

Portela, Clara

Research Report

Sanktionen der EU: Wirksamkeit durch Stigmatisierung?

SWP-Aktuell, No. 63/2007

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Portela, Clara (2007) : Sanktionen der EU: Wirksamkeit durch Stigmatisierung?, SWP-Aktuell, No. 63/2007, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254713>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Sanktionen der EU

Wirksamkeit durch Stigmatisierung?

Clara Portela

Am 8.–9. Dezember 2007 werden sich beim EU-Afrika-Gipfel in Lissabon die Regierungschefs der Europäischen Union (EU) und Afrikas erstmals nach sieben Jahren wiedertreffen. Der Streit über die Teilnahme von Simbabwe Präsident Robert Mugabe wirft jedoch einen Schatten auf das bevorstehende Ereignis: Einige afrikanische Staaten drohen damit, die Veranstaltung zu boykottieren, sollte Mugabe nicht eingeladen werden. Die britische Regierung dagegen erwägt, fernzubleiben, wenn Mugabe erscheint. London kann sich dabei auf Sanktionsmaßnahmen der EU berufen, die hochrangigen Regierungsvertretern Simbawwes seit dem Jahr 2002 die Einreise in die EU verbieten. Bislang hat die EU aber keine Handelssanktionen verhängt und leistet weiterhin Entwicklungshilfe in dem afrikanischen Land. Was sind das für Sanktionen, die Repräsentanten von Drittstaaten zwar die Einreise verwehren, den Handel mit diesen Staaten aber nicht antasten? Was wissen wir über ihre Wirkung? Und sollte die gegenwärtige Sanktionspraxis verbessert werden?

Seit den frühen achtziger Jahren verhängt die EU eigenständige Sanktionen, die nicht auf einem Mandat des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (UN) basieren. Bis zur Veröffentlichung einer Reihe von Grundsatzdokumenten im Jahr 2003 war über die Sanktionspolitik der EU jedoch wenig bekannt. Die EU-Institutionen bezeichneten von ihnen gegen Drittstaaten verhängte Embargos und Verbote nicht als »Sanktionen«, sondern als »restriktive Maßnahmen« oder *mesures négatives*. In der »Strategie der EU gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen«, die der Europäische Rat 2003 parallel zur Europäischen Sicherheitsstrategie verabschiedete, wird zum ers-

ten Mal die Möglichkeit erwähnt, Sanktionen einzusetzen, wenn politische und diplomatische Mittel versagen. In den im Juni 2004 verabschiedeten »Grundprinzipien für den Einsatz restriktiver Maßnahmen (Sanktionen)« unterscheidet die EU zwei Arten von Sanktionen: erstens Sanktionen, die im Rahmen der UN-Charta verhängt werden und von der EU unbedingt umzusetzen sind; zweitens autonome EU-Sanktionen, die »im Einklang mit unserer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gemäß Artikel 11 EUV [EU-Vertrag] sowie unter uneingeschränkter Einhaltung unserer völkerrechtlichen Verpflichtungen« »nötigenfalls« auch ohne UN-Mandat verhängt werden

können. Autonome Sanktionen kommen in Betracht, wo es um den Kampf gegen den Terrorismus, gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie um den Schutz von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit geht.

Die derzeitigen EU-Sanktionen haben mit den traditionellen Wirtschaftssanktionen – wie sie etwa in den neunziger Jahren gegen den Irak wirksam waren – wenig zu tun. In den Grundprinzipien setzt die EU auf Strategien, die eine maximale Wirkung bei jenen Personen entfalten sollen, deren Verhalten sie beeinflussen will. Dagegen sollen sie möglichst geringe humanitären Folgen und negative Auswirkungen auf Personen und Nachbarstaaten haben, die nicht getroffen werden sollen. Nicht nur die EU geht so vor: Mehr und mehr ziehen auch die UN und andere internationale Akteure gezielte oder sogenannte intelligente Sanktionen allgemeinen Handelsembargos vor. »Intelligente Sanktionen« bestehen aus Maßnahmen wie Einreiseverboten, dem Einfrieren von Konten, Flugverboten oder Embargos für bestimmte Güter (zumeist Waffen, aber auch Öl, Holz oder Diamanten). Zwar sind diese Maßnahmen an sich keineswegs neu. Neu ist allerdings die Vorstellung, sie gezielt und wirksam gegen die Verantwortlichen einsetzen zu können. Da solche Sanktionen erst seit weniger als 15 Jahren angewendet werden, befinden sie sich noch in der Erprobung. Allerdings wurde bereits deutlich, dass einige von ihnen ebenfalls humanitäre Konsequenzen haben können. So nahm der UN-Sicherheitsrat im Jahr 1996 von dem Plan eines Flugverbots gegen den Sudan wieder Abstand, um humanitäre Hilfsmaßnahmen nicht zu gefährden.

