



**FRIEDRICH NAUMANN  
STIFTUNG** Für die Freiheit.

**POLICY PAPER**

# **BESSERE SANKTIONEN**

**Strategischer und effektiver Einsatz  
gegen aggressive Autokratien**

Adam DuBard

# Impressum

## Herausgeberin

Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit  
Truman-Haus  
Karl-Marx-Straße 2  
14482 Potsdam-Babelsberg

/freiheit.org

/FriedrichNaumannStiftungFreiheit

/FNFreiheit

## Autor

Adam DuBard, Senior Program Associate

## Redaktion

World Order and Globalization Hub, Washington D.C.  
Abteilung Globale Themen, Berlin

## Kontakt

Telefon +49 30 220126-34

Telefax +49 30 690881-02

E-Mail [service@freiheit.org](mailto:service@freiheit.org)

## Stand

März 2023

## Hinweis zur Nutzung dieser Publikation

Diese Publikation ist ein Informationsangebot der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. Die Publikation ist kostenlos erhältlich und nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf nicht von Parteien oder von Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden (Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie Wahlen zum Europäischen Parlament).

## Lizenz

Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

# Inhalt

<b>1. EINLEITUNG</b>	<b>4</b>
<b>2. SANKTIONEN – DER STATUS QUO</b>	<b>5</b>
2.1 Ein häufig angewandtes, aber unwirksames politisches Instrument	5
2.2 Aktuelle Herausforderungen	6
<b>3. BLICK IN DIE ZUKUNFT</b>	<b>11</b>
3.1 Bekämpfung der inflationären Verwendung von Sanktionen	11
3.2 Vermeidung kontraproduktiver Folgen	13
3.3 Beseitigung von Schwachstellen auf nationaler Ebene	14
<b>4. FAZIT</b>	<b>15</b>

# 1. Einleitung

Während die Demokratie weltweit vor Herausforderungen steht, nehmen die Zahl und die Macht autoritärer Regime ständig zu. Sowohl Russland als auch China haben in letzter Zeit durch Aggression und wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen internationale Besorgnis hervorgerufen und damit gezeigt, welche Bedrohung autoritäre Regime für ihre Gegner darstellen. Die Gefahren, denen Demokratien gegenüberstehen, gehen jedoch weit über Russland und China hinaus. Jüngste Erkenntnisse des gemeinnützigen schwedischen Demokratieforschungsinstituts V-Dem belegen, dass sich die Demokratie überall auf der Welt im Niedergang befindet – auch in Ländern, die an liberalen westlichen Demokratien ausgerichtet sind<sup>1</sup>. Die nach dem Kalten Krieg geschaffene Ordnung ist durch innere und äußere Bedrohungen unter Druck geraten. Angesichts dessen sind die politisch Verantwortlichen gefordert, neue Wege zu finden, um solchen Gefahren zu begegnen und die Handlungsfähigkeit des eigenen Staates zu stärken. Wie aber können demokratische Werte geschützt und weitere Aggressionen gegen liberale Demokratien verhindert werden, wenn eine offene militärische Konfrontation mit autoritären Mächten wie China und Russland nicht erstrebenswert ist und die Herbeiführung eines Regimewechsels keine erfolgversprechende Option darstellt?

Ein Bereich, in dem es einen erheblichen Spielraum für Verbesserungen gibt, sind wirtschaftliche Sanktionen. Die mangelnde Effizienz von Sanktionsmaßnahmen und ihre potenziell verheerenden Folgen für die betroffene Zivilbevölkerung haben in den vergangenen Jahren breite Kritik hervorgerufen, womit dieses Instrument häufig zum Sinnbild einer gescheiterten westlichen Politik geworden ist. Seit dem Ende des Kalten Krieges kommen Sanktionen immer öfter zum Einsatz. Allerdings hat ihre Wirksamkeit nachgelassen und die erklärten Ziele werden oft durch unbeabsichtigte Folgen untergraben. Wenngleich in erster Linie die USA, die Europäische Union (EU) und die Vereinten Nationen (UN) Sanktionen verhängen, greifen in zunehmendem Maße auch andere Länder auf solche Maßnahmen zurück. So hat etwa China damit begonnen, seine wirtschaftlichen Muskeln spielen zu lassen und Druck auszuüben, um angeblichen Bedrohungen aus Ländern wie Litauen oder Australien zu begegnen<sup>2</sup>. In der Zwischenzeit sind zudem auch weitere regionale Organisationen auf diesen Zug aufgesprungen. Erwähnt sei etwa die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS), die zahlreiche Mitgliedstaaten aufgrund von Staatsstreichen mit Sanktionen belegt hat<sup>3</sup>.

Sanktionen sind als politisches Instrument nicht mehr wegzudenken, weshalb es entscheidend darauf ankommt, ihre Wirksamkeit sicherzustellen. Dabei ist die derzeitige Praxis

der Verhängung von Wirtschaftssanktionen mit zahlreichen Herausforderungen verbunden, wie etwa die oben erwähnten unbeabsichtigten Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung oder die Nutzung von Geldwäschenetzwerken zur Umgehung finanzieller Sanktionen zeigen. Infolgedessen haben Sanktionen an Effizienz verloren und stehen dafür zunehmenden in der Kritik. Doch es gibt Mittel und Wege, um diesen Trend umzukehren.

Um Autoritarismus und aggressives Gebaren auf globaler Ebene zu bekämpfen, benötigen liberale Demokratien eine umfassende, koordinierte Sanktionsstrategie, die auf eine maximale Wirksamkeit ausgerichtet ist. Der erste Schritt besteht dabei darin, Sanktionen strategisch gezielter einzusetzen. Bedauerlicherweise betrachten politisch Verantwortliche Sanktionsmaßnahmen inzwischen als das Mittel der ersten Wahl, um zu demonstrieren, dass sie handeln. Dies mindert letztendlich die Auswirkungen, die dieses Instrument theoretisch hervorrufen könnte. Gleichzeitig gilt es, die strategische Zielsetzung jeder Sanktion verständlich zu kommunizieren. Dadurch wird den betroffenen Ländern vor Augen geführt, was sie tun müssen, damit die Maßnahmen wieder aufgehoben werden.

Ein höheres Maß an Transparenz würde sicherstellen, dass inländische und internationale Unternehmen über Sanktionsbestimmungen informiert sind. Auf diese Weise ließe sich dem Problem einer bankenseitigen „Overcompliance“ vorbeugen. Wünschenswert wäre zudem eine Koordination mit lokalen und internationalen humanitären Hilfsorganisationen, damit lebenswichtige Ressourcen bei der Zivilbevölkerung ankommen. Dies trägt dazu bei, ziviles Leid zu vermeiden, und sorgt dafür, dass Sanktionen dort wirken, wo sie wirken sollen. Ein zentraler Aspekt bei der Umsetzung von Sanktionsmaßnahmen besteht darin, die Zivilbevölkerung, internationale Unternehmen und Banken, gemeinnützige Organisationen und NGOs offen und transparent über die näheren Einzelheiten der Sanktionen zu informieren. Dadurch wird eine bessere Beachtung solcher Bestimmungen gewährleistet. Zudem werden Grauzonen eliminiert, womit Helfer, die die in den betroffenen Gebieten lebende Zivilbevölkerung unterstützen, nicht mehr Gefahr laufen, mit Sanktionsvorschriften in Konflikt zu geraten.

Nichtsdestoweniger werden Sanktionsreformen allein nicht ausreichen. So gilt es etwa auch, auf nationaler Ebene bestehende Schwachpunkte zu beseitigen, um die Wirkung von Sanktionen zu erhöhen. Die USA und das Vereinigte Königreich haben sich zu Geldwäschehochburgen entwickelt, was in Ländern wie Russland ansässigen Eliten, die wirtschaft-

1 Max Fisher, „U.S. Allies Drive Much of World’s Democratic Decline, Data Shows“, *The New York Times*, 16. November 2021, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://www.nytimes.com/2021/11/16/world/americas/democracy-decline-worldwide.html>.

2 Grant Wyeth, „How China’s Economic Coercion Is Bringing Lithuania and Australia Together“, *The Diplomat*, 9. Februar 2022, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://thediplomat.com/2022/02/how-chinas-economic-coercion-is-bringing-lithuania-and-australia-together/>.

3 „West Africa Bloc ECOWAS Hits Mali with Sanctions after Poll Delay“, *Al Jazeera*, 9. Januar 2022, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://www.aljazeera.com/news/2022/1/9/west-africa-bloc-ecowas-hits-mali-with-sanctions-after-poll-delay>.

liche Beschränkungen umgehen wollen, zugutekommt. Wie sich im Zuge der gegenüber Russland verhängten Sanktionen gezeigt hat, ist eine zügige Umstellung auf erneuerbare Energien ein weiterer wichtiger Schritt, der in Angriff genommen werden muss. Dies würde zukünftigen Generationen einen bewohnbaren Planeten sichern und die Abhängigkeit von Energieressourcen aus autoritären Staaten wie Saudi-Arabien und Russland verringern.

All diese Reformen setzen erhebliche Anstrengungen voraus, aber sie sind es wert. Sie werden es potenziell erleichtern, staatliches Verhalten auf globaler Ebene mit Sanktionen zu beeinflussen. Zudem werden sie die Staatsführung im eigenen Land verbessern und unterstützen. Eine koordinierte Umsetzung dieser Strategien würde den Nutzen von Sanktionen maximieren, unbeabsichtigte und kontraproduktive Auswirkungen vermeiden und der wachsenden autoritären Aggression, die Demokratien auf der ganzen Welt bedroht, entgegenwirken.

## 2. Sanktionen – Der Status Quo

### 2.1 Ein häufig angewandtes, aber unwirksames politisches Instrument

Nach der Definition des US-amerikanischen Congressional Research Service handelt es sich bei Sanktionen um „gegen ein bestimmtes Zielobjekt ergriffene wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen, die eine Verhaltensänderung herbeiführen sollen.“<sup>4</sup> Die EU beschreibt Sanktionen als ein „unentbehrliches Instrument der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union“, dessen Zweck darin besteht, „eine Veränderung in der Politik oder im Verhalten der Zielobjekte zu bewirken.“<sup>5</sup> Diese nach außen gerichteten Aussagen unterstreichen, dass wirtschaftliche Sanktionen als politisches Instrument zum Einsatz kommen, um das Verhalten bössartiger Akteure auf der Weltbühne zu verändern. Darüber hinaus werden mit Sanktionen jedoch auch noch andere Ziele verfolgt. Hierbei kann es unter anderem darum gehen, Länder von der Ergreifung bestimmter Maßnahmen abzuhalten oder ihre Fähigkeit zum Führen von Kriegen zu mindern. Zielobjekte solcher Sanktionen können einzelne Personen wie etwa russische Oligarchen, Organisationen wie die Hisbollah oder – wie das Beispiel des Iran oder Kubas zeigt – auch ganze Staaten sein.

Sanktionen bieten den politisch Verantwortlichen ein breites Spektrum an Optionen, um ihre Ziele zu erreichen. Primärsanktionen erlegen den Bürgern und Unternehmen des Landes, das die Sanktionsmaßnahmen verhängt (nachfolgend „Senderland“ genannt), Beschränkungen auf. Denjenigen, die unter Missachtung dieser Vorschriften Finanzgeschäfte mit dem Zielland tätigen, drohen Strafen wie Geldbußen oder sogar Haftstrafen. Weitere häufig genutzte Optionen sind Visumverweigerungen, das Einfrieren von Vermögenswerten oder Waffenembargos.

