen, so ist dies schlicht völkerrechtswidrig. Oder: Wenn die Bevölkerung eines Landes in einer kurzen Zeitperiode offensichtlich von Völkermord bedroht ist, kann nicht das Ergreifen langfristig wirkender Sanktionen in diesen Prozeß in ausreichendem Maß einwirken und das Blutvergießen bzw. den Genozid verhindern.<sup>73</sup>

Zwar gehört es zu den historischen Entwicklungen, daß Sanktionen als Zwangsmaßnahme in der Außenpolitik manchmal eingesetzt werden, um einen Krieg oder eine militärische Intervention zu vermeiden und im Rahmen der präventiven Diplomatie als Druckmittel zu wirken, doch heißt dies nicht, daß sie eine ausschließliche Alternative zur Militärintervention sind. Dafür gibt es zwei Gründe: Sie könne zum einen als Mittel zur Unterminierung wirtschaftlicher und militärischer Kapazitäten dienen, die das sanktionierte Land so schwächen soll, daß eine Militärintervention sogar besser möglich wird. Zum anderen können in besonderem Maße multilaterale Sanktionen bei einem schwachen Land, welches z.B. von Lebensmittelimporten abhängig ist, derartige soziale und wirtschaftliche Effekte haben, daß die Masse der Bevölkerung, besonders aber sozial schwache Bevölkerungsteile (Arme, Alte, Kinder, Kranke etc.) stark leiden.<sup>74</sup> Hier sei auch angemerkt, daß die Beeinflussung der Bevölkerung gegen ein Regime mit zu starken Sanktionen kontraproduktive Wirkung haben kann. Wenn eine Opposition in einem Land nur noch mit dem Ringen um lebensnotwendige Dinge beschäftigt ist, kann sich meistens kein breiter Widerstand erheben. Außerdem wird es wahrscheinlich, daß ein meist autokratisches oder diktatorisches Regime alles tun wird, um die Sanktionen propagandistisch auszuschlachten und auszuhebeln. Dadurch bleibt den Sanktionssendern eigentlich nur die Möglichkeit, die Sanktionen auf die (Regierungs-) Eliten des Landes zu konzentrieren, z.B. durch Beschlagnahme ihrer finanziellen Mittel im Ausland und durch andere finanzielle Sanktionen, weil dies eine sofortige, schnelle und kostengünstig umzusetzende, effektive Maßnahme ist. Dies ist m.E. die einzige

---

<sup>73</sup> Vgl. ebenso Kühne 1993a.

<sup>74</sup> Vgl. insb. Braunmühl/ Kulesa 1995 und Weiss et al. 1997.



Möglichkeit, die Sanktionen auf Dauer als ausschließliche Alternative zum Militäreinsatz aufrechtzuerhalten.<sup>75</sup>

Eine der Bedingungen für den Einsatz von Sanktionen ist also, daß sie legitim und legal unter Beachtung der ethischen Gebote von Menschenrechten eingesetzt werden. Mit dem Sanktionsprozeß ist aber vor allem mit der Prüfung Frage verbunden, ob sie erfolgreich eingesetzt werden können. Ist dies nicht der Fall, d.h. wenn ein möglicher Erfolg nicht den Einsatz der Mittel rechtfertigt, sollte es nicht angewendet werden. Wenn aber Sanktionen erfolgreich sein können, ohne gleichzeitig unmäßige und völkerrechtlich illegale Leiden hervorzurufen, dann sind sie als Mittel der internationalen Friedenssicherung korrekt angewendet. Sind sie tatsächlich in relativ hohem Maße erfolgreich beim Erreichen politischer Ziele (und ihrer Zwischenziele), sind sie als effektiv zu bezeichnen.

Nur der tatsächliche relative Erfolg von Sanktionen im Rahmen der internationalen Friedenssicherung und die Realitätstüchtigkeit der Lehren aus den Fallbeispielen würden eine zukünftige Anwendung von Sanktionen durch die UNO als Alternative zur Militärintervention ratsam erscheinen lassen. Auf diesem Weg ist es aber auch nötig, innerhalb der Analyse der Fallbeispiele festzustellen, inwieweit militärische Drohungen die Politik der Durchführung wirtschaftlicher Sanktionen unterstützt haben und unterstützen sollten.

Günstige Anwendungsbedingungen als Instrument der Friedenssicherung haben Sanktionen nur, wenn abschätzbar ist, ob sie, angesichts der Bedingungen, unter denen sie angewendet werden, von vorneherein mit hoher Wahrscheinlichkeit erfolgreich sein werden, weil

a) das Land verletzlich ist und

b) die ergriffenen Maßnahmen (Sanktionen und begleitende Maßnahmen) ausreichend erscheinen, um instrumentelle Zwischenziele und politische Endziele erreichen zu können. Kann diese Bedingung positiv bewertet werden, hat das Instrument der Sanktionen günstige Anwendungsbedingungen, eine instrumentelle Anwendbarkeit ist gegeben.

---

<sup>75</sup> Vgl insb. Lopez/ Cortright 1995.

Die mögliche starke wirtschaftliche Schädigung von Staaten und die sich aus Sanktionen möglicherweise ergebenden humanitären bzw. sozialen Härten gebieten, als alternativ einzusetzende Maßnahmen über die Verhängung militärischer Zwangsmaßnahmen und friedlicher Mittel der Konfliktlösung nachzudenken. Wenn keine großen internationalen Notlagen oder ernsthafte Friedensbedrohungen vorliegen, sollten sich m.E. internationale Akteure von Anfang an eher über die Möglichkeiten friedlicher Konfliktregelungen, vorbeugender Konfliktvorsorge oder präventiver Diplomatie und über friedliche Konfliktbearbeitung Gedanken zu machen, bevor zu politischen und ökonomischen Zwangsmaßnahmen und gewaltsamen Machtmitteln gegriffen wird, denn wie schon die Worte, die im Zusammenhang mit Sanktionen genannt werden, wie "Zwangsmaßnahmen", "ökonomischer Zwang" oder sogar "ökonomische Gewalt" oder "Wirtschaftskrieg" verdeutlichen, handelt es sich um Mittel der Politik, die Individuen und Staaten wirklich ernsthaft schädigen können. Ihre Anwendung muß daher mit großer Sorgfalt und unter Beachtung einfachster moralischer und rechtlicher Regeln geschehen, wenn die Mittel nicht diskreditiert werden sollen. Es muß ein ethischer und rechtlicher Rahmen beachtet werden, um den Sanktionen eine möglichst hohe Legitimität zu geben.

Sind die Sanktionen so gestaltet oder wirken sie sich so aus, daß sie grundsätzlichen normativen und völkerrechtlichen Geboten widersprechen, ergibt sich eine Legitimitätsschwäche, die auch Auswirkungen auf die Effektivität der Sanktionen haben kann. Zumindest ist aber auch logisch zu schlußfolgern, daß Sanktionen, die - wenn auch nur teilweise - den rechtlichen Geboten zuwiderlaufen, zu deren Schutz sie eingesetzt werden, ebenfalls als nicht legal zu qualifizieren sind. Die Legalität ist daher ebenfalls ein Kriterium zur Beurteilung der Sanktionen.

Relevant ist in diesem Zusammenhang eine Schlußfolgerung aus der Untersuchung von Hufbauer, Schott und Elliott: Sanktionen funktionieren immer dann, wenn das Ziel der Sanktionen relativ mäßig ist, sie von einem mächtigen Staat (oder einer Staatengruppe) gegen einen viel schwächeren, labilen und ökonomisch abhängigen Staat verhängt werden, der auch keine Bündnispartner unter anderen starken Staaten findet, und wenn die Sanktionen schnell und massiv eingesetzt werden, wenn vorher die betroffenen Staaten über ein substantielles Ausmaß an Handelsbeziehungen zueinander verfügten und der Sanktionierende hohe Kosten für sich selber ver-

meidet (Elliott 1993, 33f). Das legt nahe, daß sich Staaten allzuoft zu Sanktionsmaßnahmen aus der Einfachheit der Situation heraus veranlaßt sehen, weil die “Koordinaten” stimmen. Dabei muß aber nach den Erfahrungen mit den Sanktionen in den 1990er Jahren berücksichtigt werden sein, daß durch die Sanktionen nicht hauptsächlich die schwachen Teile der Bevölkerung in armen Staaten getroffen werden sollten: die Kinder, die Alten, die Kranken, die Armen u.a..

Hier liegt ein großes Problem der Sanktionen: Sie sollen nicht nur den Kriterien der Effektivität (im Sinne von optimaler Zielerreichung), sondern auch vielfältigen Anwendbarkeitsmaßstäben (also Grundvoraussetzungen und restriktiven Bedingungen) genügen, zu denen neben der Durchsetzbarkeit und Kontrolle auch die Legitimität und Legalität der Sanktionen, also primär die Einhaltung der sozialen und wirtschaftlichen Menschenrechte, gehören. Deshalb muß klar sein, in welchem rechtlichen Rahmen die Sanktionen zulässig sind. Die Frage lautet daher: In welchem Maß haben sie faktisch günstige Anwendungsbedingungen und können rechtmäßig angewendet werden, weil sie zulässig und adäquat sind.

UNO-Sanktionen sind grundsätzlich rechtlich anwendungsfähig und legal, sofern sie vom Sicherheitsrat ausgesprochen wurden. Sie sind gegen internationale Rechtsverstöße gerichtet und dienen der Wiederherstellung des Friedens und der internationalen Sicherheit. Damit sie aber in hohem Maße effektiv und gleichzeitig anwendbar werden können, müssen bestimmte Bedingungen ihrer Anwendung vorher beachtet werden. Sanktionen müssen als relativ harte Mittel gelten. Es sind vielfältige Anwendungsbedingungen (z.B. wirtschaftliche Lage, Notwendigkeit von Nahrungsmittelimporten) und ebenso viele Möglichkeiten der Anwendung (verschiedene Sanktionsformen) gegeben. Die Sanktionen müssen auf die Situation abgestimmt werden, damit sie verhältnismäßig und in legitimer Weise zum politischen Ziel stehend angewendet werden.

### **2.1.1 Rechtliche Anwendungsbedingungen:**

#### **Beschränkung der Sanktionen durch Völkerrechtliche Regeln, Menschenrechte und UNO-Charta**

UNO-Sanktionen sind Zwangsmaßnahmen, die im Falle von schwerwiegenden Verstößen gegen das Völkerrecht verhängt werden; sie sind aber in der Reaktion auf diese Maßnahmen anzupassen, denn sie können bei einem wichtigen internationalen Konflikt bzw. bei entsprechend harter Konzeptionierung schwerwiegende Konsequenzen für die Bevölkerung eines Landes haben. Sie sind zwar als Maßnahmen des UNO-Sicherheitsrates nach Kapitel VII der Charta legitime Maßnahmen der internationalen Friedenssicherung. Das heißt allerdings nicht, daß sie durch diese

hervorragende Stellung im System der Friedenssicherung außerhalb des Rahmens des geltenden Völkerrechts stehen. Bei der Analyse rechtlicher Bedingungen für die Anwendung von Sanktionen ist es deshalb wichtig, festzustellen, ob und welche Restriktionen bei der Planung und Durchführung von Sanktionen zu beachten sind.

Damit müßte festgehalten werden, welches Maß der Verrechtlichung im System der Friedenssicherung in bezug auf Sanktionen erreichbar ist. Hier findet man aber noch ein weitgehend unbeschriebenes Feld im Bereich des internationalen Rechts (bzw. Völkerrechts) vor. Im Rahmen dieser politikwissenschaftlichen Dissertation kann es - obwohl es sich im Ansatz auch um eine interdisziplinäre Arbeit handelt - nur darum gehen, die für die internationale Politik wichtigsten Regelungen zu berücksichtigen.<sup>76</sup>

Auf der Ebene der internationalen Politik (bzw. internationalen Organisationen wie der UNO) wird durch die Bestimmung von (Minimal-) Standards rechtmäßigen Verhaltens der Einsatz politischer Mittel zur Erreichung eines bestimmten Ziels (Ermöglichung) Regeln unterworfen, d.h. reguliert (Regulation) und eingeschränkt (Restriktion). Für die Funktion des Völkerrechts folgt m. E. daraus, daß im Bereich der internationalen Sicherheit zunächst einmal bestimmt werden müßte, worin die Möglichkeiten, Regulatorien und Restriktionen bestehen.

Zunächst ist - wie gesagt - die Einsicht festzuhalten, daß Sanktionen, insbesondere wirtschaftliche, als Instrument internationaler Politik und auch der Friedenssicherung im Rahmen der UNO, zu sogenannten unerwünschten Nebenwirkungen auf die Bevölkerung eines (negativ) sanktionierten Staates führen und in Konflikt mit völkerrechtlichen Normen treten können.<sup>77</sup> Daraus ist insbesondere abzuleiten, daß vor allem auf die Restriktionen im Völkerrecht und in der UNO-Charta in bezug auf die Sanktionen zu achten ist, sollen nicht durch die Konfliktregulatorien "ökonomische Gewalt" und neue Konflikte entstehen.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> Dies ist umso schwieriger, weil sich die Friedensforschung noch nicht eingehend mit den Möglichkeiten der Verrechtlichung von friedenspolitisch gebotenen Regeln und dem Verhältnis von Friedensforschung und Völkerrecht beschäftigt hat. Ausnahmen aus neuerer Zeit bilden Albrecht 1996 und Feldmann 1991 und Lutz 1991. Zur empirischen Erforschung und praktischen Ausgestaltung einer solchen Strategie vgl. insb. Ferencz 1983 und 1985. Zum politischen Rahmen und Problematiken der Souveränität sowie praktischer Ausgestaltung von Völkerrecht und Friedenssicherung siehe: Kühne 1993b, 17-100, insb. 26ff. Mit einer Strategie des Friedens durch Völkerrecht aus friedentheoretischer Sicht hat sich Czempiel (1986, 64-82) befasst. Czempiel (ebenda) gibt zu Bedenken, daß solche Mittel wie Recht auf die Interaktion zwischen Staaten, nicht auf die Ursachen von Konflikten und Krieg einwirken. Die Interaktionen sind: "Folgen, die aus dem Zusammentreffen zahlreicher Prozesse und Bedingungen bei den einzelnen Akteuren und im System entstehen. Daraus ergibt sich, daß eine Friedensstrategie, die unvermittelt und ausschließlich bei der Interaktion ansetzt, relativ wenig Erfolgsaussichten besitzt. Sie versucht, das Ergebnis zu kurieren, geht aber an seinen Entstehungsursachen vorbei." (Czempiel 1986, 64). Dies gilt aber m.E. nur für das Recht selbst und nicht für die aus ihm folgenden Exekutivmaßnahmen. Sanktionen sind m.E. sehr wohl in der Lage, Konfliktursachen, wie z.B. unkontrollierten Waffenhandel oder die überproportionale Ausweitung der Macht einer illegitimen Elite innerhalb eines Staates durch Abschneidung von Ressourcen für den Machterhalt oder durch Waffen- oder verwandte Embargos, einzuschränken.

<sup>77</sup> Vgl. dazu insb. Gasser 1997, Köchler 1994, Reisman 1995.

<sup>78</sup> Zur Erforschung des Sanktionsdilemmas (u.B.B. insb. der humanitären Aspekte) siehe beispielhaft die Studie von Braunmühl/Kulesa 1995 für das Department of Humanitarian Affairs der UNO.

Wenn nach den Beschränkungen des Völkerrechts gegenüber der internationalen Politik in Form der Verhängung von Sanktionen gefragt wird, ist zunächst der Charakter des Völkerrechts zu bestimmen. Völkerrecht ist nicht nur eine abstrakte, in sich geschlossene Rechtsordnung, wo gesetzte Normen einer "rechtspraktischen" Bewertung unterzogen werden. Das Völkerrecht ist auch abhängig von dem politischen Willen und der Auslegung des Rechts durch Staaten bzw. Regierungen in ihrer politischen Praxis. Völkerrecht ist - in der Verhängung von Sanktionen außerhalb des UNO-Rahmens - in der konkreten Praxis immer noch in weiten Teilen ein Gewohnheitsrecht<sup>79</sup> und auch ein politisches Recht; es unterliegt somit auch der einzelstaatlichen und internationalen Interpretation und der Völkerrechtspraxis. Doeker (1990, 29) stellte außerdem einen politischen Charakter des Völkerrechts, insbesondere für das Friedensvölkerrecht, fest.<sup>80</sup>

Die Perspektive der demokratischen Kontrolle und Verregelung von Machtausübung auf der Ebene der UNO in Form von Sanktionen muß durch eine Bestandsaufnahme unter dem Gesichtspunkt der Möglichkeiten der Begrenzung von Machtmitteln auf das für die Friedenssicherung notwendige Maß eingegrenzt werden. Politischer und rechtlicher Rahmen und ethische und rechtliche Grenzen von Sanktionen im Völkerrecht sollen dargestellt werden. Die allgemeinen völkerrechtlichen Regeln haben auch Geltung, wenn von UNO-Mitgliedstaaten Sanktionen in Ergänzung zu bindenden Sanktionsbeschlüssen des Sicherheitsrates ergriffen werden; d.h., in einigen Fällen können sich die Sanktionen von einzelnen Staaten auch an den generellen Zielen der UNO, d.h. primär der Generalversammlung und des Sicherheitsrates orientieren und noch darüber hinaus gehen. Dies war der Fall z.B. im internationalen Kampf gegen das Apartheidsystem in Südafrika, als einzelne Staaten über die Empfehlungen des UN-Sicherheitsrats teilweise hinausgingen.

Der Rahmen der Diskussion über die Sanktionen im Völkerrecht ist weit gesteckt. Zum einen wird diskutiert, in welchen Fällen wirtschaftliche Sanktionen überhaupt legitim und legal sind. Zum anderen - und dies ist auch für UNO-Sanktionen von entscheidender Bedeutung - wird die weitergehende rechtspraktische Frage aufgeworfen. Sie thematisiert, ab welcher Einwirkungsintensität wirtschaftlicher Sanktionen sie rechtlich und ethisch nicht mehr zu rechtfertigen sind und dem Völkerrecht widersprechen. Aus den Erfahrungen mit den Sanktionen in den 1990er Jahren, wurde die Frage nach den Menschenrechten und den Rechtsmaßstäben immer lauter gestellt. Insbesondere der Fall des Irak nach dem Zweiten Golfkrieg, wo ein Leiden der gesamten Bevölkerung unter dem Embargo, mit akuter Lebensmittel- und Medikamenten-Unterversorgung, festzustellen war und es dadurch zu Todesfällen und sogar zu einem überdurchschnittlich hohen

<sup>79</sup> Vgl. z.B. Schröder 1991, 1020.

<sup>80</sup> Hier können nicht ausführliche Analysen zum Charakter des Völkerrechts folgen, dazu ist die völkerrechtliche Standardliteratur zu umfangreich und die dort vertretenen Auffassungen zu divergent. Hier soll nur festgehalten werden, daß die Prägung des Völkerrechts in diesem Fall (bei der Regelung von Sanktionen) zu einem großen Teil durch die Praxis der multilateralen und einzelstaatlichen Anwendung erfolgt, die sich nicht an starre völkerrechtliche Regelungen hält. Dennoch gilt es die Regelungen des allgemeinen Völkerrechts und der UNO-Charta zu beachten, denn es erfolgt dabei eine Vorzeichnung des normativen und politischen Regelungsrahmens innerhalb dessen sich Staaten normalerweise bewegen oder bewegen sollen.

Kindersterben kam, bildet ein starken Anlaß für diese Diskussionen.<sup>81</sup> (Vgl. auch dazu das Irak-Kapitel in dieser Arbeit.)

Von einer Beschränkung von UNO-Sanktionen nach Kap. VII, wenn sie vom Sicherheitsrat verbindlich ausgesprochen wurden, wird im allgemeinen zwar nicht ausgegangen, denn es gilt nach der Charta als vorrangiges Ziel den Weltfrieden und die internationale Sicherheit wiederherzustellen.<sup>82</sup> Jedoch sollte dies nicht im Widerspruch zu den anderen Zielen der Charta der Vereinten Nationen, zu den Menschenrechten und zu allgemeinen völkerrechtlichen Gewohnheitsregeln, geschehen, denn sonst sind einer rechtlichen Willkür bei der Verhängung und Durchführung solcher Zwangsmaßnahmen Tür und Tor geöffnet. Dennoch soll das Problem der Anwendung, der Geltung und der Bedeutung internationalen Rechts (auch z.B. im Falle von Sanktionen regionaler Organisationen oder Sanktionsempfehlungen) eher als ein politisches Problem angesehen werden, das es zu regeln gilt.

Restriktionen einzelstaatlicher oder regionaler Sanktionen gelten in großem Maß zwar nicht für den Sicherheitsrat der UNO, wenn die Bedingungen nach Kap. VII eingetreten sind, nach denen Sanktionen verhängt werden dürfen und der Sicherheitsrat diese auf dieser Grundlage empfiehlt oder verbindlich ausspricht. Trotzdem dürfen einfache völkerrechtliche Regeln, die für Sanktionen einzelstaatlicher und regionaler Art anwendbar sind, nicht vergessen werden, denn in diesen Regeln könnten sich die Argumente und Maßstäbe finden, die für die generelle Prägung von internationalem Recht und die Praxis der (vermutlich zunehmenden) Anwendung von Zwangsmaßnahmen, entscheidende Hilfen geben könnten.

Bei der Untersuchung von Sanktionen müssen zunächst deren Legalitätsbedingungen im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts und insbesondere in der UNO-Charta geprüft werden. Hierzu muß die Literatur zusammengefasst werden, die sich Wirtschaftssanktionen oder, allgemeiner gesagt, wirtschaftlichen Zwangsmitteln widmet. (Es wird in diesem Zusammenhang auch von ökonomischer Stärke oder Gewalt (economic force) gesprochen.) Im folgenden soll nun untersucht werden, welche Ansichten über jene Bestimmungen des Völkerrechts, die Sanktionen begrenzen könnten, existieren.

### **A) Die Gebote der Nicht-Anwendung von Gewalt und der Nicht-Einmischung**

Die beiden Gebote, die für eine Beschränkung der Sanktionspraxis infrage kommen, sind das der Nicht-Anwendung von Gewalt und der Nicht-Einmischung. Art. 2, Abs. 4 der UN-Charta<sup>83</sup> kann auch als internationales Gewohnheitsrecht angesehen werden, aber nur, wenn das Verbot der

<sup>81</sup> Vgl. dazu insb. Gasser 1997, Köchler 1994 und Reisman 1995 und im Fall des Irak Simons 1997.

<sup>82</sup> Eine besondere Begründung für den Vorrang der UNO-Charta besteht durch Art. 103, in dem es heißt: "Widersprechen sich die Verpflichtungen von Mitgliedern der Vereinten Nationen aus dieser Charta und ihre Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften, so haben die Verpflichtungen aus dieser Charta Vorrang."

<sup>83</sup> Der Text der Charta lautet hier: "Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt."

Drohung mit oder die Anwendung von Gewalt ausschließlich auf militärische Gewalt bezogen wird. Diese Sichtweise ist in der Vergangenheit und bei der Gründung der Vereinten Nationen durch Sprecher von Entwicklungsländern bestritten worden. Jedoch wird bei der historischen Auslegung der UNO-Charta öfter darauf verwiesen, daß ein brasilianischer Ergänzungsvorschlag, bei der Gründung der Vereinten Nationen in San Francisco, nach den Worten "refrain from the ... threat or use of force" noch einzufügen "and from the threat or use of economic measures in any way inconsistent..." mit 26 zu zwei Stimmen abgelehnt wurde.<sup>84</sup> Auch andere Versuche innerhalb von UNO-Konferenzen oder innerhalb der UNO-Agressions-Definition, ökonomische Druckmittel als Gewalt zu deklarieren, scheiterten. Die Diskussion um Beschränkungen von wirtschaftlichen Zwangsmitteln hat sich zunehmend in die Debatte um das Nicht-Interventionsgebot bzw. Nicht-Einmischungsgebot verlagert.<sup>85</sup>

Art. 2, Abs.7 der UN-Charta<sup>86</sup> verbietet eher eine Intervention der UNO nicht jedoch eine Intervention der verschiedenen Mitgliedstaaten. Aber das Verbot solcher Handlungen (der Intervention) von Mitgliedstaaten ist durch den gesamten Kontext der Charta gegeben.<sup>87</sup> Dafür findet sich ein klarer Hinweis (eines solchen Ansatzes) in der "Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Co-operation Among States in accordance with the Charter of the United Nations" ( Resolution 2625 (XXV) vom 24.10.1970). Durch den Kontext des entsprechenden Kapitels dieser Resolution über das Verbot des Gebrauches von Gewalt wird klar, daß das Verbot hauptsächlich auf den Gebrauch von militärischer Gewalt bezogen ist.<sup>88</sup> Das Kapitel

<sup>84</sup> Vgl. Seidl-Hohenveldern 1984-85, 10, der als Quelle nennt: United Nations Conference on International Organization 1945. Vol. 6, 335 und 559. Siehe auch Kuyper 1990, 149f, der (auf Seite 150) angibt: Virally, M. 1985, in: Cot/Pellet, La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article (Paris/ Bruxelles), 120. Auch Farer (1985, 410) meint, daß von der Geschichte der Charta her argumentiert werden kann, daß mit "Gewalt" militärische Gewalt gemeint war. Demgegenüber gibt Neuss (1989, 49) an, daß eine Stellungnahme des US-Delegierten zu der Ablehnung dieses Antrags zeigen könnte, daß die Ablehnung "gerade zugunsten einer möglichst großen Bandbreite des Gewaltbegriffs erfolgte." Dies entspricht aber wohl nicht einer historischen Auslegung, denn Lindemeyer (1975, 141) betont in diesem Zusammenhang: "Aus der Tatsache, daß dennoch das Wort 'Gewalt' in Art. 2 (4) nicht durch 'bewaffnete', 'militärische' oder andere Zusätze ergänzt wurde, kann man nicht den Schluß ziehen, daß die Konferenz bereits von einem weiten Gewaltverbot ausgegangen und der brasilianische Antrag nur deshalb als überflüssig zurückgewiesen worden sei. Nach allgemeinem Sprachgebrauch in der Staatenpraxis vor 1945 wurde der Gewaltbegriff im militärischen Sinne verwendet. Die Gründer der Vereinten Nationen, die vor allem den noch tobenden Weltkrieg im Auge hatten, verstanden den Ausdruck 'Gewalt' in erster Linie als Synonym für Krieg im materiellen Sinne."

<sup>85</sup> Vgl. Seidl-Hohenveldern 1984-85, 10f.

<sup>86</sup> Der entsprechende Absatz lautet: "Nothing in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII."

<sup>87</sup> Das Interventionsverbot kann abgeleitet werden aus der Ungleichheit der Macht von Staaten. Weil im Völkerrechtssystem von einer Identität von Normsetzern und Normadressaten ausgegangen wird, würde sich eine übergroße strukturelle Asymmetrie bei der Durchsetzung von völkerrechtliche Normen zugunsten von mächtigen Staaten ergeben bzw. verstärken. Das Interventionsverbot diene, historisch gesehen, meist dem Schutz des schwächeren vor dem stärkeren Staat vor zu starker Einmischung (Neuhold 1984, 36f).