EU-Sanktionen: Katalog und »Gebrauchsanweisungen«

Der Rat verhängt Sanktionen in der Form rechtsverbindlicher Gemeinsamer Standpunkte im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gemäß des EUV. Ist dies geschehen, setzen die

Mitgliedstaaten jene Sanktionen um, die außerhalb der Kompetenz der Gemeinschaft liegen, wie das Verbot der Erteilung von Visa oder Waffenembargos. Maßnahmen wie Finanzsanktionen, für die die EU zuständig ist, erfordern zusätzlich einen gemeinschaftlichen Rechtsakt. Vor der Einrichtung der GASP verkündete die EU-Ratspräsidentschaft die Sanktionen in einer Erklärung. Die Sanktionsregime, die auf diese Weise beschlossen wurden und bis heute bestehen, sind im Laufe der Zeit nach und nach als Gemeinsame Standpunkte formalisiert worden – mit der bemerkenswerten Ausnahme des Waffenembargos gegen China, das die EU in seiner Originalform beließ. Da alle Sanktionsregime nach einem Jahr verfallen, muss der Rat regelmäßig über deren Fortführung entscheiden.

Diplomatische Sanktionen

Gewöhnlich nutzt die EU die Einschränkung von Kontakten als ersten Schritt, um der Regierung eines Drittstaats zu zeigen, dass sie seine Politik missbilligt. Im Zuge dessen werden jegliche Kontakte hochrangiger Amtsträger und deren Besuche suspendiert. Zwar gibt es weiterhin bilaterale Gespräche, allerdings seltener und auf einem rangniedrigeren Niveau. Die EU-Belarus-Treffen etwa finden ausschließlich auf der sogenannten Direktoren- bzw. Experten-ebene statt, nicht zwischen Ministern. Als weitere Maßnahme können die EU-Mitglieder das Personal in ihren Landesvertretungen vor Ort reduzieren. So beriefen 1991 alle EU-Staaten, die Vertretungen in Birma unterhielten, ihre Militärattachés zurück und wiesen gleichzeitig die birmanischen Militärattachés aus, weil die Militärjunta sich weigerte, die Macht an eine demokratisch gewählte Regierung abzugeben. Zur Palette traditioneller diplomatischer Sanktionen gehört es zudem, Botschafter abzuziehen und die diplomatischen Beziehungen vollständig einzustellen. Auf derart weitgehende Sanktionen verzichtet die EU in der Regel und behält diplomatische Beziehungen zumindest in minimalem Umfang bei.

Diplomatische Sanktionen werden häufig als Teil eines größeren Maßnahmenpakets verabschiedet. Nach den Ereignissen auf dem Pekinger Tian'anmen-Platz 1989 etwa verhängte die EU ein Waffenembargo gegen China und beschloss, bilaterale kulturelle, wissenschaftliche und technische Kooperationsprogramme zu reduzieren.

Einreiseverbote

Einreisebeschränkungen zählen neben Waffenembargos zu jenen Sanktionen, die die EU-Mitglieder innerhalb der GASP am häufigsten anwenden. Oft sind sie der Auftakt zu weiteren Sanktionen. Gegenwärtig gelten Einreiseverbote für hochrangige Staats- und Regierungsvertreter aus Birma, Simbabwe, Belarus, Usbekistan und der moldauischen Region Transnistrien: Diese jeweils namentlich erfassten Personen dürfen nicht an Gipfeltreffen mit regionalen Gruppierungen teilnehmen. Die Auswirkungen dieser Visa-Verweigerung sind weitreichender als rein diplomatische Sanktionen, weil die Betroffenen nicht nur in ihrer offiziellen Funktion, sondern auch als Privatpersonen nicht in die EU einreisen dürfen. Zugleich ist die Reisebeschränkung neben der Sperrung von Privatkonten die einzige GASP-Maßnahme, die der EU zur Verfügung steht, um gegen Mitglieder nichtstaatlicher Gebilde vorzugehen, wie etwa gegen die Vertreter der transnistrischen De-facto-Regierung.

