

Donges, Juergen Bernhard

**Working Paper — Digitized Version**

## Erfahrungen mit internationalen Handelssanktionen: Eine Geschichte der Mißerfolge

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 90

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Donges, Juergen Bernhard (1982) : Erfahrungen mit internationalen Handelssanktionen: Eine Geschichte der Mißerfolge, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 90, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/47982>

**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.*

# Erfahrungen mit internationalen Handelssanktionen

## Eine Geschichte der Mißerfolge

von Juergen B. Donges

### A U S D E M I N H A L T

- Regierungen verhängen wirtschaftliche Sanktionen gegen andere Länder, um bestimmte außenpolitische Ziele zu erreichen. Der gegnerische Staat soll wirtschaftlich diskriminiert werden, auch wenn dies mit Nachteilen für die eigene Volkswirtschaft und die Wirtschaft dritter, unbeteiligter Staaten erkauft werden muß.
- Ein wirksames Handelsembargo verursacht im gegnerischen Land Wohlfahrtsverluste, die um so größer sind, je preisunelastischer die Importnachfrage dort ist. Entweder entstehen Versorgungsempässe, so daß das Produktionsniveau und der Beschäftigungsgrad sinken; oder es kommt zu einer Handelsumlenkung, durch die sich die Einfuhren verteuern und die Terms of Trade verschlechtern; oder das Land weicht stärker in die Importsubstitution aus, als es mit einem optimalen Einsatz der Produktivkräfte vereinbar ist.
- Der Staat, dessen Regierung wirksame Handelssanktionen verhängt, erleidet ebenfalls Wohlfahrtseinbußen. Handels- und Spezialisierungsgewinne, die sonst der Volkswirtschaft zufließen würden, bleiben aus. Eine Unterauslastung bestehender Produktionskapazitäten ist wahrscheinlich.
- In der Regel lassen sich außenpolitische Ziele mit Hilfe von Handelssanktionen nicht erreichen. Zum Teil unterlaufen die einheimischen Unternehmen das Embargo; zum Teil besteht für Drittländer ein nahezu unwiderstehlicher Anreiz, zum Vorteil der eigenen Exportbranchen die ausfallenden Lieferungen zu tätigen; zum Teil reagiert der Embargo-Gegner auf die Handelssanktionen, indem er die Importsubstitution forciert und für seinen Export neue Märkte sucht.
- Nichts spricht dafür, daß künftig die Erfolgsbedingungen internationaler Handelssanktionen günstiger sein werden. Regierungen sollten auf dieses Instrument daher verzichten. Gesamtwirtschaftliche Fehlentwicklungen in den beteiligten Staaten ließen sich vermeiden; die internationale Arbeitsteilung bliebe von zusätzlichen Verzerrungen verschont; und der Welthandel sowie der internationale Kapitalverkehr und Technologietransfer würden mit weniger Unsicherheiten befrachtet.

## ERFAHRUNGEN MIT INTERNATIONALEN HANDELSSANKTIONEN

- Eine Geschichte der Mißerfolge -\*

1. Im Juni 1982 hat der Präsident der Vereinigten Staaten, Ronald Reagan, das bereits Ende 1981 verhängte Embargo für die Lieferung von Maschinen und Ausrüstungen zum Bau einer sibirischen Erdgasleitung mit westeuropäischer Kooperation verschärft:

Neben amerikanischen Unternehmen sind nunmehr auch deren Tochtergesellschaften und Lizenznehmer in Europa betroffen. Die Maßnahme hat in Westeuropa Bestürzung hervorgerufen und allenthalben Befürchtungen über die Zukunft des Welthandels und des internationalen Technologietransfers laut werden lassen. Sorgen dieser Art sind stets im Zusammenhang mit der Verhängung von wirtschaftlichen Sanktionen (Embargo, Boykott, Blockade) geäußert worden. Daß Regierungen dennoch immer wieder zu diesem außenpolitischen Druckmittel greifen, legt die Vermutung nahe, daß sie die Erfolgsaussichten günstig genug einschätzen, um etwaige gesamtwirtschaftliche Kosten (national und weltweit) vernachlässigen zu können. In diesem Beitrag soll die These begründet werden, daß in Wirklichkeit der durch Sanktionen angestrebte außenpolitische Erfolg sehr ungewiß ist und das Ausmaß der gesamtwirtschaftlichen Fehlentwicklungen beträchtlich sein kann. Die Geschichte liefert hierzu reichhaltiges Anschauungsmaterial.

### I. Wozu Wirtschaftssanktionen?

2. Die Geschichte der wirtschaftlichen Sanktionen als außenpolitisches Druckmittel in den zwischenstaatlichen Beziehungen ist sehr lang: Sie reicht bis in das Altertum zurück; sie erlebte im 19. Jahrhundert ihre erste große Blüte (Napoleons Kontinentalsperre gegen England war nur eines von zahlreichen Embargos) und sie wurde in unserem Jahrhundert laufend um neue Varianten bereichert. So verhängten in beiden Weltkriegen die (jeweiligen) Alliierten Embargo-Maßnahmen gegen Deutschland und seine (jeweiligen) Verbündeten, und sie betrieben diese Politik in

\* Referat, gehalten vor der Studiengruppe für Weltwirtschaftliche Zusammenarbeit der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., am 8. Oktober 1982 in Bonn. Für wertvolle Anregungen danke ich Hans H. Glismann und Rolf J. Langhammer.