Die schwersten und wirkungsvollsten Sanktionen sind Sekundärsanktionen. Solche Maßnahmen bedeuten für jedes

in- oder ausländische Unternehmen ein Verbot von Finanzgeschäften mit dem betreffenden Zielland. Aufgrund der US-amerikanischen Vormachtstellung auf den Finanzmärkten wird diese Taktik vor allem von den USA angewandt. Der US-Dollar spielt bei 88 Prozent aller internationalen Devisentransaktionen eine Rolle, womit ein Land, das keinen Zugang zum US-Finanzmarkt hat, im Grunde genommen auch von der Weltwirtschaft abgeschnitten ist.<sup>6</sup> Sanktionen dieser Art stellen alle Länder vor eine simple Entscheidung: „Entweder ihr macht Geschäfte mit den USA oder mit dem Zielland. Beides geht nicht.“<sup>7</sup>

Sekundärsanktionen sind ein Instrument mit schwerwiegenden Folgen, das von den USA gegen Länder wie Kuba, Nordkorea und den Iran eingesetzt wurde. Nach dem Einmarsch in der Ukraine haben die EU, die USA und Verbündete wie das Vereinigte Königreich jüngst Sekundärsanktionen gegen Russland verhängt. Durch eine Bestrafung aller, die mit Russland Geschäfte machen, soll Russland bis zur Beendigung der Invasion finanziell vollständig isoliert werden.

Wenngleich wirtschaftliche Sanktionen von mächtigen Ländern schon seit langem verhängt werden können, kommen sie seit dem Ende des Kalten Krieges und den Terroranschlägen vom 11. September deutlich häufiger zum Einsatz. Die Zunahme der Anwendung dieses Instruments ist unverkennbar. In den 1990er und 2000er Jahren hat sich die Anzahl an Sanktionen gegenüber dem Zeitraum 1950 – 1985 verdoppelt. Eine weitere Verdoppelung war in den 2010er Jahren zu beobachten, wobei die Wirksamkeit der Maßnahmen in diesem Zeitraum jedoch stark nachließ. Wenngleich endgültige Zahlen zum Erfolg von Sanktionen variieren, hat der Historiker Nicholas Mulder, Autor des Buches *The Economic Weapon: The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War* berechnet, dass die Erfolgswahrscheinlichkeit zwischen dem Zeitraum 1985 – 1995 und dem Jahr 2016 von 35 bis 40 Prozent auf unter 20 Prozent sank.<sup>8</sup>

4 U.S. Library of Congress, Congressional Research Service, *Economic Sanctions: Overview for the 117th Congress*, von Dianne E. Rennack und Rebecca M. Nelson, IF11730 (2021), 1, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://sgp.fas.org/crs/row/IF11730.pdf>.

5 „Sanctions: How and When the EU Adopts Restrictive Measures“, Rat der Europäischen Union und Europäischer Rat, 20. Oktober 2020, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/>.

6 Bertaut, Carol C., Bastian von Beschwitz und Stephanie E. Curcuru. „The International Role of the U.S. Dollar“, FEDS Notes.

Washington: Board of Governors of the Federal Reserve System (6. Oktober 2021), zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://doi.org/10.17016/2380-7172.2998>.

7 Jason Bartlett und Megan Ophel, „Sanctions by the Numbers: U.S. Secondary Sanctions“, *Center for a New American Security*, 26. August 2021, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://www.cnas.org/publications/reports/sanctions-by-the-numbers-u-s-secondary-sanctions>.

8 Nicholas Mulder, „How America Learned to Love (Ineffective) Sanctions“, *Foreign Policy*, 30. Januar 2022, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, [https://foreignpolicy.com/2022/01/30/us-sanctions-reliance-results/?tpcc=recirc\\_latest062921](https://foreignpolicy.com/2022/01/30/us-sanctions-reliance-results/?tpcc=recirc_latest062921).

Die USA sind de facto für einen beträchtlichen Teil der übermäßigen Anzahl an Sanktionen verantwortlich, wobei sie jedoch keineswegs allein dastehen. Vor dem Ende des Kalten Krieges verhängten die Vereinten Nationen nur gegen zwei Länder umfassende Sanktionen, nämlich gegen Südrhodesien im Jahr 1966 und gegen Südafrika im Jahr 1977. Seit dem Ende des Kalten Krieges wurden dagegen mehr als 20 Mal UN-Sanktionen beschlossen, von denen 14 nach wie vor in Kraft sind<sup>9</sup>. Die Vereinten Nationen halten an der gesteigerten Nutzung von Sanktionen fest, wenngleich sie selbst zugeben, dass UN-Sanktionen höchst ineffizient sind. Wenn es darum geht, „eine Verhaltensänderung zu erzwingen“, zeigen Sanktionsmaßnahmen der UN in rund 10 Prozent aller Fälle Wirkung. Wenngleich sich UN-Sanktionen etwas besser eignen, um „negatives Verhalten zu unterbinden“ und „Unterstützung für internationale normative Rahmenbestimmungen zu signalisieren“, liegt die Erfolgsquote diesbezüglich lediglich bei 28 Prozent bzw. 27 Prozent<sup>10</sup>. Diese Statistiken werfen die Frage auf, warum Sanktionen trotz der Tatsache, dass sie nach wie vor ein häufig genutztes außenpolitisches Instrument darstellen, so wenig wirksam sind und was die politisch Verantwortlichen tun können, um die Wirkung von Sanktionsmaßnahmen zu erhöhen.

## 2.2 Aktuelle Herausforderungen

Es gibt zahlreiche, vielfältige Probleme, die der Wirkung von Sanktionen im Wege stehen. Wie schon erwähnt hat die Zahl der verhängten Sanktionen in den letzten drei Jahrzehnten erheblich zugenommen, während ihre Wirksamkeit gleichzeitig zurückgegangen ist. Die inflationäre Anwendung von Sanktionsmaßnahmen ist mit zahlreichen Herausforderungen verbunden, zu denen etwa eine unzulängliche Durchsetzung und die wirtschaftliche Anpassung der Zielländer an die neuen Gegebenheiten gehören. Das Problem unbeabsichtigter Folgen, die unschuldigen Zivilbevölkerungen Leid zufügen und gleichzeitig auch den erklärten Zielen der Sanktionen zuwiderlaufen, wurde vielfach dokumentiert und ist von zentraler Bedeutung. Sanktionen können nicht wirken, wenn sie die anvisierten Zielobjekte nicht erreichen, womit sie sich oftmals als kontraproduktiv erweisen.

### Eine wirkungslose Waffe

Die in den letzten vier Jahrzehnten zu beobachtende sprunghafte Zunahme von Sanktionen hat die Wirksamkeit solcher Maßnahmen erheblich negativ beeinträchtigt. Durch diesen Übersättigungsprozess haben die Zielländer gelernt, mit Sanktionsauswirkungen fertig zu werden, womit sich für die Senderländer gleichzeitig auch neue Herausforderungen ergeben. Wie das Beispiel der USA deutlich macht, ist die Zahl

der in Kraft befindlichen Sanktionen schlichtweg zu hoch, als dass die Senderländer eine effiziente Überwachung und Durchsetzung sicherstellen können. Dies eröffnet den sanktionierten Akteuren zusätzliche Möglichkeiten, um die verhängten Maßnahmen zu unterlaufen und ihre volle wirtschaftliche Wirkung zu umgehen.

Unter der Regierung Trump haben die USA mit einem noch nie dagewesenen Tempo neue Sanktionen in Kraft gesetzt, ohne einen wirklichen Erfolgsmaßstab festzulegen. Tatsächlich wurden sogar mehr als doppelt so viele Sanktionen wie unter Barack Obama beschlossen, wobei jedoch ein zwanzigprozentiger Rückgang der Durchsetzungsmaßnahmen zu verzeichnen war<sup>11</sup>. Die Durchsetzung von Sanktionen erfordert ein hohes Maß an administrativer Leistungsfähigkeit und begrenzten Regierungsressourcen. Regierungen, die einer ohnehin schon übervollen Liste unablässig weitere Sanktionen hinzufügen, untergraben somit ihre eigene Fähigkeit, bereits bestehenden Sanktionsmaßnahmen Geltung zu verschaffen.

Dieses Problem bei der Durchsetzung von Sanktionen stellt einen entscheidenden Schwachpunkt dar, der die potenzielle Wirkung solcher Maßnahmen untergräbt. Wenn Sanktionen nicht effizient durchgesetzt werden können, eröffnet sich den Zielländern die Möglichkeit, deren Folgen zu umgehen. Damit haben solche Länder einen geringeren Anreiz, Zugeständnisse zu machen. Sanktionierte Länder können sich den beabsichtigten Auswirkungen von Sanktionsmaßnahmen nicht ohne die Hilfe von Partnern entziehen. Für Drittakteure gibt es hierbei verschiedene Beweggründe, Zielländer bei diesem Unterfangen zu unterstützen.

Das ist natürlich zwangsläufig eine Schwachstelle bei Sanktionen – die Zielländer werden immer versuchen, die Auswirkungen von Sanktionen zu umgehen, und es wird immer Akteure geben, die bereit sind, mit solchen Ländern Geschäfte zu machen. Insbesondere im Falle multinationaler Unternehmen „sind die potenziellen Vorteile oftmals so groß, dass die Risiken und möglichen Kosten einer illegalen Missachtung von Sanktionen zumindest für einige Parteien eine attraktive Option darstellen.“<sup>12</sup> Abgesehen von derartigen vorsätzlichen Zuwiderhandlungen verstoßen viele Unternehmen und sonstige Akteure unter Umständen gegen Sanktionsbestimmungen, ohne sich dessen bewusst zu sein. Dieses Problem verschärft sich, wenn Sanktionen von Senderländern allzu häufig und ohne klare Kommunikation verhängt werden.

### Anpassungsfähigkeit

Ein mit Sanktionen belegtes Land hält nicht selten Ausschau nach bereitwilligen Helfern, um die Sanktionsbestimmungen zu umgehen, anstatt Zugeständnisse zu machen. Selbst Län-

9 Guy Martin, Charles Enderby Smith und Khadim Al-Faraj, „UN Sanctions“, *Global Investigations Review*, 17. August 2020, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://globalinvestigationsreview.com/guide/the-guide-sanctions/first-edition/article/un-sanctions>.

10 „Sanctions“, Nebenorgane des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, 23. Februar 2022, 4, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, [https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/subsidiary\\_organ\\_factsheets.pdf](https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/subsidiary_organ_factsheets.pdf).

11 Bryan Early und Keith Preble, „The Past, Present, and Future of U.S. Sanctions Enforcement“, *War on the Rocks*, Metamorphic Media, 25. Februar 2021, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://warontherocks.com/2021/02/the-past-present-and-future-of-u-s-sanctions-enforcement/>.

