

SWR2 Wissen

Wirtschaftssanktionen – Was bewirkt der Druck auf Staaten?

Von Beate Krol

Sendung vom: Montag, 21. Juni 2021, 8:30 Uhr

Redaktion: Sonja Striegl

Regie: Tobias Krebs

Produktion: SWR 2021

Waffenembargo, Export- und Einreiseverbote, Einfrieren von Konten, Stoppen von Entwicklungshilfe – vor allem undemokratische Regime zeigen sich von Sanktionen meist unbeeindruckt.

Bitte beachten Sie:

Das Manuskript ist ausschließlich zum persönlichen, privaten Gebrauch bestimmt. Jede weitere Vervielfältigung und Verbreitung bedarf der ausdrücklichen Genehmigung des Urhebers bzw. des SWR.

SWR2 Wissen können Sie auch im **SWR2 Webradio** unter www.SWR2.de und auf Mobilgeräten in der **SWR2 App** hören – oder als **Podcast** nachhören:
<https://www.swr.de/~podcast/swr2/programm/podcast-swr2-wissen-100.xml>

Die SWR2 App für Android und iOS

Hören Sie das SWR2 Programm, wann und wo Sie wollen. Jederzeit live oder zeitversetzt, online oder offline. Alle Sendung stehen mindestens sieben Tage lang zum Nachhören bereit. Nutzen Sie die neuen Funktionen der SWR2 App: abonnieren, offline hören, stöbern, meistgehört, Themenbereiche, Empfehlungen, Entdeckungen ...

Kostenlos herunterladen: www.swr2.de/app

MANUSKRIFT

Musik: Video „Putins Palace“

Sprecher:

Im Januar 2021 geht auf Youtube ein Video viral. Es heißt „Putins Palace“. Sein Autor: der russische Regimekritiker Alexej Nawalny.

O-Ton Alexej Nawalny, darüber Übersetzer:

Hi, hier ist Nawalny. Wir haben diese Recherche geplant, als ich noch auf der Intensivstation lag, und vereinbart, dass sie herauskommt, sobald ich nach Hause, nach Russland, nach Moskau zurückkehre.

Sprecher:

Fast zwei Stunden lang rechnet Alexej Nawalny in dem Video mit dem System Putin ab. Er zeigt 3-D-Rekonstruktionen des vermeintlichen Palasts Putins am Schwarzen Meer, legt korrupte Netzwerke offen und lässt abtrünnige Putin-Getreue zu Wort kommen. Während Millionen Menschen das Video ansehen, wartet Alexej Nawalny auf seinen Prozess. Kurz darauf wird er zu zweieinhalb Jahren Straflager verurteilt. Die westlichen Staaten sind entsetzt. Und müssen reagieren. Nur – wie?

Ansage:

Wirtschaftssanktionen – Was bewirkt der Druck auf Staaten? Von Beate Krol.

Sprecher:

Giftanschläge, willkürliche Verhaftungen und die völkerrechtswidrige Besetzung der Krim 2014 – die russische Regierung setzt ihre Interessen immer wieder rabiatisch durch. Die EU hat Russland deshalb schon mehrfach mit Wirtschaftssanktionen belegt.

Nachrichten-Meldung:

Wie soeben gemeldet wird, verlängert die EU ihre Wirtschaftssanktionen gegen Russland um weitere sechs Monate. Das teilte Ratspräsident Tusk auf Twitter mit. Die Sanktionen waren wegen des Ukraine-Konflikts verhängt worden.

Sprecher:

Auch nachdem Alexej Nawalny im Straflager verschwand, griff sie zu diesem Mittel. Auch zahlreiche andere Staaten haben Russland in den vergangenen Jahren sanktioniert, darunter die USA, Kanada und Japan. Das Repertoire reicht von individuellen Sanktionen gegen Funktionäre und Oligarchen bis hin zu Sanktionen gegen Unternehmen, die Dual-Use-Güter produzieren, und Banken. Dazu kommen ein Exportverbot für die Krim und von Seiten der USA das Verbot jedweder Zusammenarbeit bei der Erdölförderung in Tiefsee und Arktis und bei der Schieferölförderung. Ein gewaltiger Druck sollte man meinen. Aber bewirkt er etwas? Vladislav Inosemtzew ist skeptisch. Der russische Ökonom und Soziologe leitet das „Zentrum für Studien zur postindustriellen Gesellschaft“ in Moskau und ist Senior Partner am „Zentrum für Strategische und Internationale Studien“ in Washington.