der Zwischenkriegszeit auch gegen die Sowjetunion. Der Völkerbund erkannte ausdrücklich das (kollektive) Handels- und Kapitalembargo als Sanktionsmittel gegen kriegsinitiiierende Staaten an und setzte es auch zweimal ein: 1933-1935 gegenüber Bolivien und Paraguay nach Ausbruch des Gran-Chaco-Krieges und 1935/36 gegenüber Italien wegen dessen militärischer Invasion in Äthiopien. In der Nachkriegszeit haben dann zahlreiche westliche Industrienationen ebenso wie nahezu alle östlichen Staatshandelsländer und viele Staaten der Dritten Welt (einmal oder wiederholt) den internationalen Handels-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr mit Embargo- und Gegenembargo-Maßnahmen belegt<sup>1</sup>. Die materiell-rechtlichen Grundlagen liefern die nationalen Gesetze und Verordnungen (in der Bundesrepublik Deutschland das Außenwirtschaftsgesetz von 1961), während die UNO-Satzung es zuläßt, daß bei Friedensbedrohung oder Friedensbruch der Sicherheitsrat oder die Vollversammlung zu Wirtschaftssanktionen aufrufen.

3. Bekanntlich enthält die Reagansche Maßnahme den Versuch, sie auch außerhalb des amerikanischen Hoheitsgebietes und unter Einbeziehung laufender Verträge durchsetzen zu wollen: amerikanische Tochterunternehmen und die Inhaber amerikanischer Lizenzen in Westeuropa (namentlich in Frankreich, Italien, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland sollen an der Erfüllung der gegenüber der Sowjetunion übernommenen Lieferverpflichtungen gehindert werden. Der Eingriff in laufende Verträge im Rahmen eines Embargos hat schon immer für viel Zündstoff gesorgt: Er widerspricht offensichtlich dem Rechtsgrundsatz des "pacta sunt servanda"; aber genauso offensichtlich ist er notwendig, um das Embargo nicht von Anfang an um seine Wirkung zu bringen. So bezogen zum Beispiel das UNO-Embargo gegen Rhodesien, das deutsche Röhrenembargo gegen die Sowjetunion, das amerikanische Getreideembargo gegen die Sowjetunion und das deutsche Embargo gegen den Iran Altverträge ganz oder teilweise ausdrücklich mit ein.

Analoges gilt in bezug auf den exterritorialen Anspruch des Reaganschen Embargos, dessen völkerrechtliche Zulässigkeit noch nicht eindeutig geklärt ist. Neu ist eine solche Ausweitung von internationalen Handels-sanktionen übrigens auch nicht. So rufen seit Jahrzehnten die arabischen

<sup>1</sup> Eine Auswahl von Embargo-Maßnahmen findet sich im Anhang.

Staaten zum Handelsboykott gegenüber Israel auf und warnen Unternehmen aus westlichen Ländern davor, direkte oder indirekte Geschäftsbeziehungen mit israelischen Firmen zu unterhalten, wenn sie nicht auf eine "schwarze Liste" gesetzt und als "Feindfirma", die mit Enteignungen rechnen muß, behandelt werden wollen. Die Regierung der Vereinigten Staaten hat es schon immer inländischen Unternehmen verboten, mit ausländischen Firmen, die gegen amerikanische Embargo-Bestimmungen verstoßen, Handel zu treiben. Und der deutsche Bundesgerichtshof hat Anfang der sechziger Jahre in zwei Entscheidungen amerikanische Embargo-Maßnahmen als auch für deutsche Unternehmen bindend anerkannt, weil dies, so damals der BGH, auch deutschen Interessen diene.

4. Allen Embargo-Maßnahmen ist gemeinsam, daß sie

- auf staatlicher Initiative beruhen und von staatlichen Institutionen durchgesetzt werden;
- der Verfolgung außenpolitischer Ziele (Beeinflussung der Gegenseite zu einem bestimmten Tun oder Unterlassen) dienen sollen;
- bestimmte Länder außenwirtschaftlich (total oder selektiv) diskriminieren und wirtschaftlich entscheidend schädigen wollen;
- unter Umständen mit Nachteilen für die eigene Volkswirtschaft und die Wirtschaft dritter, unbeteiligter Staaten erkaufte werden müssen;
- in der Regel fehlschlagen und unbeabsichtigte politische Nebenwirkungen hervorrufen können.

## II. Zu den potentiellen ökonomischen Wirkungen

5. Das Anfangsglied in der Kette ökonomischer Wirkungen von Embargo-Maßnahmen bildet die außenwirtschaftliche Diskriminierung. Diese äußert sich darin, daß das sanktionierende Land dem gegnerischen Staat bestimmte Waren nicht liefert (Ausfuhr-Embargo) und/oder abkauft (Einfuhr-Embargo), ihm keine Kredite gewährt (Kapital-Embargo) oder ihm die Inanspruchnahme eigener Schiffe und Flugzeuge verweigert (Transportmittel-Embargo). Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung und Meistbegünstigung, der als Eckpfeiler der internationalen Handels- und Währungsordnung gilt, wird somit bewußt mißachtet; allerdings nicht in pro-

tektionistischer Absicht (wie es der Regelfall ist), sondern in politischer (um den Gegner unter Druck zu setzen). Bei den herkömmlichen Protektionsmaßnahmen geht es im allgemeinen darum, in der eigenen Volkswirtschaft positive Produktions-, Beschäftigungs- und Zahlungsbilanzwirkungen zu erzielen. Bei Embargo-Maßnahmen jedoch sollen im gegnerischen Land güterwirtschaftliche und monetäre Entzugseffekte hervorgerufen werden<sup>1</sup>. Gelingt dies, so wird dort das Wohlfahrtsniveau sinken oder weniger steigen als sonst; reagiert das betroffene Land mit einem wirksamen Gegen-Embargo, so kann es den Wohlfahrtsverlust zwar zum Teil wieder rückgängig machen, ihn aber nicht ganz neutralisieren, wie sich aus der Theorie des Optimalzolls herleiten läßt.