12 Bryan R. Early, „Confronting the Implementation and Enforcement Challenges Involved in Imposing Economic Sanctions“, In *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, (Leiden, Niederlande: Brill | Nijhoff, 2016), 47, DOI, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, [https://doi.org/10.1163/9789004299894\\_004](https://doi.org/10.1163/9789004299894_004).

der, die schärfsten Sanktionen unterliegen, sind in der Lage, sich anzupassen und jahrzehntelang zu überleben. Insbesondere Kuba wurde im Laufe von mehr als fünf Jahrzehnten, während derer das Land den strengsten vorstellbaren US-Sanktionen standhielt, zum Symbol dafür, dass sich mit Sanktionen keine maßgeblichen politischen Zugeständnisse erreichen lassen. Der kleine Inselstaat Kuba war so in der Lage, im Angesicht eines von einer globalen Supermacht angezettelten Wirtschaftskrieges als isoliertes kommunistisches Regime zu überleben.

Die US-amerikanischen Sanktionsmaßnahmen gegen Kuba waren in jeder Hinsicht ein Fehlschlag. Wie genau hat Kuba es geschafft, sich an einige der stärksten Sanktionen, die die USA jemals verhängt haben, anzupassen? Während des Kalten Krieges lag Kubas anfängliche Reaktion auf der Hand – das Land wandte sich an die Sowjetunion, um wirtschaftliche und materielle Unterstützung zu erhalten. So entfielen 1960 2 Prozent des kubanischen Handels auf die UdSSR. In der restlichen Zeit des Kalten Krieges machte die Sowjetunion dann rund 80 Prozent aller Handelstransaktionen Kubas aus<sup>13</sup>. Diese Vorgehensweise fügt sich in einen wohlbekanntem Trend ein. Sobald mit Sanktionen belegte Länder von westlichen Märkten abgeschnitten sind, wenden sie sich unweigerlich alternativen Handelspartnern wie der Sowjetunion zu. Als Beispiele aus der heutigen Zeit sind analog dazu etwa Russland und China zu nennen.

Zudem setzte Kuba auf Strategien wie „medizinische Diplomatie“, um internationale Unterstützung zu erhalten. Kubas Gesundheitssystem genießt im Globalen Süden einen guten Ruf und hat mehrere COVID-19-Impfstoffe produziert, was zuvor keinem anderen Land in Lateinamerika und der Karibik gelungen war<sup>14</sup>. Nachdem 87 Prozent der Bevölkerung vollständig geimpft waren, begann Kuba, seinen Impfstoff an regionale und globale Verbündete zu exportieren<sup>15</sup>. Während zahlreiche Entwicklungsländer und auch einige Industrienationen Probleme haben, ihre Bevölkerung zu impfen, exportiert Kuba die eigenen Vakzine in Länder wie Vietnam, den Iran, Venezuela, Mexiko und Nicaragua<sup>16</sup>.

Dies ist der jüngste Schachzug in der Geschichte von Kubas medizinischer Diplomatie, durch die das Land eine vollständige Isolation verhinderte. Als Teil dieser Strategie wurden spezielle bilaterale Verträge mit 77 anderen Staaten ausgehandelt. Zudem sind über 37 000 von Kubas 73 000 zugelassenen Ärzten außerhalb von Kuba tätig. Durch derartige Maßnahmen konnte sich Kuba auf der internationalen Bühne, insbesondere in der UN-Vollversammlung, eine breite Un-

terstützung sichern. Wie effektiv Kuba diese Unterstützung genutzt hat, zeigt die Tatsache, dass seit 1991 jede gegen das US-Wirtschaftsembargo gerichtete Resolution der Vollversammlung angenommen worden ist<sup>17</sup>. Kuba ist mithin ein Beispiel dafür, wie mit Wirtschaftssanktionen belegte Länder sich anpassen und überleben können, sodass die Sanktionsmaßnahmen das angestrebte Ziel eines Regimewechsels letztendlich verfehlen.

Ähnlich wie Kuba griff auch der Iran auf unkonventionelle Mittel zurück, um unter strengen Sanktionen zu überleben. Im Gegensatz zu Kuba musste sich der Iran jedoch auch mit Sanktionen der Europäischen Union auseinandersetzen, was die Bemühungen, die vollen Auswirkungen dieser Sanktionen zu mindern, erschwerte. Im Vorfeld des Iran-Atomabkommens, das auch als Gemeinsamer umfassender Aktionsplan (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) bekannt ist, verschärfte sowohl die USA als auch die EU ihre Sanktionsmaßnahmen, um den Iran an den Verhandlungstisch zu bringen. Dies hatte zur Folge, dass der jährliche Handel des Landes zwischen 2010 und 2015 um 55 Prozent auf 79,7 Mrd. \$ sank<sup>18</sup>. Angesichts der Wirtschaftsblockade blieb der iranischen Regierung nichts anderes übrig, als nach Alternativen zur Stärkung der eigenen Wirtschaft Ausschau zu halten, zumal sich die USA 2018 aus dem Gemeinsamen umfassenden Aktionsplan zurückzogen.

Mit einer jahrzehntelangen Erfahrung gelang es den Iranern, ihre Fähigkeit zum Umgang mit wirtschaftlichen Sanktionen zu verbessern. Im Iran „haben die Händler ausgeklügelte Strategien für die Suche nach Geschäftspartnern entwickelt, die ihnen bei der Umgehung von Sanktionen behilflich sind. Zudem haben sie umfangreiche Vorkehrungen getroffen, um hierbei nicht entdeckt zu werden.“<sup>19</sup> Dem Iran gelang es, zahlreiche bereitwillige Helfer zu finden, allen voran die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE). Drei Prozent aller VAE-Exporte werden in den Iran verschifft, und die Banken der Emirate halten iranische Guthaben im Wert von mehreren Milliarden Dollar. Darüber hinaus leisteten die VAE auch auf eine weniger legale Art und Weise Unterstützung, als der Iran in den ersten neun Monaten des Jahres 2021 Rohöl im Wert von geschätzten 13 Mrd. \$ über die VAE an China verkaufte<sup>20</sup>.

Zusätzlich zu diesem Handel hat der Iran ein komplexes, illegales Finanzsystem entwickelt, über das unter Umgehung der Sanktionen der USA jährlich Handelsgeschäfte in Höhe von mehreren zehn Milliarden Dollar abgewickelt werden. Dieses Finanzsystem „umfasst Konten bei ausländischen Geschäfts-

13 Mediel Hove, Enock Ndawana und Munetsi Anthony Nhemachena, „How Cuba Survived Sanctions and the Lessons for Zimbabwe“, *Jadavpur Journal of International Relations* 24, Nr. 2 (Dezember 2020): 178 - 79, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://doi.org/10.1177/0973598420911856>.

14 Luke Taylor, „Why Cuba Developed its Own COVID Vaccine—and What Happened Next“, *BMJ* 2021; zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://www.bmj.com/content/374/bmj.n1912>

15 Impfquote nach dem COVID-19-Impftracker von Reuters, Stand: 21.04.2022, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://graphics.reuters.com/world-coronavirus-tracker-and-maps/vaccination-rollout-and-access/>

16 Jason Beaubien, „A Small Island Nation Has Cooked up Not 1, Not 2 but 5 Covid Vaccines. It's Cuba!“, *National Public Radio*, 2. Februar 2022, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2022/02/01/1056952488/a-small-island-nation-has-cooked-up-not-1-not-2-but-5-covid-vaccines-its-cuba>

17 Hove, Ndawana und Nhemachena, „How Cuba Survived Sanctions and the Lessons for Zimbabwe“, 189 – 90, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0973598420911856>.

18 Ian Talley, „Clandestine Finance System Helped Iran Withstand Sanctions Crush, Documents Show“, *The Wall Street Journal*, 21. März 2022, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://www.wsj.com/articles/ clandestine-finance-system-helped-iran-withstand-sanctions-crush-documents-show-11647609741>.

19 Early, „Confronting the Implementation and Enforcement Challenges Involved in Imposing Economic Sanctions“, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, 57.

20 „The Gulf States Are an Economic Lifeline for Iran“, *The Economist*, 17. März 2022, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2022/03/17/the-gulf-states-are-an-economic-lifeline-for-iran>.

banken, außerhalb des Landes registrierte Referenzunternehmen, Unternehmen, die den verbotenen Handel koordinieren, und ein im Iran ansässiges Clearinghaus.<sup>21</sup> Zur Unterstützung seiner Handelsaktivitäten nutzt der Iran 28 ausländische Banken in Ländern wie China, Hongkong, Singapur, der Türkei und den Vereinigten Arabischen Emiraten. Dieses verdeckte Finanzsystem versetzt das Land in die Lage, sich der vollen Härte der US-Sanktionen verhältnismäßig erfolgreich zu entziehen. Dabei prahlte ein hochrangiger iranischer Vertreter im Januar 2021 damit, dass dieses System jährlich Handelsgeschäfte im Umfang von bis zu 80 Mrd. \$ ermöglicht<sup>22</sup>.

Nach dem russischen Einmarsch in der Ukraine im Februar 2022 belegten die USA, die EU und weitere Verbündete einschließlich Japan und Südkorea die russische Wirtschaft mit noch nie dagewesenen Sanktionen. Russland unterscheidet sich von Kuba und dem Iran in verschiedener Hinsicht, wobei vor allem die Tatsache im Vordergrund steht, dass die russische Wirtschaft deutlich stärker mit der Weltwirtschaft verflochten ist. Nach der 2014 erfolgten Annexion der Krim, die zahlreiche Sanktionsmaßnahmen der USA und europäischer Verbündeter zur Folge hatte, verbrachte Russland zudem mehrere Jahre damit, seine Widerstandsfähigkeit gegen Sanktionen auszubauen.

Seit 2014 hat Russland verschiedene Maßnahmen ergriffen, um seine Wirtschaft „sanktionsfest“ zu machen. Von maßgeblicher Bedeutung war dabei unter anderem die Erhöhung der russischen Devisenreserven und die grundlegende Veränderung von deren Zusammensetzung. Im Februar 2021 verfügte Russland über Devisenreserven in Höhe von rund 631 Mrd. \$ und damit über die viertgrößten Reserven weltweit<sup>23</sup>. Zudem traf das Land die ungewöhnliche Entscheidung, seine US-Dollar-Reserven durch alternative Währungen zu ersetzen. Das ist insofern ungewöhnlich, als der US-Dollar als eine der stabilsten Währungen der Welt gilt und „der Dollar 2021 60 Prozent der weltweit offengelegten offiziellen Devisenreserven ausmachte.“<sup>24</sup>

Russland setzte sich jedoch über herkömmliche volkswirtschaftliche Grundsätze hinweg und entschied bewusst, seine Abhängigkeit gegenüber dem US-Dollar zu verringern. Nachdem 2017 noch mehr als 40 Prozent der russischen Devisenreserven auf die US-amerikanische Währung entfielen, sank dieser Anteil bis zum Jahr 2021 auf 21 Prozent<sup>25</sup>.

Im Juni 2021 entfernte Russland zudem sämtliche US-Dollar-Bestände aus seinem Nationalen Wohlstandsfonds, der zuvor noch 35 Prozent aller Dollar-Reserven des Landes ausgemacht hatte. Stattdessen wurden die Bestände an Euro, chinesischem Yuan und Gold erhöht<sup>26</sup>.