O-Ton Vladislav Inosemtzew:

I can say: Yes, the sanctions work ... I wouldn't say that this is big problem.

Übersetzer:

Ich kann sagen: Ja, die Sanktionen funktionieren. Wenn ich mit einer amerikanischen Kreditkarte zur Gazprom-Bank gehe, dann heißt es beispielsweise: `Aufgrund von restriktiven Maßnahmen können wir über die Karte kein Geld auszahlen`. Und, klar, vermutlich ist es auch für die sanktionierten Vorstandschefs von Gazprom und einiger anderer Banken sehr unbequem. Im Großen und Ganzen würde ich aber sagen, dass es kein großes Problem ist.

Sprecher:

„Sehr unbequem“ – das klingt, als seien die Wirtschaftssanktionen nicht viel bedeutsamer als ein Steinchen im Schuh, das zwar ab und zu drückt, am Laufen aber nicht hindert. Tatsächlich scheint Russland von einer Rückgabe der Krim weit entfernt und auch Alexej Nawalny haben die Sanktionen weder geschützt noch seine Haftumstände gebessert. Auch die sanktionierten Regime von Nordkorea, Libyen, Somalia und Syrien zeigen sich unbeeindruckt – und Belarus hat im Mai trotz bestehender Sanktionen den Regimekritiker Roman Protasewitsch aus einem Passagierflugzeug entführt. Woraufhin die EU selten einmütig die Sanktionen verschärfte und unter anderem ein Flug- und Landeverbot gegen belarussische Flugzeuge aussprach.

Diese Reihe ließe sich fortsetzen. Trotzdem sind Wirtschaftssanktionen ein beliebtes außenpolitisches Mittel. Julia Grauvogel vom Leibniz Institut für globale und regionale Studien erforscht, wann sie eingesetzt werden.

O-Ton Julia Grauvogel:

Wir sehen, dass seit dem Ende des Kalten Krieges zunehmend Wirtschaftssanktionen insgesamt als Instrument in der Außenpolitik verwendet werden. Und sie werden sehr oft verwendet, um bestimmte demokratische Normen und völkerrechtliche Normen zu bekräftigen und zu schützen. Dazu werden Wirtschaftssanktionen natürlich auch in Konflikten verwendet. Dabei haben wir es dann sehr oft mit Waffenembargos zu tun. Und es gibt Auseinandersetzungen über ganz unterschiedliche Themen, wo auch Sanktionen verhängt werden.

Sprecher:

Während des Kalten Krieges lag der Schwerpunkt der Wirtschaftssanktionen auf Europa. Die Staaten der beiden großen geopolitischen Blöcke sanktionierten sich gegenseitig. Weit mehr als die Hälfte aller Sanktionen trafen ein europäisches Land oder gingen von einem europäischen Land aus. Heute finden sich sanktionierende und sanktionierte Staaten überall auf der Welt. Besonders häufig sind Wirtschaftssanktionen in Afrika. Dort scheinen sie – zumindest gelegentlich – zu wirken.

O-Ton Julia Grauvogel:

Wir sehen auf dem afrikanischen Kontinent, dass regelmäßig auch durch die afrikanische Union und durch Regionalorganisationen wie die Westafrikanische Gemeinschaft, Sanktionen sehr schnell nach einem Militärputsch verhängt werden. Und die führen tatsächlich dann oft zu einem bedingten Erfolg. Das heißt, die

Putschisten verpflichten sich darauf, demokratische Wahlen innerhalb eines bestimmten Zeitraums abzuhalten. Es gibt dann eine Roadmap oder es wird versucht, die Macht sehr schnell an eine zivile Übergangsregierung zurückzugeben. Und da sehen wir in der Regel sehr schnell ein gewisses Einlenken. Das führt selten dazu, dass die aus dem Amt geputschte Regierung dann wieder an die Macht kommt. Aber es gibt Versuche, das wieder Richtung demokratische oder verfassungsgemäße Strukturen zu leiten.