Allerdings setzen die Mitgliedstaaten Einreiseverbote bislang nicht konsequent durch. So durfte Präsident Mugabe – wenige Monate nachdem das Einreiseverbot gegen ihn verhängt worden war – zwar einen Transferflug auf einem britischen Flughafen nicht antreten und wurde nach Simbabwe zurückgeschickt. Frankreich gestattete ihm 2003 jedoch die Einreise, damit er am Franko-Afrikanischen Gipfel in Paris teilnehmen konnte. Auch Italien gewährte ihm 2005 eine Einreiseerlaubnis, die ihm die Teilnahme am Begräbnis des Papstes ermöglichte. Obgleich diese Ausnahmegenehmigungen das Verbot politisch unterlaufen, sind sie formalrechtlich zulässig: Der Ge-

meinsame Standpunkt gesteht sie den Mitgliedsländern zu, wenn sie durch andere Übereinkünfte verpflichtet sind, den betreffenden Personen die Einreise zu gewähren. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn auf ihrem Territorium Zusammenkünfte internationaler Organisationen stattfinden. Gelistete Personen dürfen in die EU einreisen, um an Treffen zur Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat teilzunehmen. Allerdings muss der EU-Staat, der eine Einreise zu diesem Zweck erlauben will, den anderen Mitgliedstaaten seine Absicht mitteilen. Werden innerhalb von 48 Stunden keine Beanstandungen vorgebracht, gilt das Visum als erteilt. Selbst wenn Einwände geltend gemacht werden sollten, kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit einer Ausnahme dennoch zustimmen.

Kontensperrungen

Der Rat kann neben Einreiseverboten in einem Gemeinsamen Standpunkt auch beschließen, die Bankguthaben einzelner Personen einzufrieren. Nach den gefälschten Wahlen in Belarus im Jahr 2001 verhängte die EU beispielsweise ein Einreiseverbot für die gesamte Führung des Landes und ging 2006 nach den ebenfalls manipulierten Wahlen einen Schritt weiter, indem sie die Konten der betreffenden Personen einfroren – eine Maßnahme, die alle Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen der gelisteten Personen betrifft. Gelder dürfen nur dann freigegeben werden, wenn sie für die Befriedigung der Grundbedürfnisse bestimmt sind. Will ein Staat dennoch eine Ausnahme machen, muss er die Kommission sowie die anderen Mitgliedstaaten zwei Wochen im Voraus darüber informieren. Anders als beim Einreiseverbot existiert hier kein festgelegtes Verfahren, das einzuhalten wäre, wenn einzelne Mitglieder Einwände erheben.

Waffenembargos

Embargos für Waffen und militärische Ausrüstung werden vor allem in Situationen verhängt, in denen in dem betreffenden

Land ein gewaltsamer Konflikt ausgetragen wird. Gemeinsame Standpunkte listen in diesem Fall die betroffenen Produkte auf und sind in der Regel mit dem Abbruch jeglicher militärischer Kooperation verbunden. Zuweilen werden im Verlauf bewaffneter Konflikte zwischen einer Regierung und einer Rebellenarmee Waffenembargos verhängt und einige Monate später durch eine identische UN-Maßnahme ersetzt. Dies war etwa 1999 beim EU-Embargo gegen Eritrea und Äthiopien und 1991 beim Embargo gegen Jugoslawien der Fall. Der häufigste Grund für die Verhängung eines EU-Waffenembargos waren bisher interne Repressionen oder der Einsatz staatlicher Gewalt gegen die Zivilbevölkerung. Nach diesem Muster verhängte die EU 1989 nach den Tian'anmen-Vorfällen ein Waffenembargo gegen China, 1996 gegen den Sudan, 1999 gegen Indonesien und 2005 gegen Usbekistan. So gut wie alle Regime, die die EU-Sanktionen zu spüren bekamen, hatten zuvor zivile Demonstrationen gewaltsam unterdrückt. Aufgrund der großen Resonanz dieser Ereignisse in den Medien bietet sich hier eine starke Reaktion der EU geradezu an.