<sup>88</sup> Vgl. auch Paschos 1974, 19f und: Ausweitung des Gebots der Nicht-Intervention auch auf andere Interventionsmittel (speziell in der sozialistischen Völkerrechtslehre) bei Paschos 1974, 20f. Pauer (1985, 7) meint in diesem Zusammenhang: "In der modernen Völkerrechtslehre wird ... zunehmend ein erweiterter Interventionsbegriff vertreten, der über die Androhung und Anwendung von militärischer Gewalt hinaus weitere Formen zwischenstaatlicher Druckausübung, namentlich auch wirtschaftliche und politische Pressionen, erfassen soll." Ebenso argumentiert

über Intervention (bzw. Einmischung) sagt aus, daß kein Staat den Gebrauch von wirtschaftlichen, politischen oder anderen Mitteln fördern darf, die auf einen anderen Staat Zwang ausüben, um von ihm die Unterordnung in der Ausübung seiner souveränen Rechte zu erreichen oder sich in irgendeiner Weise Vorteile von ihm zu sichern. Das heißt die Einschränkung bzw. die Unterordnung bei souveränen Rechten als Ziel der Intervention verboten ist. Die UN-Praxis verbietet deswegen nur sehr gravierende Formen der Benutzung von ökonomischer Stärke (economic force).<sup>89</sup>

### **B) Beschränkung der Sanktionen durch die UNO-Charta und allgemeines humanitäres, internationales Recht?**

Das Interventionsverbot gilt zwar theoretisch auch für die UNO, jedoch nicht, wenn der Sicherheitsrat Zwangsmaßnahmen nach Kap. VII der Charta ergreift.<sup>90</sup> Dabei ist anzumerken, daß unter einigen Analytikern der UNO-Charta (insb. Kelsen) Schwierigkeiten bestehen, die ökonomischen Maßnahmen nach Art. (39 und) 41 als wirkliche Sanktionen anzusehen, weil dort kein klar definiertes Delikt genannt wird, auf dessen Basis die Sanktionen angewendet werden.<sup>91</sup> Verglichen mit einem strikten, schrittweisen Vorgehen in der sicherheitspolitischen Diplomatie, wie sie die Dumberton-Oaks-Vorschläge für die Charta noch vorsahen<sup>92</sup>, mit Sanktionen am Ende einer Reihe von Maßnahmen, erscheinen die Maßnahmen, festgesetzt durch das Kapitel VII der UN-Charta, als "rein politische Maßnahmen, die vom Sicherheitsrat nach eigenem Ermessen benutzt werden" für den Zweck, den Weltfrieden zu wahren oder wiederherzustellen.<sup>93</sup> Mit der Sicht-

---

Berstermann (1991, 40), der aber später noch zusätzlich feststellt: "Da Art. 2.Abs. 4 der UN-Charta sämtliche Formen der Gewaltanwendung untersagt, erscheint es zweifelhaft, inwieweit das Einmischungsverbot neben dem Gewaltverbot noch eine eigenständige Bedeutung besitzt, bzw. inwieweit es eventuell darin aufgegangen ist." (Berstermann 1991, 45). Dies macht m.E. die argumentative Verwirrung komplett, denn entweder ist das eine Prinzip dem anderen einheitlich unterstellt, dann ergibt sich wissenschaftliche Widerspruchsfreiheit im Sinne eines Paradigmas oder es handelt sich um einen typischen völkerrechtlichen Meinungsstreit, der aber nur politisch-normativ und im Rahmen einer internationalen praktischen Rechtsauslegung und -entwicklung aufzulösen ist, dann bringt die Normensetzung im Laufe dieser Entwicklung eine eindeutige Definition. M.E. ist das Gewaltverbot als höherrangig einzustufen und das Nicht-Einmischungsgebot rechtlich, historisch und politisch überholt. Nur sehr schwerwiegende politische und wirtschaftliche Interventionen sind als Gewalt anzusehen. Vgl. dazu ähnlich im folgenden Seidl-Hohenveldern 1984-85, 11f.

<sup>89</sup> Vgl. Seidl-Hohenveldern 1984-85, 11f. Vgl. dazu die Definition der wirtschaftlichen Intervention von Paschos (1974, 82): "Wirtschaftliche Intervention ist die mit wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen erfolgende nichtkriegerische Einwirkung eines interventionsfähigen Völkerrechtssubjekts auf die Angelegenheiten eines anderen interventionsfähigen Völkerrechtssubjekts, wenn sie gegen völkervertragsrechtliche Normen verstösst oder den Verlust der Entscheidungsfreiheit des betroffenen Staates verursacht oder den Betroffenen zu einer Verletzung des Völkerrechts anstiften soll oder subversiven Charakter hat oder sich in einer wegen ihrer Auffälligkeit im konkreten Fall dem Völkerrecht widersprechenden Form äussert."

<sup>90</sup> Vgl. Art. 2, Abs. 7 der UNO-Charta. Dort heißt es: "Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden; die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII wird durch diesen Grundsatz nicht berührt." Im Englischen heißt es: "Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement under Chapter VII."

<sup>91</sup> Vgl. Kuyper 1990, 146.

<sup>92</sup> Vgl. bei Kuyper 1990, 146f.

<sup>93</sup> Kuyper 1990, 147 gibt hier als Nachweis an: Kelsen 1946, 519 und Kelsen 1950, 732-736.



weise (vgl. Kuyper 1990, 147), daß die Maßnahmen in Kap. VII eigentlich Interventionen und eine gewaltsame Einmischung in innere Angelegenheiten darstellen, gelangt er zu dem naheliegenden Schluß, daß sie Sanktionen sein müßten, weil eine solche Einmischung im Völkerrecht nur in bezug auf eine Antwort auf eine Verletzung des internationalen Rechts erlaubt ist. Der Sicherheitsrat erfüllt eine zweifache Funktion: die der Anwendung und zur gleichen Zeit die der Definition (und Verfeinerung) von Normen, wie Polizisten und Richter auf nationaler Ebene. Es kann deswegen gesagt werden, daß Sanktionen, wenn sie durch den Sicherheitsrat angewandt werden, quasi natürlicherweise legal sind. Trotzdem können rechtliche Einschränkungen und Möglichkeiten von Sanktionen nach internationalem Recht in die Analyse einbezogen werden, einmal beim humanitären (Kriegs-) Völkerrecht und zum anderen beim Interventionsverbot, verbunden mit der Anwendung ökonomischen Drucks. Dies soll im folgenden konkretisiert werden.

Das internationale humanitäre Recht ist in bezug auf den Kriegsfall im Punkt der Anwendung von Wirtschaftssanktionen nicht direkt auf sie bezogen. Es ist zudem meist auf die Fälle bezogen, in denen es vorrangig um einen bewaffneten Konflikt geht. (Dies könnte z.B. eingeschränkt für den Fall des Irak gelten.) Es ist primär darauf gerichtet, die Zivilbevölkerung gegen negative Auswirkungen von Kriegen zu schützen. Die Vierte Genfer Konvention (von 1949 über den Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten) und die zwei Zusätzlichen Protokolle von 1977 beinhalten eine Reihe von relevanten Bestimmungen in dieser Hinsicht, insbesondere:

- Zivilisten in den Händen des Gegners darf nicht der Zugang zu ihren Subsistenzmitteln verwehrt werden. Aushungerung der Zivilbevölkerung ist als Methode der Kriegsführung verboten.
- Zivilisten in den Händen des Gegners haben Anspruch auf medizinische Versorgung und Aufmerksamkeit gegenüber ihrem Zustand.
- Die Beförderung und Verteilung von Hilfsgütern ist zu erlauben und zu vereinfachen. Medizinische und religiöse Güter sind an alle Zivilisten zu geben. Wichtige Lebensmittel, Kleidung und Stärkungsmittel für Kinder unter 15 Jahren, schwangere Mütter und Mütter mit Kleinkindern werden hierin besonders genannt.

Diese Regeln können insgesamt z.B. dann Anwendung finden, wenn mit militärischen Maßnahmen, wie im Fall des Irak, eine Seeblockade durchgeführt wird.<sup>94</sup>

Im allgemeinen bricht aber das Charta-Recht der UNO (nach Art. 103 der Charta), wenn der Sicherheitsrat Sanktionen nach Kap. VII ergreift, das allgemeine völkerrechtliche Gewohnheitsrecht und andere völkerrechtliche Verträge. Das heißt, daß das Völkerrecht - mit Ausnahme der in der Charta als Ziel der Vereinten Nationen anerkannten Verwirklichung von Menschenrechten (und darin enthalten zum Teil mit Ausnahme des internationalen humanitären Rechts) die Sanktionen des Sicherheitsrates, auf Basis der UNO-Charta, allgemein nicht beschränken kann. Aber gleichzeitig muß deutlich gemacht werden, wo die Grenzen zwischen der Legalität und Ille-

---

<sup>94</sup> Vgl. insb. Gasser 1997, 884.

galität beim Ergreifen von Sanktionen, die von UNO-Mitgliedstaaten im Sinne der Charta ohne Beschluß des Sicherheitsrat durchgeführt werden, liegen.<sup>95</sup>

### C) Das Verhältnismäßigkeitsprinzip

Kuyper (1990, 151) führt das Argument von Bockslaff<sup>96</sup> an, daß eine Illegalität von ökonomischen Maßnahmen als ein Kriterium für "ökonomische Intervention" benutzt werden sollte, wenn Angelegenheiten der inneren Jurisdiktion von Staaten betroffen werden. Am Schluß der Analyse (dieses Ansatzes) führt dies zu einer Prüfung der Verhältnismäßigkeit<sup>97</sup> (proportionality) zwischen den ökonomischen Maßnahmen, die ergriffen werden, um Druck auszuüben, und den Zielen, die von dem intervenierenden Staat anvisiert werden. Zugleich wird die Verhältnismäßigkeit zwischen den ökonomischen Maßnahmen und der rechtlichen Situation geprüft, für die der Zielstaat der Sanktionen Schutz verlangt. Eine ökonomische Maßnahme stellt dann eine Intervention dar, wenn sie die Verhältnismäßigkeit nicht berücksichtigt.<sup>98</sup>

Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit ist jedoch im Einzelfall sehr schwierig und schließt verschiedene Kriterien auf verschiedenen Ebenen ein. Im Rahmen einer Analyse über das Interventionsverbot haben bisher nur wenige Autoren sich diesem Problem gewidmet. Systematisch setzt sich z.B. Bockslaff (1987, 134-149) mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip als "Regel zum Ausgleich konkurrierender Souveränitätsansprüche" auseinander. Nach seiner Darstellung haben sich in der Literatur über die Reichweite des Interventionsverbotes verschiedene Autoren bemüht, einen Katalog von Tatbestandsmerkmalen (für Intervention) zu erstellen und darin auf das

<sup>95</sup> Es gibt noch eine Reihe weiterer Bestimmungen, die den Mißbrauch von ökonomischer Stärke/ Gewalt einschränken. Eine eindrucksvolle Zahl von UNO-Generalversammlungsresolutionen und UNCTAD-Resolutionen bezeichnen ökonomischen Zwang als Maßnahme von Druck und Intervention. Durch ihren nicht-bindenden Charakter sind diese Resolutionen als sogenanntes "soft law" anzusehen. Vgl. Voitovich 1992, 31. Auch wenn ihr Einfluß auf die Politik der Großmächte im SR im Zweifelsfall eher gering sein dürfte, so sind sie m.E. ein "weltgesellschaftliches" Korrektiv und drücken die Rechtsmeinung der Mehrheit der Staaten bzw. Mitglieder der UNO aus. Dies hat jedoch keine unmittelbare rechtliche Konsequenz, die sich auch politisch in Form eines Beschlusses zur generellen humanitären Beschränkung von Sanktionen durchsetzt. - Alle Versuche der Definition von "ökonomischer Aggression" sind fehlgeschlagen. Vgl. Voitovich 1992, 33. Ökonomische Aggression schließt - nach Voitovich (1992, 36) - unter anderem ein: eine große ökonomische Blockade mit destruktiven Konsequenzen für den Zielstaat (bzw. für die dort lebenden Menschen, Rogalski), einen großangelegten Boykott (mit ebensolchen Effekten, Rogalski) oder eine gewaltsame Ausbeutung eines besetzten Territoriums. Legale ökonomische Zwangsmaßnahmen können in zwei Typen eingeteilt werden: 1. internationale rechtliche Sanktionen als eine legitime individuelle Gegenmaßnahme oder eine kollektive Erwidmung und 2. ein ungerechter, nachteiliger, unrechtmäßiger Mißbrauch ökonomischer Stärke, der trotz der Benachteiligung und der Schädigung anderer Staaten nicht durch das internationale Recht verboten wird. Es sei evident, daß das existierende internationale Recht nicht indifferent sei in dem Wesen, wie ökonomische Stärke in den internationalen Beziehungen angewandt wird, obwohl in manchen Punkten das internationale Recht in dieser Frage noch sehr zu wünschen übrig läßt. Vgl. Voitovich 1992, 36.

<sup>96</sup> Vgl. Bockslaff 1987, 119f, der als Zwischenergebnis seiner Arbeit schreibt: "Wirtschaftlicher Druck auf die eigenen Angelegenheiten eines Staates wird ... dann zu unzulässigem Zwang und damit zur Intervention, wenn erstens der betroffene Staat in seiner Staatlichkeit eingeschränkt wird und zweitens - unabhängig davon, ob der Erfolg bereits eingetreten ist - das Ziel der Maßnahme auf die Beeinträchtigung des Kerns der Staatlichkeit gerichtet ist oder mit der Druckausübung ein sonstiger vom Völkerrecht mißbilligter Erfolg angestrebt wird."

<sup>97</sup> Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist eine Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips. Eine nähere ausführliche Definition ist in Anmerkung..... in der Einleitung enthalten. Zum Verständnis des Gebots der Verhältnismäßigkeit im Völkerrecht und der völkerrechtlichen Literatur zu ökonomischen Zwangsmitteln vgl. folgenden Text.

<sup>98</sup> Vgl. auch eine sehr kritische Darstellung bei Voitovich 1992.

Verhältnismäßigkeitsprinzip verwiesen. Dieses umfaßt dort die Forderung nach einer Verwendung einer Relation zwischen dem eingesetzten Mittel und dem angestrebten Zweck bzw. die Forderung nach einer sachlichen "Konnexität"<sup>99</sup> zwischen dem eingesetzten wirtschaftlichen Druckmittel und dem beabsichtigten politischen Erfolg. In diesen Katalogen ist aber keine Darlegung der Verbindung zwischen dem Verhältnismäßigkeitsprinzip und der Grenze des Interventionsverbotes erfolgt.<sup>100</sup>

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist ein Bestandteil vieler nationaler Rechtsordnungen. Es ist als ein den Handlungsspielraum eingrenzendes Rechtsprinzip im Völkerrecht anerkannt. Es findet seine Verankerung als allgemeines Rechtsprinzip im Art. 38 Abs. 1 c des IGH-Statuts.<sup>101</sup> Ursprünglich wurde es in seiner begrenzenden Funktion im Rahmen einer Repressalie (einer Form der wirtschaftlichen Gegenmaßnahme) und bei Maßnahmen der Selbstverteidigung oder der Selbsthilfe angewandt.<sup>102</sup>

Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit ist als ein allgemeines rechtsstaatliches Prinzip anzusehen, dessen Bedeutung auch im internationalen Recht größer sein dürfte, als hier sichtbar. Nach Meinung von Bockslaff (1987, 141f) ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip als allgemeines Prinzip des Rechts im Sinne von Art. 38 Abs. 1 c IGH-Statut auch auf das Interventionsverbot anzuwenden bzw. anwendbar. Bei der Festlegung der Grenze der zulässigen Druckausübung sind sowohl die, durch die Existenz einer völkerrechtlichen Regelung gezogene Grenze des Bereichs der eigenen Angelegenheiten als auch die mehr dem Verfahren gewidmete Einzelfallgerechtigkeit zu beachten.

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip dürfte als allgemein-logische Kategorie in der Konzipierung und Durchführung staatlicher Maßnahmen nach außen immer vorhanden sein, als ein Denkmuster, das den Interessenausgleich miteinbezieht. So bezeichnet Bockslaff das Verhältnismäßigkeitsprinzip

<sup>99</sup> Bockslaff leitet dies wohl vom lateinischen "Konnex" ab, was "Zusammenhang" oder "Verbindung" meint. Das Wort "Konnexität" konnte ich aber weder im Duden noch in Fremdwörterbüchern finden.

<sup>100</sup> Vgl. Bockslaff 1987, 134.

<sup>101</sup> In Art. 38 heißt es: " 1. Der Gerichtshof, dessen Aufgabe es ist, die ihm unterbreiteten Streitigkeiten nach dem Völkerrecht zu entscheiden, wendet an a) internationale Übereinkünfte allgemeiner oder besonderer Natur, in denen von den streitenden Staaten ausdrücklich anerkannte Regeln festgelegt sind; b) das internationale Gewohnheitsrecht als Ausdruck einer allgemeinen, als Recht anerkannten Übung; c) *die von den Kulturvölkern anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze*; d) vorbehaltlich des Artikels 59 richterliche Entscheidungen und die Lehrmeinung der fähigsten **Völkerrechtler** der verschiedenen Nationen als Hilfsmittel zur Feststellung von Rechtsnormen. ... " Im Englischen ist der Wortlaut etwas anders (siehe Hervorhebungen): 1. The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply: a. international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by contesting states; b. international custom, as evidence of a general practice accepted as law; c. *the general principles of law recognized by civilized nations*; d. subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most qualified **publicists** of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law. ... " (Alle Hervorhebungen Rogalski).

<sup>102</sup> Vgl. Bockslaff 1987, 135. Vgl. auch die Literaturhinweise bei Bockslaff dazu (ebenda, Anmerkung 190).

“als eine an der Gerechtigkeit orientierte(n) materielle(n) Ausgleichsnorm, die sowohl auf die Aktion als auch auf die Reaktion der betroffenen Staaten einen mäßigenden Einfluß ausübt und die Berechtigung der jeweiligen Handlungsansprüche zueinander in Beziehung setzt.”<sup>103</sup>

Dabei erscheint es besonders schwierig, die Wertigkeit der jeweiligen Maßstäbe zu bestimmen bzw. festzustellen, wie der jeweilige Maßstab angelegt werden kann. Dennoch lassen sich Kriterien für die Ausfüllung des Verhältnismäßigkeitsmaßstabes entwickeln, die im folgenden näher erläutert werden sollen.

Erstes Kriterium ist das schon erwähnte Prinzip der “Konnexität”, d.h. der “sachlichen Verbundenheit zwischen dem erlittenen Akt und der daraufhin erfolgenden Reaktion” (Bockslaff 1987, 143). Als zweites Kriterium muß eine Betroffenheit des handelnden Staates von der vollzogenen oder angestrebten Politikänderung vorhanden sein. Damit soll verhindert werden, daß ein Staat mit einer eigenen Maßnahme eine politische Zielsetzung in einem anderen Land zu beeinflussen versucht, obwohl er durch keine inhaltliche Verbindung zu einer eigenen Problemstellung betroffen ist. Diese Betroffenheit ist aber gegeben, wenn a) der handelnde Staat eine Änderung (des Sanktionierten) gegenüber sich selbst fordert oder b) wenn es sich bei dem angestrebten politischen Verhalten um eine Maßnahme von allgemeinem Interesse handelt, die Maßnahme also erga-omnes-Charakter hat.<sup>104</sup> Bockslaff erklärt dies auch ausführlich, indem er schreibt: “Bezeichnet werden damit insbesondere im Zusammenhang mit dem Recht zur Ausübung einer Repressalie solche Normen, deren Verletzung auch Dritte berechtigt, gegen den Verletzer der Norm im Wege der Repressalie vorzugehen.”<sup>105</sup> Die Anerkennung des erga-omnes-Charakters einzelner völkerrechtlicher Normen erfolgt in der Erkenntnis, daß es eine Reihe von völkerrechtlichen Normen gibt, deren Verletzung "The Concern of all States" (Formulierung entlehnt aus einem Urteil des Internationalen Gerichtshofs, Rogalski) sei. Wie die völkerrechtliche Praxis der jüngsten Zeit zeigt, gehören zu diesen Normen nicht nur das Verbot der Aggression, des Genozids und die grundlegenden Rechte der menschlichen Person, einschließlich des Schutzes vor Sklaverei und rassistischer Diskriminierung. Das Recht zum Ergreifen von Repressalien durch Dritte wurde auch in Anspruch genommen bei dem grundlegenden Verstoß gegen das Diplomatenrecht anlässlich der Geiselnahme in Teheran<sup>106</sup>, der Ausrufung des Kriegsrechts in Polen Ende 1981 und bei den im Falklandkonflikt gegen Argentinien verhängten Wirtschaftsbeschränkungen. ...”<sup>107</sup>

Bei den weiteren Kriterien zur Festlegung der Verhältnismäßigkeit handelt es sich quasi um Adä-quanzkriterien: Zum einen soll festgelegt werden, “ob das eingesetzte Mittel in seiner konkreten Einwirkungsintensität auf den betroffenen Staat adäquat ist zu der Bedeutung, die die Erreichung des Ziels für den handelnden Staat hat. ... Sie darf aber nicht über die der Bedeutung des angestrebten Erfolges angemessene Intensität hin-

<sup>103</sup> Bockslaff 1987, 143. Zur Kritik des Prinzips der Verhältnismäßigkeit als allgemeines völkerrechtliches Prinzip vgl. Dicke 1978, 181. Noch abwehrender ist Dicke allerdings beim Prinzip der “Sozialadäquanz”, vgl. Dicke 1978, 179ff.

<sup>104</sup> Vgl. Bockslaff 1987, 145.

<sup>105</sup> Als Literaturhinweise führt Bockslaff (1987, 145) auf: Akehurst 1970, Frowein 1983 und Verdross/ Simma 1984, 907-909.

<sup>106</sup> Vgl. dazu auch Frowein 1983, 244.

<sup>107</sup> Bockslaff 1987, 145f.

ausgehen, so daß als eigentliches Ziel der Maßnahme nicht die Beeinflussung, sondern die Unterwerfung des Staates erscheint.”<sup>108</sup>

Bisher existierten nur sehr wenige bis keine Möglichkeiten und Fälle, in denen es vorstellbar und machbar war oder ist, einen Staat (bzw. die Menschen darin) durch ökonomische Zwangsmittel zu unterwerfen. Daher muß dieses Prinzip m.E. noch präzisiert und erweitert werden in dem Punkt völkerrechtlich erlaubter und nicht erlaubter Ziele im Lichte konkurrierender Interessen.

D.h., im nächsten Schritt soll die Wichtigkeit der Maßnahme in Verhältnis gesetzt werden zu der Bedeutung, die berechtigterweise der betroffene Staat ihrem Ausbleiben beimißt. Es handelt sich schließlich um wechselseitige Regelungsinteressen, die sich aus der Bockslaffs gesamter Konzeption zugrundeliegenden Vorstellung von “konkurrierenden Souveränitätsansprüche(n)” ergibt. Dabei muß ein objektiver Maßstab gefunden werden, der die Vorrangigkeit des Einwirkungsinteresses vor dem Erhaltungsinteresse belegen kann. Jedoch schreibt Bockslaff (1987, 147) einschränkend:

“Die Berechtigung dieser Interessen bzw. ihre Bedeutung für die beteiligten Staaten sind dabei sehr schwierig zu gewichten. ... Eine abstrakte Regel dafür aufzustellen, dürfte kaum möglich sein. ...”<sup>109</sup>

Diese Problematik bedarf einer vorsichtigen Abwägung der politischen Legimität. Für diese existiert kein einfacher Maßstab, sondern es kann nur eine plausible Abwägung getroffen werden. Die Diskussion ist m.E. bei diesem Entwicklungsstand stehengeblieben, und es wurde versäumt, eine kategorisierende, empirische Auflistung von Tatbeständen einzuführen, unter denen das Einwirkungsinteresse als höher zu bewerten ist als das Erhaltungsinteresse, die Bedingungen für die Einwirkungsintensität der Sanktionen einschließen. Die Entwicklung dieser Maßstäbe kann zugegebenermaßen problematisch sein, weil sie politischen Vorgaben und nicht völkerrechtlichen oder ethischen Geboten folgt. Doch ist diese Lücke m.E. eben nur durch empirische Forschung und deren Lehren aus den Problemen mit der Anwendung von Sanktionen überwindbar.<sup>110</sup>

Erst als letztes Kriterium für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit, wenn “alle vorangegangenen Prüfungen durchlaufen worden sind”, schreibt Bockslaff (1987, 147), sei zu fragen, ob der legitimerweise angestrebte Erfolg verhältnismäßig ist zu dem drohenden Schaden in dem betroffenen Land. Der drohende Schaden dürfe nicht die “Bedeutung des legitimerweise angestrebten Erfolges in unverhältnismäßiger Weise übersteigen”. Es darf nicht mit einem großen Schaden für

<sup>108</sup> Bockslaff 1987, 146.

<sup>109</sup> Es ist dabei äußerst schwer einen Maßstab für politische Legimität zu ermitteln. Im Einzelfall gelten dann doch wieder rechtliche oder allgemeine Normen rechtmäßigen respektive normalen Verhaltens aus Sicht des sanktionierenden und des sanktionierten Staates.

<sup>110</sup> Als ein erstes Beispiel interdisziplinärer Natur für eine Festlegung von Maßstäben von Sanktionen in dieser Hinsicht kann Minear et al. 1997 gelten. Hier werden Effektivitätsansprüche mit humanitären Geboten in Beziehung gesetzt.

das als Ganzes betroffene Land ein unverhältnismäßig unbedeutender Erfolg angestrebt werden.<sup>111</sup>

Dies dürfte auch nur selten der Fall sein, denn wenn sich ein Staat zur Durchsetzung von umfangreichen Boykott- und Embargomaßnahmen entschließt, entstehen auch für ihn weitreichende wirtschaftliche Folgen. Er wird also in eigenem Interesse versuchen, den Schaden für sich selbst möglichst gering zu halten oder gleichmäßig auf alle seine Bürger zu verteilen. Nur wenn ein übergeordnetes politisches Interesse im politischen System vorhanden ist, wird das Gebot der Verhältnismäßigkeit nicht beachtet werden (wie z.B. bei der US-Politik von 1996 gegenüber Kuba und Drittstaaten, die mit Kuba Handel treiben).

Die eben erläuterten Regeln sollten völkerrechtlich unter den Bedingungen der Verpflichtungen erga omnes (im Falle eines allgemeinen Interesses an der Einhaltung von wesentlichen Menschenrechten, dem Schutz vor Aggression, Genozid oder weitverbreiteter rassistischer oder sonstiger Diskriminierung) relativiert werden. Obwohl die Zulässigkeit von Repressalien als Mittel der Austragung von Streitfragen (besonders zugunsten Dritter) die erhebliche Rechtsunsicherheit des gegenwärtigen Völkerrechts noch verstärken würde und der Sanktionsmechanismus der UNO nicht überstrapaziert werden dürfte, allein schon, um nicht noch zu einer Eskalation von Konflikten beizutragen, wird das Recht, Zwangsmaßnahmen als dritte Partei in einem Konflikt anzuwenden zu können, vernünftigerweise sich an der Eindeutigkeit der Verletzung einer international akzeptierten, allgemeinen Rechtsnorm und am Gebot der Verhältnismäßigkeit sowie an der Durchsetzbarkeit im Rahmen internationaler Organisationen oder Bündnisse orientieren müssen.<sup>112</sup>

#### **Zwischenfazit:**

Es gibt wenig Anlaß anzunehmen, daß das Völkerrecht den Einsatz von ökonomischem Zwang für die Betroffenen ausreichend einschränken würde; es verregelt ihn vielmehr und legt Minimalstandards fest, unter denen eine ökonomische Zwangsmaßnahme illegal wird. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn diese Maßnahmen tatsächlich im engeren Sinne aggressive, gewaltförmige Auswirkungen haben, wie sie die Vorenthaltung oder Verweigerung von Menschenrechten darstellt, oder gegen wichtige völkerrechtliche Normen und Regeln verstoßen, die hier ausgeführt wurden, wie z.B. das Interventionsverbot. Insbesondere sind hier Verstöße gemeint, die z.B. a) eine diskriminierende Maßnahme im Handelsverkehr (die unter Umständen auch gegen

<sup>111</sup> Vgl. Bockslaff 1987, 147f.

<sup>112</sup> Vgl. Frowein 1983, 258f. Dabei gilt wiederum, daß eine Zwangsmaßnahme in normale Maßstäbe des Repressalien- und Retorsionsrechts fällt und nicht als ökonomische Aggression anzusehen ist. Vgl. hierzu Voitovich 1992. Die wichtigste Feststellung Voitovichs ist, daß Sanktionen - als extreme Maßnahmen von ökonomischem Zwang - nur unter drei Bedingungen zulässig sind: 1. als Reaktion auf einen Bruch einer rechtlichen Verpflichtung, 2. in Proportionalität zu den negativen Konsequenzen solch eines Rechtsbruchs (Verhältnismäßigkeit) und 3. genau bzw. strikt in den Grenzen der Sanktionskompetenz des Subjekts, das solche Maßnahmen verhängt hat Vgl. Voitovich 1992, 28. Zu dieser Problematik vgl. weiterhin: Berstermann 1991.; Farer 1985, , Kuyper 1990, Neuhold 1984, Paschos 1974, Pauer 1985. Zum Begriff der Retorsion und der Repressalie siehe: Partsch 1962a+b.