Sprecher:

Julia Grauvogel und ihre Kolleginnen und Kollegen haben 400 Wirtschaftssanktionen zwischen 1990 und 2018 untersucht. Das Ergebnis: Je gezielter die Forderungen sind, umso höher ist die Erfolgsaussicht. Außerdem scheinen Wirtschaftssanktionen gut bei demokratischen Staaten zu verfangen. Die Regierungen lenken ein, weil sie fürchten, dass sie abgewählt werden, wenn die Sanktionen das Leben der Bevölkerung beeinträchtigen. Diktatoren, Autokraten und Militärjuntas müssen sich über ihre Wiederwahl hingegen keine Gedanken machen. Das macht die Sache schwierig. Auch im Fall von Myanmar, wo sich im Februar 2021 das Militär an die Macht putschte.

Nachrichten-Collage:

Massenmord, so bezeichnet der UN-Sonderberichterstatter Tom Andrews das, was das Militär in Myanmar tut. // Immer wieder eröffnen Soldaten das Feuer // Wie mehrere lokale Medien berichten, wurden bei landesweiten Protesten mehr als 100 Demonstrantinnen und Demonstranten getötet – unter ihnen auch Kinder.

Sprecher:

Clara Portela erforscht am „Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien“ die Sanktionspraktiken der EU. Das Interview führt sie per Skype von Spanien aus:

O-Ton Clara Portela:

Die Einflussmöglichkeiten, die die EU hat auf Myanmar, sind beschränkt und ganz speziell die Einflussmöglichkeiten, die die EU hat auf das Militär in Myanmar. Wenn wir über eine zivile Regierung sprechen, sie haben natürlich viel breitere Interessen. Sie wollen die Abhängigkeit von China Grenzen setzen, sie wollen Entwicklungshilfe, sie wollen technische Hilfe, sie wollen angesehen werden oder respektiert werden, nicht stigmatisiert werden in der internationalen Gesellschaft. Eine zivile Regierung ist viel leichter zu beeinflussen als einfach das Militär.

Sprecher:

Die EU hat trotzdem Wirtschaftssanktionen verhängt. Ob sie die Militärjunta zum Einlenken bewegen, ist fraglich. Immerhin fallen sie schärfer aus als die Sanktionen gegen die letzte Militärjunta, die bis 2013 galten. Damals beschränkte sich die EU darauf, regimenahe Personen und den Handel mit Edelsteinen und Gold zu sanktionieren. Zusätzlich galt ein Waffenembargo. Diesmal sind auch Unternehmen gelistet, die dem Militärapparat von Myanmar Geld bringen. Eine Strategie, die eigentlich naheliegt, zu der sich die EU dennoch oft nicht durchringen kann. Der Grund sei einfach, sagt Clara Portela.

O-Ton Clara Portela:

Wenn man Sanktionen verhängt, gibt es einen Preis nicht nur für das Zielland, sondern auch für die Senderwirtschaft. Es ist nicht so, dass die Senderwirtschaft völlig unberührt bleibt. Das ist nie der Fall. Die Konsequenzen mögen nicht sehr weitreichend sein, aber man erleidet immer einen gewissen Schaden.

Sprecher:

Sanktioniert ein Staat Einzelpersonen wie Politiker, Funktionäre und Geschäftsleute, spürt er selbst meist nur wenige Effekte. Schränkt er hingegen den Handel und die Finanzströme eines Landes ein, sieht das anders aus. In der EU müssen die Entscheidungen für Sanktionen deshalb einstimmig fallen. Das Problem: Bei 27 Mitgliedern gibt es meist ein Land, das mit dem sanktionierten Land wirtschaftlich enger verbandelt ist. Große Volkswirtschaften haben deshalb von der EU meist wenig zu befürchten.

O-Ton Clara Portela:

Wenn wir zurückdenken an die 90er-Jahre oder 2000, die Sanktionen beinhalteten ein paar Waffenembargos und das hat eigentlich nur eine bestimmte Industrie getroffen, die sowieso staatlich kontrolliert sein muss. Und dann es gab eine Reihe von Menschen aus Simbabwe, die nicht einreisen durften in die EU. Und davon wussten eigentlich die wenigsten Leute und das hatte auch keine Konsequenzen. Aber heutzutage sprechen wir über Russland, über China, wir sprechen über Millionen, die verloren gehen. Das ist schon eine andere Situation.