Selektive Wirtschaftssanktionen

Selektive Wirtschafts- und Finanzsanktionen – Embargos gegen bestimmte Güter, Flug- und Investitionsverbote und Verbote jeglicher Finanztransfers an die Regierung sowie staatseigene bzw. staatlich-kontrollierte Unternehmen des betroffenen Landes – nutzte die EU bislang selten. Während das Ölembargo, das Flug- und das Zahlungsverbot nur gegen Jugoslawien zur Anwendung kamen, erließ die EU das Investitionsverbot ein weiteres Mal im Jahr 2004 gegen birmanische Staatsunternehmen. Beim Investitionsverbot und beim Ölembargo gegen Jugoslawien setzte die EU ein innovatives Konzept um, das erlaubte, die Sanktionsmaßnahmen punktuell und gezielt einzusetzen. So konnten dank des »Energie für Demokratie«-Programms Montenegro, der Kosovo und die von der serbischen Op-

position kontrollierten Gebiete weiterhin mit Öl beliefert werden und das Investitionsverbot klammerte diejenigen Firmen aus, die nachweislich keine Verbindungen zum Milošević-Regime pflegten.

Sanktionen außerhalb der GASP

Die EU kann auch außerhalb der GASP Sanktionen auferlegen. Der Europäische Rat nimmt die offiziell nicht als Sanktionen bezeichneten Maßnahmen informell in den Schlussfolgerungen des Ratsvorsitzes an. Bis zur Etablierung der GASP wurden Sanktionen normalerweise in den Erklärungen der Präsidentschaft bekanntgegeben. Für das Waffenembargo gegen China im Jahr 1989 und die Birma-Sanktionen 1991 war eine solche Erklärung die einzige rechtliche Grundlage. Neben GASP-Sanktionen verabschiedet die EU auch weiterhin informell solche Restriktionen. So reagierten die Mitgliedstaaten beispielsweise auf die indisch-pakistanischen Nukleartests von 1998 und die Menschenrechtsverletzungen russischer Streitkräfte 1999 in Tschetschenien mit Maßnahmen, die lediglich in den Schlussfolgerungen des Rats benannt wurden. Im ersten Fall legte die EU die Unterzeichnung von Kooperationsabkommen mit Pakistan auf Eis; in Tschetschenien leitete sie finanzielle Hilfsmittel, die ursprünglich für technische Zusammenarbeit vorgesehen waren, an humanitäre Hilfsprogramme um. Jüngere Beispiele sind die Aufschiebung von Verhandlungen mit dem Iran, bis dieser das Zusatzprotokoll der Internationalen Atomenergiebehörde unterzeichnet, oder die diplomatischen Sanktionen gegen Kuba im Jahr 2003, als die EU-Mitglieder an Nationalfeiertagen kubanische Dissidenten in die EU-Botschaften in Havanna einluden.

Mitgliedstaaten bevorzugen häufig informelle Maßnahmen, um große Partnerstaaten wie Russland nicht zu verärgern. Manchmal ist der informelle Charakter der Sanktionen aber auch EU-internen Meinungsverschiedenheiten über den Umgang mit Staaten wie Kuba geschuldet. Da informelle Maßnahmen nur politischer Natur sind

und in der Regel weder Dauer noch Ausmaß festgeschrieben sind, werden sie häufig auch ohne formelles Verfahren wieder eingestellt. So wurde etwa die technische und wissenschaftliche Kooperation zwischen China und den EU-Mitgliedern schrittweise wieder aufgenommen, obgleich es keinen offiziellen Ratsbeschluss über die Aufhebung der Sanktionen gab.

Wirkung durch Stigmatisierung?