Eine Zeit lang sah es danach aus, als hätten Russlands unorthodoxe finanzpolitische Entscheidungen die russische Wirtschaft stabilisiert, obwohl in den Jahren nach 2014 nach wie vor zahlreiche westliche Sanktionen in Kraft waren. Russland ergänzte die „Dedollarisierung“ seiner Wirtschaft durch verschiedene einschneidende Maßnahmen zur Erhöhung seiner wirtschaftlichen Unabhängigkeit. So wurden etwa die Staatsausgaben reduziert und die größten Banken und Unternehmen des Landes aufgefordert, ihre Schulden ebenfalls zu verringern. Zudem gab die russische Regierung „Milliarden von Rubel für Programme zur Entwicklung inländischer Substitute für importierte Waren“ aus, während gleichzeitig die Einfuhr von Lebensmitteln aus der Europäischen Union verboten wurde<sup>27</sup>. Schließlich nahm Russland grundlegende Änderungen an der Art und Weise vor, wie Einnahmen aus dem Verkauf von Energie investiert wurden. Einnahmen über einer bestimmten Höhe flossen nun direkt an den Nationalen Wohlstandsfonds<sup>28</sup>. Russland hatte so gut gelernt, mit diesen Sanktionen zu leben, dass ein hochrangiger Berater der russischen Zentralbank der *Financial Times* gegenüber 2020 sagte, „die größte einzelne Gefahr für die russische Wirtschaft wäre es, wenn die USA eines Tages aufwachen und alle Sanktionen aufheben würden.“<sup>29</sup>

Mit Russlands Einmarsch in der Ukraine im Februar 2022 änderten sich die Gegebenheiten jedoch grundlegend. Im Zuge der Invasion wurde die russische Wirtschaft mit weitreichenden, noch nie dagewesenen Sanktionen belegt, die Präsident Putins Erwartungen übertroffen haben dürften. Die Verhängung von Sanktionen gegen die russische Zentralbank signalisierte, dass die USA und die EU „Russland de facto den Finanzkrieg erklärten.“<sup>30</sup> Wenngleich zuvor bereits die Zentralbanken von Ländern wie Venezuela und dem Iran zum Ziel von US-Sanktionen geworden waren, war dies das erste Mal, dass sich eine G20-Zentralbank mit Sanktionsmaßnahmen eines solchen Ausmaßes konfrontiert sah<sup>31</sup>. Zudem kamen derartige Sanktionen erstmalig gegen eine Nuklearmacht zum Einsatz, die sich mitten in einem bewaffneten Konflikt befindet<sup>32</sup>.

21 Talley, „Clandestine Finance System Helped Iran Withstand Sanctions Crush, Documents Show.“

22 Ibid.

23 Max Fisher, „Putin, Facing Sanction Threats, Has Been Saving for This Day“, *The New York Times*, 3. Februar 2022, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://www.nytimes.com/2022/02/03/world/europe/putin-sanctions-proofing.html>.

24 Bertaut, von Beschwitz und Curcuro. „The International Role of the U.S. Dollar.“

25 Payne Lubbers, Sydney Maki und SelcU.K. Gokoluk, „Russia’s Yearslong Quest to Quit Dollar Eases Impact of Sanctions“, *Bloomberg*, 24. Februar 2022, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-02-24/russia-s-years-long-quest-to-quit-dollar-is-blunting-sanctions>.

26 Darya Korsunskaya und Alexander Marrow, „Russian Rainy Day Fund to Get out of All U.S. Dollar Assets“, *Reuters*, 3. Juni 2021, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://www.reuters.com/article/us-russia-reserves/russian-rainy-day-fund-to-get-out-of-all-u-s-dollar-assets-idUSKCN2DF1R9>.

27 Henry Foy, „Russia: Adapting to Sanctions Leaves Economy in Robust Health“, *Financial Times*, 29. Januar 2020, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://www.ft.com/content/a9b982e6-169a-11ea-b869-0971bfffac109>.

28 Ibid.

29 Ibid.

30 Valentina Pop, Sam Fleming und James Politi, „Weaponisation of Finance: How the West Unleashed ‚Shock and Awe‘ on Russia“, *Financial Times*, 6. April 2022, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://www.ft.com/content/5b397d6b-bde4-4a8c-b9a4-080485d6c64a>.

31 Demetri Sevastopulo, Colby Smith und Sam Fleming, „West to Impose Sanctions on Russian Central Bank and Cut Some Lenders from Swift“, *Financial Times*, 27. Februar 2022, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://www.ft.com/content/073a37d5-4daf-49ed-b5bc-a4682ef1aa88>.

32 Pop, Fleming und Politi, „Weaponisation of Finance: How the West Unleashed ‚Shock and Awe‘ on Russia.“

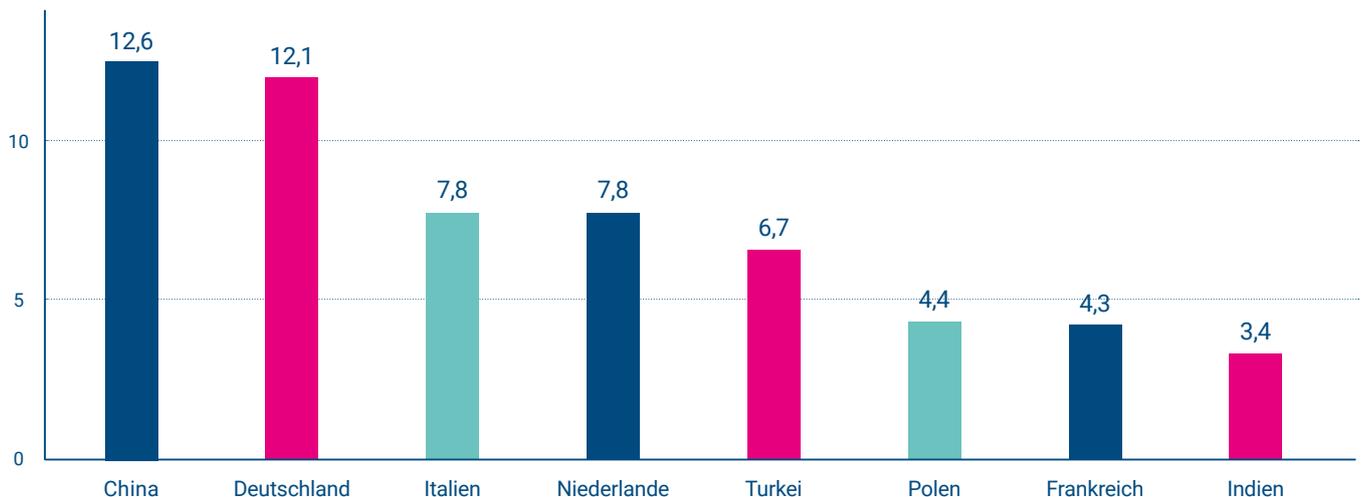
Diese Sanktionen führten die Weltgemeinschaft und Russland auf unbekanntes Terrain. Wenngleich sie anfänglich schwerwiegende Auswirkungen auf die russische Wirtschaft hatten, ergriff Russland weiterhin Maßnahmen, um die Folgen zu mindern. Im Zuge der Sanktionen gegen die russische Zentralbank wurden rund 300 Mrd. \$ der zuvor erwähnten Devisen-Kriegskasse in Höhe von 630 Mrd. \$ eingefroren, woraufhin der Rubel massiv einbrach. Als Reaktion erhöhte Russland die Zinssätze kurz nach Ankündigung der Zentralbanksanktionen um mehr als das Doppelte auf 20 Prozent, bevor am 8. April eine Absenkung auf 17 Prozent erfolgte<sup>33</sup>. Am 23. März gab Präsident Putin zudem bekannt, der Kauf von Erdgas müsse künftig in Rubel abgewickelt werden. Dabei gab es jedoch ein entscheidendes Schlupfloch. Gasimporteure konnten den russischen Banken Euro oder Dollar überweisen, woraufhin die betreffende Bank den Kaufpreis in Rubel umrechnete<sup>34</sup>.

Durch diese Energiegeschäfte war Russland in der Lage, einen vollständigen Zusammenbruch seiner Wirtschaft ab-

zuwenden. Russland hat sich wirtschaftlich eng an den Rest Europas gebunden und fungiert nach wie vor als wichtigster Gaslieferant des Kontinents. Deutschland etwa ist mit seinem Energieverbrauch zu einem Drittel auf Russland angewiesen und bezog 2020 58 Prozent seines Gases aus Russland. Hierbei kann Deutschland auf europäischer Ebene jedoch kaum als Sonderfall bezeichnet werden, denn auch Italien importierte im Jahr 2020 zu 40 Prozent russisches Gas<sup>35</sup>. Diese Lieferungen gingen trotz der verschärften Angriffe Russlands auf die Ukraine zunächst weiter, was unter europäischen Politikern umstritten war. Sie haben zudem auch eine beachtliche wirtschaftliche Dimension. So gab etwa der EU-Außenbeauftragte Josep Borrell Anfang April zu, dass Europa täglich insgesamt rund eine Mrd. Euro für russische Energie ausgibt<sup>36</sup>. Tatsächlich erhöhten sich die russischen Ölexporte von 3,3 Millionen Barrel pro Tag im März auf 3,6 Millionen im April, was auf die anhaltenden Lieferungen nach Europa und eine gesteigerte Abnahme vonseiten anderer Länder einschließlich der Türkei und Indien zurückzuführen war<sup>37</sup>.

## Grafik 1 | Übersicht zur Einfuhr von russischem Öl

(in Milliarden US Dollar vom 24.02. - 03.06.2022)



Quelle: „Financing Putin’s War: Fossil Fuel Imports from Russia in the First 100 Days of the Invasion.“<sup>38</sup>

Doch obwohl viele europäische Staaten öffentlich verkündeten, sich von russischer Energie lösen zu wollen, exportierte Russland zunächst weiterhin große Mengen an fossilen Brennstoffen. In den ersten 100 Tagen der Invasion erreichten die Lieferungen einen Wert von 93 Mrd. Euro. Wenngleich der leichte Rückgang der deutschen Abnahme-

mengen China zum Top-Importeur für russische Rohstoffe machte, behielt Deutschland bis zum Sommer seine Position als zweitgrößter Abnehmer – dicht gefolgt von Italien und den Niederlanden<sup>39</sup>. Mittlerweile liefert Russland gar kein Gas mehr an Länder wie Deutschland, die die russischen Rohstofflieferungen erfolgreich ersetzt haben.

33 „Russia Flags Further Rate Cut, More Budget Spending“, *Reuters*, 18. April 2022, zuletzt besucht am 18. Januar 2023,

<https://www.reuters.com/business/finance/russia-faces-economic-upheaval-two-years-return-inflation-target-nabiullina-2022-04-18/>.

34 Patrick Honohan, „Russia’s Ruble Actions Are Monetary Theater of the Absurd“, Peterson-Institut für Internationale Wirtschaftswissenschaften, 6. April 2022, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/russias-ruble-actions-are-monetary-theater-absurd>.

35 Martin Wolf, „It Is Time to Curb Imports of Russia’s Gas“, *Financial Times*, 5. April 2022,

zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://www.ft.com/content/2a814b44-86a5-46f4-9386-eb3747760db5>.