Sprecher:

Zudem antworten Russland und China auf gegen sie erlassene Wirtschaftssanktionen zunehmend mit Gegensanktionen. So hat Russland als Antwort auf die Krim-Sanktionen den Import von zahlreichen Lebensmitteln aus den Ländern verboten, die Russland sanktioniert haben, und ebenfalls Einreiseverbote verhängt. China, das wegen der Menschenrechtsverletzungen an den Uiguren sanktioniert wurde, konterte ebenfalls mit Einreisesperren. Beide Großmächte nutzen die Sanktionen außerdem innenpolitisch. So preist der russische Staatspräsident Putin die Stärke der russischen Wirtschaft, weil sie Käse nun selbst produziert. Die Russen nehmen es mit Humor, erzählt Vladislav Inosemtzew.

O-Ton Vladislav Inosemtzew:

It's a joke for everyone... palmoil is used and other artificials.

Übersetzer:

Alle witzeln darüber. Ich sage gern: In Sachen Käse ist Russland jetzt so weit wie die USA. Die bekommen es nämlich genauso wenig hin, europäischen Käse zu imitieren. Die russischen Unternehmen versuchen es, machen es aber sehr schlecht, weil sie oft Palmöl und andere Ersatzstoffe verwenden.

Sprecher:

Auch manche Backwaren und Wurstspezialitäten wollen den russischen Lebensmittelproduzenten nicht so recht gelingen. Genau daraus aber schlägt die russische Regierung Kapital.

O-Ton Vladislav Inosemtzev:

The problem is that the Russian leadership ... if the sanctions were not in place.

Übersetzer:

Die russische Führung ist ziemlich geschickt darin, Probleme damit zu begründen, dass irgendetwas außerhalb ihrer Kontrolle gelegen hat. 2008 schlug beispielsweise die Weltwirtschaftskrise zu und natürlich war der Kreml dafür nicht verantwortlich. Sie haben ihr Bestes getan. Dann kam Covid. Und wieder geben sie ihr Bestes für die Menschen. Und als sie versucht haben, die Krim wieder zu vereinen, kamen die westlichen Sanktionen. Würde es die Sanktionen nicht geben, würden sie natürlich bessere Ergebnisse liefern.

*Musikakzent***Sprecher:**

Das Land als Opfer, die Regierung als Held. Diese Saga funktioniert nicht nur in Russland. Auch anderen Staaten gelingt es, die gegen sie verhängten Wirtschaftssanktionen zu instrumentalisieren. Jüngstes Beispiel ist der belarussische Machthaber Lukaschenko. Er warf der EU vor, mit dem Flug- und Landeverbot für belarussische Flugzeuge und den übrigen Sanktionen, gezielt die wunden Punkte des Landes zu suchen, um es „zu ersticken“. Sanktionsforscherin Julia Grauvogel nennt das den „Rally around the flag-Effekt“, das Sich-Versammeln-um-die-Flagge.

O-Ton Julia Grauvogel:

Unsere Forschung hat gezeigt, dass die sanktionierten Regierungen Sanktionen oftmals nutzen, um eine Wagenburgmentalität hervorzubringen. Das heißt, Sanktionen werden als Angriff von außen auf das Land gebrandmarkt und man versucht, die Bevölkerung zu motivieren, angesichts dieses scheinbar externen Einflusses oder dieses externen Angriffs zusammenzustehen.

Sprecher:

Empfinden in der Bevölkerung viele die Sanktionen als Bevormundung und Affront, haben die sanktionierten Regierungen und Eliten selbst dann ein leichtes Spiel, wenn ein Großteil der Bevölkerung die korrupten und menschenrechtsverletzenden Regime eigentlich ablehnt. Den „Rally around the flag“-Effekt hat Julia Grauvogel auch bei ihren Forschungsprojekten in Burundi und Simbabwe beobachtet. Beide Staaten wurden von der EU und den USA wegen anhaltender Menschenrechtsverletzungen sanktioniert.