Zeigen restriktive Maßnahmen, die keine ökonomische Komponente aufweisen, überhaupt Wirkung? Die Sanktionen der EU berauben niemanden lebenswichtiger Güter. Einreiseverbote lassen sich mit gefälschten Reisepässen umgehen oder indem man etwa kyrillisch geschriebene Namen unterschiedlich transkribiert. Gelistete Personen, die daran interessiert sind, Geschäfte im Ausland zu tätigen, können Mittelsmänner in Drittstaaten entsenden. Drohen Konten eingefroren zu werden, lassen sich Guthaben aus Europa abziehen, bevor die Sperrfristen in Kraft treten. Großzügige Ausnahmeregelungen verhindern ohnehin, dass den betroffenen Personen ernsthafte Nachteile entstehen.

Unilaterale Waffenembargos bleiben meist wirkungslos, weil sie häufig zu spät und zudem für Gebiete verhängt werden, in denen es Waffen im Überfluss gibt und Ersatzlieferanten leicht zu finden sind. Solche Maßnahmen mögen Staaten wie Usbekistan oder Birma daran gehindert haben, Hochtechnologiewaffen zu erwerben. Ihre geringe Kaufkraft hätte ihnen substanzielle Einkäufe wohl auch so verwehrt. Die Aussetzung von Abkommensunterzeichnungen kann ebenfalls problemlos widerrufen werden. Die Umlenkung von Hilfsgeldern wiederum betrifft nur einen Teil, niemals die gesamte Summe der Fördermittel. Diplomatische Sanktionen werden ohnehin eher als symbolische Gesten gewertet. Maßnahmen mit wirtschaftlicher Komponente wie Teilembargos oder Flugverbote, erscheinen zwar zunächst vielversprechender, kommen allerdings kaum zur Anwendung.

Grundsätzlich variiert die Wirkung verhängter Sanktionen von Fall zu Fall. Den kosmopolitischen Eliten afrikanischer Staaten wie Simbabwe oder Nigeria, die ihre Kinder an britische Universitäten zu schicken und in europäischen Hauptstädten einzukaufen pflegten, bereiteten die Einreiseverbote beträchtliches Unbehagen. Berichten zufolge sollen auch jene belarussischen Amtsträger, die von den Sanktionen bislang noch nicht betroffen sind, fürchten, von der EU auf die Einreiseverbotsliste gesetzt zu werden. Präsident Lukashenka etwa verbrachte vor dem Einreiseverbot seine Ferien regelmäßig in Österreich.

Einem EU-Beamten zufolge würde dank solcher Sanktionen »ein gewisses Unbehagen in den bilateralen Beziehungen« aufrechterhalten. Eine vermeintlich unbedeutende »Cocktail«-Sanktion, wie die Einladung von Dissidenten in die EU-Botschaften, löste eine große diplomatische Krise mit Kuba aus. Selbst die kaum zu beeindruckende birmanische Militärjunta lässt das internationale Stigma nicht unberührt. Und auch China beschwert sich immer wieder, wie erniedrigend es sei, dass das EU-Waffenembargo fortbestehe.

Dass jeweils ein Mindestmaß an diplomatischen Beziehungen beibehalten wird, hat mehrere Vorteile. Auf diese Weise können Zeichen der Unzufriedenheit übermittelt werden, die andernfalls nicht kommuniziert würden. Gleichzeitig erlaubt dies der EU, ihre Interessen weiterhin in einem bestimmten Umfang wahrzunehmen. Denn sie kann den Handel mit betroffenen Staaten fortsetzen. Sogar mit Belarus findet eine eingeschränkte Kooperation statt, namentlich auf dem Gebiet der Energie. Der Sudan und Birma erhalten weiterhin Entwicklungshilfe, obwohl die politischen Beziehungen eingeschränkt sind. Und mit China konnten die EU-Staaten trotz des Waffenembargos ihre Handelsbeziehungen intensivieren.