36 Jennifer Rankin, „€1bn For Ukraine, €35bn for Russian Energy: Top EU Diplomat Calls out Funding Gap“, *The Guardian*, 6. April 2022,

zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://www.theguardian.com/world/2022/apr/06/1bn-for-ukraine-35bn-for-russian-energy-eu-chief-calls-out-funding-gap>.

37 Michael Hirsh, „Why Russia’s Economy Is Holding On“, *Foreign Policy*, 22. April 2022, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, [https://foreignpolicy.com/2022/04/22/russia-war-economy-sanctions-ruble/?utm\\_source=PostUp&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=FP+This+Week&utm\\_term=41863&tpcc=FP+This+Week](https://foreignpolicy.com/2022/04/22/russia-war-economy-sanctions-ruble/?utm_source=PostUp&utm_medium=email&utm_campaign=FP+This+Week&utm_term=41863&tpcc=FP+This+Week).

38 Lauri Mlylyvirta, Hubert Thieriot, Andrei Ilaș, „Financing Putin’s War: Fossil Fuel Imports from Russia in the First 100 Days of the Invasion“, *Centre for Research on Energy and Clean Air*, 12. Juni 2022, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://energyandcleanair.org/publication/russian-fossil-exports-first-100-days>.

39 Ibid.

Doch der Umstand, dass Energieressourcen aus Russland für Europa unmittelbar nach Beginn des russischen Angriffskrieges als unverzichtbar erschienen, hat einen gravierenden Widerspruch in der anhaltenden Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen aus autoritären Staaten offengelegt. Europa unterstützt die Ukraine mit einer massiven humanitären und militärischen Hilfe, finanziert aber gleichzeitig ungewollt die russischen Kriegsbemühungen. Die Sanktionen gegen Russland stellen zweifellos ein komplexes Problem dar, das sich ständig verändert. Nichtsdestoweniger unterstreicht diese Erfahrung die Bedeutung eines zügigen Umstiegs auf erneuerbare Energien. Gleichzeitig wird deutlich, wie Länder mit großen Volkswirtschaften, die eng mit der Weltwirtschaft verflochten sind, ein breites Spektrum an Strategien einsetzen können, um Sanktionen zu umgehen.

## Unbeabsichtigte, kontraproduktive Folgen

Es gibt eine Fülle von Literatur über die verheerenden Folgen, die wirtschaftliche Sanktionen für die Zivilbevölkerung eines Landes haben können, doch dieses Thema ist größtenteils nicht Gegenstand unserer Betrachtungen. Ein verhältnismäßig wichtiger Aspekt zivilen Leids lohnt jedoch eine nähere Erläuterung. Sanktionen treffen oftmals unschuldige Zivilisten, wobei diese Auswirkungen zudem auch in erheblicher Weise die erklärten Ziele der Sanktionsmaßnahmen untergraben können. Damit werden die Sanktionen zu einem nutzlosen, unwirksamen Instrument.

Nach dem Beginn des Bürgerkrieges in Syrien verhängten zahlreiche westliche Demokratien scharfe Sanktionen gegen das Regime von Baschar al-Assad, das zahlreiche Menschenrechtsverletzungen begangen hatte. US-amerikanische Sanktionen gegen Syrien hatte es schon seit 1979 gegeben, doch 2011 eskalierten die Maßnahmen der USA in dramatischer Weise. Die neuen Sanktionen führten zu einer weitgehenden Einschränkung des Handels mit Syrien, der infolgedessen von 900 Mio. \$ im Jahr 2010 auf jährlich weniger als 60 Mio. \$ nach 2012 sank<sup>40</sup>. Zudem verhängte die EU 2011 eigene einseitige Sanktionsmaßnahmen, die jedoch zielgerichteter ausfielen als die der USA.

Diese Sanktionen dienen dem Zweck, das Assad-Regime und seine Unterstützer für genau dokumentierte Menschenrechtsverletzungen zur Rechenschaft zu ziehen, doch sie haben gleichzeitig auch verheerende Folgen für die Wirtschaft und die Zivilbevölkerung Syriens. Damit stehen sie unmittelbar in Widerspruch zu den erklärten Zielen des US-amerikanischen Außenministeriums, das behauptet, die im

Jahr 2019 mit dem Caesar Act beschlossenen Sanktionen „sollen nicht dem syrischen Volk schaden, sondern die Gewalt und Zerstörungswut des Assad-Regimes ahnden.“<sup>41</sup>

Tatsächlich fügen diese Sanktionen der syrischen Zivilbevölkerung jedoch Schaden zu, womit sie auch die Aussicht auf eine wirkliche Bestrafung des Assad-Regimes mindern. Durch die Einschränkung der Lieferung lebenswichtiger Güter nach Syrien ließen die Sanktionen die „Transaktionskosten“ für die Einfuhr von Waren in die Höhe schnellen, was wiederum eine Preissteigerung auf dem inländischen Markt zur Folge hatte. Zudem schufen die gestiegenen Transaktionskosten einen lukrativen Markt für Schmuggler, wovon zahlreiche in Syrien operierende bewaffnete Gruppen profitierten. Unter diesen Gruppen waren neben bewaffneten Terror- und Dschihadistengruppen, die Grenzübergänge kontrollierten, auch Kräfte, die die syrische Regierung unterstützten. Die gestiegenen Kosten wurden anschließend auf die Zivilbevölkerung abgewälzt, was letztendlich deren „Fähigkeit zum Widerstand gegen die Unterdrückung“ minderte<sup>42</sup>. Anstatt zur Rechenschaft gezogen zu werden, scheint das Assad-Regime inzwischen stabiler zu sein als zu irgendeinem anderen Zeitpunkt der letzten zehn Jahre. Gleichzeitig sind zahlreiche arabische Staaten bemüht, ihre Beziehungen zu Syrien zu normalisieren<sup>43</sup>.

Syrien ist jedoch bei weitem kein isolierter Einzelfall. In Kolumbien hielten die USA bis Ende 2021 Sanktionen gegen ehemalige Mitglieder der revolutionären bewaffneten Kräfte Kolumbiens (FARC) aufrecht, nachdem sie zuvor hunderte Millionen Dollar für die Unterstützung von Verhandlungen zwischen den FARC und der kolumbianischen Regierung bewilligt und ausgegeben hatten. Diese Sanktionen erwiesen sich aus mehreren Gründen als problematisch. Betrachten wir beispielsweise den Fall Pablo Catatumbo, der „die Verantwortung für Entführungen und Morde durch seine Guerillakämpfer übernahm, sich bei den Opfern entschuldigte, in eine legale politische Partei eintrat und als Senator in den Kongress des Landes gewählt wurde“, für die USA im Oktober 2021 aber nach wie vor als Terrorist galt<sup>44</sup>.

Die US-Sanktionen hatten für Catatumbo und seine ehemaligen Kampfgenossen schwerwiegende Folgen. Catatumbo musste als gesetzlicher Vertreter seiner Partei zurücktreten und sein Kaffee-Startup-Unternehmen, das frühere Kämpfer bei der Wiedereingliederung in die kolumbianische Gesellschaft unterstützt, verlassen. US-Vertreter durften nicht mit ehemaligen FARC-Kämpfern zusammenarbeiten und keine Programme finanzieren, die „zum Ziel hatten, Friedensvereinbarungen, an denen ehemalige Kämpfer beteiligt sind oder von denen ehemalige Kämpfer profitieren, voranzubringen.“<sup>45</sup>

40 U.S. and European Sanctions on Syria, *The Carter Center* (September 2020), 7, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, [https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/conflict\\_resolution/syria-conflict/us-and-european-sanctions-on-syria-091620.pdf](https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/conflict_resolution/syria-conflict/us-and-european-sanctions-on-syria-091620.pdf).

41 „Caesar Syria Civilian Protection Act - United States Department of State“, US-Außenministerium, 1. Dezember 2020, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://2017-2021.state.gov/caesar-syria-civilian-protection-act//index.html>.

42 Samir Aita, *The Unintended Consequences of U.S. and European Unilateral Measures on Syria's Economy and Its Small and Medium Enterprises*, *The Carter Center* (Dezember 2020), 18 - 20, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, [https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/conflict\\_resolution/syria-conflict/syria-unintended-consequences-aita-12-20.pdf](https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/conflict_resolution/syria-conflict/syria-unintended-consequences-aita-12-20.pdf).

43 Ruth Sherlock, „Arab Nations That Opposed Assad's Regime Have Begun Rebuilding Ties with Syria“, *NPR*, 14. Juli 2021, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://www.npr.org/2021/07/14/1009582085/arab-nations-that-opposed-assads-regime-have-begun-rebuilding-ties-with-syria>.

44 Samantha Schmidt und Diana Durán, „How the U.S. Terrorist List Is Getting in the Way of Peace in Colombia“, *The Washington Post*, 23. Oktober 2021, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://www.washingtonpost.com/world/2021/10/23/colombia-farc-peace-process/>.

45 Ibid.

Wenngleich die USA durchaus ein Interesse am Erfolg des kolumbianischen Friedensprozesses haben, hielten sie bis Ende November 2021 Sanktionen gegen ehemalige FARC-Mitglieder aufrecht, was den Friedensprozess in seiner frühen Phase erheblich beeinträchtigte<sup>46</sup>.

Unbeabsichtigte Folgen dieser Art sind zwangsläufig unvermeidbar, wenn Sanktionen ohne eine entsprechende Planung, Analyse und Überwachung eingesetzt werden. Sei es in Sy-

rien, Kuba oder Russland – die Verhängung von Sanktionsmaßnahmen birgt immer das Risiko in sich, dass solche Folgen die erklärten Ziele der Sanktionen untergraben. In diesem Fall schaden Sanktionen nicht nur unschuldigen Zivilisten, sondern auch den nationalen Interessen des Senderlandes. Mit den richtigen Reformen lassen sich nicht beabsichtigte Auswirkungen jedoch mindern. Dadurch werden neben unnötigem Leid auch kontraproduktive Maßnahmen vermieden, die den Interessen liberaler Demokratien zuwiderlaufen.

## 3. Blick in die Zukunft

### 3.1 Bekämpfung der inflationären Verwendung von Sanktionen

Ebenso wie ein gerne benutztes, verrostetes Küchenmesser, das vom häufigen Gebrauch stumpf geworden ist, verlieren auch Sanktionen als politisches Instrument zunehmend an Wirkung. Erschwerend hinzu kommt der Umstand, dass einmal verhängte Sanktionsmaßnahmen nur sehr schwer wieder aufgehoben werden können. Die nachfolgend beschriebenen Schritte zur Reduzierung des Einsatzes von Sanktionen zwecks Steigerung ihrer Wirksamkeit werden keine leichte Aufgabe sein. Nichtsdestoweniger sind sie unumgänglich, wenn demokratische Staaten Sanktionen weiterhin zur Bekämpfung von Autoritarismus nutzen wollen.