Ob die Wohlfahrtseinbuße groß genug ist, um den gegnerischen Staat zu der geforderten politischen Verhaltensänderung zu veranlassen, hängt wesentlich von dessen Entwicklungsstand und Marktmacht (als Nachfrager oder Anbieter) ab sowie von dem Diversifizierungsgrad der Produktionsstruktur, der Ausstattung mit wichtigen natürlichen Ressourcen und dem Wachstumspotential. Das betroffene Land wird (unter sonst gleichbleibenden Bedingungen) um so weniger zum Nachgeben bereit sein, je autarker es (potentiell) ist und je weniger es deshalb befürchten muß, in unüberwindliche Engpaßsituationen zu geraten. Ein geringerer Selbstversorgungsgrad erhöht die Verwundbarkeit nicht unbedingt entscheidend, da für das Import- und Exportgeschäft in der Regel Ausweichmöglichkeiten auf Drittmärkte bestehen (vgl. Ziffern 9-10). Die durch das Embargo verursachten Wohlfahrtsverluste müßten schon erheblich sein, soll das Land wirklich zu politischen Konzessionen gezwungen werden können.

6. Für das Ausmaß einer Wohlfahrtseinbuße, die das gegnerische Land bei einem wirksamen Embargo zu gewärtigen hat, ist maßgebend, wie stark die Preise der betroffenen Güter steigen und die entsprechenden Mengen sinken, und welche Allokationsverzerrungen und Wachstumsstockungen im Rahmen von Anpassungs- und Rückkoppelungsmechanismen in der Volkswirtschaft insgesamt auftreten. Hierzu ist zu sagen:

<sup>1</sup> Für eine ausführliche theoretische Abhandlung vgl. Hasse [1973]. Siehe auch Arad und Hillman [1979].

(a) Die relevanten Variablen lassen sich empirisch kaum messen. Neben methodischen Schwierigkeiten muß man begreifen, daß ein Embargo normalerweise nicht total und kollektiv verhängt wird und daß es selbst dann umgangen und unterlaufen werden kann.

(b) Abstrakt betrachtet, bewirkt ein Ausfuhr-Embargo einen um so größeren Wohlfahrtsverlust, je preisunelastischer (kurzfristig) die Importnachfrage im betroffenen Land ist. In diesem Fall sind bestimmte Einfuhren (Öl, Getreide, technisch hochwertige Ausrüstungen) mehr oder weniger komplementär zur Inlandsproduktion und deshalb "dringlich". Wird die Einfuhr unterbrochen, entstehen beim Embargo-Gegner entscheidende Versorgungsengpässe. Wenn diese von der Regierung hingenommen werden, sinken Produktionsniveau und Beschäftigungsgrad in der Volkswirtschaft unmittelbar, es steigt das gesamtwirtschaftliche Kostenniveau und es entsteht ein Inflationsschub, wenn das Geldvolumen nicht dem verringerten Güterangebot angepaßt wird.

(c) Die entstehenden Angebotslücken können die Regierung aber auch veranlassen, sich auf Drittmärkten mit den embargo-belasteten Gütern einzudecken (unter Inkaufnahme erhöhter Preise, solange dort das Angebot noch nicht nachfragegerecht steigt) oder die Importsubstitution im Inland voranzutreiben (unter Mißachtung tatsächlicher oder potentieller komparativer Kostennachteile). Beides führt zu Allokationsverzerrungen und wirkt deshalb ebenfalls wohlfahrtsmindernd.

(d) Diese Wirkungen treten noch schärfer auf, wenn das Ausfuhr-Embargo wirksam mit einem Einfuhr-Embargo kombiniert wird. Eine derartige Maßnahme ist für den Embargo-Initiator besonders naheliegend, wenn seine Importnachfrage nach Gütern aus dem gegnerischen Land preiselastisch ist. Das gegnerische Land kann dann, selbst bei vorhandenem Exportpotential, nicht Devisen Erlösen, die es zur Finanzierung von Importen (und zwar nicht nur der embargo-belasteten) benötigt und muß infolgedessen das wirtschaftliche Wachstumstempo drosseln und verstärkt in eine ineffiziente Importsubstitution ausweichen. Nur die inflationären Gefahren eines Ausfuhr-Embargos werden möglicherweise der Tendenz nach gebannt, sofern die bisherigen Exportgüter auch auf dem Inlandsmarkt abgesetzt werden können.