Auch wenn sich die betroffenen Regierungen öffentlich von Sanktionen unbeeindruckt zeigen, enthüllen ihre Reaktionen doch den Wunsch, ein gewisses Maß an

internationaler Anerkennung zurückzugewinnen. Als Antwort auf die internationale Verurteilung führt die transnistrische Spitze denn auch vermeintlich demokratische Institutionen ein. Auch die belarussischen Behörden haben Gesetze zum Schutz der Gewerkschaften erlassen – angelehnt an die Vorgaben der Internationalen Arbeitsorganisation –, um die Aufhebung der Handelspräferenzklausel zu verhindern, allerdings ohne Erfolg. Die usbekische Spitze, die ursprünglich nicht bereit war, die Ereignisse in Andischan im Jahr 2005 öffentlich zur Diskussion zu stellen, setzte den Gouverneur der Provinz ab, nachdem die EU dem Land Sanktionen auferlegt hatte. Wenngleich diese kosmetischen Korrekturen letztlich wenig an dem Fehlverhalten änderten, das ursprünglich den Anstoß zur Verhängung der Sanktionen gegeben hatte, erkennen die Regierungen der Zielländer die EU-Absichten auf diese Weise implizit als legitim an.

Mit Sanktionen belegte Staaten, die nach internationaler Anerkennung und Prestigestreben, wollen das Stigma dieser Sanktionen möglichst loswerden. China, das als verantwortungsvolle Macht wahrgenommen werden möchte, betreibt daher aktive Lobbyarbeit, um die Aufhebung des EU-Embargos zu erreichen. Usbekistan, das die Rolle einer Führungsmacht in Zentralasien anstrebt, konnte als einziges Land die Aussetzung fast aller Sanktionen erwirken, indem es auf die Forderungen der EU zumindest teilweise eingegangen ist. Im Gegensatz dazu stört sich die engstirnige Führung Birmas kaum an ihrer internationalen Stigmatisierung. Sie sieht ihre Aufgabe vorrangig darin, den Staat gegen die zahlreichen Rebellengruppen zu verteidigen. In anderen Ländern wie Belarus scheinen die Regierenden in der öffentlichen Wahrnehmung zwar unnachgiebig: In Diplomatentreifen fragen regierungsnahe Vertreter jedoch wiederholt nach, ob die verhängten Sanktionen nicht doch aufgehoben werden könnten. Darin spiegeln sich deutlich der Wunsch nach internationaler Anerkennung und das Unbehagen wider, das Sanktionen

hervorrufen. Allerdings ist dieses Unbehagen häufig nicht stark genug, die Machthabenden zu veranlassen, ihr Verhalten in der von der EU gewünschten Form zu ändern.

Selbstbeschränkung einer Handelsmacht

Trotz der Stigmatisierung haben sich Sanktionen bislang nur selten als wirksames Mittel erwiesen, das betroffenen Ländern Zugeständnisse abgerungen hätte. Weshalb also scheut die EU davor zurück, wirksamere Maßnahmen zu ergreifen? Angesichts des großen ökonomischen Gewichts der EU wäre doch zu erwarten, dass gezielte wirtschaftliche Sanktionen überzeugendere Resultate erzielen als die bislang gewählten, eher symbolischen Maßnahmen. Selektive Wirtschaftssanktionen wurden bislang jedoch selten angewandt – und zudem häufig in Fällen, in denen vorhersehbar war, dass sie wirkungslos bleiben würden. Das Investitionsverbot etwa, das die EU gegen Jugoslawien verhängt hatte, hatte keine schwerwiegenden Folgen, weil zu jener Zeit ohnehin nur wenige EU-Unternehmen in der Region investierten. Ähnlich verhielt es sich im Fall Birmas, denn auch dort wurden aufgrund der unsicheren Rechtslage praktisch keine Investitionen getätigt. Es scheint unverständlich, dass eine große Handelsmacht auf Wirtschaftssanktionen verzichtet, mit denen es Drittstaaten deutlich stärker beeinflussen könnte.