ökonomisches Vertragsrecht verstößt) darstellen, obwohl kein ausreichender Grund eines Rechtsverstoßes oder nicht-gewaltsamen Rechtsverstoßes des betroffenen Staates festzustellen ist, zum Zweck (unrechtmäßiger) politischer Einflußnahme auf außen- oder innenpolitische Entscheidungen des Zielstaates, oder z.B. b) ein Verstoß gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit, d.h. wenn aus einem relativ unwichtigen Grund eine große Reihe von wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen verhängt wird, bei denen kein Zusammenhang zu dem angestrebten politischen Ziel mehr erkennbar ist, sondern das Ziel eigentlich darin besteht, den Staat zu unterwerfen bzw. zur Subordination unter die Ziele des ökonomischen Aggressors zu zwingen, oder c) umfassende Maßnahmen eines Embargos, die zu einer extremen Vorenthaltung von (der von der Charta der Vereinten Nationen und in der Staatspraxis voll anerkannten) sozialen und wirtschaftlichen Menschenrechten bzw. Grundrechten in dem betroffenen Land führt oder führen kann, unabhängig davon, ob sie als Reaktion auf einen Rechtsbruch folgen oder nicht. Auch die Sanktionen des Sicherheitsrats der UNO im Handeln nach Kap. VII (Massnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen) haben zumindest dem Gebot der Beachtung der Menschenrechte zu folgen, um in Einklang mit den Zielen (und ethischen Geboten) der Vereinten Nationen nach ihrer Satzung (UNO-Charta) zu sein.

#### **D) Begrenzung von UNO-Sanktionen durch die in der UNO-Charta vorgesehenen Bestimmungen oder Verfahren und die Menschenrechte**

Die UNO-Charta verregelt den Machtgebrauch, ohne ihn einzuschränken<sup>113</sup>; dies wird auch bei den Regelungen des Kap. VII deutlich. Schon im Prozeß des Entstehens der UNO-Charta konnten sich eine Einschränkung der Möglichkeiten des Sicherheitsrats (SR) im Bereich der internationalen Sicherheit oder eine Bindung an eine Kontrolle durch die Generalversammlung (GV) (als demokratische Vertretung aller Staaten) nicht durchsetzen. Die Vorschläge einer eigenständigen Kompetenz der GV in diesem Bereich oder zumindest eines Mitspracherechts der GV wurden z.B. verworfen. Die Vorschläge trafen auf den Widerstand der Großmächte, die betonten, daß zur Erhaltung des Weltfriedens ein starkes Exekutivorgan (der Sicherheitsrat) notwendig sei. Der Versuch, eine für den SR verbindliche Aggressionsdefinition in den Text der Charta aufzunehmen, wurden von den USA und dem Vereinigten Königreich mit dem Einwand abgelehnt, daß eine "erschöpfende Aufzählung von Angriffshandlungen nicht möglich sei und eine strenge Bindung des SR zu einer verfrühten Verhängung von Sanktionen führen könnte."<sup>114</sup> Auch andere Vorschläge, das Ermessen des SR einzuschränken, scheiterten. Dies führte schließlich zur Ablehnung der Festschreibung der Aggressionsdefinition und zu einer Erweiterung des Ermessensspielraums des SR.

Die UNO-Charta enthält aber auch Bestimmungen, die das Recht des Sicherheitsrats einschränkt, über das Ausmaß bzw. die Dimensionen der Sanktionen frei zu entscheiden und zwar

<sup>113</sup> Vgl. Albrecht/ Neugebauer 1994, passim.

<sup>114</sup> Vgl. Frowein 1991a, 561.

im Sinne humanitärer Mindeststandards für die Verhängung von Embargos. So ist z.B. sicherzustellen, daß eine ausreichende Versorgung der betroffenen Bevölkerung mit Medikamenten und Nahrungsmitteln aufrechterhalten wird. Dies leitet sich allgemein aus Art. 1,3 und für die praktische Politik der UNO aus Art. 55 c der UNO-Charta ab, die zur Achtung der Menschenrechte auffordern.<sup>115</sup>

Als fundamental wichtig anzusehen sind die durch die UNO-Charta als Ziele ihres Handelns anerkannten allgemeinen völkerrechtlichen Normen und Regeln sowie ebensolche spezielle Prinzipien und Normen, die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 in Art. 25, Abs. 1 (Soziale Betreuung) festgehalten sind: "Jeder Mensch hat Anspruch auf eine Lebenshaltung, die seine und seiner Familie Gesundheit und Wohlbefinden einschließlich Nahrung, Wohnung, ärztlicher Betreuung und der notwendigen Leistungen der sozialen Fürsorge gewährleistet; er hat das Recht auf Sicherheit im Fall von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Verwitwung, Alter oder anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände."<sup>116</sup>

Auch im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwirtR) ist das Recht auf Nahrung das einzige Recht, das als fundamental bezeichnet wird.<sup>117</sup> - Wegen dieser international akzeptierten Grundnormen ist in allen bisherigen UNO-Sanktionsregimen die Lieferung von Nahrungsmitteln und Medikamenten - zumindest in Notsituationen - immer ein Bestandteil der entsprechenden SR-Resolutionen gewesen.<sup>118</sup>

Dies beweist die Existenz fundamentaler Regelungen, wie das Gebot der Wahrung der Menschenrechte, an die sich auch der sonst eher nach politischen als rechtlichen Maßstäben handelnd-

<sup>115</sup> In Art. 55 der UNO-Charta, heißt es: "Um jenen Zustand der Stabilität und Wohlfahrt herbeizuführen, der erforderlich ist, damit zwischen den Nationen friedliche und freundschaftliche auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen herrschen, fördern die Vereinten Nationen ...c) die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion." Dieser Artikel hat Bedeutung für die praktischen Programme und Politiken der UNO. Völkerrechtlich ist die Achtung der Menschenrechte schon aus Art. 1, 3 UNO-Charta als allgemeines Ziel der UNO maßgebend. Dort heißt es: "Die Vereinten Nationen setzen sich folgende Ziele: ...3. eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts oder der Religion zu fördern und zu festigen;..."

<sup>116</sup> Zitiert nach Simma/ Fastenrath 1992, 9. Im Original heißt es: "Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or lack of livelihood in circumstances beyond his control." (Res. 217 (III) der GV) Zit. nach Breining-Kaufmann 1991, 57. Die "Universal Declaration of Human Rights" ist auch nachzulesen in: United Nations Centre of Human Rights 1988, 1-7. In der deutschen Fassung vgl. auch Randelzhofer (Hrsg.) 1995, 155f.

<sup>117</sup> Vgl. ebenda, 59. Der "International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights" ist nachzulesen in: United Nations Centre of Human Rights 1988, 7-18, insb. ebenda Art. 11 auf S. 11f. Allerdings meint Breining-Kaufmann (1991, 92) im Zusammenhang mit dem "Pakt über bürgerliche und politische Rechte" (IPbürgR): "Der IPbürgR garantiert in Art. 6 Abs. 1 das angeborene Recht auf Leben. Nach der herrschenden Lehre umfasst dieses Recht vor allem den Schutz vor willkürlicher Tötung, aber weder den Schutz der freien Wahl der Lebensweise noch Schutz gegen Tod aufgrund von Unterernährung oder mangelnder medizinischer Versorgung." Zur weiteren völkerrechtlichen Entwicklung in diesem Fall siehe ebenda, 93f.

<sup>118</sup> Dies gilt insbesondere für die Fälle, in denen umfassende, verbindliche Sanktionen der UNO verhängt wurden, wie für Rhodesien, den Irak, schon ab Res. 661, also vor dem Golfkrieg und für das ehemalige Jugoslawien.



de Sicherheitsrat halten muß. Deshalb ist es unmittelbar einsichtig, daß die Sanktionen und auch UNO-Sanktionen auf die Bedingungen ihrer Anwendbarkeit im (völker-) rechtlichen Sinne untersucht werden müssen, um nicht völlig verfehlt Schlüsse über Möglichkeiten ihrer Effektivierung im Sinne von Ausweitung und Verschärfung zu ziehen.

Nun wollen wir sehen, welche Verfahrensweisen im Sicherheitsrats (SR) bei der Verhängung von nicht-militärischen Sanktionen<sup>119</sup> eingehalten werden sollten. Gleichzeitig soll der Ermessensspielraum des SR im konkreten Fall gezeigt werden.

### **E) Die Prozeduren der Anwendung von Sanktionen durch den Sicherheitsrat**

Die Anwendung von Maßnahmen nach Kapitel VII der UNO-Charta erfordert zumindest zwei Stufen. Die erste Stufe ist die Bestimmung durch den Sicherheitsrat (SR), daß eine Bedrohung des Friedens<sup>120</sup>, ein Friedensbruch<sup>121</sup> oder eine Aggressionshandlung<sup>122</sup> (nach Art. 39) existiert.

<sup>119</sup> Lapidoth (1992, 114) meint, daß der Begriff "Sanktionen" in offiziellen internationalen Dokumenten nicht gebraucht wird, wahrscheinlich weil dies ein Element der Bestrafung enthält. Die UN-Charta benutzt den Ausdruck "Maßnahmen..." zur Wahrung und Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit (Art.39). Diese Wendung zeige, daß nicht nur ein Element der Vergeltung enthalten ist, sondern, daß die Maßnahmen nur einem Zweck dienen: "den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen." Ähnlich argumentiert auch Nossal 1987. Trotzdem werden sie in der vorliegenden Arbeit hauptsächlich als Sanktionen bezeichnet, weil derartige Eingriffe so schwerwiegend sind, daß sie normalerweise als Interventionen der UNO zu gelten hätten. Sie sind aber als Sanktionen in Reaktion auf einen Rechtsbruch anzusehen, auch wenn sie nicht genau als Sanktionen konzipiert sind, wie wir sie aus entwickelten Rechtssystemen kennen. Der Sanktionsbegriff sollte ein breiter, völkerrechtlicher und politischer Sammelbegriff sein, der besondere Arten von Einflußnahme auf (in diesem Fall) staatliches Handeln aufzeigt, der primär Maßnahmen von Zwang und sekundär Maßnahmen von Überzeugung/ Überredung (Persuasion) enthält. Es wäre praktisch gesehen m.E. auch naiv anzunehmen, man könne einen Rechtsbrecher, der zu gewaltsamen militärischen Maßnahmen greift und den Frieden bedroht, bricht oder sogar eine Aggression verübt, ausschließlich durch Maßnahmen der Persuasion dazu zu bringen, sein Mißverhalten einzustellen. Ob man Sanktionen als Maßnahmen der Strafe oder Vergeltung sieht, ist aus dieser Sicht als zweitrangig anzusehen. Dies geht insbesondere von der Voraussetzung aus, daß eine Strafe oder Vergeltung nur dann Sinn macht, wenn der Bestrafte auch nachhaltig dazu gebracht wird, sich an Mindestnormen gesellschaftlichen oder zwischenstaatlichen Verhaltens zu halten. Dann ist m.E. auch eine politische "Anwendungsfähigkeit" von Sanktionen gegeben.

<sup>120</sup> Frowein (1991a, 565f) schreibt dazu: "Der unschärfste und weiteste, freilich für das Ziel der Friedensbewahrung zentrale Begriff in Art. 39 ist der der Friedensbedrohung. Er steht in einem wenig klaren Verhältnis zu dem der Friedensgefährdung in Art. 34 und 37 (Hervorheb. Frowein), die zu Kap. VI gehören. Während Art. 34 und 37 festzustellen ist, ob die Fortdauer einer Streitigkeit oder der Situation die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit "gefährden" könnte, setzt Art. 39 als erste Stufe für seine Anwendung die Friedensbedrohung voraus. Dabei kommt dem Urteil des SR, das sich in einer Mehrheitsentscheidung ohne Gegenstimme eines ständigen Mitglieds bildet, entscheidende Bedeutung zu. Eine abstrakte Abgrenzung der Bedrohung zu einer bloßen Gefährdung erscheint nicht möglich. Die Charta beruht auf der Voraussetzung, daß der SR eine Friedensbedrohung, die die scharfen Eingriffsmöglichkeiten von Kap. VII eröffnet, aufgrund seiner Beurteilungsmöglichkeiten feststellen wird." Eine klare Unterscheidung zwischen Friedensgefährdung und Friedensbedrohung ist in den Resolutionen des SR aber oftmals nicht erkennbar (Vgl. Frowein 1991a, 566).

<sup>121</sup> Frowein (1991a, 563) schreibt zum Begriff des Friedensbruchs: "Ein Friedensbruch liegt vor, wenn Kampfhandlungen zwischen bewaffneten Einheiten von zwei Staaten aufgenommen werden. ... Ein Friedensbruch liegt auch vor, wenn Waffengewalt durch oder gegen ein effektiv unabhängiges de facto-Regime angewendet wird, das nicht als Staat anerkannt ist."

<sup>122</sup> Die Aggression setzt den direkten oder indirekten Gebrauch von Waffengewalt voraus, ist also immer auch ein Friedensbruch. Die besondere Nennung ist darauf zurückzuführen, daß bei der Feststellung einer Aggression derjenige, der den Friedensbruch begeht, bezeichnet wird. Im Falle eines Aggressionsaktes gibt es einen Aggressor (vgl. Frowein 1991a, 563). Nach der (für den SR nicht bindenden) Aggressionsdefinition der Generalversammlung (Res 3314 (XXIV)) ist auch das Entsenden von bewaffneten Banden seitens eines Staates gegen einen anderen Staat eine Aggression.

tiert.<sup>123</sup> Um die Feststellung nach Art. 39 treffen zu können, benötigt der SR spezielle Informationen, die vorallem auch durch das Mittel der Untersuchung nach Art. 34 (also nach Kap. VI)<sup>124</sup> gewonnen werden können.

Es scheint dabei klar zu sein, daß der Begriff des Friedens in Kap. VII die Abwesenheit von organisierter Gewaltanwendung zwischen Staaten meint. Frowein (1991a, 562) sagt, daß jede Erweiterung die Konturen des Begriffs völlig verschwimmen ließe. Jedoch bedeute die ausdrückliche Nennung der Friedensbedrohung (als Begründung für Maßnahmen des SR), daß ein Eingreifen seitens des SR schon wesentliche Zeit vor einem Friedensbruch möglich ist. Die Feststellung, die als Voraussetzung für die Verhängung weiterer Maßnahmen nach Kap. VII gilt, muß jedoch nicht unter ausdrücklicher, expliziter Bezugnahme auf Art. 39 in der entsprechenden Resolution getroffen werden. Die Praxis des Sicherheitsrats hat, so Frowein (1991a, 567), gezeigt, “daß nur in wenigen Resolutionen des SR, in denen Feststellungen getroffen werden, die möglicherweise in den Anwendungsbereich von Art. 39 fallen könnten, dieser Artikel oder doch Kap. VII ausdrücklich genannt werden.” Eine direkte Benennung von Art. 39 oder Kap. VII als Handlungsvoraussetzung gab es aber in den Fällen Rhodesien, Südafrika und auch des Irak.<sup>125</sup>

Die zweite Stufe ist die Resolution über die zu ergreifenden Maßnahmen. Dabei können die Maßnahmen auch sofort verhängt werden, wenn eine Feststellung nach Art. 39 in der Resolution enthalten ist. Die Resolution über die Maßnahmen kann entweder eine Empfehlung oder eine bindende Entscheidung sein oder auch teilweise empfehlend und teilweise bindend sein.<sup>126</sup>

Als strittig kann das Eingreifen des Sicherheitsrats in den internen Bereich von Staaten angesehen werden, denn ein reiner Bürgerkrieg wurde von Völkerrechtlern in der Vergangenheit nicht unbedingt als ein Bruch des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit angesehen. Man bediente sich in diesem Fall aber der Hilfskonstruktion, daß durch bestimmte Bürgerkriegslagen oder die Intensität von Krieg und damit einhergehender Menschenrechtsverletzungen eine Bedrohung des internationalen Friedens entstehen kann, die zu einer Feststellung eines Tatbestandes nach Art. 39 führt. Zudem haben sich seit geraumer Zeit in den Debatten des Sicherheitsrats

<sup>123</sup> In Art. 39 heißt es: “Der Sicherheitsrat stellt fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt; er gibt Empfehlungen ab oder beschließt, welche Maßnahmen auf Grund der Artikel 41 und 42 zu treffen sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen.” In Englisch heißt es: “The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or acts of aggression and shall make recommendations or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security. (Hervorhebungen, Rogalski)”

<sup>124</sup> In Art. 34 heißt es: “Der Sicherheitsrat kann jede Streitigkeit sowie jede Situation, die zu internationalen Reibungen führen oder eine Streitigkeit hervorrufen könnte, untersuchen, um festzustellen, ob die Fortdauer der Streitigkeit oder der Situation die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gefährden könnte.” Der Artikel beinhaltet also eher eine präventive Maßnahme oder eröffnet die Möglichkeit, bei einer unklaren Sachlage und gleichzeitig noch nicht zum Krieg fortgeschrittenem Konfliktstadium durch eine Klärung der Sachlage konkrete Schritte nach Kap. VI oder VII zu verhängen, um eine weitere Verschärfung der Situation zu verhindern.

<sup>125</sup> Während die erste Resolution des SR zur irakischen Aggression (Res. 660 (1990)) noch genau die Artikel benennt (“Acting under Articles 39 and 40...”), nennt die Resolution, mit der die Sanktionen eingesetzt wurden (Res. 661 (1990)) nur noch Kap. VII (“Acting under Chapter VII...”) als Handlungsgrundlage und legt dann umfangreiche Sanktionsmaßnahmen ausführlich fest.

<sup>126</sup> Vgl. Lapidoth 1992, 114f.

Tendenzen gezeigt, auch die internen Verhältnisse in einem Staat, wie vor allem die Verletzung von Menschenrechten, einzubeziehen. Dies galt z.B. auch für das Apartheid-System in Südafrika, das, wie der SR 1972 feststellte, den internationalen Frieden und die Sicherheit störe (“disturbs”). Die Formulierung bleibt aber bewußt hinter der von Art. 39 zurück. Später, in Res. 418 vom 4.11.1977, bejahte der SR die Voraussetzung der Anwendung von Kap. VII der Charta für Südafrika, verurteilte zunächst das System der Apartheid und dann auch die Angriffe (“attacks”) auf Nachbarstaaten. Anschließend stellte er fest, daß auf der Grundlage der Politik und der Handlungen (“policies and acts”) der südafrikanischen Regierung der Erwerb von Waffen eine Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit sei. Jedoch wird man die Resolution so deuten müssen, daß der SR die Apartheid im Zusammenhang mit den Angriffen auf Nachbarstaaten als Friedensbedrohung qualifizierte. Demgegenüber wurde im Fall Rhodesiens die Friedensbedrohung offenbar in der Existenz des (rassistischen Minderheits-, Rogalski) Regimes selbst gesehen.<sup>127</sup>

Dabei sollte jedoch die besondere Sicherheitslage im südlichen Afrika mit der Gefahr von gewaltsamen Konflikten mit Nachbarstaaten berücksichtigt werden. Der Fall zeigt aber nach Ansicht von Frowein (1991a, 566f), daß der “Begriff der Friedensbedrohung bei Einigkeit im SR außerordentlich weit verstanden werden kann”. Auch die inneren Zustände in einem Staat können bei einem erweiterten Sicherheitsverständnis als Sachlage für eine Feststellung einer Friedensbedrohung in heutiger Zeit einbezogen werden. So verurteilte der SR in Res. 688 vom 5. April 1991 die Unterdrückung der irakischen Zivilbevölkerung, insbesondere in den von Kurden bewohnten Gebieten, deren Konsequenzen den Frieden und die internationale Sicherheit bedrohen würden; in der Präambel wurde insbesondere der massive Flüchtlingsstrom über internationale Grenzen erwähnt. Ebenso wurde das Flüchtlingsproblem im Falle Haitis explizit als Situation im Sinne einer Gefährdung von Frieden und internationaler Sicherheit benannt.<sup>128</sup>

Die Feststellung eines Handelns des SR auf Grundlage des Art. 39 ist insbesondere dann von wesentlicher Bedeutung, wenn Maßnahmen beschlossen werden, die gegenüber allen Staaten bindende Wirkung haben. Die Existenz von bindenden (d.h. für alle rechtsverbindlichen) Maßnahmen nach Art. 41 und 42 ist ein wesentliches Kennzeichen des Friedenssicherungssystems der UNO-Charta.

<sup>127</sup> Vgl. Frowein 1991a, 562f. “Am 20.11.1965 stellte der Sicherheitsrat fest, daß eine “Fortdauer” des Regimes eine Bedrohung des Friedens sei (Res. 217 (1965)),” wörtlich: “The Security Council, ... 1. Determines that the situation resulting from the proclamation of independence by the illegal authorities in Southern Rhodesia is extremely grave, that the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland should put an end to it and that its continuance in time constitutes a threat to international peace and security; ...” “Am 09.04.1966 wurde ausdrücklich formuliert, daß die gegenwärtige Situation eine Friedensbedrohung darstelle (Res. 221 (1966)).” (Frowein 1991a, 566) Offenbar waren die Mitglieder des Sicherheitsrats dabei davon überzeugt, daß durch das “rassistische Minderheitenregime” (offizielle Wortwahl in Resolutionen des Sicherheitsrats) die Gefahr bewaffneter Konflikte herbeigeführt würde.

<sup>128</sup> Vgl. Frowein 1994a, 609 & 612.

Die Durchführung von Maßnahmen nach Art. 41 obliegt nach Art. 48 den Mitgliedstaaten,<sup>129</sup> wobei Art. 41. nicht eine vollständige, sondern nur eine beispielhafte Auflistung von Maßnahmen ist, der SR also auch Maßnahmen verhängen kann, die dort nicht aufgelistet sind. Zur Überwachung der Maßnahmen kann die UNO bzw. der SR Organe, sogenannte "Sanktionsausschüsse" einsetzen, wie sie es etwa in den Fällen Rhodesiens, Südafrikas, des Iraks und der Bundesrepublik Jugoslawien getan hat. In diesen Fällen sind besondere Ausschüsse gebildet worden. Die Einsetzung des Ausschusses erfolgte aber im Fall Rhodesiens erst relativ spät. Erst nach drei Jahren, mit § 20 der Res. 253 von 1968, wurde ein Komitee des SR eingesetzt, um Berichte des Generalsekretärs hinsichtlich der Durchführung der Boykottresolutionen zu prüfen und von den Mitgliedstaaten der UNO sowie von deren Sonderorganisationen Informationen hinsichtlich des Handels mit Rhodesien und potentieller Verletzungen des Boykottbeschlusses einzuholen. Dies ist in neueren Fällen (Irak, Ex-Jugoslawien) anders gewesen, die Sanktionsausschüsse wurden möglichst früh eingesetzt.

Eine besondere Schwierigkeit aller Maßnahmen jedoch ist die Überführung der bindenden Entscheidungen und Empfehlungen des Sicherheitsrats in nationales Recht. Dabei hat es sich z.B. ergeben, daß die USA Gesetze erließ, die gegen das Handelsembargo gegen Rhodesien verstießen und US-Gerichte die Gesetze trotz gegenteiliger bindender SR-Resolution anwenden mußten. Ebenso legten die us-amerikanischen Gerichte fest, daß keine individuellen Rechte aus Resolutionen nach Art. 41 resultierten. Auch das höchste Gericht Australiens legte fest, daß die Resolutionen des SR nicht australisches Recht seien und spezieller rechtlicher Regelungen bedürften, als die Telefonverbindungen nach Rhodesien unterbrochen wurden.<sup>130</sup> Auch die nationaler Implementierungsmaßnahmen für Sanktionen nach Art. 41 bedürfen also in Einzelfällen genauerer Untersuchungen; jedoch sind in nur wenigen Fällen die nationalen Implementierungssysteme für Sanktionen genauer oder ausführlich untersucht worden.<sup>131</sup>

Die Maßnahmen, die unter Art. 41 gegen einen Staat verhängt werden können, sind sehr weitreichend. Nach der Befreiung Kuwaits auf der Basis der Res. 678 (1991) richtete der Sicherheitsrat (SR) zum ersten Mal ein detailliertes Überwachungssystem zur Erhaltung von Frieden und internationaler Sicherheit im Irak ein. Er legte - mit generellem Bezug auf Kap. VII mit Res. 687 vom 3. April 1991 - unter anderem fest, daß der Irak seine sämtlichen chemischen und biologischen Waffen und alle Raketen bzw. Trägersysteme mit einer Reichweite über 150 km bedingungslos zerstören soll. Die Resolution legte auch, durch die Einrichtung eines Fonds, die Begleichung

<sup>129</sup> In Artikel 48 heißt es: "1. Die Maßnahmen, die für die Durchführung der Beschlüsse des Sicherheitsrats zu Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich sind, werden je nach dem Ermessen des Sicherheitsrats von allen oder von einigen Mitgliedern der Vereinten Nationen getroffen. ..." Im Englischen heißt es: "1. The action required to carry out the decisions of the Security Council for the maintenance of international peace and security shall be taken by all the Members of the United Nations or by some of them, as the Security Council may determine. ..."

<sup>130</sup> Vgl. Frowein 1994c, 626.

<sup>131</sup> Ausnahmen bilden: Fox/ Wickremasinghe 1993 und Kuyper 1978.

von Kriegsschulden seitens des Irak fest. Mit Res. 706 (1991) bestimmte der SR - ebenfalls nach Kap. VII - ein System für die Finanzierung des Fonds durch irakische Ölverkäufe fest. Wie weit diese Eingriffe gehen dürfen und wo die Grenzen der sehr weitreichenden Machtbefugnisse liegen, muß durch das Verhältnismäßigkeitsprinzip festgelegt werden.<sup>132</sup> Offensichtlich hat der UNO-Sicherheitsrat im Fall des Irak durch seine Rechtsauslegung die Eingriffsrechte im Fall von Friedensbedrohungen erweitert und die Friedensbedrohung indirekt neu definiert. Die Tatsachen der Aggression des Irak und der Bedrohung der regionalen Sicherheit werden wohl als solch schwerwiegende Tatbestände angesehen, daß eine teilweise direkte Kontrolle des Irak als verhältnismäßig angesehen wird, um weitere Aggressionsakte zu vermeiden. Das Sanktionsregime gleicht aber eher einer Nachkriegsordnung, die Bedingungen und Kontrollinstrumente für das Land vorschreibt. Dies scheint ein Präzedenzfall zu sein und auch eine zweite Generation von Sanktionen, die organisatorisch verbessert werden. (Vgl. dazu das Irak-Kapitel in dieser Arbeit.)

### 2.1.3 Fazit und Schlußfolgerungen:

Auch die Handlungsweisen des Sicherheitsrates (SR) unterliegen rechtlich-prozeduralen und allgemeinen Normen des Völkerrechts, die als Richtlinien für politisches Handeln jedoch nicht in der Stringenz und Genauigkeit der prozeduralen Vorschriften der völkerrechtlich orientierten Rechts-wissenschaft verfolgt werden können, weil der SR ein eher politisches Gremium ist, das praktischen Erfordernissen von Friedenswahrung und -wiederherstellung folgt. Eine Maßnahme wird nicht dadurch illegal, daß der Sicherheitsrat sich prozedural nicht genau auf die von der Charta vorgegebenen Rechtsgrundlagen bezieht und politisch handelt. Er ist das wichtigste Organ der UNO auf dem Gebiet der Friedenssicherung und genießt dadurch (auch eine in der Charta festgehaltene) Privilegierung. Der Sicherheitsrat ist in seinem Recht, Sanktionen zu verhängen und zu gestalten, rechtlich im wesentlichen nur begrenzt von dem gewohnheitsrechtlichen Prinzip der Verhältnismäßigkeit (das aber auch nur politisch und ethisch bestimmt werden kann) und von der Gültigkeit der fundamentalen, insbesondere der sozialen Menschenrechte (durch UNO-Charta Art. 55,c und z.B. durch Art. 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte). Beide Prinzipien werden bestimmt von der konkreten Einwirkungsintensität der Sanktionen in einem bestimmten Land und diese muß bestimmbar und meßbar sein. Das heißt, der Sicherheitsrat muß sich ein möglichst konkretes Bild von der humanitären Lage in einem sanktionierten Staat machen können, um mit entsprechenden Abschwächungs- und Linderungsmaßnahmen reagieren zu können. Aufgrund der (ausgewerteten) Erfahrungen mit den Sanktionsregimen in Haiti, Irak und der Bundesrepublik Jugoslawien<sup>133</sup> sind bereits Änderungen in der Politik des Sicherheitsrates erfolgt. In der wissenschaftlichen Debatte ist wegen der ethischen Bedenken, eine ganze Bevölkerung als "Geisel" mit dem Ziel der Generierung eines Politikwandels der Regierung oder der politischen Elite zu nehmen, die Forderung weit verbreitet, daß die Sanktionen auf die Eliten des

---

<sup>132</sup> Vgl. Frowein 1994c, 628.

<sup>133</sup> Vgl. Braunmühl/ Kulessa 1995.

sanktionierten Landes zugeschnitten werden sollten, die tatsächlich die politische Verantwortung für Verstöße gegen das Völkerrecht tragen. Insbesondere das Abmildern der Folgen von Sanktionen für sozial schwache Gruppen der Bevölkerung eines sanktionierten Landes ist m.E. nun allgemein akzeptiertes Politikziel (vgl. insb. Teil III der vorliegenden Arbeit, Unterkapitel 6.1 und 6.3).