O-Ton Julia Grauvogel:

In Simbabwe gab es Individualsanktionen gegen den Präsidenten, gegen Minister aus der Regierung, aber auch gegen führende Wirtschaftsvertreterinnen und Wirtschaftsvertreter. Deren Konten wurden eingefroren, und sie unterlagen Einreisebeschränkungen. Gleichzeitig gab es von den USA Finanzsanktionen und Simbabwe hat es schwerer, an internationale Hilfen zu kommen. Und das Regime hat diese Sanktionen auf zwei Arten für den eigenen Vorteil genutzt: Einerseits hat das Regime die Sanktionen für wirtschaftliche Probleme verantwortlich gemacht. Und andererseits wurden Sanktionen als neoimperialer Angriff von außen gebrandmarkt,

und es wurde die Solidarität der Bevölkerung eingefordert gegen diesen externen Angriff.

Sprecher:

In Simbabwe mit seinen weitgehend staatlich kontrollierten Medien habe diese Strategie sehr gut funktioniert, sagt die Forscherin. Sie hält es deshalb für wichtig, dass die sanktionierenden Staaten versuchen, der Bevölkerung zu erklären, warum sie Sanktionen erlassen haben und gegen wen sich ihr Vorgehen richtet. Auch welche Schritte erfolgen müssen, damit die Sanktionen wieder aufgehoben werden, sollten die Bürgerinnen und Bürger erfahren, damit die Sanktionen Erfolg haben. Das setzt allerdings voraus, dass die Sanktionsziele klar sind und es eine Roadmap gibt. Als Großmacht verhängen die USA – wenig überraschend – weltweit die meisten Wirtschaftssanktionen.

Nachrichten-Collage:

In einem umstrittenen Alleingang haben die USA die UN-Sanktionen gegen den Iran wieder für wirksam erklärt. // Aus dem türkischen Außenhandelsministerium heißt es, die einseitigen Sanktionen der USA seien nicht nachvollziehbar. // Heute am Dienstag noch will sie Sanktionen gegen den Bau der Ostseepipeline Nord Stream 2 verhängen. // Egal, wer Sie sind, wenn Sie das Waffenembargo gegen den Iran verletzen, riskieren Sie Sanktionen.

Sprecher:

Sascha Lohmann von der Stiftung Wissenschaft und Politik hat die Sanktionspraxis der USA erforscht. Eine Roadmap hätten sie nur selten.

O-Ton Sascha Lohmann:

Wir haben eher den gegenteiligen Fall, dass US-Gerichte, US-Wissenschaftlerinnen und -Wissenschaftler eher damit befasst sind, erstmal zu analysieren: Was sind eigentlich die Ziele, die angebracht werden, um den Einsatz von Sanktionen zu rechtfertigen? Das heißt, hier haben wir ganz oft den Fall, dass auch die Beteiligten teilweise nicht so richtig wissen: Was machen wir da eigentlich? Wozu machen wir es? Was hat es für Wirkung? Und welches Verhalten wollen wir eigentlich sehen, dass wir die Sanktionen zurücknehmen oder zumindest aussetzen.

Sprecher:

Anders als in der EU ist das Verhängen von Wirtschaftssanktionen in den USA ein demokratischer Prozess. Häufig wird der Kongress aktiv. Aber auch der Präsident und Behörden können Sanktionen erlassen. Weil sich für Wirtschaftssanktionen leicht Mehrheiten finden lassen, sind sie oft das Mittel der Wahl – und entsprechend unausgereift. Das habe Folgen, so Lohmann:

O-Ton Sascha Lohmann:

Das haben wir gesehen im Falle des iranischen Atomprogrammes. Die Europäische Union, die Vereinten Nationen haben die Sanktionen nahezu vollständig zurückgefahren. Nur die Vereinigten Staaten hatten eben das Problem, dass der Kongress dem Präsidenten gar nicht die Möglichkeit eingeräumt hatte, die maßgeblichen Sanktionen gegen den Iran eigenständig zurückzunehmen. Das heißt,

der Präsident konnte hier nur eine temporäre, teilweise alle 120, alle 180 Tage Aussetzung der Sanktionen dem Iran überhaupt anbieten als Verhandlungsmasse.

Sprecher:

Wo keine Verhandlungschancen sind, verhärten sich die Fronten schnell. Das Vorgehen ist aber auch bei der EU oft unklar. Dass die EU so einmütig und schnell Sanktionen verhängt, wie im Fall von Belarus im Mai, und dass sie dazu noch eine klare Forderung an das Ende der Sanktion knüpft, ist selten. Meist belässt es der jeweilige EU-Außenbeauftragte bei einer knappen Ankündigung. Selbst Clara Portela vom EU-eigenen Thinktank „Institut für Sicherheitsstudien“ erfährt keine Details zu den Wirtschaftssanktionen.