7. Da durch ein wirksames Handelsembargo (oder andere Embargo-Formen) der Gütertausch (oder der Kapital- und Leistungsverkehr) zwischen beiden Konfliktpartnern eingeschränkt oder abgebrochen wird, erleidet auch das Land, das die Embargo-Maßnahme verhängt, Wohlfahrtsverluste:

(a) Diese Verluste rühren daher, daß das Land darauf verzichtet, Vorteile der internationalen Arbeitsteilung zu nutzen. Im Falle eines wirksamen Ausfuhr-Embargos erleiden einzelne Unternehmen des Embargo-Landes Absatzeinbußen, die zu einer Unterauslastung bestehender Produktionskapazitäten führen und den Beschäftigungsgrad gefährden. Dabei können Absatzmärkte auch auf Dauer verloren gehen, selbst wenn das Embargo längst wieder aufgehoben worden ist. Im Falle eines wirksamen Einfuhr-Embargos rührt der Wohlfahrtsverlust aus dem Rückgang des Importvolumens her. Das das Embargo verhängende Land gerät in eine ähnliche Situation, wie der gegnerische Staat bei Verhängung eines Ausfuhr-Embargos.

(b) War die Arbeitsteilung vor Verhängung des Embargos optimal (was empirisch nicht festzustellen ist) so treten Wohlfahrtsverluste selbst dann auf, wenn das Embargo-Land mit seinen Exporten auf Drittmärkte ausweicht (Ausfuhr-Embargo) oder von dort die Güter bezieht, die es früher aus dem gegnerischen Staat importiert hat (Einfuhr-Embargo). Handels- und Spezialisierungsgewinne, die sonst der Volkswirtschaft zufließen würden, bleiben aus.

(c) Im Falle eines Ausfuhr-Embargos könnten die einheimischen Verbraucher Nutzen daraus ziehen, daß das Inlandsangebot steigt und der Preis der betreffenden Güter dann relativ oder absolut sinkt. Doch dieser Vorteil für den Verbraucher ist kein Vorteil für die Gesamtwirtschaft, da die Verluste der Produzenten größer sind. Außerdem dürfte es sich auch für die Verbraucher nur um einen kurzfristigen Vorteil handeln, der wegfällt, sobald die Produzenten sich den veränderten Absatzbedingungen angepaßt haben.

8. Diese eigenen gesamtwirtschaftlichen Kosten eines Embargos werden den Verantwortlichen innenpolitisch kaum Schwierigkeiten bereiten, solange sie über verhältnismäßig viele Branchen und Regionen anfallen und dadurch so etwas wie eine "gerechte" Lastenverteilung entsteht. Doch können die ökonomischen Rückwirkungen auch sektoral und regional konzentriert auftreten, so daß einzelne Unternehmen und Arbeitsplätze besonders stark gefährdet sind und die Regierungen (demokratischer Staaten) mit dem offenen Widerstand der Betroffenen rechnen müssen. Die jüngsten Beispiele hierfür bilden das amerikanische Getreideembargo der Jahre 1980/81 gegen die Sowjetunion und die derzeitige Liefersperre von Ausrüstungsgütern für die sibirische Erdgasleitung. Präsident Carter glaubte, das Getreideembargo innenpolitisch dadurch durchsetzen zu können, daß er den Farmern versprach, die gestoppte Ausfuhrmenge (17 Mio. Tonnen Getreide und 1,3 Mio. Tonnen Sojabohnen) vom Staat aufkaufen zu lassen (natürlich auf Kosten des Steuerzahlers). Diese Art von Kompensationspolitik vermochte die Landwirtschaftslobby jedoch nicht zu überzeugen, da sie mittelfristig Erlöseinbußen befürchtete. Reagan machte das Getreideembargo dann auch zu einem attraktiven Wahlkampfthema und hob es, einmal im Amt, im Frühjahr 1981 auf. Im aktuellen Fall des Erdgas-Röhren-Embargos sorgen die Proteste in den in Europa ansässigen Unternehmen (Dresser France, AEG-Kanis, Nuovo Rignone, John Brown Engineering u.a.) dafür, daß die europäischen Regierungen die Gültigkeit des Embargos für ihr Hoheitsgebiet ablehnen, daß sie auch nicht vor einer Zwangsverpflichtung der betroffenen Betriebe zur Vertragserfüllung zurückschrecken (wie von Präsident Mitterand nach Maßgabe des französischen Wettbewerbsrechts angeordnet)<sup>1</sup> und daß sie damit dem Embargo viel von seiner erwarteten Wirkung nehmen.

---

<sup>1</sup> Inzwischen haben sich auf die britische und die italienische Regierung über das amerikanische Embargo hinweggesetzt, und AEG-Kanis erfüllt nun ebenfalls seine Lieferverpflichtungen.

### III. Wie Sanktionen unterlaufen werden

9. Diese beiden Beispiele lassen sich zu der These verallgemeinern, daß aller Erfahrung nach die außenpolitische Wirkung von Embargo-Maßnahmen sehr begrenzt ist (jedenfalls in Friedenszeiten). Zum Teil liegen die Gründe in den das Embargo verhängenden Ländern selbst, zum Teil ergeben sie sich aus Reaktionen des Embargo-Gegners<sup>1</sup>. Bei einzelstaatlichen Embargos haben verschiedene Faktoren den Erfolg entscheidend verhindert:

(a) Erstens ist der Entscheidungs- und der Durchführungs-Lag bei den verantwortlichen Instanzen in der Regel zu lang. Der Embargo-Gegner gewinnt daher Zeit, sich so gut wie möglich auf die veränderten wirtschaftlichen Bedingungen einzurichten.