Sanktionen werden aber immer ein Zwangsmittel mit schwerwiegenden wirtschaftlichen Schädigungen für das sanktionierte Land und dessen Handelspartner (sogenannte Drittstaaten) sein. Daher ist die Frage, welche Mittel alternativ zu Sanktionen oder in Ergänzung zu Sanktionen (zu der Effektivierung der Politik der Friedenssicherung) ergriffen werden können, von entscheidender Bedeutung. Eine entscheidende Annahme könnte sein, daß sich durch die Kombination verschiedener Maßnahmen der Erfolg der Sanktionen steigern läßt. Beispielsweise könnte ein zusätzlicher politischer Verhandlungsprozeß geführt werden oder andererseits eine militärische Absicherung eines Embargos oder militärische Drohgebährden eine größere Effektivität der Sanktionen erreichen. Deshalb ist m. E. eine Orientierung und Einordnung von einzelnen Maßnahmen der Friedenspolitik wünschenswert, d.h. eine Abstimmung verschiedener Maßnahmen aufeinander und deren genaue Steuerung in bezug auf konkurrierende rechtliche Ziele (Beseitigung der Friedensbedrohung einerseits und Milderung der Sanktionen zur Gewährung sozialer Menschenrechte andererseits) notwendig.

### **2.1.2 Faktische Anwendbarkeit von Sanktionen: eine Vorausschau auf instrumentelle Funktionsbedingungen von Sanktionen**

Entsprechend der Definition der Anwendungsbedingungen von Sanktionen in dieser Arbeit sollen die Implementierung (d.h. insbesondere der Planungs- und Einsetzungsprozeß), günstige Anwendungsbedingungen im Sinne der definierten Ziele und - sofern überprüfbar - Durchsetzungsfähigkeit und Kontrollierbarkeit, einzelne Aspekte bei Durchführung der Sanktionen sowie die Legalität und Legitimität der Sanktionen untersucht werden. Das bedeutet auch, daß der Begriff der Anwendungsbedingungen vorher bestimmbare Restriktionen von Sanktionen anzeigt.

David Leyton-Brown (1987) hat in einem Aufsatz die Notwendigkeiten eines Planungsprozesses bei Sanktionen skizziert. Geklärt werden muß vor allem dreierlei:

a) die vielfältigen Ziele, welche Sanktionen erreichen sollen, und die Abstimmung der Maßnahmen darauf, d.h. die Kombination der Sanktionen nach (den Gesichtspunkten) Art, Schwere, Dauer und Klarheit der Ziele, um die Sanktionen gestalten, verhängen, anpassen und evaluieren zu können,

- b) ob das Zielland empfänglich für die beabsichtigten Effekte ist. Das heißt, daß schwerwiegende Effekte spürbar sein müssen und das beabsichtigte Signal (in bezug auf das Ziel der Sanktion) muß empfangen bzw. wahrgenommen werden,
- c) ob das Ziel durch unilaterale oder multilaterale Aktionen erreichbar ist. Sanktionen müssen so gestaltet werden, daß das gewünschte Ziel realistisch durch die Maßnahmen unter der Kontrolle der Sanktionierenden erreicht werden kann.

Es sind also auch die entscheidungsprozessualen Abläufe und deren Probleme bei multilateral verhängten Sanktionen zu bedenken. Um eine Sanktion sinnvoll durchführen zu können, müssen folgende Schritte bedacht werden:

- a) Eine Situation der Bedrohung oder des Bruchs des Friedens oder der internationalen Sicherheit (nach Art. 39 UN-Charta o.ä.) muß erkannt bzw. vom SR als eine solche benannt werden. b) Die Ziele des UN-Sicherheitsrates und der Mitgliedstaaten müssen benannt werden.
- c) Die Maßnahmen müssen ausgewählt werden.
- d) Die Maßnahmen müssen implementiert werden.
- e) Es muß flexibel entschieden werden, ob die Maßnahmen fortgesetzt, intensiviert, ergänzt und wann sie beendet werden sollen.

Dies alles muß möglichst im Konsens aller an der Konzeptionierung und Durchführung Beteiligten geschehen, weil sonst die Sanktionen womöglich unterlaufen, ausgehebelt oder mißachtet werden.<sup>134</sup> Dies beschränkt - wegen unterschiedlicher Interessen von Staaten - natürlich von vorneherein die Effektivität und Effizienz des Verfahrens und die Durchführung der Sanktionen, z.B. weil sich die Mitgliedstaaten nicht über den Umfang und die Ausrichtung von Sanktionen einigen können. Deswegen sind *einige* Effizienz- und Effektivitätserwartungen realitätsfern, weil sie z.B. nicht unterschiedliche einzelstaatliche, außenpolitische Ziele oder Strategien berücksichtigen. - Wenn etwa ein ständiges Mitglied des Sicherheitsrats gute politische und wirtschaftliche Beziehungen zu dem zukünftig zu sanktionierenden Staat hat, ist es unwahrscheinlich, daß es zu einer Verhängung harter Sanktionsmaßnahmen kommen wird.

Bei der Analyse der (neueren) Sanktionspraxis der UNO stellt der ehemalige stellvertretende Sekretär des Irak-Sanktionsausschusses, Dr. Paul Conlon (Conlon 1995a), im wesentlichen fünf wichtige Strukturen für das Gelingen von Sanktionen fest: a) den politischen Willen der Mitgliedstaaten bzw. der jeweiligen Schlüsselstaaten, b) ein durchgehendes strategisches Konzept, c) ein ausreichendes rechtliches Instrumentarium, d) gute personelle und organisatorische Voraussetzungen und e) adäquate Arbeitsmethoden für Sanktionen.<sup>135</sup> Im Ergebnis dieser Analyse wurden die Restriktionen in der Anwendbarkeit der Sanktionen deutlich:

“Der jetzigen sanktionsentscheidenden und -verwaltenden Tätigkeit des Weltsicherheitsrates und seiner Ausschüsse mangelt es an den einfachsten Grundvoraussetzungen. Es fehlen ein strategisches Konzept und Klarheit hinsichtlich der Rechtsbeziehungen der wichtigsten Parteien, eine adäquate Doktrin, verfahrensrechtliche Regelungen, eigenes Fachpersonal bzw. ein Netzwerk für die Zusammenarbeit mit externen Experten. Den Ratsmitgliedern fehlt der politische Wille, ein

<sup>134</sup> Vgl. Doxey 1971, 89ff.

<sup>135</sup> Vgl. Conlon 1995a, 327ff.

Handelskontrollregime um den Zielstaat herum zu errichten und durchzusetzen und auf eine Professionalisierung ihrer eigenen Arbeit hinzuwirken. Schließlich ist der Weltsicherheitsrat nicht in der Lage, eine Reform seiner Unzulänglichkeiten zu erarbeiten und einen sinnvollen Dialog mit den übrigen Mitgliedstaaten über diese Probleme zu führen.“<sup>136</sup>

Diese kritischen Feststellungen müssen (später in dieser Arbeit) anhand von Fallbeispiele (insbesondere Irak) überprüft werden. Die historische Analyse zeigt aber m.E. schon, daß nicht nur quasi-technische und rechtliche Probleme ausschlaggebend sind für die “Nicht-Effektivierung” von multilateralen Sanktionen, sondern auch unterschiedliche (einzelstaatliche) außenpolitische Interessen.<sup>137</sup>

## **2.2 Wissenschaftliche Effektivitätsvorstellungen bei Sanktionen**

Wir sehen bei der Verankerung der Sanktionen eine besondere Autorität der UNO, die auf eine weltweite Übereinkunft - nämlich die UNO-Charta - gestützt ist und die Erwähnung von Tatbeständen des Rechtsbruchs in der UNO-Charta, in denen Sanktionen ergriffen werden, also eine Formalisierung. Autorität und Formalisierung sind grundsätzliche Bedingungen der Sanktionen der UNO. Innerhalb der UNO kommt noch eine Funktionszuweisung für die Sanktionen hinzu, die die Legitimität der Sanktionen begründet; sie gehören nämlich unter den Maßnahmen, die den Frieden und die internationale Sicherheit bewahren oder wiederherstellen sollen, zu den “Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen” aus Kapitel VII der Charta. Diese Funktion ist eine der wichtigsten und schwersten der UNO. Deshalb muß ihre Tauglichkeit und die Herstellung der Effektivität der Maßnahmen oder Instrumente von besonderer Bedeutung sein.

### **2.2.1 Die Anfänge einer Theorie der Funktionsweise von Sanktionen**

Bei den Anfängen der theoretischen Auseinandersetzung mit dem Funktionieren von Sanktionen auf den Ebenen der Zwischenstaatlichkeit einerseits und der innenpolitischen Wirkungen andererseits handelt sich um das formale Abbilden eines Prozesses und das formal logische Nachvollziehen der Beeinflussung von Staaten durch Sanktionen. Dieser Prozeß ist insbesondere durch die Art der Zielsetzung der Sanktionen gekennzeichnet. Die Ziele reichen - wie gesagt von

<sup>136</sup> Vgl. Conlon 1995a, 337.

<sup>137</sup> Diese politischen Probleme der absichtlichen, interessengebundenen Abweichungen von Sanktionen reichen weit zurück. Zu diesem Urteil kommt z.B. Ferencz (1985, 33) in bezug auf die unterschiedliche Reaktion von Staaten wie Großbritannien und Frankreich auf die Sanktionen im Völkerbund anlässlich der italienischen Invasion in Äthiopien im Jahr 1936: “The main obstacles blocking effective sanctions were not legal or technical - they were political. France and Britain, for their own political purposes, reneged on their promises. Italy's good will was more important to them (as a potential buffer against Germany) than Ethiopia's pathetic pleas for justice. Smaller states realized that they were being asked to make sacrifices for the common good while big powers were continuing to play their old game. The enforcement measures ground to a halt.”



der Beendigung einer militärischen Aggression oder der Einschränkung militärischer Mittel, der Wiederherstellung von Demokratie und Menschenrechten bis zu der Bekämpfung des Terrorismus und der Verhinderung nuklearer Weiterverbreitung.

Wir sehen dabei, daß Sanktionen, insbesondere UNO-Sanktionen (wie Sanktionen es in den meisten Fällen sind), Reaktionen auf (zumeist) sicherheitspolitische Extremsituationen sind. Sie sind zudem meist ex-post-facto-Maßnahmen, d.h., sie werden erst nach einem Normen- bzw. Rechtsverstoß verhängt. Ihre Funktionsweise soll einem einfachen Muster folgen: In der internationalen Politik sollen sie nicht nur bestrafen, sondern auch gleichzeitig - meist durch politischen und ökonomischen Druck auf die Bevölkerung eines Landes, die den Druck weitergeben soll - eine sich falsch verhaltende Regierung dazu zwingen, den Normenverstoß einzustellen und zu (im Sinne des Völkerrechts) normalem Verhalten zurückzukehren. Der Normenverstoß ist durch das Völkerrecht festgelegt und wird durch das politische Handeln des Sicherheitsrats als Aggression, Friedensbruch oder Friedensbedrohung definiert.

Die Sanktionen sollen durch eine wirtschaftliche Schädigung der Wirtschaft und der Bevölkerung eines Landes einen Druck aufbauen, der die Bevölkerung oder die Regierung des sanktionierten Landes zum politischen Wandel zwingt. Einige Autoren sprachen bei der Beschreibung dieses Vorgangs (fälschlicherweise) von einer "Theorie der Sanktionen". Dabei ist in der Forschung der internationalen Beziehungen, ganz im Gegensatz zur Psychologie, Rechtswissenschaft und Soziologie<sup>138</sup>, kaum etwas darüber hinaus gegangen, was Johan Galtung schon 1967 in einem längeren Aufsatz dazu zusammenfaßte.<sup>139</sup> Noch in einem Buch von 1986, das aus einer Doktorarbeit entstanden ist, schreibt der indische Wissenschaftler Chandhoke von einer "klassischen Theorie der Sanktionen", indem er diesen Prozeß beschreibt:

"In der klassischen Sanktionstheorie sind die Sanktionen von vergeltender Natur. Ihrer Nützlichkeit nach würde eine Sanktion, die primär darauf gerichtet ist, ein Regime zu bestrafen, nicht zweckdienlich sein. Sie muß eine Befolgung/ Willfähigkeit des sich falsch verhaltenden Staates mit seinem vorherrschenden, maßgebenden Wertesystem erbringen: Sie muß naturgemäß wiederherstellend sein und so eine Rückkehr zum ursprünglichen Zustand erbringen."<sup>140</sup>

Diese Sätze bedeuten letztlich, daß bei Sanktionen immer auch dafür Evidenz bestehen kann, daß für ein Vergehen nicht nur die Regierung verantwortlich ist, sondern das Volk oder ein Teil der Bevölkerung zum einen für die Fehler der Regierung mitverantwortlich gemacht wird, da es bzw. sie ja dem "Wertesystem" angehört. Unter Umständen kann angenommen werden, daß ein

<sup>138</sup> Gemeint ist hier die Literatur zu Normenverstößen und zu deviantem Verhalten.

<sup>139</sup> Vgl. Galtung, Johan 1967, 378-416.

<sup>140</sup> Vgl. Chandhoke, Neera 1986, 5, im Original: "... In classical sanctions theory the nature of sanctions is retributive. However, in terms of utility, a sanction that primarily aims at penalizing a regime would not serve any purpose. It has to bring about compliance on the part of the erring state with the prevailing value system: it must be restitutive in nature so as to bring about a return to the status quo ante."

großer Teil der Bevölkerung sogar die Regierung legitimiert. Dann würde, wenn es gilt das ganze Wertesystem der Gesellschaft durch Sanktionen zu schädigen, zu verändern und die Gesellschaft zur Wiedergutmachung eines Vergehens zu zwingen, auch die Bevölkerung Sanktionsziel sein oder zumindest eine Geisel der Situation. Nochmals in einfachen Worten bedeutet es: Auch die Gesellschaft kann das Ziel der Sanktionen sein, weil nur über sie eine Veränderung des Verhaltens der politischen Führung zu erreichen ist.

Was hier angesprochen wird, ist wohl mehr im alltäglichen als im wissenschaftlichen Sinne eine "Theorie", vielmehr ist es eine These oder eine Aneinanderreihung von Thesen.<sup>141</sup> Aber so banal diese Thesen über die Funktionsweise von Sanktionen klingen mögen, so kompliziert und auch im Detail unerforscht sind sie. Nur wenige Autoren - außerhalb der Soziologie und ihrer verwandten Gebiete (z.B. Rechtssoziologie, Sozialpsychologie) - widmen sich der Frage, was bei Sanktionen im Inneren einer Gesellschaft passieren sollte und tatsächlich passiert bzw. wie eine Gesellschaft zur Wiederherstellung von Normen oder normalen Verhalten gezwungen werden soll bzw. kann. Vielfach werden Akte der Bestrafung als Handlungsmuster angenommen, indem einem Abweichenden, dem Ziel bzw. Adressaten der Sanktionen, materielle und später auch ideelle Werte entzogen werden. Dies soll ihn oder es zu der Einsicht zu bewegen oder durch pure Not zwingen, zu normalem Verhalten zurückzukehren und unter Umständen Schaden, den er oder es angerichtet hat, wiedergutzumachen.

Die Bestrafung selbst ist jedoch kein eigenständiges Politikziel, sondern das Hauptziel der Sanktionen ist die Rückkehr zu normalem, rechtlich oder ethisch korrektem Verhalten. In der Praxis werden Sanktionen über die Destabilisierung eines Landes auch zu einer Beeinflussung der politischen Führung führen. Jedoch sollte damit auch ein Kommunikationsprozess verbunden sein, in dem die Sanktionssender der Bevölkerung und der Führung eines Landes klare Signale und Botschaften zu vermitteln haben, was präzise von ihnen erwartet wird. Ein Kommunikationsprozeß sollte stattfinden, der die genaue Sanktionsstrategie und -ausrichtung beeinflusst. Beim "Sanktionieren" handelt es sich letztendlich um einen komplexen Prozeß, dessen Verständnis in sozialer Hinsicht noch nicht hinreichend genug ausgeprägt ist.<sup>142</sup>

### **Von der "naiven Theorie" zur "fortgeschrittenen Theorie" der Sanktionen?**

Johan Galtung skizzierte 1967 die Anfänge einer allgemeinen Theorie der Sanktionen<sup>143</sup>, indem er auf Idealbedingungen und besonders auf die Veränderung der Bedingungen für den Erfolg von Sanktionen im Inneren eines sanktionierten Landes hinwies. Er kamauch in letzterem Punkt

<sup>141</sup> Absicht des Buches von Chandhoke (1986) ist auch sicherlich keine Theorie zu entwickeln, sondern die Erfahrungen mit UNO-Sanktionen im Fall Rhodesiens zu analysieren.

<sup>142</sup> Diese Auffassung vertritt insb. David Cortright, mit dem ich im Oktober 1998 ein Gespräch in Goshen, Indiana, hatte. Vgl dazu auch Lopez/ Cortright 1997.

<sup>143</sup> Vgl. Galtung 1967, 384ff.

zu anderen Schlußfolgerungen, als es den Grundannahmen der “naiven Theorie des Wirtschaftskrieges” (Galtung) entspricht.

Er führte acht Bedingungen für einen “idealen Fall für einen ökonomischen Boykott” (bzw. Boykott und Embargo) aus. Die wesentlichsten Faktoren sind dabei:

- eine hohe Abhängigkeit eines Landes von Exporten und Importen,
- eine geringe Substitutionsfähigkeit von importierten Gütern,
- eine geringe Flexibilität und Möglichkeit des Wechsels von Handelspartnern,
- eine geringe Abhängigkeit des Sanktionssenders von den Exporten in das sanktionierte Land,
- eine geringe Abhängigkeit des Sanktionssendes von importierten Gütern aus dem sanktionierten Land und
- eine hohe Fähigkeit der Sanktionssender, den Handel des sanktionierten Landes zu überblicken und zu kontrollieren.

Der entscheidende Faktor dabei ist die “Verletzlichkeit” eines Landes, wo bei dies eine externe und eine interne Komponente hat. Bei externen Verletzlichkeit ist der Schlüssel zum Verständnis der Verletzlichkeit die “Konzentration”: Je höher die Abhängigkeit eines Landes von einem (einzelnen) Produkt ist, je mehr der Export auf dieses Produkt fixiert ist und je mehr der Export und der Import sich auf einen Handelspartner richtet, desto verletzlicher ist das Land. Hauptindikator für die Verletzlichkeit eines Landes ist demnach die Handelsverflechtung bzw. Handelsquote eines Landes, d.h. der Wert der Exporte und Importe gemessen am Bruttosozialprodukt. Größere Länder und wichtige Industrienationen (wie die USA, UdSSR, China, Indien, Brasilien, Argentinien, Frankreich, Großbritannien, Bundesrepublik Deutschland (Aufzählung nach Reihenfolge Galtungs)) sind weniger verletzlich als beispielsweise die Inseln Trinidad und Mauritius oder Hongkong. Es gibt (nach Galtung) aber auch Gegenstrategien, die die Verletzlichkeit des Landes ausgleichen helfen können:

1. das Fördern der Fähigkeit, Opfer zu bringen, d.h. ohne bestimmte Produkte auszukommen und “es vielleicht sogar zu mögen” (Galtung),
2. die nationale Wirtschaft so zu restrukturieren, daß sie den Schock der Sanktionsmaßnahmen durch Förderung der Produktion eigener gleicher Produkte oder Substitute (Ersatzprodukte) absorbiert und das Finden von alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten für Leute, die durch Sanktionsmaßnahmen arbeitslos wurden, usw. und
3. Veränderungen im Handel mit dritten Parteien oder durch dritte Parteien zu organisieren oder, wenn der Boykott wirklich universal ist, Schmuggel voranzutreiben.

Galtung erläutert bei den inneren Bedingungen, daß sich die Theorie der Effekte des Wirtschaftskrieges analog zu der Theorie der militärischen Kriegsführung verhalte. Beide Kriegsformen sind Mittel zur Erreichung eines Zwecks: politischer Desintegration (Aufspaltung, Auseinanderbrechen) des “Feindes”, so daß er die Verfolgung seiner Ziele aufgibt. Die Methode, die dabei angewandt wird, ist der Entzug von Werten (value deprivation), der je nach Situation und Gegenmaßnahmen zunimmt oder nicht. Die Gegenreaktion kann aus offensiven Maßnahmen (Wer-

teentzug des Angreifers) oder defensiven Maßnahmen (Reduzierung des Werteentzugs im eigenen Land), aktiven und passiven Varianten bestehen.

Galtung unterscheidet weiter zwischen einer naiven und einer überholten bzw. fortgeschrittenen Theorie des Wirtschaftskrieges. Die "naive" Theorie nimmt eine proportionale Beziehung zwischen dem Ausmaß wirtschaftlicher Kriegsführung und dem Ausmaß politischer Desintegration an. Angenommen wird dabei, daß ein System nur begrenzt einen Werteentzug aushalten kann. Wenn diese Grenze erreicht ist (z.B. Aufspaltung der politischen Führung oder von Führung und Bevölkerung) soll ein Prozeß politischer Desintegration schneller voranschreiten, bis der Wille, sich zu ergeben oder zu verhandeln, erreicht ist.

Diese "Theorie" bzw. das Theorem übersieht jedoch das einfache Prinzip der Adaption (Anpassung): so kann der Fall eintreten, daß die Härten durch die Sanktionen zwar zunächst als inakzeptabel angesehen werden; daß man aber trotzdem lernt, mit ihnen zu leben. Die obere Grenze dessen, was als akzeptabel erscheint bzw. toleriert werden kann, weicht zurück, während der Werteentzug weiter fortschreitet - die politische Desintegration wird damit weniger erreichbar. Natürlich verbleibt eine obere Grenze des Werteentzugs vor der totalen Zerstörung der Wirtschaft eines Landes und bleibt für den Angreifer (bzw. das sanktionierte Land) ein Problem.

Aber die o.g. "Theorie" ist auch "naiv", weil sie nicht in Rechnung stellt, daß es zunächst zu einer Gegenreaktion kommt, d.h., daß der Werteentzug als Bedrohung von außen wahrgenommen wird und aller Erfahrung nach zuerst einmal zu verstärkter politischer Integration, zu einem Zusammenrücken der Bevölkerung führt. Er führt erst später oder zum Teil überhaupt nicht zu politischer Desintegration. Der Werteentzug würde demnach soziale Bedingungen schaffen, unter denen mehr Opfer gebracht werden, so daß die Grenze für politische Desintegration viel später erreicht wird.

Das Problem, daß sich bei der Beurteilung beider "Theorien" stellt, sind die Bedingungen, unter denen sie valide (gültig) sind. Diese "Gegenfaktoren" können nach Galtung folgende sein:

- “1. Der Angriffe von außen wird als Angriff auf die Gruppe als Ganzes gesehen, nicht nur als Angriff auf eine Fraktion von ihr;
2. Es gibt eine sehr schwache Identifikation mit dem Attakierenden, vorzugsweise sogar eine negative Identifikation (d.h. Ablehnung, S.R.); und
3. Es gibt einen Glauben an den Wert der eigenen Ziele in dem Sinn, daß keine Alternative als besser angesehen wird.

Interessant ist hier, daß bei einem Wirtschaftskrieg, oft sogar mehr als in einem militärischen Krieg, die erste Bedingung fast sofort und automatisch erfüllt wird. Die kollektive Natur (bzw. Wirkung, S.R.) von Wirtschaftssanktionen trifft die Unschuldigen zusammen mit den Schuldigen. Sie sind in der Praxis, wenn nicht in der Theorie, eine Anwendung des Prinzips der Kollektivschuld. Wenn die anderen zwei Bedingungen nicht erfüllt werden, wirkt sich dies vielleicht positiv für den Angreifer aus. Interne Uneinigkeit in der sanktionierten Nation entsteht vielleicht,

wenn die Leute sich gequält fühlen. Das Volk drängt dann unter Umständen die Führung zur Änderung ihrer Politik - in anderen Worten, politische Desintegration (ensteht).”<sup>144</sup>

Aus der Analyse der Funktionsweise von Sanktionen ergibt sich folgende Tabelle:

**Tab. 1.2: Hauptfaktoren pro und kontra die Effektivität von Sanktionen**

Die Sanktionen - Pro-Faktoren	Die Gegenmaßnahmen - Kontra-Faktoren
interne Ebene:	interne Ebene:
1) Verluste durch entgangenen Handel (Exporte und Importe)	1) Schmuggel, Umweghandel, Umstellung der Wirtschaft auf den Binnenmarkt, Außenhandelsrestriktionen (Importkungen) und Propaganda zum Abfällischer Effekte
beschrän- gen po 2) Wohlfahrtsverluste, Reduzierung des Brutto- sozialproduktes	2) wirtschaftliche Umstrukturierung mit Staatseingriffen und Subventionierungen sowie Propaganda zur Förderung der Opferbereitschaft
externe Ebene:	externe Ebene:
3) kulturelle, politische, wirtschaftliche und bieten, die andere Formen internationaler Isolierung	3) finanzielle (und andere) Anreize Sanktionen zu unterlaufen, Bildung von Ge- genallianzen und Gegenpropaganda

Was hier ergänzenswert ist, sind die zusätzlichen Maßnahmen, die auf der Seite der Sanktionierten und der Sanktionierenden in Verfolgung ihrer jeweiligen Ziele unternommen wird. Ohne diese Faktoren bzw. zusätzlichen Maßnahmen ist eine Beeinflussung der Bevölkerung (durch Propaganda oder politische Erpressung von Wohlverhalten) und damit der Erfolg oder Mißerfolg von Sanktionen m.E. nicht zu erklären. Es handelt sich im sanktionierten Land z.B. nämlich nicht, um einen sich naturnotwendig ergebenden politischen Integrationsprozeß, den sogenannten “rally-around-the-flag-effect” oder “Wagenburgeffekt” (ein Ausdruck der übringens nicht von Galtung selbst stammt, sondern in der späteren Literatur nur so genannt wird), sondern um einen politisch gewollten, zum Teil von der Führung des Landes hergestellten oder in autokratischen Regimen erzwungenen Prozeß.

Auf der Seite des Sanktionierten kann die Regierung Notstandsmaßnahmen ergreifen, die die Wirtschaft auf niedrigerem Niveau noch funktionieren läßt und für eine gleichmäßige Versor-

<sup>144</sup> Galtung 1967, 389f.

gung der Bevölkerung sorgt. Nicht umsonst verglich Margaret Doxey<sup>145</sup> die Maßnahmen, die von manchen Regierungen (insb. im Fall von Rhodesien) ergriffen wurden, mit denen während Kriegszeiten. Es sind dies z.B. wirtschaftliche Maßnahmen wie Importrestriktionen, Verteilungsquoten, Konsumgüterrationierungen, Hilfen für besonders betroffene Bevölkerungsteile, Wirtschaftssubventionen, Kapitalverkehrskontrollen und politische Maßnahmen wie Propaganda, Beschränkungen für politische Gruppen, Einschränkung der Pressefreiheit, etc..

### **Eine neue Richtung der Betrachtung der Sanktionen: im Rahmen einer "Destabilisierungsstrategie"**

Zur Frage, wie - mit welchen Mitteln und Mechanismen - eine Beeinflussung der Bevölkerung durch verschiedene Sanktionen möglich ist, gibt es wenig bekannte Studien. Ausnahmen sind David Baldwins Buch "Economic Statecraft"<sup>146</sup> von 1985 und ein beispielhafter Aufsatz über die Destabilisierung der chilenischen Regierung zu Zeiten Allendes von Gil Merom aus dem Jahr 1990. Sie untersucht Sanktionen und manipulative Maßnahmen innerhalb einer Destabilisierungsstrategie.<sup>147</sup>

Die Destabilisierung eines Landes ist nach einer bekannten amerikanischen Studie eines der erfolgversprechendsten Ziele für die Anwendung von Sanktionen. Hufbauer, Schott und Elliott (1990) haben Erfolgsquoten für Sanktionsstrategien ermittelt. Eine erfolgreiche militärische Schwächung durch Sanktionen z.B. gab es nur in 20% aller Fälle. Eine Destabilisierungsstrategie war aber zu 52% erfolgreich.<sup>148</sup>

Im Gegensatz dazu, daß bei der Analyse ökonomischer Machtpolitik oder bei Sanktionen immer die Einflußmöglichkeiten anhand der ökonomischen Potenzen und Fähigkeiten und der internationalen ökonomischen Lage bewertet werden, muß man bei der Betrachtung von Destabilisierungsstrategien davon ausgehen, daß der innenpolitische soziale Zustand bzw. das konkrete Gesellschaftssystem (domestic social setting) der wichtigste Faktor für den Erfolg (oder Mißerfolg) ist. Gil Merom schlägt vor, bei der Destabilisierungsstrategie zwischen zwingenden (coercive) und manipulativen Wirtschaftssanktionen zu unterscheiden. Ihre These ist, daß sich Sanktionen als Zwangsmaßnahmen, obwohl zum Teil die gesamte Gesellschaft betroffen ist, doch mehr an die Führung eines Landes richten, die gar nicht aus Furcht vor der Ablehnung durch das Volk, sondern aus der rationalen Erwägung, was das Beste für das Land sei, einlenken. Daher muß eine klare Botschaft diese zwingenden Sanktionen begleiten.