O-Ton Clara Portela:

Wir wissen nicht, ob sie für sich selbst entschieden haben, was Ziel ist. Es wird nicht veröffentlicht. Wenn man sich die Rechtsakte anschaut, findet man immer die Rechtfertigung für die Sanktionen. Hauptsächlich in der Form von Kriterien für die Listungen und dann kann man sehen, warum diese Person auf der Liste gelandet ist. Allerdings wird nicht öffentlich gemacht, zu welchem Zweck diese Sanktionen beitragen sollen. Was sollen diese Leute machen? Wird von ihnen erwartet, dass sie das Amt verlassen? Wird von dem Regierungschef erwartet, dass sie entlassen werden? Wird von der Justiz im Land erwartet, dass Verfahren gegen sie eingeleitet werden? Sollen sie irgendetwas, was sie gemacht haben, jetzt stoppen oder sollen sie eine bestimmte Handlung rückgängig machen? Das ist nicht klar. Das wird nicht öffentlich gemacht.

Sprecher:

Der Vorteil der vagen Formulierungen: Die EU-Staaten können sich leichter einigen. Clara Portela vermutet, dass sich der Europäische Rat außerdem flexibel halten will. Je weniger vorab nach außen dringt, umso größer ist der Spielraum bei Verhandlungen. Außerdem kann sich die politische Großwetterlage ändern, ganz besonders zwischen den Großmächten. Hat die EU die Sanktionsziele vage formuliert, lassen sie sich leichter anpassen.

Musikakzent

Sprecher:

Nach wie vor werden Wirtschaftssanktionen aber auch aus ideologischen und geopolitischen Gründen verhängt. Wie sich das anfühlt, hat das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern zu spüren bekommen. Im August 2020 ging bei der Geschäftsführung des Hafenunternehmens Mukran Port in Sassnitz auf Rügen ein Schreiben aus den USA ein. Das Unternehmen, das dem Land und der Stadt Sassnitz gehört, wandte sich an Infrastrukturminister Christian Pegel. Der ist noch immer fassungslos.

O-Ton Christian Pegel:

Mein erster Eindruck war: `Da ist jemand wirklich im Stil völlig aus der Spur gelaufen. Das macht man unter Freunden nicht´. Mein zweiter Gedanke war die Überlegung, was eigentlich die USA täten, wenn drei, vier, fünf deutsche Bundestagsabgeordnete

US-Unternehmen solche Briefe schrieben. Also, das war schon so ein Eindruck von, ja, abstoßend.

Sprecher:

In dem Brief, der einer E-Mail anhing, drohten drei US-Senatoren dem Hafenunternehmen damit, es finanziell und wirtschaftlich von den USA abzuschneiden, wenn es weiterhin Verlegeschiffe für die Nord Stream 2- Pipeline warten würde. Der einzige Ausweg bestünde darin, alle vertraglichen Optionen zu nutzen, um die Geschäfte rund um Nord Stream 2 zu beenden, so die Senatoren. Der Brief sei ein ziemlicher Schock gewesen, meint der Minister.

O-Ton Christian Pegel:

Wir haben da eine sehr aufgeregte Belegschaft, Hafenarbeiterinnen, Hafenarbeiter, eine Vielzahl von kaufmännischen Beschäftigten angetroffen, die mit großer Sorge unterwegs waren, ob die Tochter, die gerade ein Auslandsjahr in USA macht, eigentlich noch besucht werden darf vom Vater. Ob auf einmal das Netflix-Abonnement gekündigt zu werden droht, ob man bei Amazon demnächst die Bestellung gekündigt kriegt, ob Paypal noch weiter mitspielt es. Also die Sorgen und Ängste, die da gestreut worden sind binnen kürzester Zeit, waren legendär.