Eine Reihe von Faktoren hindert die EU daran, ökonomische Zwangsmaßnahmen zu ergreifen. Zum einen will sie der Bevölkerung des betroffenen Landes möglichst Leid ersparen. Diese Haltung – formuliert in den »Grundprinzipien« – wird von EU-Politikern in öffentlichen Erklärungen häufig zum Ausdruck gebracht. Nach den manipulierten Wahlen in Belarus im Jahr 2006 erklärte EU-Kommissarin Benita Ferrero-Waldner, dass die Kommission die Wirtschaftshilfe keineswegs einstellen würde und dass man jede Art von Sanktionen vermeiden wolle, die breiteren Bevölkerungsschichten schaden könnte. Tatsächlich flie-

ßen EU-Hilfen zur direkten Unterstützung von Bevölkerung und Zivilgesellschaft ungehindert an Länder weiter, die GASP-Sanktionen unterworfen sind. Seit die EU im Jahr 2002 Sanktionen gegen Simbabwe verhängt hat, hat sie dem Land sogar noch mehr Hilfe zukommen lassen. Allerdings wickelt die EU die Unterstützung nicht mehr über die Regierung ab, sondern leistet hauptsächlich humanitäre Hilfe. Der hohe Stellenwert humanitärer Kriterien kommt nicht nur der Bevölkerung, sondern auch den gelisteten Personen zugute: Sie dürfen aus humanitären Gründen eine Einreisegenehmigung beantragen und können eingefrorene Guthaben zumindest zur »Deckung von Grundbedürfnissen« nutzen.

Zweitens wären selektive Handelsbeschränkungen den Geschäftsinteressen europäischer Unternehmen abträglich. Die Waffenembargos der EU betreffen nur die Rüstungsindustrie, die größtenteils staatlich kontrolliert und an Exportbeschränkungen weitgehend gewöhnt ist. Vertreter anderer europäischer Industriezweige dagegen stehen Handelsrestriktionen ohne UN-Mandat ablehnend gegenüber. Das Embargo gegen Argentinien im Jahr 1982 – die erste autonome Maßnahme der EU zur Einschränkung des Handels mit einem Land – betraf nur die argentinischen Importe in die EU, nicht aber die europäischen Exporte nach Argentinien.

Schließlich nehmen die EU-Mitgliedstaaten unterschiedliche Grundhaltungen zu Sanktionen ein: Einige, allen voran Großbritannien und die skandinavischen Länder, befürworten Sanktionen als ein nützliches außenpolitisches Instrument, während die Mittelmeer-Anrainer sie traditionell ablehnen. Zudem bestehen Differenzen darüber, wie gegen ein Land vorgegangen werden soll, das nur bescheidene Schritte unternimmt, um den EU-Forderungen gerecht zu werden. Während in solchen Fällen einige Mitglieder dafür votieren, die Sanktionen abzuschwächen, um die betroffenen Staaten zu einem Entgegenkommen zu ermutigen, treten andere dafür ein, die Restriktionen nicht zu vermindern,

um den Druck aufrechtzuerhalten. Diese divergierenden Haltungen schlugen sich im Europäischen Rat häufig in Kompromissformulierungen nieder, die zuweilen ambivalente Signale aussenden.

Abschied von der Halbherzigkeit?

Theoretisch hätte die EU in der gegenwärtigen Situation zwei Handlungsalternativen:

1. Sie könnte zu der Einsicht kommen, dass die Stigmatisierung von Ländern zwecklos und häufig sogar kontraproduktiv ist, und aus diesem Grund autonome Sanktionen aufgeben – zumal die EU unter den Folgen der von ihr verhängten Sanktionen selbst leidet. EU-Beamte sind verstimmt darüber, dass die Einschränkung diplomatischer Kontakte mit Belarus der Kooperation in praktischen Angelegenheiten, wie beispielsweise bei Grenzfragen, im Wege steht. Monatelang kamen keine Treffen zwischen EU-Diplomaten und ihren kubanischen Kollegen zustande. Ein ganzes Jahrzehnt leistete die EU humanitäre Hilfe für die gefährdeten Volksgruppen im Sudan, ohne gleichzeitig in die dringend notwendige Entwicklung einer tragfähigen Wirtschaft zu investieren. Auch die wiederholte Absage von Treffen – wie dem EU-Afrika-Gipfel 2003 – sorgte vielfach für Unmut, weil man sich von solchen Konferenzen neue Impulse zur Lösung drängender Probleme verspricht. Ein Verzicht auf Sanktionen würde die Zusammenarbeit erleichtern, weil dadurch die Außenbeziehungen der EU zu einigen Staaten verbessert würden. In der Realität ist diese Option allerdings nicht praktikabel: Zum einen würde eine EU, die sich der Förderung von Menschenrechten und Demokratie verschrieben hat, dem selbstproklamierten Image nicht gerecht, wenn sie auf Vorfälle wie das Massaker in Andischan nicht reagierte; daher befürwortet das Europäische Parlament die meisten Sanktionenregime. Zum anderen wird die EU häufig von ihren großen internationalen Part-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