<sup>145</sup> Doxey, Margaret P. 1987, insb. 113.

<sup>146</sup> Vgl. Baldwin 1985, , passim und zur Erklärung der Effektivität von Sanktionen s. insb. 135ff. Dort auch Kommentar zu Galtung (1967).

<sup>147</sup> Vgl. Merom 1990, 75-95.

<sup>148</sup> Vgl. Hufbauer, Gary C./ Schott, Jeffrey J./ Elliott, Kimberly A. 1990a, 93, Tabelle 5.1; Zur Betrachtung weiterer Sanktionfälle siehe: Hufbauer, Gary C./ Schott, Jeffrey J./ Elliott, Kimberly A. 1990b.

Manipulative Sanktionen hingegen richten sich auf die Gesellschaft eines Landes (bzw. nur auf Teile von ihr, quasi Schlüsselgruppen), brauchen keine klare Botschaft, versuchen mehr eine Änderung zu induzieren (anzuregen), als sie zu erzwingen, und ihr Ziel ist letztlich, die Öffentlichkeit von ihren führenden Politikern so weit zu entfremden, daß letztere ihre Machtpositionen verlieren. Manipulative Sanktionen können als niedrighschwellige Politik (low-profile policy) angelegt sein. Dies vermeidet viele jener Reaktionen, die zwingende Sanktionen hervorbringen, wie insbesondere die innergesellschaftliche Integration und die Solidarisierung mit der Führung. Manipulative Sanktionen können aber nicht aus sich selbst heraus effektiv werden. Wenn externer Druck eine Verschlechterung des sozialen Lebens (deterioration) erzeugen, bedarf es eines tiefen Eingreifens in die Strukturen (z.B. Medien, Führungsschichten) der Gesellschaft des Zielandes der Sanktionen.<sup>149</sup>

Insbesondere anhand der Fallbeispiele von Chile (und Kuba) machte Merom klar, daß der Erfolg von Sanktionen und einer Destabilisierungsstrategie zum einen von der Sozialstruktur der Gesellschaft des Landes und der Möglichkeit zur Beeinflussung von Schlüsselgruppen, insbesondere der Mittelklasse, abhängig ist und zum anderen bedingt wird von der Fähigkeit der betroffenen Regierung, Sanktionen mit politischen, ökonomischen und sozialen Mitteln entgegenzuwirken. Schlüsselfaktoren für die Fähigkeit einer Regierung, manipulativen Sanktionen entgegenwirken zu können, sind eine weitreichende Kontrolle gesellschaftlicher Institutionen und der Massenmedien, ein guter Zugang und Einfluß auf gesellschaftliche Schlüsselgruppen, wie z.B. Mittelstand und Militär, und eine gute politische Führungskraft und Fähigkeit der Regierung, ihre Politik umzusetzen und gesellschaftlich sowie außenpolitisch abzusichern. Die Destabilisierungsstrategie zielt darauf die Regierung zu delegitimieren, indem versucht wird, die Bevölkerung davon zu überzeugen, daß die Führung zu inkompetent ist, um zu regieren. Weil sich Destabilisation an die Gesellschaft des Ziellandes richtet, ist die spezielle Sozialstruktur eine kritische Variable. Die Sozialstruktur ist abhängig von den Eigenschaften der Gesellschaften und vom historischen Kontext. Deswegen ist nicht so sehr die materielle Abhängigkeit (von außen) so wichtig, sondern die sozio-ökonomische Abhängigkeit. Hinzu kommen politische Ideen und die Kraft von Institutionen zu intervenieren und die Kanalisierung der Investitionen zur Förderung materieller Fähigkeiten. Merom faßt die Herausforderung bei manipulativen Sanktionen wie folgt zusammen:

“Alle drei - Ideen, Institutionen und materielle Fähigkeiten - sind Hauptfaktoren, die die sozialen Kräfte formen. Um die Destruktivität der existierenden sozialen Kräfte zu bändigen oder zu verschlimmern, muß die ausländische Macht die Gesellschaft durchdringen.”<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> Vgl. Merom 1990, 76f.

<sup>150</sup> Ebenda, 95. Original: “All three - ideas, institutions, and material capabilities - are major factors in shaping social forces. In order to harness and exacerbate the destructiveness of existing social forces, the foreign power must **penetrate** the society.” (Hervorheb., Rogalski.)

Externer ökonomischer Druck in Form von Sanktionen ist vielleicht dazu notwendig, aber längst nicht hinreichend. Nach Merom muß eine erfolgreiche Destabilisation immer gleichzeitig auf externen wirtschaftlichen Druck und interne soziale Intervention und Manipulation setzen. - Auch hier sind der Intervention aber völkerrechtliche Grenzen gesetzt, beispielsweise der Förderung von Guerillas oder Terroristen, die im gegnerischen Staat militärische Gewalt anwenden. Bedacht werden sollte allerdings, daß wirtschaftliche Sanktionen allein durch ihre Beschränkungen (Unterlaufen seitens Drittstaaten, große Anlaufzeit, Selektivität von Gütern, aber auch Importsubstitution durch den Sanktionierten) weniger effektiv sind als die Kombination verschiedener Formen von kulturellen, militärischen, ökonomischen, politischen und technologischen Sanktionen.

Fazit: Eine stärkere Berücksichtigung der innenpolitischen Dimension der Sanktionen und der begleitenden Maßnahmen neben den Sanktionen ist erforderlich. Um den Erfolg oder Mißerfolg der Sanktionen im Sinne ihrer politischen Effektivität feststellen zu können, müssen im Einzelfall die Gegenmaßnahmen der Regierung und insbesondere nicht nur die wirtschaftlichen Effekte der Sanktionen (instrumentelle Effektivität), sondern auch die innenpolitischen Entwicklungen der Desintegration erforscht und bewertet werden. Der Schlüssel zur politischen Effektivität von Sanktionen ist das Ineinandergreifen von Sanktionen und innenpolitischen Bewegungen und die Beeinflussung der Innenpolitik eines Landes durch begleitende diplomatische, politische und militärische Maßnahmen. Bei der Erforschung von Sanktionen sollte also auch die politische Ebene der Kommunikation mit der Bevölkerung und Führung des sanktionierten Landes und das Signalisieren von (unverrückbaren) politischen Zielen in diesen Prozeß miteinbezogen sein, weil sie die Mitbedingungen für das "Funktionieren", für den Erfolg bzw. eine hohe Effektivität der Sanktionen sind.

Ein mögliches Ergebnis eines Sanktionsprozesses kann demnach auch ein Sieg der Gegenmaßnahmen über die Sanktionen sein. Innerhalb der Analyse der Hauptfaktoren (der innenpolitischen Stabilität und "ökonomischen Gesundheit") muß deshalb besonders auf die innenpolitischen Faktoren und insbesondere auf die Gegenmaßnahmen der regierenden Regime gelegt werden. Es ist theoretisch wie praktisch zu erwarten, daß sich nicht eine ideale Effektivität erreichen läßt (und auch, daß ideale Bedingungen nie zutreffen).

Theoretisch gibt es aber noch andere Hypothesen über die Bedingungen für den Erfolg von Sanktionen, die z.B. aus einer psychologischen "Interaktions- und Konfliktforschung" abgeleitet wurden. Nach deren Hypothese hängen die Reaktionen auf Normenverstöße von kontextuellen Faktoren ab, wie der eigenen Gruppenidentifikation, den Haltungen zwischen den Gruppen, wie ebenso von Macht und der Deprivation (hier: Schädigung) ab. Relevant für die Theorie der Sanktionen ist m.E. insbesondere der Machtfaktor. Fallbeispielanalysen haben gezeigt, daß die Situationen bei einem Intergruppenkonflikt sich sehr in der Art der Wahrnehmung von politi-



scher, sozialer und wirtschaftlicher Macht unterscheiden.<sup>151</sup> Deswegen sollten primär diese Macht-Faktoren und nicht andere kontextuelle Faktoren bei einer Analyse der Anwendungsbedingungen und Effektivität von Sanktionen entscheidend sein.<sup>152</sup>

Verschiedentlich haben Wissenschaftler aber - zum Teil eher beiläufig - psychologische Effekte von internationaler Isolierung und wirtschaftlichem Abstieg festgestellt, die für das Erreichen der Effektivität von Sanktionen wichtig waren. Doxey (1996, 105) stellt dies insbesondere für Rhodesien fest, während es in anderen Fällen augenscheinliche Unterstützung für die politische Führung des Landes gab. Ein wichtiger Faktor war in diesem Zusammenhang wieder ein (psychologischer) Machtfaktor, nämlich ob sich der jeweilige Führer (wie z.B. Saddam Hussein im Irak) kompromißfähig oder schwach zeige; ohne Zweifel sei die Beibehaltung des Image als starker Mann ein kritischer Faktor für ihr Überleben. Insbesondere Ivan Eland (1991, 486ff) hat in seiner Dissertation darauf aufmerksam gemacht, daß es vielfältige psychologische Effekte gab, die zu einem Erfolg der Sanktionen im Fall von Südafrika beigetragen haben: a) Durch selektive Handels- und Finanzsanktionen wurde eine "psychologische Abkühlung der Wirtschaftserwartungen" herbeigeführt, die nun wiederum zu einem Absinken des Wachstums geführt haben. Dies hatte auch eine materielle Basis, weil die verschiedenen finanziellen und wirtschaftlichen Sanktionen synergetisch und sich gegenseitig verstärkend wirkten und die Effekte der finanziellen Sanktionen sich langfristig sogar etwas verstärkten, als sich "abzunutzen". b) Südafrika sei ein Beispiel für die These, daß der Zielstaat der Sanktionen auch ohne einen übergroßen ökonomischen Druck zum Einlenken gebracht werden könne. Die selektiven Sanktionen ermöglichen einen substanziellen psychologischen Druck auf den Zielstaat, wenn weitere schärfere Sanktionen auch nur angedroht würden. Dies ermögliche politische Gewinne auf dem Weg zur Befolgung der Anordnungen des Sanktionssenders. Der Fall Südafrikas unterstütze ebenfalls die Annahme, daß die Absenkung des Wirtschaftswachstums (und nicht unbedingt die absolute Absenkung des Lebensstandards im Zielstaat) in einem psychologischen Druck münden, der die Entschlossenheit "des Ziels" senken könne. Selektive Sanktionen - wie im Fall Südafrikas - reduzierten außerdem die Möglichkeit der politischen Führung eines sanktionierten Landes eine zwangsweise politische Integration herbeizuführen. Wenn die interne Kohäsion einer Gesellschaft schwach sei, dann erhöhten sich durch die Sanktionen politische Disintegration und Polarisierung. (Umgekehrt sei bei einer starken Kohäsion der sanktionierten Gesellschaft eine zunehmende politische Integration zu erwarten, ein sogenannter "Wagenburgeffekt".) Dies könne erfolgreich im Sinne einer innenpolitischen Unterstützung der Sanktionen allerdings nur in Gesellschaften entstehen, wo die Repression des Staates noch eine Opposition zulasse. Der Erhalt der Macht der politischen Führung eines sanktionierten Landes durch Repression und Gewalt

<sup>151</sup> Vgl. DeRidder et al. 1992, 177, 180.

<sup>152</sup> Eine Analyse von kontextuellen Faktoren, wie Gruppenidentifikationen und Wahrnehmungen wird vereinzelt in den Fallbeispielen "auftauchen". Jedoch hätte eine Analyse, die sich auf diese Faktoren bezieht, eine ganz andere Studie, nämlich in dem entsprechendem sanktionierten Land selbst nötig gemacht. Dies sollte und konnte im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet werden.

gegenüber der Bevölkerung ist also ebenfalls ein Hindernis für eine hohe Effektivität der Sanktionen. Gleichzeitig sollte also auch darüber nachgedacht werden, wodurch und inwieweit die Arbeit von Oppositionsgruppen durch Sanktionen (und die sie begleitende Politik) behindert oder gefördert werden.

Logisch ist m. E. ebenso, daß die politische Führung eines Landes und/ oder die überwiegende Anzahl der Bürgerinnen und Bürger eines sanktionierten Landes ein ausreichendes Interesse daran haben müssen, die Politik zu ändern, die zur Verhängung der Sanktionen geführt haben. Dieses Interesse entsteht m.E. dann, wenn a) die wirtschaftlichen und politischen Verluste so hoch sind, daß sie den politischen Gewinn des Machterhalts der politischen Führung überwiegen und b) sich die innere Opposition steigert, ein politischer und psychologischer Druck auf die Führung von innen und außen auf längere Zeit gehalten werden kann und c) sich auch eine innere Bereitschaft zum politischen Wandel innerhalb der politischen Führung über längere Zeit aufgebaut hat. Erst dann kann sich eine hohe politische Effektivität der Sanktionen ergeben. Voraussetzung ist aber, daß die instrumentellen Funktionsbedingungen für den Aufbau eines hohen Druckes auf die Führung eines sanktionierten Landes günstig sind.<sup>153</sup>

### 2.2.2 Effektivitätsbedingungen von Sanktionen und deren Einordnung

Bei der Erläuterung der Effektivitätsvorstellungen geht es darum, einzelne Kriterien festzuhalten, die das "Funktionieren" oder den Erfolg von Sanktionen allgemein bestimmen. Eine Vielzahl von Faktoren muß beachtet werden, um überhaupt die erfolgreiche Einsetzung und Durchführung von Sanktionen zu ermöglichen. Dabei finden wir eine externe Ebene (oft auch "Senderebene" genannt) und eine interne Ebene (oft auch "Zielebene" genannt) vor.<sup>154</sup> Auf der internen Ebene, die die Wirkungs- oder Zielebene ist, gibt es Bedingungen oder neutraler gesagt "Faktoren", die den Erfolg von Sanktionen beeinflussen. Auf der externen, der Ursachen- und Senderebene, gilt dies ebenso. Diese Faktoren sind vermutlich selten konstant, sie werden durch eine Vielzahl politischer und wirtschaftlicher Zusammenhänge, intern wie extern, beeinflusst. Oft ist aber die Perspektive der Beurteilung von Sanktionen, die ein Mittel der internationalen Sicherheitspolitik sind, auf einer Idealbedingungen folgenden, fast rein instrumentellen, technischen, zweckrationalen Ebene anzusiedeln und es werden rein instrumentelle Funktionsbedingungen benannt, so als würde es sich bei Sanktionen um ein technisches Werkzeug handeln, das nur richtig, d.h. die Effektivität der Sanktionen fördernd, eingesetzt werden muß.

<sup>153</sup> Schließlich muß m.E. für eine politische Funktionalität des Sanktionsprozess angenommen werden, daß es sich wechselseitig um rationale Akteure handelt und ein ausreichender Kommunikationsprozess zwischen Sender und Ziel der Sanktionen bestehen.

<sup>154</sup> Zur Begrifflichkeit der Ebenen vgl. insb. Wellner 1991, passim.

Schon 1973 formulierte Rolf Hasse in der Zusammenfassung seines Buches "Theorie und Politik des Embargos" ( 472ff) Hauptmängel und Idealbedingungen für ein Embargo. Die Hauptmängel waren kurz gefaßt:

- a) zeitliche Verzögerungen beim Einsetzen des Embargos (so daß dem Sanktionierten Zeit zum Ergreifen von Gegenmaßnahmen blieb, die die Embargowirkungen ganz oder teilweise aufheben),
- b) Lücken in der Embargoliste bzw. die Selektivität der Güter, die negativ sanktioniert werden,
- c) eine mangelnde Solidarität unter den Embargoteilnehmern wegen unterschiedlicher Interessen an Embargozielen,
- d) administrative Lücken in der Ausführung der Embargokontrollen ,
- e) das Fehlen eines Systems gegenseitiger Unterstützung bei der Verteilung der Embargolasten bzw. finanziellen und wirtschaftlichen Belastungen und
- f) Gegenmaßnahmen des Embargogegners, wie z.B. Ausnutzung von administrativen Lücken, Bildung von Gegenallianzen, Gegenembargo, Handel mit politischen und wirtschaftlichen Vergünstigungen zur Lockerung und Aufhebung des Embargos.

Auch im Jahr 1978 wiederholte Hasse die Mängel in einem Aufsatz, der sich anhand des Falls von Rhodesien mit dem Scheitern von Sanktionen beschäftigte, wobei noch folgende Faktoren hinzukamen:

- g) die Überbewertung der Abhängigkeit der Ökonomie von außen und Unterschätzung der Anpassungsfähigkeit gegenüber dem Embargo (antizipierende abschwächende Maßnahmen, bevor das Embargo in Kraft tritt),
- h) Verzögerungen bei der institutionellen Umsetzung des Embargos.

Die Idealbedingungen für ein Embargo sind nach Hasse (1973, 475):

- a) eine große Bedeutung der Importe eines sanktionierten Landes für seine Produktion und/oder seinen Konsum,
- b) eine hohe Abhängigkeit des sanktionierten Landes (Embargogegner) von den Importen der sanktionierenden Länder (Embargoinitiatoren),
- c) eine geringe Exportabhängigkeit des Sanktionierenden in bezug auf das sanktionierte Land und eine große Flexibilität beim Absatz der betroffenen Güter in Drittstaaten,
- d) eine hohe Abhängigkeit des sanktionierten Landes an den Exporten in das/die sanktionierende/n Land/Länder und eine starre Exportgüterstruktur bzw. geringe Elastizität des Exportangebots des sanktionierten Landes (so daß kaum oder kein Gegenembargo eingeführt werden kann),
- e) keine Verzögerungen beim Einsatz des Embargos (so daß keine Vorbereitungen des sanktionierten Landes getroffen werden können),
- f) ein Totalembargo wird eingeführt oder ein strategisches Embargo, bei dem die Listen lückenlos sind und rechtzeitig verändert werden,
- g) die Universalität des Embargos, d.h. kurz gesagt, es gibt keine Embargobrecher, Gegenallianzen oder Länder, die ihren Handel mit dem sanktionierten Land noch ausweiten,

- h) Einigkeit bei den politischen Zielen und Kontrollverfahren eines kollektiven Embargos und Einführung einer zentralen, koordinierenden Kontrollinstanz mit entsprechenden Kompetenzen sowie keine internationalen Unterschiede bei der Kontrollgenauigkeit,
- i) Schaffung eines funktionstüchtigen Systems gegenseitiger Unterstützung bei der Verteilung der Embargolasten "z.B. durch die gegenseitige Öffnung der nationalen Märkte und ein System finanzieller Ausgleichszahlungen bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten"<sup>155</sup>,
- j) das Scheitern der außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Gegenmaßnahmen des Sanktionierten.

Die Benennung von idealen Funktionsbedingungen von Sanktionen ist als Ansatz wichtig für die spätere Bewertung/Evaluation und für die Politikberatung. Nur ersetzt sie kein Evaluationsverfahren mit einer differenzierten Auswertung von Einzelfaktoren des Erfolges oder Mißerfolges. Zudem sollte der Maßstab für die allgemeine Bewertung kein idealer sein, sondern ein relativer Maßstab, denn Funktionsbedingungen von Sanktionen können von Fall zu Fall variieren oder auch innerhalb eines Falles zeitlich schwanken.

Demnach muß also ein Analyse - und Evaluationmodell gefunden werden, das die Bewertung möglichst vieler solcher wichtigen Faktoren aufschlüsselt und eine Relativierung des Erfolges oder Mißerfolges ermöglicht (und nicht nur nach Idealbedingungen fragt). Auf solchen Kriterien beruht das Analyseraster von Hufbauer/ Schott und Elliott (1990a, 94ff, 114). Die Autoren haben aus der Auswertung der 115 Fälle entsprechend ihrem Analysekonzept neun Gebote (für den Erfolg von Sanktionen) abgeleitet, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- a) Die Ziele und die Maßnahmen sind entsprechend den Erfolgchancen und Gegenfaktoren einzugrenzen. ("Don't bite off, more than you can chew." ( 114))
- b) Aufgrund der Schwierigkeit der Herstellung internationaler Kooperation, ist die Zahl der Länder im Implementierungsprozeß zu begrenzen, der Faktor der gegenteiligen internationalen Unterstützung für den Sanktionierten aber nicht zu unterschätzen.
- c) Die Sanktionen sind besonders wirksam gegen ökonomisch schwache oder kleine Staaten. ("Do pick on the weak and helpless." ( 114))
- d) Die Sanktionen sind am effektivsten, wenn sie vom Sanktionierenden gegen (ehemalige) befreundete Partnerstaaten mit engen Handelsbeziehungen verhängt werden. ("Do pick on allies and trading partners, but remember good friends are hard to come by and sad to loose." ( 114))
- e) Sanktionen müssen schnell (und mit hohen Kosten in bezug auf den Sanktionierten) eingesetzt werden, um Gegenmaßnahmen des sanktionierten Staates zu vermeiden. Wenn die Erfolgchance der Wirkung der Sanktionen (z.B. gegen einen ehemals befreundeten Staat) groß erscheint, ist auch die Wahrscheinlichkeit der relativen Kürze der Sanktionen gegeben.
- f) Die Sanktionen sind so zu gestalten, daß sie hohe Kosten für den Sanktionierten haben (dann ist die Erfolgchance groß).

---

<sup>155</sup> Hasse 1973, 476.

g) Die Sanktionen sind so anzulegen, daß sie für den Sanktionierenden möglichst geringe Kosten haben, die Kosten möglichst nicht auf nur wenige Gruppen in der Gesellschaft verteilt werden und verschiedene Formen von finanziellen Sanktionen (Manipulation von Entwicklungshilfeströmen, Verweigerung von Krediten, Einfrieren von Guthaben) anstatt von Handelskontrollen benutzt werden.

h) Begleitende Maßnahmen für Sanktionen, wie z.B. verdeckte Aktionen oder quasi-militärische Maßnahmen, müssen richtig, die Effektivität der Sanktionen unterstützend, angelegt sein. In der Vergangenheit wurden sie insbesondere mit dem Ziel einer militärischen Schwächung oder einer Destabilisierung eines Staates durchgeführt. Sie sollten aber nicht angewendet werden, bevor die Sanktionen wirken.

i) Vor der letztlichen Entscheidung über die Verhängung von Sanktionen bedarf es einer genauen Abwägung von Mitteln und Zielen, um z.B. sicherzustellen, daß der nötige ökonomische Druck wirksam wird und Aufmerksamkeit erregt, daß nicht die Ziele anderer Länder gegenüber dem Sanktionierten außer Kraft gesetzt werden und daß die gewählten Sanktionen keine unerträglichen Kosten im Land des Sanktionierenden bzw. Sanktionssender beim Verweigern von Exporten und bei seinen Verbündeten entstehen lassen.

Diese Empfehlungen sind zum Teil sehr problematisch, weil sie keinerlei rechtliche oder humanitäre Beschränkungen als Regelungen anerkennen (Punkte c, e, f, h) und sich nur auf der Ebene der Zweckrationalität und Machterweiterung bewegen. Außerdem gibt es auch bei solch umfassenden, aufgegliederten Analysekonzepten das Problem der Voraussagbarkeit des Erfolgs von Sanktionen.<sup>156</sup> Theoretisch gehört der Fall des Iraks zu den Fällen, in denen die Sanktionen auf eine Beendigung eines militärischen Abenteuers und eine wichtige Änderung im Politikverhalten abzielen, ersteres hat eine Erfolgsquote von 33%, letzteres eine von 25%.<sup>157</sup> Eine direkte, gesicherte Effektivität im Sinne einer Aussicht auf Erfolg scheint also auf den ersten Blick nicht gegeben zu sein. Jedoch gibt es im Falle der Sanktionen der USA und der UNO gegen den Irak einige Spezifika, die diese Aussage über den geringen durchschnittlichen Erfolg, der noch nichts über Einzelfälle aussagt, relativieren, wie z.B. die hohe wirtschaftliche Abhängigkeit des Irak vom Ölverkauf und der Erfolg der Embargomaßnahmen insgesamt.<sup>158</sup>

Die wichtigsten, allgemeinen Faktoren, die für das Ausmaß der Effektivität von Sanktionen wichtig sind, sind in folgender Tabelle wiedergegeben:

<sup>156</sup> Die Voraussagbarkeit ist ein wirklich großes Forschungsdefizit, daß bisher nur von Looney/ Knouse 1991 angegangen wurde. Sie kommen zu dem wenig erstaunlichen Ergebnis, daß das Ergebnis von Sanktionen sehr schwer voraussagbar sei. Mit denen von ihnen entwickelten Konzept er reichen sie eine 75%ige Voraussagbarkeit des Ergebnisses von Sanktionen. Mit dem Modell von Hufbauer und Schott (allerdings) aus dem Jahre 1985 wäre der Grad der Voraussagbarkeit sogar noch problematischer (Looney/ Knouse 1991, 64).

<sup>157</sup> Vgl. Hufbauer/ Schott/ Elliott 1990a, 93.

<sup>158</sup> Vgl. Rogalski 1993, Smeets 1990.

**Tab 1.3: Wichtige, allgemeine Funktionsbedingungen und Erfolgsfaktoren von Sanktionen**

Intern:	Extern:
- die Größe und Macht des sanktionierten Landes	- eine große Macht der Sanktionssender
- die Außenabhängigkeit der Volkswirtschaft	- eine funktionierende Sanktionskoalition
- der Anteil des Außenhandels am BSP	- Konsens über Ziele und Maßnahmen
- die Handelsbeziehungen zwischen Sanktionssender und Sanktionsziel	- permanente Befolgung der Sanktionen
- eine Empfänglichkeit der Bevölkerung des sanktionierten Landes gegenüber den Sanktionszielen der Sanktionssender/ eine ausreichend große Opposition	- ausreichende praktische Mittel zur Sanktionsdurchsetzung
- hohe Kosten oder starke Effekte der Sanktionen	- Ausmaß und Dauer der Sanktionen
	- geringe Kosten für die Sanktionssender

Als eines der schwierigsten Probleme erweist sich die Bewertung der Zeit-Variablen: Einerseits wirken Sanktionen - allgemein gesagt - am effektivsten, wenn sie sofort und in voller Bandbreite umgesetzt werden und von Fall zu Fall unterschiedlich viel Zeit bis zur Wirkung brauchen. Andererseits kann die Konzipierung der begleitenden politischen u.a. Maßnahmen als tragendes Element die Sanktionsperiode u.U. verkürzen oder verlängern. Ob und wie Sanktionen wirken und welche verschiedenen Sanktionsmöglichkeiten es gibt, läßt sich an Fallbeispielen "durch-exerzieren". Wenn dies mit einem Modell geschieht, das den Erfolg und Mißerfolg von Sanktionen besser nachvollziehbar macht, wie z.B. das von Hufbauer/ Schott und Elliot (1990a, 40), oder nach impliziten Wirkungs- und Funktionsstrategien (wie z.B. Abschreckung oder internationaler oder nationaler Symbolismus wie bei Lindsay (1986), dann lassen sich aus solchen Modellen und der Analyse von Fallbeispielen entsprechende Lehren ziehen. Dies wird natürlich auch von den Protagonisten der Sanktionsforschung immer wieder angeregt (zuletzt durch Leyton-Brown (1987, 308ff) und Hufbauer/ Schott und Elliot (1990, 94ff)). Bei einer genaueren, ausführlicheren Untersuchung von Einzelfällen, d.h. einer stärker in die Tiefe gehenden Analyse, kann es auch noch zu zielgenaueren, wenngleich auch schwerpunktmäßig anderen, Empfehlungen aus den Lehren der Fallbeispiele kommen, als dies schon bei Hasse und Hufbauer, Schott und Elliott der Fall war.