#### Fokussierter Einsatz von Sanktionen

Hierbei mag es sich auf den ersten Blick um eine banale Empfehlung handeln, doch eine bloße Reduzierung der Anwendung von Sanktionen würde einen maßgeblichen Beitrag zur Lösung dieses Problems leisten. Genauer gesagt wäre schon viel getan, wenn man Sanktionen an den Zielen der Senderländer ausrichten würde, anstatt zuerst Maßnahmen zu verhängen und später Fragen zu stellen. Nicht alle autoritären Regime sind gleich, weshalb eine Abstimmung von Sanktionen auf die betreffenden Länder bei einer gleichzeitigen regelmäßigen Überwachung und Evaluierung helfen kann, ein Maximum an Wirksamkeit zu gewährleisten. Wirtschaftliche Sanktionen sind kein Allheilmittel, mit dem sich Übeltäter unmittelbar zur Rechenschaft ziehen lassen. Um auch ihre Wirkung zu steigern, ist es von entscheidender Bedeutung, ihre Grenzen zu verstehen.

Ein genaues Verständnis und vor allem eine klare Formulierung der Ziele, die Senderländer mit der Verhängung von Sanktionen verfolgen, stellen einen entscheidenden ersten Schritt dar. Sollen Sanktionen einen Regimewechsel herbeiführen, Übeltäter bestrafen oder zu politischen Zugeständ-

nissen bewegen? Jedes Szenario erfordert eine andere Strategie, um die Chancen für die Erreichung der vorgegebenen Ziele zu maximieren. So haben etwa Sanktionen, die ein Regime von der Anschaffung von Atomwaffen abhalten sollen, andere Auswirkungen als Sanktionen, bei denen es darum geht, in autoritären Staaten einen Demokratisierungsprozess in die Wege zu leiten.

In der Vergangenheit wurde bisweilen behauptet, Sanktionen könnten autoritäre Repressionen verstärken. Tatsächlich gibt es jedoch Belege dafür, dass sich demokratische Sanktionen positiv auswirken können. Anhand von Daten zu Sanktionen der UN, der EU und der USA erkannten Christian von Soest und Michael Wahmann einen „signifikanten positiven Zusammenhang“ zwischen demokratischen Sanktionen und der Wahrscheinlichkeit, dass autoritäre Machthaber ihre Macht verlieren<sup>47</sup>. Die Autoren betonten jedoch, dass demokratische Sanktionen „nur selten sofort liberale Demokratien schaffen“, sondern oftmals eher zu „einer Form von elektoralem Autoritarismus“ führen<sup>48</sup>. Diese erhöhte Chance für eine Demokratisierung eröffnet sich in der Regel auf zweierlei Art und Weise. Denkbar wäre dabei, dass sich Unterstützer von Elitengruppen gegen die regierende Partei wenden und den Rücktritt des Machthabers erzwingen, oder dass das Regime demokratische Zugeständnisse macht und an der Macht bleibt<sup>49</sup>.

Bei einer näheren Auseinandersetzung mit der Frage, welche Auswirkungen Sanktionen auf autoritäre Regime haben können, stellt die Art des jeweiligen Regimes eine entscheidende Erfolgskomponente dar. Abel Escribà-Folch und Joseph Wright fanden heraus, dass autoritäre Regime mit personalistischen Machthabern anfälliger für Sanktionen sind, während Länder mit starken Institutionen wie Einparteiensysteme oder Militärregime eher in der Lage sind, ihre Macht zu konsolidieren. Diese Schlussfolgerung basiert auf verschiedenen Faktoren einschließlich der Tatsache, dass personalistische Regime oftmals über schwache Institutionen verfügen. Letz-

46 „Revocation of the Terrorist Designations of the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) and Additional Terrorist Designations“, US-Außenministerium, 30. November 2021, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://www.state.gov/revocation-of-the-terrorist-designations-of-the-revolutionary-armed-forces-of-colombia-farc-and-additional-terrorist-designations/>.

47 Christian von Soest und Michael Wahmann, „The Underestimated Effect of Democratic Sanctions“, *E-International Relations*, 26. April 2014, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://www.e-ir.info/2014/04/26/the-underestimated-effect-of-democratic-sanctions/>.

48 Ibid.

49 Ibid.

teres bedeutet, dass es für solche Machthaber schwieriger ist, ihre Kernwähler nach einem massiven Rückgang der Staatseinnahmen finanziell zufriedenzustellen. Militärregime und Einparteienregime können ihre Einnahmen dagegen sogar steigern, indem sie „Steuerdruck von einem Strom auf einen anderen verlagern.“ Dabei werden Güter und Dienstleistungen üblicherweise mit einem höheren Satz besteuert, womit sich die Sanktionslast de facto auf die Zivilbevölkerung verlagert. Gleichzeitig nimmt die Repression zu, um jeden im Inland aufkeimenden Widerstand zu ersticken<sup>50</sup>.

Die Anpassung von Sanktionen an verschiedene Arten von autoritären Regimen ist für Senderländer von entscheidender Bedeutung, da solche Maßnahmen oftmals kontraproduktive Folgen haben können. Sanktionen gegen personalistische Regime haben die Wahrscheinlichkeit einer Absetzung des Machthabers um mehr als das Doppelte erhöht. Im Gegensatz dazu hat sich die Chance für einen Machtwechsel bei Sanktionen gegen Militärregime de facto um 7 Prozent bis 13 Prozent verringert. Escribà-Folch und Wright fanden zudem heraus, dass Länder mit hohen Öleinnahmen besser in der Lage sind, Sanktionen standzuhalten<sup>51</sup>. Das aktuelle Beispiel Russlands wird ein interessanter Test für diese Erkenntnisse sein, da Russland sowohl einen personalistischen Machthaber als auch schwache Institutionen hat. Gleichzeitig verfügt das Land aber auch über riesige Energiereserven, die Präsident Putin wirksam als Waffe eingesetzt hat, um die russische Wirtschaft am Leben zu halten.

Zusätzlich zu der Überlegung, welche Arten von Regimen mit Sanktionen zu belegen sind, sollten Senderländer für jede Sanktion klare politische Ziele formulieren und diese dem Zielland in verständlicher Weise vermitteln. Wie Sanktionsexperte Daniel Drezner anmerkt, „funktioniert wirtschaftlicher Zwang am besten, wenn ein Staat, der Sanktionen verhängt, unmissverständlich klar macht, unter welchen Bedingungen die Maßnahmen angedroht, umgesetzt und wieder aufgehoben werden.“<sup>52</sup> Dies bedeutet, dass klare Kriterien dafür aufgestellt werden, wann Sanktionen verhängt werden und was sanktionierte Länder tun können, um die Aufhebung der Sanktionen zu erreichen. Wenn Sanktionen jahrzehntelang in Kraft bleiben und kein Ende in Sicht ist, besteht realistischere kaum Hoffnung, dass politische Veränderungen Sanktionserleichterungen bewirken. Stattdessen werden die Zielländer versuchen, sich anzupassen und die gegen sie verhängten Maßnahmen zu untergraben.

Eines der begleitenden Probleme ist der Umstand, dass sich die Aufhebung von Sanktionen in einigen Demokratien als ausgesprochen schwierig erwiesen hat. So kann die Rück-

nahme von Sanktionsmaßnahmen in den USA beispielsweise als Zeichen der Schwäche interpretiert werden, was die Aufhebung unter Umständen zu einem komplizierten Unterfangen macht. Eine Lösung für dieses Problem besteht in der Festlegung von Ablauffristen für Sanktionen, die sich bei Bedarf automatisch verlängern lassen. Dies könnte auch in umgekehrter Richtung funktionieren, indem im Gegenzug für politische Zugeständnisse zeitlich beschränkte Sanktionserleichterungen gewährt werden. Auf diese Weise verfügen die Regierungen der Senderländer über ein „vorab festgelegtes Verfahren zur Aufrechterhaltung von Druck“ auf die Länder, die sie mit Sanktionen belegen<sup>53</sup>. Für jede dieser beiden Maßnahmen gibt es Beispiele aus der Praxis. So legten etwa die USA gegenüber Weißrussland zunächst einen sechsmonatigen Zeitraum für Sanktionserleichterungen fest, der auf 18 Monate erhöht wurde, nachdem Weißrussland im Jahr 2015 politische Gefangene freigelassen und Wahlen abgehalten hatte<sup>54</sup>. In ähnlicher Weise müssen die EU-Sanktionen gegen Syrien jährlich verlängert werden, da sie ansonsten erlöschen<sup>55</sup>.

Es mag vernünftig erscheinen, sicherzustellen, dass Sanktionen klare politische Ziele haben und nicht zu einer dauerhaften Bestrafung werden, anstatt als Zwangsmaßnahmen zu dienen. Tatsächlich ist dies bislang jedoch nicht der Fall, wie die USA in ihrem Sanktionsbericht, den das Finanzministerium im Oktober 2021 veröffentlichte, zugeben. Unter den Zukunftsempfehlungen des Berichts stand „die Ausarbeitung eines strukturierten politischen Rahmenkonzepts, das Sanktionen ein klares politisches Ziel zuordnet“, an erster Stelle. Damit wurde zum Ausdruck gebracht, dass es sich nicht schon um Richtlinien für die Umsetzung von Sanktionen handelte<sup>56</sup>. Wengleich dies die Frage aufwirft, woran genau sich die US-Regierung bei der Verhängung von Sanktionen orientierte, gibt die Tatsache, dass dieser Schwachpunkt erkannt wurde, Anlass zu Optimismus.

Die generelle Erkenntnis, dass Flexibilität und Kommunikation eine entscheidende Erfolgsvoraussetzung darstellen, trifft letztendlich auch auf Sanktionen zu. Eine klare Erläuterung der Beweggründe und Zwecksetzungen, die sich hinter Sanktionen verbergen, hilft den Zielländern, zu verstehen, warum sie mit Sanktionen belegt werden und was sie tun können, um Sanktionserleichterungen zu erreichen. Durch die Formulierung klarer strategischer Ziele lässt sich die inflationäre Anwendung von Sanktionsmaßnahmen, die die Wirkung dieses Instruments schmälert, einschränken. Zudem erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass die betreffenden Länder zu Zugeständnissen bereit sind, um ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu verbessern.

50 Abel Escribà-Folch und Joseph Wright, „Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers“, *International Studies Quarterly* 54, Nr. 2 (2010): 355, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <http://www.jstor.org/stable/40664170>.

51 Ibid, 348.

52 Daniel W. Drezner, „The United States of Sanctions“, *Foreign Affairs*, September/Oktober 2021, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, [https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-08-24/united-states-sanctions?utm\\_medium=newsletters&utm\\_source=press\\_release&utm\\_campaign=&utm\\_content=20210824&utm\\_term=PressFA%2C%20Members%2C%20and%20Staff](https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-08-24/united-states-sanctions?utm_medium=newsletters&utm_source=press_release&utm_campaign=&utm_content=20210824&utm_term=PressFA%2C%20Members%2C%20and%20Staff).

53 Edward Fishman, „How to Fix America’s Failing Sanctions Policy“, *Lawfare*, 4. Juni 2020, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://www.lawfareblog.com/how-fix-americas-failing-sanctions-policy>.

54 Ibid.

55 U.S. and European Sanctions on Syria, 11.

56 US-Finanzministerium, *The Treasury 2021 Sanctions Review* (2021), 4, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://home.treasury.gov/system/files/136/Treasury-2021-sanctions-review.pdf>.