Sprecher:

Wie sich bald herausstellte, hatten die Senatoren vorschnell gedroht. Die Sanktionen gegen Nord Stream 2 lagen zwar als Gesetzentwurf vor, der damalige US-Präsident Trump hatte ihn aber noch nicht unterschrieben. Der EU gelang es deshalb, dass das Gesetz im letzten Moment geändert wurde. Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Hand sind nun von den Sanktionen ausgenommen. Tatsächlich habe Donald Trump von den Sanktionen gegen die Ostsee-Pipeline wenig gehalten, meint Sascha Lohmann von der Stiftung Wissenschaft und Politik. Treiber sei der Kongress gewesen.

O-Ton Sascha Lohmann:

Da gibt es Beispiele, gerade mit Blick auf den Iran, aber auch mit Blick auf Russland, wo immer wieder die Administration, sowohl unter Präsident Obama als auch jetzt unter Präsident Biden als auch unter Präsident Trump, den Kongress versucht hat, davon abzubringen, besondere Sanktionen zu erlassen, die sehr einschneidend für gerade Zentralbanken oder andere wichtige Wirtschaftsakteure waren. Und der Kongress hat dann eben durch die Möglichkeit, den Präsidenten sozusagen indirekt zu zwingen, das zu unterschreiben, immer wieder es geschafft, dort auch besonders unliebsame Sanktionen unterzubringen.

Sprecher:

Ein typischer Trick besteht darin, die Sanktionen in Abstimmungsgesetze hineinzuschreiben, die oft bis zu 3.000 Seiten haben. Meist dienen die Machtkämpfe den Kongress-Abgeordneten vor allem der Profilierung. Wer außenpolitisch mitmisch, kommt im Wahlbezirk gut an. Das Problem: Durch den übermäßigen Gebrauch nimmt die Wirkung der Sanktionen ab, weil sich Staaten zunehmend dagegen rüsten. Gabriel Felbermayr, Präsident des Weltwirtschaftsinstituts in Kiel, betreibt mit Kolleginnen und Kollegen der Drexel-Universität in Philadelphia die

„Global Sanction Data Base“. Über 1100 Sanktionen sind darin erfasst, die meisten sind Wirtschaftssanktionen.

O-Ton Gabriel Felbermayr:

Die Sanktionsart, die in den letzten Jahren ja geboomt hat, sind Finanzsanktionen. Und da kann man sich natürlich dagegen schützen, indem man versucht, eigene Institutionen aufzubauen, die eine gewisse Unabhängigkeit geben von Finanzinstitutionen im Ausland. Und das ist etwas, das wir auch beobachten, also russische und chinesische Zentralbank haben vereinbart, in den eigenen Währungen abzurechnen und sich gegenseitig Kredite zu gewähren und nicht über Dollar zu gehen.

Musikakzent

O-Ton George Bush:

I have signed an executive order that immediately freezes US financial assets of and prohibit US transactions with 27 different entities.

Übersetzer:

Ich habe verfügt, dass ab sofort alle Vermögenswerte in den USA eingefroren und Transaktionen mit 27 Unternehmen verboten sind.

Sprecher:

Die Finanzsanktionen gehen auf die Terroranschläge auf das World Trade Center am 11. September 2001 zurück. Um die Terrornetzwerke finanziell auszutrocknen, rief der damalige US-Präsident George Bush den „Treasury's War“ aus. Dabei hilft den USA der Geldfluss des Dollars. Denn fast alle Geschäfte weltweit müssen über ihn laufen. Damit berühren sie laut den USA amerikanisches Territorium. Mit diesem Instrument hätten die USA einen weltweit einmaligen Hebel, erklärt Sascha Lohmann.

O-Ton Sascha Lohmann:

Das erlaubt der US-Regierung, die eigene Rechtsetzungskompetenz und Vollzugskompetenz in Anspruch zu nehmen, um gegen diese Akteure vorzugehen. Das hat man dann gesehen bei den europäischen Banken, französische Banken, britische Banken, deutsche Banken, die sich auf sehr hohe Strafzahlungen im Rahmen von Vergleichen, außergerichtlichen Vergleichen geeinigt haben, weil sie eben Angst hatten, diesen Zugang zum US-amerikanischen Finanzmarkt zu verlieren, genauer: zu ihren Korrespondenzbanken keinen Zugang mehr zu haben.