Die Perspektive dieses Evaluationsmodells ist - wie gesagt - hauptsächlich auf den außenpolitischen Machtgewinn gerichtet. Sie folgt einer zweckrationalen Machtlogik und neutralen Empirie, die keinerlei ethische und rechtliche Begrenzungen anerkennt und den Politikrahmen, in dem die Sanktionen stattfinden nur unzureichend kategorisiert und bewertet. Eine politikwissenschaftlich-interdisziplinäre Herangehensweise hätte gegenüber der historisch-ökonomischen Perspektive von Hufbauer/ Schott und Elliott gerade diese Einordnung - quasi als eine normative, gemeinwohl-orientierte Perspektive - gleichzeitig zu leisten und im Konzept, wie im Evaluationsmodell fehlende Kriterien zu integrieren. Deshalb wurden insbesondere rechtliche Anwen-

dungsbedingungen - wie die Standards der Verhältnismäßigkeit und der sozialen Menschenrechte u.a. in die Analyse eingeführt, dies soll in die Analyse der Fallbeispiele eingehen. Ebenso sollen die innenpolitischen und innerwirtschaftlichen Zustände (wie oben bereits beschrieben) genauer analysiert werden, das heißt, daß zum Beispiel das Potential der Opposition zum politischen Wandel und eventuelle politische Wirkungen von Sanktionen auf die Eliten in einem Land genauer beleuchtet werden sollen.

### **2.3 Methodische Vorgehensweise der Beurteilung von Sanktionen:**

#### **“ein modifiziertes HSE-Analysesystem”**

Hufbauer, Schott und Elliott (HSE) haben 1985 mit der Kombination von quantitativen und qualitativen Variablen gezeigt, daß bei ihrem Modell in durchschnittlich 83% aller Fälle ihre theoretischen Voraussagen über das Ergebnis (Scheitern oder Erfolg) der Sanktionen zutreffend sind. Solche Aussagen beruhen auf einem ausdifferenzierten Analysemodell mit sechs politischen und fünf ökonomischen Variablen, die mit einer hohen Wahrscheinlichkeit eine Aussage über die Wirksamkeit oder die Effektivität von Sanktionen zulassen. Wie gezeigt werden kann muß er in einigen Punkten noch präzisiert und erweitert werden. Die quantifizierenden Bewertungen des Analysemodells bedürfen auch der Verbesserung. Dieses Modell bzw. dieser Raster sieht folgende Variablen bzw. Faktoren als wichtig an (Hufbauer/ Schott/ Elliot 1990, 40):

#### **Analyseraster zur Beurteilung der Effektivität von Sanktionen**

##### **Politische Variablen/ Faktoren**

1. Begleitende Politikmaßnahmen der Sanktionierenden, insb. verdeckte Maßnahmen (gekennzeichnet durch J), quasi-militärische (gekennzeichnet durch Q) oder reguläre militärische Maßnahmen (der Durchsetzung)(gekennzeichnet durch R),
2. Anzahl der Jahre, in denen die Sanktionen in Kraft sind,
3. das Ausmaß der internationalen Kooperation bei der Verhängung der Sanktionen (gemessen an einer Skaleneinteilung, die von 1, d.h. “keiner Kooperation”, bis zu 4 “signifikanter Kooperation” reicht),
4. die Präsenz von internationaler Hilfe für das sanktionierte Land (gekennzeichnet durch A),
5. die politische Stabilität und die “ökonomische Gesundheit” des sanktionierten Landes (gemessen an einer Skaleneinteilung, die von 1 (genötigtes, erschöpftes Land) bis zu 3 (starkes und stabiles Land) reicht),
6. die Freundlichkeit der vorherigen Beziehungen zwischen sanktionierendem und sanktioniertem Land (gemessen an einer Skaleneinteilung, von 1 (antagonistisch) nach 3 (herzlich));

##### **Ökonomische Variablen/ Faktoren:**

7. die Kosten, die dem sanktionierten Land entstehen in absoluten Zahlen, in Prozent des BSP und nach dem Pro-Kopf-Einkommen,
8. die gesamten Handelsbeziehungen zwischen Sanktionierendem und Sanktioniertem, gemessen als prozentualer Anteil des beiderseitigen Handels (am Gesamthandel) für den Sanktionierten,
9. die relative Größe der Ökonomien der Länder nach ihrer BSP-Größe,
10. die Arten der benutzten Sanktionen: Unterbrechung des Exports des Sanktionierenden (gekennzeichnet durch X), Unterbrechung des Imports des Sanktionierenden (gekennzeichnet durch M) und eine Unterbrechung von Finanzflüssen (gekennzeichnet durch F),
11. die Kosten, die für den Sanktionierenden entstehen (gemessen an einer Skaleneinteilung, die von 1 (Netto-Gewinn) bis 4 (größerer Verlust) reicht).

Wie wir dabei sehen, handelt es sich um die Überprüfung von Faktoren, die strukturell und handlungsabhängig wichtig sind für die Erreichung einer hohen Effektivität von Sanktionen. Sanktionen müßten demnach ausreichende begleitende Politikmaßnahmen haben (1.), lange genug in Kraft sein (2.) und möglichst alle Staaten müßten Sanktionsanordnungen befolgen (3.). Es darf möglichst keinen Staaten geben, die dem sanktionierten Staat helfen. Der Staat muß politisch und wirtschaftlich destabilisiert werden können (5.) Der Zielstaat sollte vorher so gute Beziehungen zu anderen Staaten gehabt haben, daß ihn der Abbruch der Beziehungen oder sogar eine Isolierung sehr trifft (6.). Es müssen hohe Kosten durch die Sanktionen (z.B. Verlust von Exporteinnahmen) entstehen (7.). Im Verhältnis zu den Ökonomien der sanktionierenden Ländern muß eine verhältnismäßig kleine Ökonomie vorhanden sein (9.) und der Anteil des Handels des Ziellandes am Gesamthandel muß groß sein (8.). Es müssen möglichst viele Sanktionsmaßnahmen in verschiedenen Gebieten bestehen, so daß es für das sanktionierte Land wenig Lücken gibt, oder es in Bereichen getroffen wird, in denen es besonders verletzlich ist (10.). Die Kosten dürfen für den Sanktionssender nicht groß sein, damit die Sanktionsallianz hält und die Sanktionen lange beibehalten werden können.

Damit werden fast alle durch die Theorie bekannten Faktoren untersucht, mit Ausnahme des Vorhandenseins einer ausreichenden Opposition oder einer Empfänglichkeit der Regierung für die Sanktionen, also Faktoren der politischen Desintegration. Die Analyse dieser Faktoren soll aber im Rahmen dieser Arbeit unter dem Punkt 5. "politische Stabilität ..." genauer erfaßt werden.

Die gemischt qualitative und quantitative Analyse der Sanktionsfälle nach diesem Analyseraster ermöglicht sowohl einen Vergleich verschiedener Fälle in Tabellen, als auch eine bessere Überprüfung, ob - aus der Sicht des Sanktionssenders - die Sanktionspolitik Erfolg hatte, was aber auch eine gewisse subjektive Bewertung einschließt.<sup>159</sup> Die Subjektivität besteht zum einen aus normalen Fragen, wie bestimmte Fakten und Daten zu bewerten und zu gewichten sind und ob der Großteil der wissenschaftlichen Literatur zum Einzelfall zusammengefaßt und verobjektiviert wurde. Zum anderen schließlich aber in einer Bewertung grundsätzlicher Art, was den Beitrag der Sanktionen ausmacht und wie hoch dieser ist und in der Bewertung der genauen Stufe des Untersuchungsfaktors (5.) "politische Stabilität und ökonomische Gesundheit" erreicht wird. Die Skaleneinteilung von 1, dh. genötigtes, erschöpftes Land, bis 3, d.h. starkes und stabiles Land, erscheint in diesem Fall zu undifferenziert und schwierig zu messen bzw. in seinem Wert zu verobjektivieren. Eine ausreichende Verobjektivierung einer solchen Variable ergibt sich aber mit der Relativierung der einzelnen Fakten (z.B. Sinken des Bruttosozialprodukts) im gesamten Zusammenhang der Wirtschaft und der Sozialstruktur des Landes.

---

<sup>159</sup> Vgl. zu der Problematik der subjektiven Bewertung bei Hufbauer/ Schott/ Elliott 1990, 41.



Die einzelnen Punkte des Rasters lassen sich zwar eher aus einer einfachen, formalen “Beeinflussungs-” und “Erfolgsbedingungslogik” als aus einer genauen theoretischen Ableitung erklären, dennoch ermöglicht sie eine umfassende, objektive Betrachtung der Effektivität von Sanktionen auch in qualitativer Hinsicht. Eine Auswertung der elf Fakten des Analyserasters führt letztlich zu der Ermittlung einer Erfolgsrate auch im quantitativen Sinn. Damit erfolgt für den Bereich der UNO-Sanktionen eine Re-Evaluation der Ergebnisse von Hufbauer, Schott und Elliott.

Zur Bestimmung des Erfolgs und des Beitrages von Sanktionen an diesem Erfolg in Form einer Quantifizierung entwickelten Hufbauer, Schott und Elliot (im folgenden HSE) zwei einfache Hauptfaktoren mit vierstufigen Skalen, wobei die Werte folgende Bedeutung haben:

**Hauptfaktor “Politikergebnis”**

ist quantifiziert mit

1 = Scheitern, 2 = unklares, aber möglicherweise positives Ergebnis, 3 = positives Ergebnis (im Sinne von ziemlich oder mäßig positiv), 4 = Erfolg.

### Hauptfaktor "Beitrag der Sanktionen"

ist quantifiziert mit

1 = Negativer oder kein Beitrag, 2 = sehr geringer Beitrag, 3 = bescheidener, mäßiger Beitrag, 4 = bedeutsamer, wichtiger Beitrag.

Hufbauer, Schott und Elliott (1990, 42) (HSE) verwenden zur Bestimmung des Erfolges von Sanktionen anhand eines Einzelfalls eine einfache mathematische Formel, in der sie die beiden Skalenergebnisse multiplizierten, d.h.:

$$\text{Erfolgsrate} = \text{Politikergebnis} \times \text{Beitrag der Sanktionen.}$$

Dieses einfache Verfahren ist angreifbar und mathematisch gesehen nicht einwandfrei. Schon Bergeijk (1989, 387) von der Universität Groningen hat anhand der HSE-Studie von 1985 - kurz gesagt - festgestellt, daß dabei nur die Werte 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 12 und 16 erreicht werden können. Das Berechnungsmodell sei daher nicht angemessen. Diese Rechnung ("ordinary least square") kann wegen der numerischen Restriktion, die der Erfolgsrate anhängig ist, nicht anwendbar gemacht werden.<sup>160</sup> Die numerische Restriktion ist offensichtlich: als Erfolgsrate können z.B. keine Werte zwischen 13 -15 angenommen werden. auch relative oder gebrochene Zahlen können nicht entstehen, weil nur mit ganzen Zahlen operiert wird und keine Zwischenbewertung vorkommt.

Später (1990) hat San Ling Lam von der Harvard Universität (USA) die methodische Kritik am 1985er Buch von HSE noch erweitert: Zusätzlich (wie man an der Zahlenreihe sieht) würden die Werte der abhängigen Variable am unteren Ende der Skala noch gebündelter auftreten, so daß sich Sanktionsfälle mit einer großen Erfolgsrate nur disproportional auf die Ergebnisse auswirken. Als noch schwerwiegender sieht er an, daß im Erfolgsergebnis (sucess score) der Beitrag, den Sanktionen leisten, als Komponente bereits enthalten sei. Genau das sei aber das Ziel (den Beitrag von Sanktionen und seinen Erfolg erst zu bestimmen, Rogalski). Die Effektivität von Sanktionen bei der Erreichung von Politikzielen sollte (aber) von den Koeffizienten auf der rechten Seite der Gleichung hergeleitet werden. Das heißt, daß die Hauptfaktoren bereits Elemente der Angabe einer "End-Erfolgsrate" enthalten, insbesondere der Hauptfaktor "Politikergebnis". Die Haupt-faktoren auf der rechten Seite sollten aber die Erfolgsrate auf der linken Seite herleiten und nicht bereits enthalten.

---

<sup>160</sup> Die Kritik, daß die Frage, ob eine Sanktion ein Erfolg sei, nur mit "ja" oder "nein" beantwortet werden kann, so daß sich nur eine binäre abhängige Variable ergebe, die auf einen Wahrscheinlichkeitsmechanismus hinauslaufen, halte ich in diesem Kontext nicht für angemessen, da es m.E. gar nicht auf die mathematisch-ökonometrische Quantifizierung ankommt, sondern auf die Ermöglichung einer differenzierten qualitativen Bewertung, deswegen führe ich die folgende Argumentation von Bergeijk (1989, 387) nicht im Haupttext auf. Er kommt jedenfalls zu dem Schluß, daß OLS-Größen (Ordinary Least Squares - estimates, Rogalski) verzerrt sein würden, wenn die abhängige Variable eine Wahrscheinlichkeit ist. Ihre (HSE, Rogalski) Ökonometrie ist nicht richtig angewendet und als Konsequenz daraus nicht sehr instruktiv, kritisiert Bergeijk (ebenda).

Selten wird überhaupt reflektiert, ob die Quantifizierung und Mathematisierung überhaupt die Ergebnisse bzw. die Abbildung der Realität verbessern kann und unter welchen Umständen dies der Fall wäre.<sup>161</sup> Zunächst läßt sich ein Vorbehalt feststellen, der für die Operationalisierung gilt: Manche Faktoren oder auch einzelne Untersuchungsgegenstände des Analyseraster lassen sich quantitativ nicht genau bestimmen und in einer Gleichung darstellen. Auch ist die Frage, ob sich tatsächlich bestimmte Faktoren oder unabhängige Variablen in einem Fall als konstant betrachten lassen oder ob sie nicht auch zeitlicher Veränderung ausgesetzt sind. Zusätzlich kann es auch zu großen Problemen bei der Aussagekraft und Verlässlichkeit von Daten bei einzelnen Variablen kommen, wie z.B. bei Handelstatistiken, in denen Schmuggel von Gütern nicht berücksichtigt werden kann, obwohl er zur Umgehung von Sanktionen wichtig sein kann.

M.E. bedarf es vor allem einer qualitativen Analyse von einigen wichtigen Fällen, um Lehren daraus ableiten zu können, wann bzw. unter welchen Umständen Sanktionen angemessen sind und unter welchen Bedingungen sie effektiv wirken. Dabei gibt es weder einfache - quasi mathematisch-naturwissenschaftlich ausrechenbare - Kausalitätsbeziehungen (die meist sowieso offensichtlich wären), noch eine stringent ausschließlich quantitativ zu bestimmende, funktionalistische Verfahrensweise für den Erfolg von Sanktionen. Das HSE-Analysemodell und die Schlußfolgerungen mögen diese technisch-funktionale Perspektive zwar nahelegen, präjudiziert (im Sinne von dem Urteil vorgreifend) wird dies aber nicht. Es handelt sich m.E. um einen Analyserahmen, der vielfältigen, auch qualitativen wissenschaftlichen Kriterien standhält. Er muß in der Genauigkeit der empirischen Analyse nur präzisiert und qualitativ erweitert werden sowie in der Differenziertheit der Bewertung des Erfolges von Sanktionen verbessert werden, wie es im folgenden geschieht.

### **Modifizierung des HSE-Analysemodells**

Prämisse von HSE ist, daß der Erfolg von Sanktionen nur sinnvoll bestimmt werden kann, wenn logischerweise angenommen wird, daß das Hauptziel der Sanktionen des Sanktionssenders die Änderung des Verhaltens des Sanktionsempfängers ist. In der Sanktionsliteratur wird aber auch nicht selten die Tatsache ausgesprochen, daß sich der Erfolg eines Sanktionsfalls nicht nur an dem offiziellen Hauptziel des Sanktionssenders messen oder bestimmen läßt, sondern daß ein oder mehrere Sanktionssender mit dem Verhängen der Sanktionen auch andere Ziele verfolgen können. Diese können darin bestehen, den Sanktionsempfänger schlicht nur bestrafen zu wollen, ihm Schaden zuzufügen, ohne Aussicht auf Änderung der Politik des Sanktionsempfängers (z.B. um andere abzuschrecken). Weiterhin gibt es auch eher zu schwache, symbolische Maßnahmen, die ohne oder mit geringen Erfolgchancen, auf den Empfänger wirken und die Funktion haben

---

<sup>161</sup> Ein eindrucksvolles, wenn auch problematisches, Beispiel für diese Mathematisierung liefern Looney/Knouse 1991, die sogar behaupten, daß bei einer Verbesserung der Datenverlässlichkeit über die Kosten von Sanktionen und der Handelsströme, eine 100-prozentige Voraussagbarkeit des Erfolges von Sanktionen zu erreichen wäre.

nach außen wie auch im innenpolitischen Rahmen einen Protest gegen über dem Verhalten des Sanktionsempfängers zu symbolisieren (Funktion des symbolischen Protests).<sup>162</sup>

Wenn in der vorliegenden Arbeit nun mit Hilfe eines modifizierten HSE-Modells der Erfolg bzw. die Effektivität der Sanktionen anhand von Fallbeispielen bestimmt werden soll, muß zur Abschätzung, ob die Feststellung einer Effektivität nach HSE überhaupt sinnvoll ist, eine Überprüfung der Effektivitätsanalyse mit Hilfe von Kontrollvariablen der Anwendbarkeitskriterien erfolgen. Dazu zählen hauptsächlich:

A) rechtliche Anwendbarkeitskriterien (Rechtmäßigkeit (Legalität), Verhältnismäßigkeit) und B) faktische Anwendbarkeitskriterien (stimmige Mittel-Ziel-Relation (MZR), Überprüfung der negativen Funktionsadäquanz (NFA), d.h. beschränkt sich die Funktion hauptsächlich auf Bestrafung oder Abschreckung oder Symbolismus (im Sinne von Signalen senden oder sogar der Befriedigung innenpolitischer Forderungen bzw. Stimmungen).

ad A) Die rechtlichen Anwendbarkeitskriterien sind eigentlich eine Kontrolle der ethisch-politischen Legitimität von Sanktionen, die in der Mehrzahl der Sanktionsanalysen gar nicht oder aber in übertriebenem Ausmaß thematisiert wurde.<sup>163</sup> Die genaue Überprüfung rechtlicher Beschränkungen von Sanktionen, die Grundlage für diese Bewertung sein könnten, wurde bei UNO-Sanktionen bisher kaum vorgenommen und gleichzeitig für eine empirische Analyse nicht operationalisiert. Im Rahmen dieser Arbeit wurden im rechtlichen Unterkapitel bereits die rechtlichen Grundlagen für die Anwendung von Sanktionen erklärt und insbesondere die Einhaltung fundamentaler Menschenrechte und des Gebotes der Verhältnismäßigkeit als wichtigste Kriterien dargelegt.

ad B) Zur faktischen Anwendbarkeit: Wenn ein verhältnismäßig anspruchsvolles Ziel mit einer kleinen, qualitativ und quantitativ beschränkten Sanktionsstrategie zu erreichen versucht wird, sind die Sanktionen faktisch gar nicht korrekt angewendet. Besteht zwischen dem angestrebten Ziel und den verwendeten Mitteln keine ausreichende Verbindung, dann ist die MZR negativ. Wenn eine NFA gegeben ist, d.h. wenn bestimmte Sanktionen nur so eingesetzt werden, daß sie eigentlich keine instrumentellen und übergeordneten politischen Ziele erreichen können, weil sie unzureichend umgesetzt werden, wirkt sich das reduzierend auf den Hauptfaktor Sanktionsbeitrag oder die politische Effektivität und somit auf die Erfolgs- bzw. Effektivitätsrate aus.

<sup>162</sup> Zu dieser Diskussion vgl. z.B.: Baldwin 1985, Lenway 1988, Lindsay 1986, Maull 1991.

<sup>163</sup> Zu dieser Debatte siehe: Patterson 1995 und aus rechtsphilosophischer Sicht: Köchler 1994, der Sanktionen in Machtpolitik eingebettet sieht und mit Kriegsführung vergleicht und meint: "Umfassende Wirtschaftssanktionen haben also - um beim obigen Vergleich (der Unterschiede der strategischen und kollektivbestrafenden militärischen Kriegsführung, Rogalski) zu bleiben - die ethische Qualität des Terrorbombardements, die Zivilbevölkerung wird ausdrücklich als Geisel in einer macht- und sicherheitspolitischen Strategie eingesetzt." Diese Äußerung z.B. ist in bezug auf Sanktionen des UNO-Sicherheitsrates übertrieben, weil völkerrechtlich legitime Ziele mit Sanktionen angestrebt werden (und nicht grundsätzlich machtpolitische Ziele) und weil es entsprechende humanitäre Ausnahmeregelungen für Sanktionen der UNO gibt, die immer Bestandteil der Sanktionsregime sind.

Die Einbeziehung der Anwendungsbedingungen von Sanktionen soll gleichzeitig eine Kontrolle des Sanktionsinstrumentariums darstellen, die den Sinn und die Legitimität der Einsetzung von Sanktionen hinterfragt. Deshalb ist diese analytische Kategorie ein Element der politischen Hinterfragung eines Mittels der Politik. Daher muß eine Analyse der Anwendungsbedingungen Bestandteil eines integriertes Analysemodell sein. Anfangs ist demnach nicht nur zu fragen, ob ein Instrument funktioniert, sondern ob es gerechtfertigt ist es einzusetzen, ob es tauglich ist und ob es richtig konzeptioniert wird.

### **Grundsätzliche Bewertungsprobleme von Sanktionsfällen**

Es soll hier außerdem nicht verschwiegen werden, daß an der Gültigkeit der Ergebnisse von Hufbauer, Schott und Elliott (HSE) erhebliche Zweifel bestehen, wie insbesondere Robert A. Pape (1997) verdeutlicht hat. In der Untersuchung von 40 Fällen, in denen die Sanktionen nach HSE erfolgreich gewesen sein sollen, hätten sich letztlich nach strenger Bewertung nur fünf erfolgreiche Fälle ergeben. Es gab - nach der Darstellung von Pape - dabei vier Arten von Fehlern: 18 Fälle wurden eher durch den Einsatz von Gewalt bestimmt, acht waren entgegen der Bewertung Mißerfolge, in denen die Ziele des Sanktionssenders nicht erreicht wurden, sechs Fälle gehörten eher in die Kategorie eines Handelsstreits und drei Fälle waren bezüglich des Erfolgs unbestimmbar.<sup>164</sup> Der schwerste methodische Fehler sei nach Pape (1997, 106), daß nicht unterschieden werde, welche Druckmaßnahme für eine bestimmte Konzession des Sanktionierten verantwortlich gewesen sei. Fast die Hälfte der reklamierten Erfolge seien schließlich auf den Einsatz von militärischer Gewalt zurückzuführen, den Hufbauer, Schott und Elliott (1990a) (HSE) des öfteren nicht genau erfassen und einbeziehen würden.

Das HSE-Analyseraster selber bleibt jedoch von der Kritik verschont. Pape erwähnt noch nicht einmal, daß die Erfassung von militärischer Begleitung der Sanktionen Teil des Rasters ist. Er merkt auch nicht selbstkritisch an, daß es bei HSE primär nur um die Messung des Erfolges der Sanktionen geht, um den relativen Beitrag den sie zur Konfliktlösung leisten, nicht um den absoluten. Damit unterliegt Pape - in nur geringer Variation zu den sonst vorgetragenen Beschwerden gegen die Effektivität der Sanktionen - wieder dem Fehler Sanktionen nach absoluten Maßstäben zu messen. Er stellt selbst richtig fest, daß Sanktionen keine übergeordneten Politikziele allein erreichen können, oder nur sehr selten. Das wird auch von der überwiegenden Zahl von "Sanktionsforschern" so gesehen. Auch HSE geben in ihrer Auswertung an, daß das Ziel der "Destabilisierung" des Ziellandes - wahrlich kein großes Politikziel - am erfolgreichsten war und andere Politikziele eben nicht so erfolgreich waren, je nach dem wie anspruchsvoll die Ziele waren. (Andere Problematiken der Studie von Pape (1997) wurden bereits unter 1.6. in dieser Arbeit aufgeführt.)

---

<sup>164</sup> Vgl. Pape 1997, 99.

Schlußfolgerung aus der Analyse der Effektivitätsbedingungen von Sanktionen ist, daß unterschieden werden muß zwischen einer

- instrumentellen Ebene der Effektivität oder “instrumentellen Effektivität” (IE) und einer

- politischen Ebene der Effektivität oder “politischen Effektivität” (PE).

Es kann aber der Fall eintreten, daß Sanktionen die Wirtschaft und Gesellschaft eines Landes sehr schädigen, aber für die übergreifenden Ziele der Sanktionssender entweder unzureichend oder zu langsam sind. Auch hier ist es relativ unwahrscheinlich, daß keinerlei politische Effekte erzielt werden. Oftmals ist aus der Erfahrung mit dem Verfolgen von anspruchsvollen Zielen bekannt, daß es sich auch in solchen Fällen öfter um schwierige politische Verhandlungsprozesse, um ein “bargaining”, handelt, bei dem auch Kompromißlösungen oder ein langsamer, schrittweiser Fortschritt bis zum Endziel herauskommen können.<sup>165</sup> Innerhalb des Bewertungskonzeptes von HSE ist deshalb eine möglichst genaue Ableitung des relativen Wertes des Erfolges/ Mißerfolges aus der empirischen Forschung zu leisten.

Kommentar:

Es ist anzugeben, ob der im Einzelfall durch HSE bereits vorgegebene Wert durch die numerische Restriktion (der Benutzung von ganzen Zahlen) als zu hoch oder zu niedrig anzusehen ist und ob daher möglicherweise auch das grundsätzliche Urteil über Erfolg oder Mißerfolg, das mit der HSE-Rechenmethode gewonnen wurde, falsch ist. Es wird in dieser Arbeit bewertet werden, ob der Wert als zu hoch oder zu niedrig angegeben ist.

Eine sinnvolle Quantifizierung durch Annahme von “Punktabzügen” oder Verwendung von gebrochenen Zahlen (z.B. 2,75) bei der Zahl des Sanktionsbeitrags und der Erfolgsrate ist es, wenn man auf Grundlage der qualitativen Analyse beide Werte verfeinert oder abstuft. Das bedeutet einen zusätzlichen Aufwand bei der Evaluation der Fälle, der methodisch zu begründen ist.

Da die Gesamt-Effektivität von Sanktionen in einem Fall (GE) letztlich aus zwei Komponenten besteht, der instrumentellen Effektivität (d.h. der Schädigungswirkung) (IE) und der politischen Effektivität (der Desintegration und des politischen Wandels) (PE), die mit der HSE-Skalierung unterschiedlich bewertet und dann als Politikergebnis zusammengefasst werden können, gilt:

$$\frac{IE + PE}{2} = GE.$$

<sup>165</sup> Bei den UNO-Sanktionen gegen den Irak nach der SR-Res. 687 z.B. wurden Inspektionen durch eine spezielle Kommission (UNSCOM) verordnet, die den Prozess der Vernichtung von Massenvernichtungswaffen kontrollieren sollte. Es kam 1998 zum Streit mit der irakischen Regierung darüber, welche Einrichtungen (z.B. Präsidentenpaläste) kontrolliert werden dürfen und welche nicht, weil die Souveränität des Iraks verletzt würde und weil die Inspektionsteams (angeblich) von den USA und deren Verbündeten dominiert würden. Daraufhin mußte der Generalsekretär der UNO, Kofi Annan, einen Kompromiß aushandeln und es kam danach sogar zu einer Ausweitung der möglichen Zahlungen aus dem Programm für humanitären Ausnahmehandel, der die Versorgungssituation im Irak verbessern soll. Man sieht also, daß es sogar in Fällen von überragender Bedeutung, einen bargaining bzw. Aushandlungs-Prozess geben kann.

Eine Überbewertung des Politikergebnisses nach Hufbauer, Schott und Elliott (1990a) (HSE) soll damit ausgeschlossen werden. Wenn die instrumentelle Effektivität niedrig oder mittelmäßig ist und die politische Effektivität trotzdem hoch ist, dann ist die Gesamteffektivität trotzdem nicht als so hoch zu bewerten, wie durch den HSE-Wert formal angezeigt wird. Das Politikergebnis bei HSE spiegelt nur die politische Effektivität wieder. Die politische Effektivität an sich muß aber kein Ergebnis von nicht-militärischen Zwangsmaßnahmen sein, sie kann auch auf andere Faktoren zurückgeführt werden (z.B. auf militärischen Druck).