Diese Schritte werden zudem eine deutliche Effizienzsteigerung bei der Durchsetzung von Sanktionen bewirken. Eine verständliche Erläuterung des Zwecks von Sanktionen wird unbeabsichtigten Verstößen entgegenwirken und dazu beitragen, das Problem der „Overcompliance“ durch Banken und Unternehmen, die auf von Sanktionen betroffenen Märkten Geschäfte machen wollen, zu lösen. Wenn Akteure aus dem privaten Sektor wissen, was sanktionierte Länder tun müssen, um eine Aufhebung der Sanktionen zu erreichen, werden sie nach der Rücknahme der Sanktionsmaßnahmen weniger Bedenken haben, wieder auf diesen Märkten aktiv zu werden. Dies wird den Senderländern zu einträglicheren Märkten verhelfen und in den Zielländern für einen stärkeren wirtschaftlichen Aufschwung sorgen, was die Entscheidung dieser Länder, die Sanktionen hinzunehmen, gerechtfertigt erscheinen lässt. Bei einer korrekten Umsetzung werden all diese Reformen nicht nur die exzessive Zahl der von liberalen Demokratien verhängten Wirtschaftssanktionen reduzieren, sondern zudem auch die Wirksamkeit solcher Maßnahmen steigern.

### 3.2 Vermeidung kontraproduktiver Folgen

Wie schon erwähnt stellen unbeabsichtigte Folgen ein ernsthaftes Erfolgshindernis dar, was die Verhängung von Sanktionen angeht. Sie sorgen oftmals für Leid unter unschuldigen Zivilisten, anstatt die Zielobjekte selbst zu treffen, und laufen darüber hinaus den erklärten Sanktionszielen zuwider. In einem jüngeren Fall wurden im Vereinigten Königreich lebende russische Auswanderer, die ukrainischen Flüchtlingen Geld überweisen wollten, durch die westlichen Sanktionen gegen Russland an ihrem Vorhaben gehindert<sup>57</sup>. Eine Eindämmung solcher Auswirkungen würde die Wirksamkeit von Sanktionen deutlich steigern und unschuldigen Zivilbevölkerungen auf der ganzen Welt zudem eine Bestrafung für das Verhalten ihrer Staatsführung ersparen.

#### Steigerung der Transparenz und Vereinfachung der Abläufe

Diese Empfehlung geht mit dem zuvor genannten Ziel einer besseren Kommunikation Hand in Hand. Sanktionen sind oftmals undurchsichtig, komplex und abstrakt – auch für Experten mit einer jahrelangen Erfahrung. In den USA können Sanktionen vom Kongress, vom Finanzministerium oder vom Außenministerium oder von einer Kombination aus diesen drei Institutionen verhängt werden. Die Bewältigung dieser Macht- und Bürokratiewege kann sich insbesondere für kleinere

NGOs, die in Konfliktgebieten mit sanktionierten Ländern oder Gruppen arbeiten, als nahezu unmöglich erweisen. Angesichts der hunderttausende von Dollar oder mehr hohen Strafen für Sanktionsverstöße sind diese NGOs häufig gezwungen, sich aus diesen Gebieten vollständig zurückzuziehen, was für die Zivilbevölkerung gravierende Folgen nach sich zieht.

Nichtsdestoweniger gibt es konkrete Schritte, die Senderländer unternehmen können, um für mehr Transparenz zu sorgen und diesen Prozess reibungsloser und weniger komplex zu gestalten. Einfach ausgedrückt können Länder, die Sanktionen verhängen, proaktiver vorgehen, indem sie klare Leitlinien dazu veröffentlichen, wer sanktioniert wird, warum die Sanktionen beschlossen wurden und was nach den Sanktionen zulässig ist. Eine der effizientesten und einfachsten Maßnahmen besteht darin, eine Anlaufstelle oder ein Büro einzurichten, die bzw. das ausschließlich für die Bearbeitung humanitärer Anfragen zuständig ist. Die EU verfügt über einen „Kontaktpunkt für humanitäre Hilfe“, während es in den USA an einem vergleichbaren Büro mangelt<sup>58</sup>. Allerdings bietet die Website dieses Kontaktpunkts lediglich eine E-Mail-Adresse, an die sich humanitäre Organisationen wenden können. Die Vor-Ort-Situation in Konfliktgebieten verändert sich oftmals schnell und erfordert Flexibilität und Schnelligkeit, um Leben zu retten. Der Aufbau eines voll funktionsfähigen, schnell reagierenden Büros, das für die Abstimmung mit humanitären Organisationen zuständig ist, würde dieses Problem lösen und unnötiges Leid verhindern<sup>59</sup>.

Ein besserer Zugang für NGOs und zivilgesellschaftliche Organisationen wird der Zivilbevölkerung zugutekommen und kann zudem auch dazu beitragen, auf die Regierung und die Eliten, gegen die sich die Sanktionen richten, Druck auszuüben. Anhand internationaler Hilfsdaten und der Demokratiebarometer von V-Dem stellten Paulina Pospieszna und Patrick M. Weber fest, dass „eine erheblich positive Auswirkung auf das Demokratisierungsniveau zu beobachten ist, wenn von NGOs und der Zivilgesellschaft kommende Hilfe mit demokratischen Sanktionen kombiniert wird“<sup>60</sup>. Eine Analyse von Daten aus 199 Ländern aus dem Zeitraum zwischen 1989 und 2015 ergab, dass „Hilfe vonseiten des öffentlichen Sektors negative Auswirkungen auf Veränderungen im V-Dem-Demokratiebarometer hat“, wenn sie mit Sanktionen kombiniert wird<sup>61</sup>. Umgekehrt „ist der Koeffizient der Interaktion zwischen Sanktionen und Hilfe durch NGOs und die Zivilgesellschaft positiv.“<sup>62</sup> Durch eine Kombination aus Sanktionen und einer effektiv über NGOs und die Zivilgesellschaft geleiteten Hilfe können liberale Demokratien von oben und unten Druck auf autoritäre Regime ausüben, wodurch sich die Aussicht auf einen erfolgreichen Demokratisierungsprozess erhöht.

57 Kirstin Ridley, Brenna Hughes Neghaiwi und Danielle Kaye, „Sanctioned or Not, Russians Abroad Find Their Money Is Toxic“, *Reuters*, 30. März 2022, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, [https://www.reuters.com/world/europe/sanctioned-or-not-russians-abroad-find-their-money-is-toxic-2022-03-30/?utm\\_source=Sailthru&utm\\_medium=newsletter&utm\\_campaign=daily-briefing](https://www.reuters.com/world/europe/sanctioned-or-not-russians-abroad-find-their-money-is-toxic-2022-03-30/?utm_source=Sailthru&utm_medium=newsletter&utm_campaign=daily-briefing).

58 „EU-Level Contact Point for Humanitarian Aid in Environments Subject to EU Sanctions“, *Europäische Kommission*, 1. Oktober 2021, zuletzt besucht am 23. Januar 2023, [https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/humanitarian-assistance-environments-subject-eu-sanctions\\_en#contact-point](https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/humanitarian-assistance-environments-subject-eu-sanctions_en#contact-point).

59 Jason Bartlett, „Five Ways to Improve Sanctions Coordination between the U.S. Government and Humanitarian Aid Groups“, *Lawfare*, 15. Februar 2022, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://www.lawfareblog.com/five-ways-improve-sanctions-coordination-between-us-government-and-humanitarian-aid-groups>.

60 Paulina Pospieszna & Patrick M. Weber, „Amplifying and Nullifying the Impact of Democratic Sanctions through Aid to Civil Society“, *International Interactions*, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, 46:5 (2020):3 DOI: 10.1080/03050629.2020.1791108.

61 Ibid, 17.

62 Ibid, 17.

Analog zu anderen vereinfachenden Maßnahmen wäre es für die Zivilbevölkerung eine große Hilfe, wenn sichergestellt würde, dass Überweisungen von Familienangehörigen in mit Sanktionen belegten Ländern ankommen. Wenn Sanktionsmaßnahmen die Mittelschicht eines Landes ausbluten lassen, rutschen die betroffenen Menschen wie im Zusammenhang mit Syrien erläutert in die Armut ab, womit sie zur Befriedigung ihrer grundlegenden Bedürfnisse vom Staat abhängig werden. Dies führt unweigerlich dazu, dass die große Mehrheit der Einwohner ums Überleben kämpfen muss und nicht in der Lage ist, für Veränderungen zu protestieren. Auch dann, wenn Überweisungen grundsätzlich von Sanktionen ausgenommen sind, „sind Banken und andere Finanzinstitute, die in sanktionierten Ländern operieren, oftmals nicht mehr in der Lage oder gewillt, Überweisungen auszuführen, weil sie fürchten, gegen Sanktionsbestimmungen zu verstoßen.“<sup>63</sup> Die Vorgabe klarer Richtlinien und die Ermöglichung solcher Überweisungen würden humanitärem Leid entgegenwirken und die Chancen, dass die Bevölkerung von unten Druck auf die Regierung ausüben kann, erhöhen.

### Verbesserung der grenzüberschreitenden Koordination

Wenngleich es beeindruckend war, wie schnell und einheitlich westliche Demokratien und ihre Verbündeten Anfang 2022 Sanktionen gegen Russland beschlossen, ist ein solches Vorgehen nicht immer zu beobachten. In der Vergangenheit wurden Sanktionen oftmals uneinheitlich und unkoordiniert verhängt, was eine lückenhafte Durchsetzung zur Folge hatte und im privaten Sektor für Unsicherheit dahingehend sorgte, was in den betroffenen Ländern de facto erlaubt ist.

In dieser Hinsicht sind den USA häufig Vorwürfe zu machen, da sie bei Sanktionen nicht selten einseitig vorgehen, was wiederholt zu Spannungen mit ihren europäischen Verbündeten geführt hat. Die Entscheidung zum Ausstieg aus dem Gemeinsamen umfassenden Aktionsplan und zur Verhängung von Sanktionen gegen Venezuela ließ in den Jahren der Trump-Regierung eine massive strategische Lücke zwischen traditionell verbündeten Ländern entstehen, die europäische Unternehmen Millionen von Dollar kostete. Diese einseitigen Maßnahmen waren so schädlich, dass mehrere EU-Mitgliedstaaten versuchten, die Iran-Sanktionen durch die Gründung des so genannten „Instruments zur Unterstützung von Handelsaktivitäten“ (Instrument in Support of Trade Exchanges) zu umgehen, um den Handel mit dem Iran zu erleichtern<sup>64</sup>. Letztendlich war dieses Vorhaben jedoch nicht von Erfolg gekrönt. Gleichzeitig nahmen die Spannungen zwischen der Europäischen Union und den USA ein solches Ausmaß an, dass der EU-Außenbeauftragte Josep Borrell Fontelles die Zukunft des US-Dollar im Dezember 2020 öf-

fentlich in Frage stellte, indem er sagte: „Wir müssen dem Euro international mehr Gewicht verschaffen, damit wir unter der Last von Sekundärsanktionen nicht gezwungen sind, gegen unsere eigenen Gesetze zu verstoßen.“<sup>65</sup>

Glücklicherweise dürften diese Probleme jedoch einfach zu lösen sein. Es besteht immer die Gefahr, dass künftige Politiker versuchen, die transatlantische Beziehung zu untergraben. Nichtsdestoweniger macht die Antwort an Russland deutlich, dass die USA und die EU sowie ihre demokratischen Verbündeten wie Japan, Australien und Südkorea in der Lage sind, koordiniert und zügig zu handeln, wenn dies erforderlich ist. Heftig kritisiert wurde die Europäische Union jedoch für ihr inkonsequentes Auftreten, da sie Dutzende von Sanktionen verhängte, gleichzeitig aber weiterhin riesige Mengen an russischer Energie kaufte. In Zukunft sollten sich alle Länder vor der Inkraftsetzung von Sanktionen nach Möglichkeit mit ihren Verbündeten absprechen, um eine maximale Wirkung der Maßnahmen sicherzustellen und eine Verunsicherung der Privatunternehmen und NGOs, die in den Zielländern agieren, zu vermeiden.