Sprecher:

Russland und China versuchen deshalb die Dominanz des Dollars zu brechen. Auch die EU will ihre Währung stärken, um gegenüber einer „extraterritorialen Anwendung von Sanktionen durch Drittländer“ besser gewappnet zu sein. Kündigt sich damit möglicherweise das Ende der Wirtschaftssanktionen an? Das vermutlich nicht. Wenngleich die Kritik an den Wirtschaftssanktionen nicht abreißt. Zuletzt forderte UN-Generalsekretär Guterres, alle Sanktionen wegen der Covid-Pandemie auszusetzen. Hilal Elver hat diese Forderung unterstützt. Die Völkerrechtsexpertin

und Professorin an der Universität von Kalifornien war von 2014 bis 2020 UN-Sonderberichterstatteerin für das Recht auf Nahrung.

O-Ton Hilal Elver:

Actually, sanctions are directed to ... against human rights protection.

Übersetzer:

Eigentlich richten sich die Sanktionen gegen die Führung. Leider leiden auch die einfachen Menschen darunter. Sie können zum Beispiel keine Medikamente bekommen, weil die Sanktionen alle Arten von Handelsbeziehungen blockieren. Viele Länder sind auch auf Lebensmittelimporte angewiesen. Das wird unmöglich. Auch der Export kommt zum Erliegen. Die begrenzten Sanktionen wirken also weit über die paar Unternehmen und Anführer hinaus und verstoßen im Grunde gegen die Menschenrechte.

Sprecher:

Hilal Elver hält Wirtschaftssanktionen für einen Verstoß gegen das Völkerrecht. In ihrem Bericht zur Versorgungslage in Simbabwe hat sie die Sanktionen deshalb kritisiert. Andererseits hat auch sie auf die Frage nach einer Alternative keine befriedigende Antwort. Obwohl sie gern eine Antwort geben würde.

O-Ton Hilal Elver:

That's a very difficult question ... would answer what will be the the third way

Übersetzer:

Das ist eine sehr schwierige und letztlich geopolitische Frage. Die eine Partei sagt: ‚Das ist besser als eine militärische Intervention‘. Die andere sagt: ‚Nein, ist es nicht, weil das ganze Land und besonders die Zivilisten angegriffen werden. Das ist nicht fair.‘ Ich wünschte, ich könnte sagen, was der dritte Weg wäre.

Sprecher:

Der einzige Fall, in dem Wirtschaftssanktionen etwas bewirkt hätten, sei der zweite Golfkrieg gewesen, meint Hilal Elver. Der ökonomische Druck nach dem Einmarsch in Kuwait im August 1990 habe Saddam Hussein an den Verhandlungstisch gebracht. Meist aber würde die einheimische Wirtschaft nachhaltig gestört und die Bevölkerung leide. Ökonom Gabriel Felbermayr verteidigt die Wirtschaftssanktionen hingegen.

O-Ton Gabriel Felbermayr:

Wir haben einerseits die Zunahme von Sanktionen, sehr deutlich seit den 1950er-Jahren, gleichzeitig aber haben auch militärische Konflikte abgenommen. Das ist vielleicht nicht so bekannt, aber in den Daten sehr deutlich sichtbar. Und das bedeutet, dass in Regionen wie zum Beispiel in Afrika oder Asien oder Lateinamerika, wo es durchaus Rivalitäten und Konflikte gibt, eben weniger häufig auf militärische Mittel zurückgegriffen wird und stattdessen eben stärker auf wirtschaftliche Maßnahmen.

Musikakzent

Sprecher:

Inwieweit sich beide Entwicklungen tatsächlich bedingen, ist kaum herauszufinden. Auch sonst ist es schwierig, eindeutige Aussagen über Wirtschaftssanktionen zu treffen. Was bei dem einen Staat wirkt, kann bei dem anderen wirkungslos verpuffen. Die USA rudern inzwischen bei den Sanktionen gegen Nord Stream 2 zurück – auch aus Rücksicht gegenüber Deutschland.

In China, Belarus und Russland sieht es trotz der Sanktionen nicht nach einem Einlenken aus. In Belarus bleiben die Oppositionellen hinter Gitter und Russland plant gerade, die Anhängerinnen und Anhänger von Alexej Nawalny von den Parlamentswahlen im September auszuschließen. Zehntausende Russinnen und Russen wären davon betroffen. Damit würde Russland der EU einen Grund für weitere Wirtschaftssanktionen liefern.