Der Sanktionsbeitrag wird aus meiner Sicht aus einer qualitativen Abschätzung der psychologischen Wirkung der Schädigung und der politischen Desintegration und der Wirkung dessen auf die politische Elite bestimmt. Er spiegelt als solcher jedoch eher die instrumentelle Effektivität wider. Diese (IE) kann in hohem Maße nur erreicht werden, wenn auch tatsächlich eine angemessene Strategie, d.h. der Wille und die Mittel dafür, diese zu erreichen, vorausgesetzt werden kann. Ist dies nicht der Fall, so ist eine Anwendungsbedingung nicht erfüllt worden und dann ist ein Hemmnis für eine hohe instrumentelle Effektivität mit Absicht in die Politik einbezogen worden. Werden die Mittel also aus einem anderen Grund ergriffen werden, als dem der Erlangung einer Effektivität von Sanktionen, ist die instrumentelle Effektivität zwangsläufig als niedriger zu bewerten, als durch den Wert des Sanktionsbeitrags angezeigt wird. Da dieser Effekt aber in der Regel gering sein dürfte, da auch durch sogenannte symbolische Maßnahmen eine Wirkung eintritt (und sich niemand dadurch diskreditieren lassen will, daß er/ sie nur symbolische Maßnahmen verhängt), müßte sich diese negative Funktionsadäquanz (NFA) auf der HSE-Skala nur mit einem Punktabzug von 0,25 -0,5 Punkten (nur in Extremfällen mit 0,75 -1 Punkt) bemerkbar machen.

Die Hauptfaktoren müssen in ihrer Zusammensetzung logisch unterschieden werden und die Logik der HSE-Formel mit dem hier dargelegten Konzept kombiniert werden. Daraus ergibt sich: Die IE im Politikergebnis (im folgenden IE1) gibt nur die reine Schädigungswirkung und Desintegration an; sie ist der Korrekturfaktor zum Faktor des politischen Ergebnisses. Die IE des Sanktionsbeitrages (im folgenden IE2) wird gewichtet durch die Abschätzung, ob die Schädigung einen großen Anteil am politischen Wandel hatte. Sie enthält damit auch Elemente von PE. IE2 ist also durch das politische Element korrigiert. Es gibt also keine reinen Werte, sondern wie bei HSE gemischte Werte.

Deshalb ist es auch problematisch, die daraus folgende Formel als methodisch bereinigte Formel zu begreifen. Eigentlich müßte sie nach folgendem Muster gestaltet sein: 
$$\text{Erfolgsrate} = \frac{(\text{IE} + \text{PE})}{2}$$

Nach der HSE-Wertzuweisung würde sich dann aber als höchster Wert "vier" ergeben, und die Ergebnisse wären nicht mehr vergleichbar. Alternativ dazu würde die Vergleichbarkeit der Methode verbessert werden mit:  $\text{Erfolgsrate} = \text{IE} \times \text{PE}$ . IE und PE wären dann aber auch nicht

mehr mit den Faktoren "Politikergebnis" und "Sanktionsbeitrag" vergleichbar, weil sie nicht mehr verschiedene Erklärungselemente miteinander vermischen.

Um aber eine Vergleichbarkeit der Werte zu haben, wird die HSE-Methode nur, wie oben vorgeführt, erweitert bzw. verfeinert. Dies führt zu einer Gewichtung von Werten und einer genaueren Quantifizierung der Erfolgsrate (ER). Daraus ergibt sich letztlich als modifizierte Formel:

Erfolgsrate = ((Instrumentelle Effektivität in Reinform + Politische Effektivität)/2) x (Instrumentelle Effektivität mit politischem Element - Negative Funktionsadäquanz-Wert, d.h. in Kurzform:

$$ER = \frac{(IE1 + PE)}{2} \times (IE2 - NFA).$$

Die Werte, die die IE und PE-Faktoren annehmen können, sind nun nicht mehr (unbedingt) einfache, sondern gebrochene Zahlen, dadurch läßt sich eine genauere Quantifizierung der Erfolgsrate feststellen. Damit läßt sich verbessert bestätigen oder widerlegen, ob ein Erfolg von UNO-Sanktionen, wie im Fall von Rhodesien durch HSE bewertet, tatsächlich vorhanden ist und wie hoch dieser auf einer Skala von 1- 16 Punkten tatsächlich ausfällt.

Trotzdem bleibt es m.E. hervorzuheben, daß die Fälle von UNO-Sanktionen auch qualitativ - durch möglichst genaue empirische Analyse - zu bewerten sind, und es müssen sinnvolle Erklärungen für ihre Funktionsweise und ihren Erfolg gefunden werden. Aus der einfachen Quantifizierung des Erfolgswertes allein hat einen geringen Erklärungswert. Eine zusätzliche Leistung müßte erbracht werden: Die Antwort auf die Frage, warum die Werte erreicht wurden. Das Ergebnis des Sanktionsprozesses ist, wie schon erwähnt, mit der Zielstellung der Sanktionen verbunden, die im Fall von UNO-Sanktionen sehr anspruchsvoll ist, wodurch wiederum die These aufgestellt werden kann, daß es zumindest überdurchschnittlich lange bis zur Zielerreichung brauchen wird und der Erfolg eher mäßig sein dürfte.

## **2.4 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen der Sanktionsdiskussion**

Die Anwendungsbedingungen für Sanktionen sind vielfältig. Zum einen bestehen sie aus den Eigenschaften des sanktionierten Landes (besonders seiner Verletzlichkeit), der Stärke der Sanktionssender (besonders deren Konsens untereinander) und der Rationalität des Sanktionsprozesses (realistische Auswahl des Politikziels, logische Auswahl und Umsetzung von Sanktionsmaßnahmen, Anpassung der Maßnahmen an die jeweilige Situation, etc.). Zum anderen gibt es rechtliche Bedingungen (wie die Verhältnismäßigkeit der Sanktionen und die Aufrechterhaltung der sozialen Menschenrechte), die erfüllt werden sollten. Anwendungsbedingungen können nur dann als günstig bezeichnet werden, wenn Tatbestände zutreffen, unter denen Sanktionen wahrschein-



licherweise effektiv sein können und völkerrechtlich korrekt bzw. legal angewendet werden, so daß sich keine Legitimitätsdefizite ergeben.

Es bestehen allerdings nur wenig Möglichkeiten zu einer Verrechtlichung und Standardisierung der Sanktionspraxis der UNO. Gründe dafür sind: Die UNO-Charta verregelt den Machtgebrauch nur und beschränkt ihn nicht ausreichend. Das Verhängen von Sanktionen bzw. nicht-militärische Zwangsmaßnahmen durch den Sicherheitsrat hat eine herausgehobene Stellung im System der Friedenssicherung. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist eher schwach im Völkerrecht ausgestattet und ausgestaltet. Das Völkerrecht ist durch das primär politische Gremium des Sicherheitsrates bestimmt, nach dessen Ermessen die Sanktionen ausgestaltet werden.

Die Härte von umfassenden Sanktionen wird dabei aber durch die sozialen Menschenrechte, insbesondere das Recht auf medizinische Versorgung und das Recht auf Nahrung) begrenzt. Es muß auf der Grundlage von ausgewerteten Erfahrungen mit den Sanktionsregimen der 1990er Jahre eine Festlegung der humanitären Grenzen von Sanktionen erfolgen. Ferner müssen trotz der Dominanz politischer Probleme auf der quasi-technischen Ebene der Sanktionsverwaltung wichtige organisatorische und prozedural-rechtliche Voraussetzungen für eine instrumentelle und politische Effektivierung der Sanktionen gegeben sein. Sind keine entsprechend günstigen Voraussetzungen bzw. Anwendungsbedingungen vorhanden kann auch m.E. keine hohe Effektivität der UNO-Sanktionen erwartet werden.

Bei der Effektivität, dem Ausmaß oder Grad der Zielerreichung, muß unterschieden werden zwischen einer instrumentellen Effektivität (der wirtschaftlichen Schädigung) und einer politischen Effektivität (der Umsetzung von Sanktionszielen in einer sanktionierten Gesellschaft). Zur Analyse der Effektivität von Sanktionen, als einem Teilbereich der Instrumente der Friedenssicherung der Vereinten Nationen, muß primär empirisch ein Analysemodell gefunden werden, das operationelle und trendbezogene Kriterien vereint, die einerseits ein möglichst umfassendes Bild von dem Funktionieren oder Nicht-Funktionieren der Sanktionen als Instrument zeigen und andererseits auch die Erforschung von politischen Prozessen im Zuge des Sanktionierens miteinbeziehen. Einen solchen Analyseraster (mit elf abzufragenden Faktoren von Effektivität) haben Hufbauer, Schott und Elliott (1990a, 40) entwickelt, der deswegen, wenn auch modifiziert, in dieser Arbeit verwendet und erweitert wird. Das Analysemodell führt zu einer Quantifizierung der Erfolgsrate der Sanktionen. Diese Berechnung hatte jedoch methodische Schwächen, die mit der Änderung der Formel und Kontrollvariablen versucht wurde zu beheben. Letztlich ist die Überprüfung des Erfolges oder Mißerfolges von Sanktionen aber nur durch die qualitative Auswertung der empirischen Fakten der Fallbeispiele möglich, so daß der Quantifizierung der Effektivität nur die Rolle der Re-Evaluation der Ergebnisse von Hufbauer, Schott, Elliott zukommt.

Die abschließende Hauptthese des ersten Teils ist, daß UNO-Sanktionen aufgrund ihrer anspruchsvollen Ziele überdurchschnittlich lange zur Zielerreichung brauchen werden und der Erfolg nach empirischen Maßstäben eher mäßig (positiv) sein dürfte.

Ein Fazit der Auseinandersetzung mit der Praxeologie der Sanktionsforschung ist Notwendigkeit der stärkeren Berücksichtigung der innenpolitischen Dimension der Sanktionen und der begleitenden Maßnahmen neben den Sanktionen. Dabei wurden folgende Arbeitshypothesen entwickelt: Um den Erfolg oder Mißerfolg der Sanktionen im Sinne ihrer politischen Effektivität feststellen zu können, müssen im Einzelfall die Gegenmaßnahmen der Regierung und insbesondere nicht nur die wirtschaftlichen Effekte der Sanktionen (instrumentelle Effektivität), sondern auch die innenpolitischen Entwicklungen der Desintegration erforscht und bewertet werden. Der Schlüssel zur politischen Effektivität von Sanktionen sind das Ineinandergreifen von Sanktionen und innenpolitischen Bewegungen und die Beeinflussung der Innenpolitik eines Landes durch begleitende diplomatische, politische und militärische Maßnahmen. Bei der Erforschung von Sanktionen sollten also auch die politische Ebene der Kommunikation mit der Bevölkerung und Führung des sanktionierten Landes und das Signalisieren von (unverrückbaren) politischen Zielen in diesem Prozeß miteinbezogen sein, weil sie die Mitbedingungen für das "Funktionieren", für den Erfolg bzw. eine hohe Effektivität der Sanktionen sind.

Die "Gesamtevaluation" ist notwendig, weil die UNO nie eine rückwärtige Auswertung des Funktionierens ihrer Sanktionsregime durchgeführt hat und eine Re-Evaluation der bisherigen Forschungsergebnisse anhand neuer Erkenntnisse und Bewertungsmaßstäbe erfolgen sollte. Dazu werden die Fallbeispiele von Rhodesien, Südafrika und des Irak (bis Ende 1998) analysiert und ausgewertet. Die Fallbeispiele werden zusätzlich auf weitere Funktions- und Effektivitätsaspekte untersucht, als die, die historisch vorfindbar waren und unterlassen wurden. Insbesondere soll auch die organisatorische Ebene der Verwaltung der Sanktionen durch die Sanktionsausschüsse und die politischen Vorgaben des Sicherheitsrats dazu untersucht werden. Die Lehren bzw. Schlußfolgerungen münden in ein "Modell effektiver und anwendungsfähiger Sanktionen im Rahmen der internationalen Sicherheitspolitik/ Friedenssicherung" (MESIS).

## TEIL II: FALLBEISPIELE VON UNO-SANKTIONEN

### 3. Das Fallbeispiel Rhodesien

#### 3.0 Vorgeschichte

Rhodesien oder auch "Süd-Rhodesien"<sup>166</sup> gehörte zum britischen Kolonialreich. Die britische Regierung gewährte dem Regime von weißen Siedlern schon 1923 das Recht zur Selbstregierung und verstärkte damit auch die politische Kontrolle der "Siedler-Klasse". Dies geschah ohne jegliche Konsultation der einheimischen Bevölkerungsmehrheit. Die rhodesische Regierung trat in den Jahren bis 1964 mehrmals durch diskriminatorische Gesetzgebung gegenüber der Bevölkerungsmehrheit, insbesondere bei der Landverteilung und beim Wahlrecht, hervor. Zwar hatte die britische Regierung Vetorecht gegenüber rhodesischen Gesetzen, jedoch wurde davon in den 40 Jahren rhodesischer Selbstregierung nicht Gebrauch gemacht. Während dessen sind viele diskriminierende Gesetze, z.B. die Landverteilung zugunsten der weißen Siedler, in Kraft gesetzt worden.<sup>167</sup> Als Großbritannien 1961 eine neue Verfassung für Rhodesien verfügte, in der es keine Bestimmungen für reservierte Rechte (Reserved Powers) der Kolonialmacht gab, hatte die rhodesische Regierung die Erwartung, bald die Unabhängigkeit erreichen zu können. Diese Erwartung wurde zudem auch davon getragen, daß Rhodesien sich selbst finanzierte, selbst seine Verteidigung organisierte und sich 40 Jahre selbst regiert hatte. Es hatte zudem in vielen Bereichen eine Außenvertretung mit einem High Commissioner in London, mit einem akkreditierten diplomatischen Vertreter in Lissabon, mit einem Vertreter für rhodesische Angelegenheiten in Washington D.C., mit einem Generalkonsul in Lourenço Marques (Maputo, Moçambique). Hinzu kam die Freiheit, direkte Beziehungen mit allen Commonwealth-Mitgliedern zu führen, hohe Kommissare auszutauschen und alle möglichen Abkommen mit ihnen zu schließen. Rhodesien konnte gemäß den Bestimmungen seiner Verfassungen auch Mitglied in internationalen Organisationen werden. Es war Mitglied in der WHO, dem GATT, der UNESCO und dem internationalen Weizenabkommen sowie der Internationalen Telekommunikations-Union. Die rhodesische Regierung genoß volle Autonomie in internen wie internationalen Angelegenheiten. All dies ließ das weiße Siedlerregime annehmen, daß es nur noch die letzten formalen Schritte zur Unabhängigkeit ergreifen mußte.<sup>168</sup> Dies fand aber vor dem Hintergrund der in den sechziger Jahren verstärkt stattfindenden Entkolonialisierung und der Gründung vieler neuer Staaten in Afrika statt;

<sup>166</sup> Wenn im folgenden von Rhodesien die Rede ist, ist das in der UNO sogenannte Süd-Rhodesien, das heutige Zimbabwe, gemeint. Im Laufe der Kolonialzeit kam es auch zu einer Gründung eines Nord-Rhodesiens, das spätere Sambia. Beide waren kurze Zeit vereinigt. Die Bezeichnung Rhodesien bezieht sich - weil Nord-Rhodesien danach Sambia hieß, auf das heutige Staatsgebiet von Zimbabwe.

<sup>167</sup> Vgl. Chandhoke 1986, 23ff.

<sup>168</sup> Vgl. Chandhoke 1986, 25f.

und der rhodesische Staat gehörte zu denjenigen, die bei einer weißen Minderheit von nur 4% der Bevölkerung keine entscheidenden Schritte für eine Mehrheitsregierung unternahm, sondern vielmehr die Privilegien der Weißen sichern wollte. Das einzige Verfahren, das der weißen Minorität Macht und materiellen Wohlstand sichern konnte, war die Fortführung ihrer Politik der Diskriminierung nach einer einseitigen Unabhängigkeitserklärung. Die internationale Streitfrage, die sich im Vorfeld dessen entzündete, war, ob Rhodesien ein sich nicht-selbstregierendes Gebiet im Sinne der UNO-Charta war. Ein Spezialausschuß der Generalversammlung hatte z.B. 1960 als allgemeine Richtlinie für die Möglichkeit zur Selbstregierung das allgemeine Wahlrecht festgehalten. Das Recht zur Selbstbestimmung wurde diesen Gebieten quasi mit der "Declaration on Granting Independence to Colonial Countries and Peoples" am 14. Dezember 1960 übertragen.<sup>169</sup> Dabei nahm die britische Regierung eine merkwürdige Haltung ein. Zwar stellte sie fest, daß Rhodesien selbstregierend, aber nicht unabhängig sei, betonte aber gleichzeitig, daß sie der UNO keine weiteren Informationen über die rhodesische Situation geben könne, weil Rhodesien nicht dazu verpflichtet sei, der Regierung Großbritanniens (GB) solche Informationen zur Verfügung zu stellen. Die neuen unabhängig gewordenen Staaten Asiens und Afrikas bestanden demgegenüber darauf, daß Rhodesien sich nicht als ein sich selbstregierendes Territorium im Sinne der GV-Res. 742 (VIII) qualifiziert hatte, weil die Mehrheit der Afrikaner dort kein Wahlrecht besaß. Die Regierung Großbritanniens sprach der UNO aber jegliche Kompetenz in dieser Frage ab, weil Rhodesien seine Kolonie sei, über die sie allein zu befinden hätte. Verschiedene afrikanische Staaten verlangten schon am 30. August 1963 eine Dringlichkeitssitzung, bei der der SR prüfen sollte, ob Rhodesien nicht eine gravierende Bedrohung für den Frieden und die Sicherheit auf dem afrikanischen Kontinent darstellt. Ghana, Marokko und die Philippinen brachten in die folgende Sicherheitsratssitzung am 11. September 1963 eine Resolution ein, die verlangte, daß Großbritannien Rhodesien keine Unabhängigkeit geben sollte, solange dort nicht eine voll-repräsentative Regierung gebildet worden sei. Großbritannien legte dagegen sein Veto ein. Es war das erste von neun Vetos, das es in dieser Frage einlegte, um den Kurs der UNO in dieser Frage zu beeinflussen bzw. zu manipulieren.<sup>170</sup>

Das Minderheitenregime in Rhodesien wurde schon vor der einseitigen Unabhängigkeitserklärung (Unilateral Declaration of Independence - UDI) hauptsächlich durch Großbritannien deutlich darauf hingewiesen, welche Konsequenzen ein solcher Schritt haben würde. Parallel zu den britischen Bemühungen zur Verhinderung eines solchen Schrittes wurde von der UNO eine Resolution verabschiedet, die eine internationale Ablehnung einer möglichen einseitigen Unabhängigkeit unter den gegebenen Umständen signalisierte und Großbritannien aufrief, seine Autorität zur Verhinderung dieses Aktes einzusetzen. Am 6. Mai 1965 (also sechs Monate vor der UDI) verlangte der Sicherheitsrat mit Res. 202 vom Vereinigten Königreich (Großbritannien) und allen Staaten, die Mitglieder der Vereinten Nationen waren, die einseitige Unabhängigkeitserklä-

---

<sup>169</sup> Vgl. ebenda, 30f.

<sup>170</sup> Vgl. ebenda, 33ff.

rung für Rhodesien durch die Minderheitenregierung nicht zu akzeptieren. Ferner wurde von Großbritannien verlangt, der einseitigen Unabhängigkeitserklärung (UDI) mit allen notwendigen Handlungen präventiv entgegenzuwirken und seiner Kolonie "Süd-Rhodesien", wie sie zu diesem Zeitpunkt regiert wurde, keine der Mächte oder der Attribute von Souveränität zu übertragen, sondern die Erlangung der Unabhängigkeit durch ein demokratisches System zu fördern, daß durch die Bestrebungen der Bevölkerungsmehrheit gekennzeichnet ist. Weiterhin wurde vom Vereinigten Königreich verlangt, in Konsultationen mit allen Betroffenen einzutreten, mit dem Ziel, eine Konferenz mit allen politischen Parteien durchzuführen. Dort sollten, um neue verfassungsmäßige Regeln angenommen werden, die für die Bevölkerungsmehrheit in Süd-Rhodesien akzeptabel sein sollten, so daß ein möglichst frühes Datum für die Unabhängigkeit festgesetzt werden könnte. Es ist jedoch unklar, auf welche Rechtsgrundlage sich die Resolution bezieht, die nur von einer "sich entwickelnden ernsten Situation spricht" ( und nicht von einem Tatbestand nach Art. 39 der Charta).

### **3.1 Anwendbarkeitsaspekte im Fall Rhodesiens**

Die Einsetzung der UNO-Sanktionen gegen Rhodesien erfolgte sofort. Trotz der Warnungen seitens Großbritanniens und der UNO wurde die UDI am 11. November 1965 ausgesprochen. Der Sicherheitsrat (SR) verurteilte bereits einen Tag später, am 12. November 1965, mit Res. 216, die einseitige Unabhängigkeitserklärung einer "rassistischen Minderheit" in "Süd-Rhodesien" und rief alle Staaten auf, dieses "illegale rassistische Minderheitenregime" in Süd-Rhodesien nicht anzuerkennen und davon Abstand zu nehmen, dem illegalen Regime irgendeine Hilfe zukommen zu lassen. Mit Res. 217 vom 20. November 1965 bestimmte der SR unter anderem, daß die Situation extrem ernst sei und ihr "zeitliches Fortdauern" eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ausmache. Er verurteilte die Machtübernahme durch eine rassistische Siedlerminorität und betrachtete die Unabhängigkeitserklärung als rechtlich ungültig. Er rief die Regierung des Vereinigten Königreiches auf, die Rebellion der rassistischen Minderheit zu unterdrücken. Ferner wurde Großbritanniens Regierung aufgerufen, alle angemessenen Maßnahmen zu ergreifen, die sich als effektiv erweisen können, um die Autorität der unrechtmäßigen Machthaber und das Minderheitenregime zu einem schnellen Ende zu bringen. Der Sicherheitsrat rief alle Staaten dazu auf, diese illegale Autorität nicht anzuerkennen und keine diplomatischen oder anderen Beziehungen zu ihr zu unterhalten. Weiterhin sollten sie alle Handlungen unterlassen, die dem illegalen Regime helfen oder es ermutigen würden. Der Sicherheitsrat empfahl, insbesondere davon abzulassen, es mit Waffen, Ausrüstung und militärischem Material zu versorgen und ihr Möglichstes zu tun, um alle wirtschaftlichen Beziehungen mit Süd-Rhodesien abzubrechen, einschließlich eines Embargos von Öl und Petroleumprodukten.

Als diese Empfehlung (bzw. die freiwilligen Sanktionen) und die Maßnahmen Großbritanniens nicht das gewünschte Ergebnis brachten, konkretisierte der Sicherheitsrat in ausführlichererweise seine Position. Mit Resolution 232 vom 16. Dezember 1966 - also ein Jahr nach der UDI - stellte der Sicherheitsrat (mit 11 Stimmen zu keiner mit 4 Enthaltungen von Bulgarien, Frankreich, Mali und der UdSSR) fest, daß die jetzige Situation in Süd-Rhodesien eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstelle. In der Resolution werden explizit Art. 39 und 41 als Rechtsgrundlage genannt. Der Sicherheitsrat entschied verbindlich, daß alle Staaten folgende Maßnahmen verhindern sollten:

- (a) Den Export von Asbest, Eisenerz, Chrom, Roheisen, Zucker, Tabak, Kupfer, Fleisch und Fleischprodukte und Fellen, Häuten und Leder von Süd-Rhodesien...;
- (b) Förderaktivitäten für den Export dieser Güter aus Süd-Rhodesien ...; insbesondere schließt dies auch den Transfer von finanziellen Mitteln nach Süd-Rhodesien für diese Zwecke und dieses Handeln ein;
- (c) das Transportieren dieser Güter, die aus Süd-Rhodesien stammen und nach dieser Resolution noch in Schiffen und Flugzeugen exportiert werden, die bei ihnen registriert sind;
- (d) jegliche Aktivitäten durch ihre Staatsbürger oder in ihren Staatsgebieten, die den Verkauf oder die Beförderung (nach Süd-Rhodesien) von Waffen, Munition in allen Formen, Militärflugzeugen, Militärfahrzeugen und Ausrüstung und Material für die Herstellung und Wartung von Waffen und Munition in Süd-Rhodesien fördern oder von den angenommen werden kann, daß sie dies fördern;
- (e) die Lieferung von Ausrüstung und Material, für die Herstellung, das Zusammenbauen oder die Wartung von Flugzeugen oder Kraftfahrzeugen in Süd-Rhodesien ...; die Beförderung aller dieser Güter in von ihnen registrierten Schiffen oder Flugzeugen nach Süd-Rhodesien und alle Aktivitäten durch ihre Staatsbürger oder innerhalb ihrer Staatsgebiete, die eine Herstellung oder eine Montage von Flugzeugen und Kraftfahrzeugen in Süd-Rhodesien fördern oder von denen angenommen werden kann dies zu fördern;
- (f) Beteiligung in ihren Staatsgebieten oder in Gebieten unter ihrer Verwaltung oder Land- oder Lufttransporteinrichtungen oder durch ihre Staatsbürger oder Schiffe, die bei ihnen registriert sind an der Versorgung mit Öl und Ölprodukten nach Süd-Rhodesien;

ungeachtet jeglicher Verträge, die abgeschlossen wurden, oder Lizenzen, die vor dem Datum dieser Resolution gewährt wurden.

Danach folgt ein Absatz, der den bindenden Charakter dieser Resolution unterstreicht: Der Sicherheitsrat (SR) "erinnert" die Mitgliedstaaten daran, daß ein Versäumnis oder eine Weigerung, von ihnen die vorliegende Resolution zu implementieren, als ein Verstoß gegen Art. 25 der

UNO-Charta<sup>171</sup> angesehen werden soll. Ferner ruft der SR alle Staaten dazu auf, keine finanzielle und andere wirtschaftliche Hilfe dem "illegalen Rassistenregime" in Süd-Rhodesien zu übertragen. Danach ruft der SR alle Staaten, die Mitglieder der Vereinten Nationen sind, auf, die Entscheidungen des SR in Einklang mit Art. 25 auszuführen.<sup>172</sup> Damit verhängte der SR zum ersten Mal in der Geschichte der UNO bindende, d.h. alle Mitgliedstaaten auf den SR-Beschluß verpflichtende, selektive Sanktionen, in der Hauptsache den Boykott der wichtigsten Exportgüter Rhodesiens, ein totales Waffenembargo, ein Finanzembargo, ein Ölembargo und sogar ein Transportmittelembargo, die zusammengenommen bei konsequenter Durchführung eine große wirtschaftliche Schädigung und Isolierung des Landes bewirkt hätten.

In den Formulierungen dieser Resolution sieht man in bezug auf die Anwendbarkeit der Sanktionen deutlich: a) das Schaffen einer eindeutigen Rechtslage und ihrer Verbindlichkeit und b) das Bemühen, für die wichtigsten Exportgüter keine Schlupflöcher übrig zu lassen und die Staaten dazu anzuregen, die Entscheidungen des Sicherheitsrats in nationale Regeln zu überführen. Damit ist in der Phase der UNO-Implementierung zu diesem Zeitpunkt (Ende 1966) eine hohe bzw. gute faktisch-rechtliche Anwendbarkeit der Sanktionen gegeben.

Als aber diese Maßnahmen ihr Ziel nicht erreichten, wurden die UNO-Sanktionen im Frühjahr 1968 (nach 2,5 Jahren) verschärft bzw. umfassend gemacht. Das heißt, daß die Sanktionen auf alle konventionellen Arten erweitert wurden. Dies geschah, weil "Rebellion in Süd-Rhodesien" nicht zu einem Ende gebracht werden konnte, weil einige Staaten, entgegen der Res. 232 (1966) und entgegen ihren Verpflichtungen nach Art. 25 der UNO-Charta, Handel mit dem illegalen Regime in Süd-Rhodesien "zu verhindern unterlassen haben", wie der Sicherheitsrat feststellte, und wegen interner politischer Repression in Rhodesien. Mit Res. 253 vom 29. Mai 1968 stellte der Sicherheitsrat (SR) fest, daß die Situation in Süd-Rhodesien eine Friedensbedrohung sei. Der SR handelte nach Kap. VI der Charta und erinnerte die Staaten (in Abschnitt 11 und 12 der Resolution an ihre Verpflichtungen nach Art. 25 (der Kooperationspflicht mit dem Sicherheitsrat)). Er beschloß einstimmig, umfassende, bindende Sanktionen. Alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen sollten verhindern:

- (a) den Import aller Güter und Produkte, die aus Süd-Rhodesien stammen und von da exportiert werden in ihr Staatsgebiet nach dem Datum dieser Resolution (ganz gleich ob die Güter oder Produkte für den Konsum oder die Verarbeitung in ihren Staatsgebieten gedacht sind oder nicht und ganz gleich ob sie mit Zollverschluß importiert werden oder nicht und ob es einen besonderen rechtlichen Status von Gütern gibt, die sie durch einen Hafen oder ein Gebiet genießen, ganz gleich woh sie importiert oder gelagert werden);

<sup>171</sup> Art.25 legt eine Zusammenarbeitspflicht mit dem Sicherheitsrat fest; er lautet: "Die Mitglieder der Vereinten Nationen kommen überein, die Beschlüsse des Sicherheitsrats im Einklang mit dieser Charta anzunehmen und durchzuführen."