### 3.3 Beseitigung von Schwachstellen auf nationaler Ebene

Wenngleich die Umsetzung der vorstehenden Empfehlungen die Wirkung von Sanktionen erhöhen dürfte, werden Sanktionen allein nicht ausreichen, um dem weltweit wachsenden Autoritarismus die Stirn zu bieten. Für eine wirkliche Bekämpfung dieser Bedrohung müssen liberale Demokratien mit gutem Beispiel vorangehen und Schwachstellen im eigenen Land beseitigen. Dadurch wird sich die Staatsführung auf nationaler Ebene verbessern. Zudem werden diese Veränderungen anderen Ländern auf der Welt, die ähnliche Reformen in Angriff nehmen wollen, als Anregung dienen.

#### Kampf gegen schmutziges Geld und Korruption im eigenen Land und im Ausland

Eine der unerfreulichsten Wahrheiten, die die Sanktionen gegen Russland offenlegten, ist das Ausmaß, in dem westliche demokratische Staaten russische Oligarchen bislang bei der Verschleierung ihres Vermögens unterstützt haben. Die Schweiz, das Vereinigte Königreich und die USA dienen allesamt als sicherer Rückzugsort für Eliten dieser Welt, die ihre Reichtümer verbergen wollen. Zahlreiche Länder haben in der Vergangenheit bereitwillig ein Auge zugeedrückt, doch die russische Invasion in der Ukraine hat diesen Umstand ans Licht gebracht und den dringenden Bedarf an Veränderungen verdeutlicht.

63 Bartlett, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, „Five Ways to Improve Sanctions Coordination between the U.S. Government and Humanitarian Aid Groups.“

64 Frank Jordans, Jon Gambrell und Matthew Lee, „European Nations Create Workaround to US Iran Sanctions“, *Associated Press*, 31. Januar 2019, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://apnews.com/article/donald-trump-global-trade-germany-france-international-news-b7fbb9c4b97b41c98d625cea0529386b>.

65 Steven Erlanger, „Europe Struggles to Defend Itself against a Weaponized Dollar“, *The New York Times*, 12. März 2021, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://www.nytimes.com/2021/03/12/world/europe/europe-us-sanctions.html>.

66 „Transparency Measures Must Be Fast-Tracked to Kick-Start Dirty Money Crackdown“, *Transparency International UK*, 22. Februar 2022,

zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://www.transparency.org.uk/russia-sanctions-UK-latest-news-property-dirty-money-suspect-wealth>.

67 David Pegg und Dominic Rushe, „Pandora Papers Reveal South Dakota's Role as \$367bn Tax Haven“, *The Guardian*, 4. Oktober 2021, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://www.theguardian.com/news/2021/oct/04/pandora-papers-reveal-south-dakotas-role-as-367bn-tax-haven>.

Die Leichtigkeit, mit der es russischen und anderen wohlhabenden Eliten auf der Welt bisher gelang, ihr Vermögen in westlichen demokratischen Ländern zu verstecken, sollte großen Anlass zur Sorge geben. Allein im Vereinigten Königreich gibt es schätzungsweise „Immobilien im Wert von 1,5 Mrd. £, die Russen gehören, denen Finanzverbrechen vorgeworfen oder Verbindungen zum Kreml nachgesagt werden.“<sup>66</sup> In den USA fungieren Bundesstaaten wie Delaware und South Dakota nachweislich als sichere Steueroasen für diejenigen, die Geld verstecken wollen. Den Pandora Papers zufolge werden allein in South Dakota Vermögenswerte in Höhe von rund 367 Mrd. \$ in Blind Trusts gehalten<sup>67</sup>. Wie von dem Tax Justice Network beschrieben basieren diese Trusts „auf einer rechtlichen Struktur bei der eine Person (der Treugeber) Vermögenswerte auf einen Treuhänder überträgt. Der Treuhänder verwahrt die (treuhänderisch übertragenen) Vermögenswerte in seinem Namen und verwaltet sie nach den Anweisungen des Treugebers zugunsten der vom Treugeber benannten Berechtigten.“<sup>68</sup>

Dass Korruption dieser Art in einem Land zugelassen wird, ist ein massives Sicherheitsrisiko und eine Praxis, die unverzüglich unterbunden werden sollte. Die Offenlegung der Eigentümer solcher Trusts und die Festlegung der Vorgabe, dass Finanzunternehmen Anleger einer Due-Diligence-Prüfung unterziehen müssen, sind einfache und zugleich entscheidende Schritte zur Beseitigung dieses Schwachpunkts. Wenn diese besondere Möglichkeit entfällt, wird es für Steuerrhinterzieher und finstere Akteure wie russische Oligarchen schwieriger, Sanktionen erfolgreich zu umgehen.

## Beschleunigter Umstieg auf erneuerbare Energien

Neben der weit verbreiteten Korruption, die Demokratien unterminiert, wurde auch das Ausmaß, in dem diese Demokratien von ölreichen, autoritär geführten Staaten abhängig sind, im Verlauf des Krieges zwischen Russland und der Ukraine schonungslos offengelegt. Europas Abhängigkeit von russischer Energie hat dafür gesorgt, dass Sanktionen die russische Wirtschaft bei weitem nicht voll treffen können. Zudem finanziert Europa in gewisser Weise die russische Kriegsmaschinerie, während die Ukraine gleichzeitig mit Waffen ausgestattet wird.

Russland ist jedoch nicht der einzige Staat, von dem demokratische Länder abhängig sind. Saudi-Arabien etwa, der weltweit größte Ölexporteur, hat einen massiven Einfluss auf die Ölpreise und ist zudem für Menschenrechtsverletzungen bekannt<sup>69</sup>. Außerhalb der eigenen Landesgrenzen führt Saudi-Arabien einen brutalen Krieg im Jemen, den die Vereinten Nationen als die „größte humanitäre Krise auf der Welt“ bezeichnen<sup>70</sup>. Die anhaltende Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen impliziert unweigerlich auch eine Abhängigkeit von autoritären Staaten wie Russland und Saudi-Arabien, wenn es um die Deckung des eigenen Energiebedarfs geht. Selbst für Netto-Exportländer wie die USA bedeutet der saudi-arabische Einfluss auf die Ölproduktion und die Ölpreise, dass die USA naturgegeben von Saudi-Arabien abhängig sind. Diese Schwäche wurde öffentlich ausgenutzt, als Saudi-Arabien die OPEC+ dazu brachte, die Ölproduktion im Oktober 2022 zu drosseln, obwohl die USA öffentlich genau das Gegenteil forderten. Dass dies nur wenige Monate nach der vielbeachteten Reise von Präsident Biden nach Saudi-Arabien geschah, hat nur noch mehr Salz in die Wunden gestreut.<sup>71</sup>

Wenn die sich anbahnende Klimakrise nicht schon Grund genug war, sollte die russische Invasion für alle liberalen Demokratien ein Anlass für Veränderungen sein. Die geopolitischen Konsequenzen des Umstiegs auf erneuerbare Energien liegen nunmehr klar auf der Hand und müssen für alle liberalen Demokratien zur Priorität werden. Das Erreichen von Energieunabhängigkeit stellt nicht nur eine kluge innenpolitische Strategie dar. Vielmehr ist die Verwirklichung dieses Ziels mithilfe von erneuerbaren Energien auch von entscheidender Bedeutung, um künftigen Generationen einen lebenswerten Planeten zu hinterlassen. Dieser Umstieg wird kein leichtes Unterfangen sein, doch es wurde schon zu lange gezögert, das Unvermeidbare in Angriff zu nehmen. Sinnvolle Investitionen in Sonnen- und Windenergie und andere erneuerbare Energieformen bei einer gleichzeitigen Abschaffung staatlicher Subventionen für fossile Brennstoffe sind nur einige der ersten Schritte, die Regierungen unternehmen sollten. Vor uns liegt noch ein langer Weg, doch dieses Vorhaben gehört zu den wichtigsten Reformen, die es umzusetzen gilt.

68 Andres Knobel, „Pandora Papers und (South Dakota) Trusts: Why Do Criminals and the Rich like Them so Much?“, *Tax Justice Network*, 8. Oktober 2021, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://taxjustice.net/2021/10/08/pandora-papers-and-south-dakota-trusts-why-do-criminals-and-the-rich-like-them-so-much/>.  
 69 „U.S. Energy Information Administration - EIA - Independent Statistics and Analysis - Saudi Arabia“, *U.S. Energy Information Administration (EIA)*, 2. Dezember 2021, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://www.eia.gov/international/overview/country/SAU>.  
 70 „Yemen: The World's Largest Humanitarian Crisis“, *Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen*, 1. November 2021, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://www.unfpa.org/yemen#:~:text=You%20might%20not%20know%20it,need%20humanitarian%20assistance%20in%202021>.  
 71 Karen DeYoung und Kareem Fahim, „U.S., Saudi Arabia Spar over Decision to Cut Oil Production“, *Washington Post*, 13. Oktober, 2022, zuletzt besucht am 18. Januar 2023, <https://www.washingtonpost.com/world/2022/10/13/saudi-opec-oil-production-biden/>.

## 4. Fazit

Trotz aller Unzulänglichkeiten können Sanktionen auf globaler Ebene Veränderungen bewirken. Wenn sie richtig umgesetzt werden, bergen sie das Potenzial in sich, Autoritarismus durch den Anstoß von politischen Zugeständnissen und die Bestrafung von Übeltätern zu bekämpfen. Ein jahrzehntelanger Missbrauch und eine übermäßige Anwendung haben die Wirksamkeit von Sanktionen erheblich geschmälert, aber das muss nicht so weitergehen. Mit den entsprechenden innen- und außenpolitischen Reformen können liberale Demokratien Sanktionen einsetzen, um dem um sich greifenden Autoritarismus zu begegnen. Eine weniger häufige Verhängung von Sanktionsmaßnahmen und die Formulierung klarer strategi-

scher Ziele werden es leichter machen, die Sanktionen nach der Erfüllung aller Bedingungen wieder aufzuheben, und die sanktionierten Länder eher zu gutgläubigen Verhandlungen bewegen. Durch die Kommunikation und Zusammenarbeit mit NGOs eröffnet sich die Möglichkeit, unnötiges menschliches Leid zu vermeiden und mehr Druck auf die mit Sanktionen belegten Staaten auszuüben. Zu guter Letzt werden längst überfällige innenpolitische Reformen wie die Bekämpfung von Korruption und die Umstellung auf erneuerbare Energien nicht nur die Staatsführung im eigenen Land verbessern, sondern auch ein Vorbild für die gesamte Welt sein. Diese Reformen werden nicht einfach sein, aber die Mühe lohnt sich.