(b) Zweitens hat das sanktionierende Land auf den einzelnen Güter-, Kapital- und Dienstleistungsmärkten normalerweise keine Monopolstellung als Anbieter oder Nachfrager. Der Embargo-Gegner verfügt infolgedessen über außen- und binnenwirtschaftliche Substitutionsmöglichkeiten.

(c) Drittens sind die administrativen Kontrollmöglichkeiten unter markt-wirtschaftlichen Bedingungen unzulänglich, so daß die einheimischen Unternehmen die bestehenden Kontrollen unterlaufen können. Ähnliche Umgehungsstrategien wie bei der Importprotektion und bei Devisenbewirtschaftungsmaßnahmen gibt es auch hier: Verlängerung der Handelswege über neutrale Staaten, Produktionsverlagerung ins Ausland oder Gründung von Scheinfirmen in benachbarten Staaten.

(d) Viertens: für Drittländer besteht ein nahezu unwiderstehlicher Anreiz, in die Bresche der ausfallenden Lieferungen zu springen, und zwar auch dann, wenn diese Länder politisch dem das Embargo verhängenden Land näher stehen als dem Embargo-Gegner. Man erinnere sich nur, wie in den sechziger Jahren Großbritannien, Schweden und Japan das auf einem NATO-Ratsbeschluß beruhende deutsche Röhren-Embargo gegen die

<sup>1</sup> Interessante Fallstudien, die außer ökonomischen auch politische und juristische Gesichtspunkte berücksichtigen, bieten Adler-Karlsson [1968], Spandau [1977] und Losmann [1979].

Sowjetunion, wie 1979/80 die DDR und die Tschechoslowakei das amerikanisch-westeuropäische Embargo gegen den Iran oder wie 1980/81 Argentinien und Kanada das amerikanische Getreideembargo gegen die Sowjetunion zum Vorteil der eigenen Exportbranchen genutzt haben<sup>1</sup>.

(e) Fünftens nimmt der Embargo-Gegner die Sanktionen häufig zum Anlaß, seine Außenhandelsabhängigkeit durch Importsubstitution und Umstrukturierung der Exportsproduktion zu vermindern.

(f) Sechstens: In Ländern mit autoritären Herrschaftsstrukturen und staatlicher Zentralverwaltungswirtschaft kann die Regierung einem Embargo lange Zeit trotzen, indem sie die Bevölkerung dem Zwangssparen aussetzt (Ostblockstaaten, Kuba).

10. Bei einem kollektiven Embargo könnte man vermuten, daß der Wirkungsgrad höher ist, da die Beteiligung von mehr Ländern einen Umgehungshandel erschweren und die gegnerische Seite empfindlicher treffen müßte. Doch auch kollektive Embargos zeigen wenig Wirkung, und die Ursachen sind wiederum vielfältig:

(a) Erstens: Zahlreiche Länder, die für die außenwirtschaftlichen Beziehungen des Embargo-Gegners von Bedeutung sind, lassen sich zu einer Zusammenarbeit gar nicht erst bewegen und verhalten sich wirtschaftlich auch nicht neutral (Österreich und die Schweiz bilden Ausnahmen). Die Situation ist ähnlich wie bei einem Kartell, das die Außen-seiterkonkurrenz fürchten muß.

(b) Zweitens: Die beteiligten Staaten pflegen das Kontrollsystem recht unterschiedlich zu handhaben, so daß tüchtige Unternehmen immer noch Schlupflöcher finden.

<sup>1</sup> Ähnliches gilt, wenn ein Land wie die Bundesrepublik Deutschland von sich aus ein Embargo für die Lieferung von Waffen in Spannungsgebiete verhängt oder wenn der Export bestimmter Erzeugnisse mit dem Ziel beschränkt wird, im Inland die Versorgung sicherzustellen oder Inflationstendenzen entgegenzuwirken (wie es zahlreiche Staaten wiederholt für bestimmte Agrarprodukte und für Abfälle und Schrott getan haben).

(c) Drittens: Die Bereitschaft einzelner Staaten, ein kollektives Embargo zu befolgen, ist besonders gering, wenn hierzu von internationalen Organisationen ohne Vollstreckungsgewalt aufgerufen wird, wie die zahlreichen UNO-Empfehlungen für ein Embargo gegen Südafrika belegen.

(d) Viertens: Häufig mangelt es an einer für alle Beteiligten übergeordneten politischen Zielsetzung, so daß unterschiedliche wirtschaftliche Interessenlagen zum Bruch der Vereinbarung verleiten. So ist das vom UN-Sicherheitsrat mit bindender Wirkung verfügte Embargo gegen Rhodesien nicht nur daran gescheitert, daß Südafrika sowie Portugal als Kolonialmacht in Angola und Mozambique von Anfang an die Maßnahme ausdrücklich abgelehnt haben; hinzu kam, daß verschiedene Staaten die Handelsbeziehungen mit der abtrünnigen britischen Kolonie nicht abreißen lassen wollten, darunter u.a. die USA, Australien, Japan, die Bundesrepublik Deutschland sowie die Nachbarstaaten Malawi und Sambia und der Embargo-Initiator Großbritannien selbst.