<sup>172</sup> United Nations 1968. Resolutions and Decisions of the Security Council 1966, Security Council Official Records, S/INF/21/ Rev.1, 7-8.

außerdem: hier in Kürze genannt:

- (b) jegliche Förderung von oder Handlungen des Exports von rhodesischen Gütern seitens ihrer Staatsangehörigen und insbesondere jeglichen Finanztransfer nach Süd-Rhodesien zu diesen Zwecken;
- (c) jeglichen Transport jeglicher Güter oder Produkte aus Süd-Rhodesien auf dem See-, Luft- und Landwege durch Firmen, die bei ihnen registriert sind, oder durch ihre Staatsgebiete;
- (d) den Verkauf und die Versorgung jeglicher Güter und Produkte durch ihre Staatsangehörigen (egal ob sie aus ihrem Staatsgebiet stammen oder nicht, aber nicht Lieferungen, die nur für medizinische Zwecke bestimmt sind, Bildungsausrüstung und Schulmaterialien, Publikationen, Nachrichtenmaterialien und unter besonderen humanitären Umständen Nahrungsmittel) an süd-rhodesische Personen oder Organisationen und jegliche Aktivitäten ihrer Staatsbürger die solche Aktivitäten fördern oder von denen angenommen werden kann, daß sie dieses fördern sowie
- (e) jeglichen Transport von Gütern in diesem Zusammenhang.

Ferner entschied der SR (in Abschnitt 4, 5 und 6 dieser Resolution), daß alle Staaten, die Mitglieder der Vereinten Nationen sind:

- dem illegalen Regime in Süd-Rhodesien oder irgendeinem kommerziellen, industriellen oder öffentlichen Unternehmen, einschließlich Tourismusunternehmen, nicht Investitionsmittel oder finanzielle oder wirtschaftliche Ressourcen zugänglich machen sollen, mit Ausnahme von Zahlungen für Pensionen oder für strikt medizinische, humanitäre oder Bildungszwecke oder für die Bestimmungen von Nachrichtenmaterial und, unter speziellen humanitären Umständen, Nahrungsmittel),
- ein Einreiseverbot verhängen sollen für alle Personen, die mit süd-rhodesischen Reisepässen oder Reisepapieren des illegalen Regimes einreisen wollen, mit Ausnahme von humanitären Gründen, sowie Personen, bei denen sie Anlaß haben zu glauben, daß es sich um jemand handelt, der gewöhnlich seinen Wohnsitz in Süd-Rhodesien hat und von dem angenommen werden kann, daß er die ungesetzlichen Handlungen des illegalen Regimes oder Aktivitäten zum Unterlaufen der Resolution 232 vom 16. Dezember 1966 gefördert oder ermutigt hat,
- ein Verbot jeglicher Luftfahrverbindungen von und nach Süd-Rhodesien verhängen sollen.

Außerdem bekräftigte der SR die Notwendigkeit für das Abziehen aller konsularischen und Handelsrepräsentanzen (in Ergänzung zu den Bestimmungen des Abschnitts 6 der Res. 217, vom 20. November 1965, der eine Auflösung der diplomatischen und anderen Beziehungen mit dem illegalen Regime empfahl). Gleichzeitig drängte der SR alle Mitglieder der Vereinten Nationen, dem Volk in Süd-Rhodesien moralische und materielle Hilfe für ihr Ringen um ihre Freiheit und Unabhängigkeit zukommen zu lassen.



Auch von Relevanz ist, daß der Sicherheitsrat (SR) die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, die Organisation der Vereinten Nationen, die Sonderorganisationen der UNO und die anderen internationalen Organisationen des UNO-Systems dringlich ersucht, ihre Hilfe für Sambia (einem Nachbarstaat, der von Rhodesien wirtschaftlich abhängig war) in Form von materieller Unterstützung auszuweiten, d.h., die besonderen wirtschaftlichen Probleme zu lösen, die diesem Staat durch das Ausführen der Entscheidungen des SR entstehen.

Der Generalsekretär sollte dem Sicherheitsrat über den Fortschritt der Implementierung dieser Resolution (bis zum 1. September 1968) zu berichten. Ferner beschloß der SR die Einrichtung eines (Sanktions-) Ausschusses, der folgende Aufgaben haben und über deren Ausführung er berichten sollte:

- (a) Die Berichte des Generalsekretärs über die Implementierung (im wesentlichen Umsetzung) der vorliegenden Resolution zu untersuchen;
- (b) die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen oder der Sonderorganisationen um weitere Informationen über den Handel dieses Staates (einschließlich der Güter die von dem Embargo ausgenommen wurden) nachzusuchen. Nachforschungen sollten gegenüber Aktivitäten von Staatsbürgern dieses Staates angestellt werden, die vielleicht eine Umgehung der Maßnahmen (der Sanktionen) dienen. Ferner sei über möglicherweise notwendige Maßnahmen zu berichten, die der Sanktionsausschuß als wichtig ansieht, um eine angemessene Verwaltung seiner Pflichten gegenüber dem Sicherheitsrat leisten zu können.

Es ist in der Tat bemerkenswert, daß der SR zum ersten Mal in seiner Geschichte Sanktionen in vollem Umfang verhängte. Gleichzeitig ist es auch erstaunlich, daß der SR erst zu diesem Zeitpunkt einen Sanktionsausschuß einsetzte, nachdem die erste Stufe der Sanktionen nicht das gewünschte Ergebnis hatte. Auch bei dieser Resolution ist rechtlich-formal eine annehmbare Vorgehensweise einschließlich der Verbindlichkeit durch Hinweis auf Art. 25 vorhanden. Zudem kann hier durch die ausführliche Beschreibung der Einsetzung von einzelnen, detaillierten Maßnahmen festgestellt werden, daß auf der rein organisatorisch-politischen Senderebene kein Fehler, z.B. durch das Offenlassen von Lücken, zu sehen war. Jedoch kann man sagen, daß der Sanktionsausschuß, gemessen an den Vorstellungen des "Collective Measures Committee" über eine "Maschinerie" der Sanktionsverwaltung und -effektivierung im Jahre 1951,<sup>173</sup> nur geringe exekutive und koordinierende Kompetenzen hatte. Die Möglichkeit zur Erforschung, Planung, Kontrolle, Koordinierung und Durchsetzung und Effektivierung von Sanktionen hatte er praktisch nicht in genügendem Maße. Die Funktion beschränkte sich darauf, sehr oberflächlich die Einhaltung der Sanktionen zu kontrollieren und eine Plattform zur Diskussion von Sanktionsverschärfungen zu bieten.

---

<sup>173</sup> Vgl. UN Doc. A/1891, wiedergegeben bei Chandhoke 1986, 113f.

Mit Res. 277 vom 18. März 1970 z.B. wurden die Sanktionen weiter verschärft, durch: den Boykott aller diplomatischen, konsularischen, Handels-, Militär- und andere Beziehungen mit dem illegalen Regime und ein Transportmittelstop. In Res. 288 vom 17. November 1970 bekräftigte das Inkraftbleiben der Sanktionen und verurteilte "die Haltung" derjenigen, die dem illegalen Regime (trotzdem) moralische, politische und wirtschaftliche Hilfe zukommen ließen. In Res. 314 vom 28. Februar 1972 sah sich der SR (mit 13 Stimmen zu keiner, mit Enthaltungen von Großbritannien und den USA) gezwungen nochmals festzustellen, daß seine Entscheidung, daß die laufenden Sanktionen gegen Süd-Rhodesien vollständig in Kraft bleiben sollen, bis die Ziele der Resolution 253 (1968) vollkommen erreicht wurde, weiter Bestand hat. Er drängte alle Staaten, sämtliche Resolutionen des Sicherheitsrats, die Sanktionen gegen Süd-Rhodesien herstellten, vollständig umzusetzen und verwies auf Art.25 und Art. 2, Abs. 6 der Charta<sup>174</sup>. Er beklagte die Haltung jener Staaten, die dem illegalen Regime moralische, politische und ökonomische Hilfe gaben. Der SR erklärte weiterhin, daß jede Gesetzgebung oder Handlung durch einen Staat unter dem Gesichtspunkt der direkten oder indirekten Erlaubnis eines Imports allen Güter, die in den Bereich der Res. 253 (1968) fallen, einschließlich Chromerz (einem der wichtigsten Exportgüter), die Sanktionen unterminieren würden und im Gegensatz zu den Verpflichtungen der Staaten stünden. Im November 1971 wurde nämlich in den USA ein Gesetzeszusatz (das sogenannte Byrd-Amendment, nach Senator Harry F. Byrd, der den Import von Chrom aus Rhodesien politisch förderte) verabschiedet, der es erlaubte, strategische Rohstoffe aus Rhodesien einzuführen. Die Resolutionen 318 und 320 von 1972 bekräftigten nochmals das Inkraftbleiben der Sanktionen und verurteilten die massiven Sanktionsbrüche, insbesondere von Südafrika und Portugal. In Res. 320 vom 29. September 1972 wurde betont, der Sicherheitsrat sei "tief besorgt" durch den Bericht der USA sei, daß sie den Import von Chrom und anderen Mineralien aus Rhodesien autorisiert haben und der SR "drängte" die USA bei der "effektiven Implementierung der Sanktionen voll zu kooperieren."

Die Res. 333 vom 22. Mai 1973 forderte die Mitgliedstaaten erneut auf, die Sanktionen zu verschärfen, und Sanktionsbrüche durch strengere Gesetzgebung und Strafen zu unterbinden. Die Hauptsanktionsverstöße wurden benannt. Ferner wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, in Handelsverträgen mit Südafrika und Portugal strafrechtlich verfolgbare Klauseln einzuführen, die den Kauf von rhodesischen Produkten oder den Weiterverkauf oder Re-Export von Gütern nach Rhodesien verbieten. Ursprungsnachweise für südafrikanische und portugiesische Produkte, die auch in Rhodesien produziert werden, seien dem ersten Anschein nach als verdächtig anzusehen. Der Sanktionsausschuß wurde beauftragt, eine Liste von Experten zu erstellen. Diese Experten sollten den jeweiligen Regierungen sofort zur Untersuchung solcher Vorkommnisse

---

<sup>174</sup> Art.2,6 lautet: "Die Organisation trägt dafür Sorge, dass Staaten, die nicht Mitglieder der Vereinten Nationen sind, insoweit nach diesen Grundsätzen (des Art.2, SR) handeln, als dies zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich ist." "The Organization shall ensure that states which are not Members of the United Nations act in accordance with these Principles so far as may be necessary for the maintenance of international peace and security."

zur Verfügung stehen. Der Sanktionsausschuß sollte Individuen und Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) "ermutigen", Berichte über Sanktionsbrüche zu liefern. Der Ausschuß sollte ferner den Mitgliedstaaten regelmäßig vorschlagen, die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf die Wichtigkeit der UNO-Resolutionen zu lenken. Der Ausschuß schlug sogar vor, daß die Staaten, in Übereinstimmung mit ihrer Gesetzgebung, verdächtige Ladungen beschlagnahmen und von dem Verkauf solcher Ladungen die Kosten zur weiteren Implementierung der Sanktionen - insbesondere für die Bezahlung der oben genannten Experten - leisten sollten.

1976 (Res. 388) und 1977 (Res. 409) folgten Resolutionen, die noch zusätzlich, verschärfende Resolutionen, die die Mitgliedstaaten weiter mobilisieren sollten.<sup>175</sup> Demgegenüber steht die Haltung der Generalversammlung, die Großbritannien schon in Res. 2383 (XXIII) am 7. November 1968 aufgefordert hatte, Gewalt anzuwenden, um das illegale Regime in Rhodesien zu beenden und begrüßte, daß Sambia und Kongo in ihren Gebieten dafür den Luftraum freimachen wollten. Weiterhin hätten die Sanktionen nach Ansicht der Generalversammlung auf Südafrika und Portugal ausgeweitet werden sollen. Diese Forderungen wurden im Sicherheitsrat mehrmals durch Veto abgelehnt, weil sie den sicherheitspolitisch-strategischen und wirtschaftlichen Interessen der USA und Großbritanniens entgegenstanden.

## **4.2 Effektivität im Fall Rhodesiens**

Begleitende Politikmaßnahmen der Sanktionierenden

Am 17. Dezember 1965 wurde von GB ein Erdölebargo verhängt, das durchgesetzt werden mußte, obwohl GB weder als Transporteur noch als Produzent dieser Produkte nach Rhodesien die Geschehnisse auf Antrieb kontrollieren konnte. Ohne internationale Unterstützung mußte diese Maßnahme scheitern.

Das Erdölebargo gegen Rhodesien konnte an vielen Stellen unterlaufen werden. Eine der günstigsten Möglichkeiten zum Transport bot die Pipeline von Beira (Moçambique) nach Umtali. Die Forderung der britischen Regierung an die Eigentümerin dieser Pipeline, kein Erdöl mehr nach Rhodesien zu pumpen, wurde von der *Campanhia do Pipeline Moçambique Rhodesia* am 5. Januar 1966 abgelehnt. (Ebenso wurde allerdings die Forderung der rhodesischen Regierung aus technischen Gründen abgelehnt, die noch in der Pipeline befindlichen 14.000 t Rohöl nach Umtali zu pumpen.) Am 15. März 1966 nahmen britische Seeaufklärer tägliche Kontrollflüge über der Straße von Moçambique auf, um eine Kontrolle der Schifffahrt nach Beira zu erreichen.

Anfang April 1966 liefen zwei griechische Tanker auf Beira zu, und am 4. April wurde einer der Tanker, die *Joanna V*, unter griechischer Flagge, von einer britischen Fregatte gestoppt. Der Kapitän erklärte jedoch, daß er Beira nur anlaufe, um zu bunkern und Proviant an Bord zu nehmen,

---

<sup>175</sup> Vgl. zB. Gowlland-Debbas 1990, 432ff.

und daß seine Ladung für Französisch-Somaliland bestimmt sei, so daß die Fregatte das Schiff weiterfahren ließ. Die Joanna V löschte ihre Ladung vorerst nicht, ebenso wie der griechische Tanker Manuela, der am 9. April 1966 angehalten wurde und anschließend den südafrikanischen Hafen Durban anlief.<sup>176</sup>

Um eine internationale Unterstützung der Erdölblockade in Beira zu erreichen, die eine prekäre rechtliche Situation darstellte, rief Großbritannien am 7. April 1966 den Sicherheitsrat an, der es ermächtigen sollte, die Blockade mit der britischen Flotte durchzuführen. Am 9. April 1966 entschied der SR mit Resolution 221, alle Staaten, insbesondere Portugal, zur Mitarbeit am Ölembargo aufzurufen und ermächtigte Großbritannien in §5

“die Ankunft eines Schiffes in Beira, wenn nötig mit Gewalt, zu verhindern, von dem angenommen werden kann, daß es Öl für Süd-Rhodesien liefern will, und ermächtigt das Vereinigte Königreich, den Tanker, bekannt als Joanna B, festzusetzen, im Fall daß es dort seine Ladung gelöscht hat.”<sup>177</sup>

Fraglich ist jedoch, ob diese Maßnahmen nicht eher symbolisch waren. Die Umgehungsmöglichkeiten für das Erdölembargo waren vielfältig, und Großbritannien selbst verhinderte die Ausweitung der Blockade auf andere Häfen. Es weigerte sich z.B., die Blockade auf südafrikanische Häfen (wie z.B. Durban) auszudehnen. “Ein Vorstoß von 32 afrikanischen Staaten am 17. Mai 1966, ein totales Embargo zu erreichen und besonders Südafrika aufzufordern, Öllieferungen und den Öltransport nach Rhodesien zu verbieten, scheiterte im Sicherheitsrat am 23. Mai 1966.”<sup>178</sup>

Man kann sagen, daß das Embargo eines der wichtigsten strategischen Güter, nämlich Öl, das 28% der gesamten Energiebedürfnisse abdeckte,<sup>179</sup> von Anfang an umgangen wurde. Lieferungen kamen auf “Notfall-Basis” aus Südafrika, und weder das Schließen der Beira-Umtali-Pipeline (und der Feruks-Raffinerie in Rhodesien), noch die begrenzte Blockade von Beira, waren erfolgreich, um Rhodesien von adäquaten Lieferungen von raffiniertem Öl abzuschneiden. Berichte des Commonwealth-Ausschusses für das südliche Afrika (1977) und der britischen Regierung (1978 - der “Bingham Report”) enthüllten sogenannte “swap arrangements” (Abkommen zum Produktaustausch) zwischen Ölgesellschaften und ihren Tochterunternehmen in Moçambique und Südafrika. Anfänglich wurde noch der Straßenweg gewählt; von Februar 1966 bis März 1967 wurden die Lieferungen, unter Zollverschluß, auf dem Schienenweg von Südafrika über Moçambique nach Rhodesien transportiert. Von 1967 bis 1975 kamen die Lieferungen auf dem Schienenweg, auch unter Zollverschluß, von Lourenço Marques (jetzt: Maputo (Moçambique),

<sup>176</sup> Vgl. Hasse 1977, 90.

<sup>177</sup> Im Original heißt es: “to prevent, by the use of force if necessary, the arrival at Beira of vessels reasonably believed to be carrying oil destined for Southern Rhodesia, and empowers the United Kingdom to arrest and detain the tanker known as the Joanna B upon her departure from Beira in the event her oil cargo is discharged there.”

<sup>178</sup> Vgl. Hasse 1977, 92.

<sup>179</sup> Vgl. Doxey 1987, 41.

südlich von Beira an der Küste) nach Rhodesien. Danach wurde eine neue, direkte Schienenverbindung zwischen Südafrika und Rhodesien benutzt. Der Bingham-Bericht zeigte, daß die britische Regierung sich des Ausmaßes der Lieferungen schon im Mai 1966 bewußt war, und versuchte ihn zu kontrollieren; aber das Nicht-Kooperieren von Südafrika und Portugal machte dies unmöglich, bis ein Ölembargo auch gegen Südafrika und Moçambique verhängt wurde. Die britische Regierung konzentrierte sich darauf, eine Position zu erlangen, in der ehrlich gesagt werden konnte, daß britische Gesellschaften nicht in Rhodesien engagiert waren und kein britisches Öl Rhodesien erreichte. Doch wurde die Blockade auch nicht auf Lorenzo Marques (Maputo) ausgeweitet.<sup>180</sup>

Die Möglichkeit Großbritanniens (GB), die Sanktionen noch weiter auszubauen, insbesondere auf Südafrika auszuweiten, war klar begrenzt. Von 1964 bis Anfang 1977 hatte GB eine ungünstige Zahlungsbilanz. 1967 war es gezwungen, das Pfund abzuwerten. Dies hielt es zwar nicht davon ab, die Sanktionsmaßnahmen gegen Rhodesien durchzusetzen, schlug sich aber in mangelnder Bereitschaft nieder, die Handelsbeziehungen zu Südafrika durch etwaige Maßnahmen zu beeinträchtigen. Südafrika nahm zu dieser Zeit etwa 6% der britischen Exporte ab und GB erzielte in der Handelsbilanz mit ihm 1964 schon einen Gewinn von 274 Mio. \$.<sup>181</sup> Dies wirkte sich - wie gesagt - auch auf die Blockade rhodesischer Handelswege aus, die nur als mangelhaft bezeichnet werden kann und eher symbolischer Natur war. Auch wurde ein zielgenaues Handeln der Ausweitung der Blockade auf Südafrika schon dadurch behindert, daß die südafrikanische Regierung Ende 1965 die Handelsstatistik so veränderte, daß die Höhe des Rhodesien-Handels und der Re-Exporte nicht mehr feststellbar war. Die Regierung gliederte den Handel mit Restafrika nicht mehr nach Ländern auf, sondern wies Importe und Exporte nur noch in einer Zahl aus. Ebenso verweigerte die südafrikanische Regierung Antworten auf Anfragen des UNO-Generalsekretärs oder des Sanktionsausschusses in dieser Sache.

Anzahl der Jahre, in denen die Sanktionen in Kraft waren

Die UNO-Sanktionen gegen Rhodesien dauerten von Ende 1965 bis Anfang 1980. Die erhebliche Dauer der Zeit von ca. 14 Jahren, die sie formal in Kraft waren, sagt jedoch wenig über ihre tatsächliche Wirkungsdauer aus. Die Wirkungen dürften sich insbesondere auf die Zeitpunkte von 1966-67 und 1977-79, also auf vier Jahre beschränkt haben, in denen die Sanktionen eine große Schädigungswirkung hatten oder ohne wesentliche Ausnahmen (z.B. Chromimporte der USA und anderer) angewendet wurden.

Das Ausmaß der internationalen Kooperation bei der Verhängung der Sanktionen

Zunächst ist auf die schwierige Informationslage hinzuweisen, die für die konkrete Planung, Kontrolle und Durchführung von Sanktionen von entscheidender Bedeutung ist: In der UNO

---

<sup>180</sup> Vgl. Doxey 1987, 44.

<sup>181</sup> Vgl. Kapungu 1973, 15.

bestand in der Anfangsphase der Sanktionen gegen Rhodesien noch ein sehr unübersichtliches Bild über die Befolgung der Sanktionsempfehlungen und -beschlüsse. Zwar existierte eine ungefähre Übersicht über den Handel mit Rhodesien, jedoch war in der UNO lange kein klares Bild über die von den einzelnen Staaten ergriffenen gesetzlichen und sonstigen Maßnahmen zu erreichen. Die USA beschwerten sich z.B. in einer Stellungnahme vom 3. März 1969, daß es angesichts der unadäquaten Stellungnahmen der Staaten, für den Sanktionsausschuß des Sicherheitsrates unmöglich sei, ein genaues Bild der Implementierung von Sicherheitsratsresolutionen zu bekommen und seine Funktionen ordnungsgemäß zu erfüllen. In der Initialphase ab 1966 ergibt sich folgendes Bild: Ungefähr zehn Staaten (unter ihnen viele lateinamerikanische) antworteten dem Sanktionsausschuß trotz mehrmaliger Versuche überhaupt nicht auf seine Anfragen. Einige von Rhodesiens Handelspartnern und darunter sogar unmittelbare Nachbarstaaten, berichteten zwar über ergriffene Maßnahmen, teilten aber keine Handelsstatistiken mit. Keiner der traditionellen Erdöllieferer aus dem Mittleren Osten antwortete. Die Arbeit des Sanktionsausschusses war zu dieser Zeit wenig professionell. Es wurde z.B. kein einheitliches Befragungssystem für die Staaten entwickelt, nach dem sie über die ergriffenen Maßnahmen zu berichten hatten. Die Staaten berichteten unregelmäßig und nur neun Staaten berichteten (gemessen an der Anzahl der UNO-Resolutionen, mit denen die Sanktionen jeweils verschärft wurden) in ausreichender Anzahl von drei bis vier Mal. 23 Staaten, darunter Frankreich und Großbritannien, berichteten nur zwei Mal. Einige der wichtigsten Handelspartner Rhodesiens, wie z.B. die BRD, Japan, Malawi, die USA und Sambia berichteten nur ein einziges Mal. Die meisten Stellungnahmen waren eher vage, und viele Staaten berichteten auch nur einfach, daß sie keine Beziehungen zu Rhodesien hatten. Von 119 Staaten führten nur 64 - wenn auch nur kurz - die ergriffenen Maßnahmen aus, und nur 29 berichteten überhaupt über Details ihrer gesetzlichen Vorkehrungen. Einige Staaten, die auf die 1966 ergriffenen Maßnahmen noch reagierten, berichteten nach der schärferen Res. 253 von 1968 plötzlich nicht mehr über ihre nationale Umsetzung der Sanktionen. Nur noch 105 Staaten antworteten auf die Anfrage des Generalsekretärs nach der Res. 253. Dabei antwortete nur Italien vier Mal, vier Staaten antworteten drei Mal und 32 Staaten zwei Mal. Nur 16 Staaten teilten zusätzliche Informationen mit, die sie bereits früher angekündigt hatten, unter ihnen aber die zwei wichtigen Handelspartner Großbritannien und USA. Der größte Teil der Informationen war inadäquat. Viele Staaten sagten, daß sie noch nie oder nicht mehr Beziehungen zu Rhodesien unterhielten und daraus folgend auch nicht die Notwendigkeit einsehen, weitere Maßnahmen anzuwenden. Andere antworteten nur vage, daß sie in Übereinstimmung mit Res. 253 handeln würden und die UNO unterstützten, lieferten aber keine Details ihrer Implementierung. Von den 105 Staaten, die antworteten, führten nur 46 Staaten Details aus, und weniger als die Hälfte davon sandte überhaupt von ihnen angenommene (Gesetzes-) Texte ein.<sup>182</sup>

Hinzu kommt bekanntermaßen die Tatsache, daß der Sanktionsausschuß erst im Mai 1968, also zweieinhalb Jahre nach der erstmaligen Verhängung der Sanktionen, eingesetzt wurde. Eine viel-

---

<sup>182</sup> Vgl. Gowlland-Debbas 1990, 562-569.

fach geäußerte Kritik ist aber auch, daß er keine gute Informationspolitik gegenüber der Öffentlichkeit betrieb und nicht laufend über Sanktionsverletzungen berichtete, sondern lediglich jährliche Bericht veröffentlichte.<sup>183</sup>

Zudem waren die Erfolgsaussichten, also günstige Anwendungsbedingungen, in Hinsicht auf einen unmittelbaren Erfolg waren nicht gegeben, da von vorneherein feststand, daß Südafrika und Moçambique sich nicht an den Sanktionen beteiligen würden und Malawi und Sambia es wegen der hohen wirtschaftlichen Abhängigkeit von Rhodesien nicht konnten.<sup>184</sup> Es ist auch wegen der Voraussehbarkeit übermäßig hoher wirtschaftlicher Schäden in einzelnen Ländern bei zunächst nicht-bindenden, d.h. freiwilligen Sanktionsmaßnahmen, nicht anzunehmen, daß man eine vollständige Kooperation eines jeden Landes bei der Befolgung der Sanktionen erreicht werden kann. So errechnete Peter Wallenstein 1966, wie effektiv die Exportsanktionen einiger Länder umgesetzt wurden, d.h., zu welchem Prozentsatz die Länder ihren Handel mit Rhodesien einschränkten:

Sambia: 30%, Südafrika 0%, Malawi 0%, USA 45%, Kongo (L) 0%, Frankreich 60%, portugiesische Besitzungen 0%, Bundesrepublik Deutschland 70% .<sup>185</sup> - Von den drei Haupthandelspartnern Rhodesiens, d.h. Großbritannien, Südafrika und Sambia, die 1965 56% der rhodesischen Exporte bezogen, kann nur von Großbritannien angenommen werden, daß es in der Position und willens war, die Sanktionen vollständig umzusetzen.<sup>186</sup>

Daß die Sanktionen lange nicht richtig umgesetzt wurden, hat m.E. Großbritannien selbst verschuldet, indem es eine halbherzige Haltung einnahm: Obwohl die Mehrheit des Commonwelth Sanktionsausschusses zweieinhalb Jahre lang umfassende, verbindliche Sanktionen empfahl, verweigerte sich Großbritannien diesen Vorschlägen. Als Großbritannien sich endlich dazu entschloß, hatte der Ausschuß bereits die Hoffnung auf die Effektivität der Sanktionen verloren. Es bestand die Einschätzung, daß die Sanktionen eher expressive, symbolische und abschreckende Funktionen erfüllten, statt einen wirklichen, politischen Erfolg erreichen zu können.<sup>187</sup>

Werden die Produkte aufgliedert, bei denen die Sanktionen unterlaufen wurden, fallen besonders die Metallexporte ins Gewicht. Im August 1967 schätzte, die bei der Aufdeckung von Sanktionsbrüchen engagierte Londoner Zeitung "Sunday Times" den rhodesischen Umweghandel auf 145 Mill. US- \$, weil Chrom, Asbest und Kupfer Rhodesiens nahezu ungestört am Weltmarkt abgesetzt werden konnte.<sup>188</sup>

<sup>183</sup> Vgl. z.B. Kapungu 1973, 101f.

<sup>184</sup> Vgl. Kapungu 1973, 42.

<sup>185</sup> Vgl. Hasse 1977, 194/ Galtung 1967, 382.

<sup>186</sup> Vgl. Kapungu 1973, 77.

<sup>187</sup> Vgl. Kapungu 1973, 100.

<sup>188</sup> Vgl. Hasse 1977, 194.

















































































































































































































































































































































































































































































































































































































































































