nern, allen voran den USA, zu diesen Maßnahmen veranlasst. Beginnend mit ihren ersten autonomen Sanktionsmaßnahmen – dem Getreideembargo gegen die UdSSR 1981 als Antwort auf die polnische Krise – über das Waffenembargo gegen China bis zum Einreiseverbot für transnistrische Amtsträger hat die EU ihre Sanktionsstrategien stets mit der Politik ihres wichtigsten transatlantischen Verbündeten abgestimmt. Dabei hinkt die EU bei der Verhängung von Sanktionen ihren westlichen Partnern hinterher: Sowohl Kanada als auch die USA hatten Belarus die Handelspräferenzen bereits ein Jahrzehnt früher entzogen. Darüber hinaus setzte die US-Regierung das Waffenembargo gegen Indonesien einige Jahre später aus als die Europäer. Zudem sind die amerikanischen Maßnahmen gegenüber Birma und Kuba wesentlich schärfer als die europäischen Restriktionen.

2. Eine zweite Möglichkeit bestünde darin, wirksamere Sanktionen zu konzipieren. Dabei geht es nicht darum, zu umfassenden Sanktionen zurückzukehren. Dies wäre mit dem Prinzip der EU, die Bevölkerung des betroffenen Landes möglichst zu schonen, ohnehin nicht zu vereinbaren. Eher müsste man Sanktionen maßschneidern, die den Staat nicht nur stigmatisieren, sondern den Adressaten derart spürbaren Schaden zufügen, dass sie zu einer Änderung ihres Verhaltens gezwungen sind. Der Vorteil eines solchen Ansatzes wäre, dass er eine Sanktionspolitik ermöglicht, die humanitäre Aspekte berücksichtigt, aber gleichzeitig große Wirkung zeigt und den Forderungen der transatlantischen Partner Rechnung trägt.

Dies erfordert drei große Schritte. Zunächst müssten sich die EU-Mitgliedstaaten politisch über den Sinn und Nutzen gezielter Sanktionen als außenpolitisches Instrument und über deren Handhabung einigen. Die heutige Sanktionspolitik leidet darunter, dass sie ad hoc bestimmt wird. Stattdessen sollte die

EU die »Grundprinzipien« zu einem ausagestärkeren Übereinkommen ausbauen. Dabei müsste ein Konsens über den Stellenwert, die Wirkung und optimale Einsatzbedingungen von Sanktionen in der EU-Außenpolitik herbeigeführt werden. »Richtlinien für die Implementierung« und einige Grundprinzipien für Sanktionen stehen der EU bereits zur Verfügung. Es fehlt lediglich eine »Sanktionsstrategie«. Zweitens müsste die EU gezielte Vorbereitungen treffen, um die Erfolgchancen ihrer Strategie zu erhöhen: Bevor sie Sanktionen auferlegt, sollte sie sorgfältig untersuchen, welche Schwachpunkte der sanktionierte Staat besitzt. Darauf abgestimmt kann sie anschließend ein Maßnahmenpaket schneiden, das auf eben diese Schwachpunkte abzielt. Schließlich muss die EU, drittens, ihre Maßnahmenpalette ausbauen. Sie sollte dabei wieder auf selektive Wirtschaftssanktionen zurückgreifen, die bereits in der Kosovo-Krise galten: Flugverbote, Teilembargos und Finanzsanktionen. Zu jener Zeit konnten diese Maßnahmen nicht ihre volle Wirkung entfalten, weil sie – zum ersten Mal eingesetzt – noch nicht ausgereift waren und weil gleichzeitig die Nato militärisch intervenierte. Doch die erzielten Ergebnisse waren sehr vielversprechend. Solange sie die vorgeschlagenen drei Schritte nicht unternimmt, wird die EU eine selbstbeschränkte Macht bleiben, deren Sanktionen nur geringe Wirkungskraft entfalten.