(e) Fünftens: Bei Sanktionen in bezug auf "strategische" Güter gibt es keine eindeutigen Kriterien für die Zusammenstellung und laufende Anpassung der Embargo-Güterlisten. Die beteiligten Regierungen verfügen somit über einen nicht unerheblichen Ermessensspielraum, wenn sie bestimmte Güter als strategisch bedeutsam einstufen und andere nicht. Beispielsweise haben im Rahmen des jahrzehntelangen strategischen Westembargos gegenüber den Ostblockstaaten die westeuropäischen Länder stets latenten oder offenen Widerstand gegen die von den USA gewünschten sehr ausführlichen "COCOM-Listen" geleistet.

(f) Sechstens: Der Gegner kann den Zusammenhalt einer Embargo-Allianz aufweichen. Eine Möglichkeit besteht darin, daß er gezielt einzelnen der beteiligten Staaten ein Gegen-Embargo, unter Umständen gekoppelt mit außenpolitischen Repressalien, androht oder aufbürdet. Eine andere Möglichkeit ist, mit neuen Großaufträgen für den Fall zu locken, daß die Embargo-Bestimmungen großzügig gehandhabt werden (vor allem die Sowjetunion verhält sich hierbei recht geschickt).

#### IV. Fazit

11. Daß wirtschaftliche Sanktionsmaßnahmen in Friedenszeiten unwirksam gewesen sind, wird eindrucksvoll dadurch veranschaulicht, daß die verfolgten außenpolitischen Ziele mit schöner Regelmäßigkeit klar verfehlt wurden, gleichgültig ob es sich um einzelstaatliche oder kollektive, um selektive oder totale Embargos handelte. Hier einige Beispiele: Weder wurde Franco in Spanien durch ein Embargo gestürzt noch Ian Smith in Rhodesien oder Fidel Castro in Kuba. Jugoslawien konnte mit Hilfe von Wirtschaftssanktionen nicht in das sowjetische Herrschaftssystem gezwungen werden. Die Republik Südafrika hält nach wie vor an der Politik der internen Rassendiskriminierung fest und zeigt sich in der Namibia-Frage unnachgiebig. Die portugiesische Kolonialpolitik in Afrika geriet zu keinem Zeitpunkt durch Embargo-Aufrufe der Vereinten Nationen in Bedrängnis. Die Sowjetunion konnte durch Sanktionen der USA und der Europäischen Gemeinschaft weder dazu gedrängt werden, in Polen für eine "Normalisierung" der Verhältnisse zu sorgen, noch dazu, ihre Truppen aus Afghanistan abzuziehen. Das Ost-Embargo in seinen verschiedenen Varianten hat die konventionelle und nukleare Aufrüstung der Sowjetunion ebenso wenig verhindern können, wie den Vormarsch dieses Landes in der Raumfahrt. Die Auswanderung sowjetischer Bürger ist noch schwieriger geworden, seitdem die USA über handelspolitische Maßnahmen Erleichterungen erzwingen wollen. Die "schwarzen Listen" der Mitgliedsstaaten der Arabischen Liga behindern westliche Unternehmen nicht ernsthaft, mit israelischen und arabischen Partnern Geschäfte zu treiben.

12. Insgesamt gesehen scheint das Embargo bestenfalls rhetorischen Wert zu haben, in erster Linie den Bedarf von Regierungen an politischen Drohgebärden zu befriedigen und gelegentlich eine willkommene Ablenkung der Öffentlichkeit von hausgemachten wirtschaftspolitischen Fehlentwicklungen zu ermöglichen<sup>1</sup>. Gleichzeitig kann es von der bekämpften Regierung innenpolitisch ausgeschlachtet werden, wozu sich Appelle an die patriotischen Gefühle der eigenen Bevölkerung, um die "schwierige

<sup>1</sup> Einige Autoren schätzen den Symbolwert von Wirtschaftssanktionen im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse hoch ein und warnen vor einer Überbetonung ihrer Ineffizienz! Vgl. Engels [1981] und die darin aufgeführte Literatur.

Lage" gemeinsam durch Sonderanstrengungen zu "meistern", vorzüglich eignen. Der sich hieraus ergebende Widerstandswille des betroffenen Staates wird von dem Embargo-Initiator ebenso regelmäßig unterschätzt wie die eigene Bereitschaft zur Inkaufnahme wirtschaftlicher Nachteile überschätzt wird.

13. Die außenpolitische Unwirksamkeit von Embargos darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß die ökonomischen Fehlentwicklungen, die in Gang gesetzt werden können, bedenklich sind: Spezialisierungsvorteile in der internationalen Arbeitsteilung werden nicht genutzt, es kommt zu mehr Importsubstitution in der Produktion und bei technischen Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten als mit einem optimalen Einsatz der Produktivkräfte vereinbar ist, und ganz allgemein wird der weltwirtschaftliche Güter- und Leistungsaustausch mit zusätzlichen Unsicherheiten befrachtet. Dies ist ein hoher Preis für den Einsatz eines Sanktionsmittels, das im Grunde nicht "greift" oder es in einer Weise tut, mit der der Embargo-Gegner leben kann (Verteuerung von Einfuhrgütern aus Drittländern, strukturelle Ungleichgewichte, gewisse Verzögerungen im Entwicklungstempo)<sup>1</sup>.

14. Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß das Embargo eine stumpfe außenpolitische Waffe ist. Je nach weltpolitischer Großwetterlage können Embargo-Maßnahmen neue Spannungen mit der gegnerischen Seite heraufbeschwören und erhebliche Verstimmungen zwischen befreundeten Nationen oder gar Bündnispartnern erzeugen, wie jüngst am EG-Embargo gegen Argentinien und zur Zeit am amerikanischen Erdgas-Röhren-Embargo deutlich geworden ist. Nichts spricht dafür, daß künftig die Erfolgsbedingungen internationaler Wirtschaftssanktionen günstiger sein werden.

<sup>1</sup> Wenn in einem Land die Anpassungsfähigkeit und -bereitschaft bei Arbeitnehmern und Unternehmen groß sind, können Embargo-Maßnahmen, wie unvollkommen sie in der Praxis auch sein mögen, sogar einen Entwicklungsschub auslösen, wie die Erfahrungen Rhodesiens zeigen. Dieses Land erzielte im Zeitraum 1965-1975 ein Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts von jahresdurchschnittlich gut 6 vH (2,5 vH je Einwohner) und rückte zum zweithöchstentwickelten und -industrialisierten Staat in Afrika (hinter der Republik Südafrika) auf. Erst der heftige Guerrilla-Krieg in den späten siebziger Jahren, nicht das Embargo, setzte dieser Entwicklung ein Ende (ab 1976 sank das reale Bruttoinlandsprodukt absolut). Quelle: World Bank.

Unter diesen Umständen wären Regierungen gut beraten, wenn sie außenpolitische Ziele auf diplomatischem Wege verfolgen würden<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> In diese Richtung zielt auch, mit gewissen Einschränkungen, ein Entschließungsantrag des Ausschusses für Außenwirtschaftsbeziehungen des Europäischen Parlaments vom 31. März 1982 [Europäisches Parlament, 1982].

Übersicht über Wirtschaftssanktionen (seit 1945)<sup>a</sup>

Initiator(en)	Sanktionsgegner	Außenpolitische Begründung	Anwendungsbereich	Zeitraum
USA, Frankreich, Großbritannien	Spanien	Gefährdung des Friedens in Europa durch Fortbestehen der Franco-Diktatur	Ein- und Ausfuhr, Kapitalverkehr	1946-48
UNO (Resolutionen der Vollversammlung, nicht-bindend)	Spanien	Friedensbedrohung durch das Franco-Regime	Ein- und Ausfuhr	1946-50
UdSSR, später die übrigen RGW-Staaten	Jugoslawien	Titos Widerstand gegen die sowjetischen Hegemonialansprüche	Ein- und Ausfuhr, Kapitalverkehr	1948-55
UNO (Resolutionen der Vollversammlung, nicht-bindend)	Albanien, Bulgarien	Unterstützung der Aufständischen im griechischen Bürgerkrieg	Ein- und Ausfuhr, Kapitalverkehr	1949
NATO-Staaten (außer Island), Frankreich, Japan	Staaten des Warschauer Pakts	Behinderung der Rüstungsanstrengungen der UdSSR und deren Verbündete	Lieferung technologieintensiver, strategisch wichtiger Erzeugnisse ("COCOM-Listen")	1949-?
UNO (Resolutionen der Vollversammlung, nicht-bindend)	Nordkorea, VR China	Auslösung des Korea-Krieges durch Nordkorea mit chinesischer Unterstützung	Ein- und Ausfuhr, Kapitalverkehr	1950-51
USA	VR China	Behinderung chinesischer Rüstungsanstrengungen	Lieferung strategisch wichtiger Erzeugnisse	1950-72
Großbritannien, sieben multinationale Mineralölgesellschaften	Iran	Verstaatlichung der Mineralölindustrie unter Mossadegh	Verschiffung von iranischem Erdöl	1951-54
Staaten der Arabischen Liga	Israel	Antizionismus und Palästina-Konflikt	Handel dritter Länder mit Israel ("schwarze Listen")	1951-?
UdSSR	Israel	Suez-Krise	Lieferung von Erdöl und Erdölprodukten	1956
OAS-Länder	Dominikanische Republik	Einnischung Trujillos in die inneren Angelegenheiten Venezuelas	Lieferung von Waffen, Rohöl, Mineralölprodukten, Nutzfahrzeugen u. Ersatzteilen	1960-61
UNO (Resolutionen der Vollversammlung, nicht-bindend)	Portugal	Kolonialpolitik in Afrika	Ein- und Ausfuhr	1961-73
RGW-Staaten	Albanien	Bündnis mit der VR China	Sämtliche Wirtschaftsbeziehungen	1961-?
USA	Kuba	Entschädigungslose Enteignung amerikanischen Eigentums unter Fidel Castro	Ein- und Ausfuhr, Kapitalverkehr	1961-?
NATO-Rat (Beschluss befolgt von der Bundesrepublik Deutschland)	UdSSR	Behinderung sowjetischer Rüstungsanstrengungen	Lieferung von Stahlröhren	1962-66
OAS (Resolution der Konsultativversammlung der Außenminister, nicht-bindend)	Kuba	Bedrohung des Friedens in der westlichen Hemisphäre durch das Castro-Regime	Gesamter Außenhandel, ausgenommen die Lieferung von Nahrungsmitteln, Medikamenten und medizinischem Gerät	1962-?

Fortsetzung/...

(Fortsetzung)

Initiator(en)	Sanktionsgegner	Außenpolitische Begründung	Anwendungsbereich	Zeitraum
UNO (Resolutionen des Sicherheitsrates, nicht-bindend)	Südafrika	Apartheid-Politik	Waffenlieferungen	1964-?
Großbritannien, UNO (Resolutionen des Sicherheitsrates, bindend)	(Süd-)Rhodesien	Einseitige Unabhängigkeitserklärung der Regierung Smith gegenüber Großbritannien	Lieferung von Erdöl, Kraftfahrzeugen, Flugzeugen, Waffen; Bezug von wichtigen rhodesischen Rohstoffen und Agrargütern, später Außenhandel und Kapitalverkehr insgesamt sowie Transportdienstleistungen	1966-80
Arabische OPEC-Staaten	USA, Großbritannien, Bundesrepublik Deutschland	Parteinahme für Israel im Sechs-Tage-Krieg gegen Ägypten, Jordanien und Syrien	Erdöllieferungen	1967
Frankreich	Israel	Druck auf Israel zum Rückzug aus den im Sechs-Tage-Krieg besetzten arabischen Gebieten	Lieferung bereits bezahlter Waffen	1967-69
UNO (Resolutionen der Vollversammlung, nicht-bindend)	Südafrika	Apartheid-Politik und Namibia-Frage	Ein- und Ausfuhren, Kapitalverkehr, technische Zusammenarbeit	1971-?
Arabische OPEC-Staaten	USA, Holland, Südafrika	Diplomatische und militärische Unterstützung Israels im Yom-Kippur-Krieg	Erdöllieferungen	1973-74
USA	UdSSR	Auswanderungsbeschränkungen für sowjetische Bürger (Juden, Dissidenten)	Verweigerung der Meistbegünstigung im Handel	1974-?
USA	Iran	Geiselnahme in der amerikanischen Botschaft in Teheran durch islamische Revolutionäre unter Duldung der Khomeini-Regierung	Ein- und Ausfuhren, Beschlagnahme iranischer Guthaben auf amerikanischen Banken	1979-81
EG-Staaten	Iran	Solidarität mit den USA in der Geisel-Affaire	Warenlieferungen, ausgenommen Nahrungsmittel und Medikamente	1980-81
USA	UdSSR	Invasion sowjetischer Truppen in Afghanistan	Getreidelieferungen	1980-81
USA	UdSSR	Kriegsrecht in Polen; Behinderung der sowjetischen Rüstungsanstrengungen; Gefahr einer übermäßigen Energieabhängigkeit Westeuropas von der UdSSR	Lieferungen von Maschinen und technischen Ausrüstungen zum Bau einer sibirischen Erdgasleitung im Rahmen des westeuropäischen-sowjetischen Erdgas-Röhren-Geschäfts	1981-?
EG-Staaten	UdSSR	Sowjetische Stützung der Jaruzelsky-Militärdiktatur in Polen, Verletzung der KSZE-Schlussakte von Helsinki	Lieferung ausgewählter Waren und selektive Einfuhrbeschränkungen	1982
EG-Staaten, außer Irland und Italien	Argentinien	Unterstützung Großbritanniens bei dessen Rückeroberung der von Argentinien militärisch besetzten Falkland-Inseln	Lieferung von Waffen; Einfuhr argentinischer Produkte. Blockierung argentinischer Vermögenswerte bei britischen Banken	1982
Argentinien	EG-Staaten, außer Irland und Italien	Gegen-Embargo	Einfuhren; Landeverbot für die nationalen Fluggesellschaften; Blockierung britischer Vermögenswerte in Argentinien und der Kreditrückzahlung an britische Banken	1982

<sup>a</sup>Ohne die Embargo-Politik innerhalb der Dritten Welt.

Quelle: Zusammengestellt aus Hasse [1973, S. 152 ff.]; Muir [1974]; Lindenmeyer [1975, S. 242 ff.]; IfW.

## Literaturverzeichnis

- A d l e r - K a r l s s o n, Gunnar, Western Economic Warfare 1947-67 - A Case Study in Foreign Economic Policy. Stockholm 1968.
- A r a d, Ruth W., Arye L. H i l l m a n, "Embargo Threat, Learning and Departure from Comparative Advantage". Journal of International Economics, Vol. 9, 1979, S. 265-275.
- E n g e l s, Benno, Die Zukunft des Embargos in den internationalen Beziehungen. Hamburg 1981.
- E u r o p ä i s c h e s P a r l a m e n t, Bericht über die Bedeutung und die Auswirkungen von Wirtschaftssanktionen, insbesondere des Handelsembargos und des Boykotts auf die Außenbeziehungen der EWG (Seeler-Bericht), EP Sitzungsdokument Nr. 1-83/82 vom 8. April 1982.
- H a s s e, Rolf, Theorie und Politik des Embargos. 3. Teil. Köln 1973.
- I n s t i t u t f ü r W e l t w i r t s c h a f t (IfW), Archivmaterial, Kiel, versch. Jahre.
- L i n d e n m e y e r, Bernd, Schiffsembargo und Handelsembargo - Völkerrechtliche Praxis und Zulässigkeit. Baden-Baden 1975.
- L o s m a n, Donald L., International Economic Sanctions - The Cases of Cuba, Israel and Rhodesia. Albuquerque 1979.
- M u i r, J. Dapray, "The Boycott in International Law". The Journal of International Law and Economics, Vol. 9, 1974, S. 187-204.
- S p a n d a u, Arnt, Wirtschaftsboykott gegen Südafrika. Kapstadt 1977.
- W o r l d B a n k, World Tables 1980 und World Atlas 1981.