



REPORT

Wie wirkungsvoll sind Sanktionen? Das Beispiel Südafrika

**Carsten Hefeker
Karl Wolfgang Menck**

HWWA-Report

220

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)
Hamburg Institute of International Economics

2002

ISSN 0179-2253

The HWWA is a member of:

- Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL)
- Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (ARGE)
- Association d'Instituts Européens de Conjoncture Economique (AIECE)

Wie wirkungsvoll sind Sanktionen? Das Beispiel Südafrika

**Carsten Hefeker
Karl Wolfgang Menck**

Dieser Report ist im Rahmen des Schwerpunktes „Handel und Entwicklung“ entstanden.

HWWA REPORT

Editorial Board:

Prof. Dr. Thomas Straubhaar
Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer
PD Dr. Carsten Hefeker
Dr. Konrad Lammers
Dr. Eckhardt Wohlers

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)
Hamburg Institute of International Economics
Öffentlichkeitsarbeit
Neuer Jungfernstieg 21 • 20347 Hamburg
Telefon: 040/428 34 355
Telefax: 040/428 34 451
e-mail: hwwa@hwwa.de
Internet: <http://www.hwwa.de/>

Carsten Hefeker
HWWA
Telefon: 040/428 34 346
e-mail: carsten.hefeker@hwwa.de

Karl Wolfgang Menck
HWWA
Telefon: 040/428 34 310
e-mail: menck@hwwa.de

INHALT

| | |
|---|-----------|
| VORWORT | 1 |
| ZUSAMMENFASSUNG | 3 |
| 1 EINLEITUNG | 5 |
| 1.1 Arten von Sanktionen | 7 |
| 1.2. Gründe von Sanktionen | 8 |
| 2 DIE WIRTSCHAFTLICHEN FOLGEN VON SANKTIONEN | 12 |
| 3 DIE SOZIALEN FOLGEN VON SANKTIONEN | 17 |
| 4 DIE WELTWIRTSCHAFTLICHEN FOLGEN VON SANKTIONEN | 20 |
| 5 DIE GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN UND DIE STRUKTURELLEN FOLGEN VON SANKTIONEN GEGEN EINZELNE SEKTOREN: DAS BEISPIEL VON BANKEN UND VERSICHERUNGEN | 22 |
| 6 SÜDAFRIKA: EINE FALLSTUDIE ZU DEN WIRKUNGEN VON SANKTIONEN | 27 |
| 6.1 Art und Umfang der Sanktionen gegen Südafrika | 27 |
| 6.2 Wirkung der Sanktionen | 34 |
| 7 WIRTSCHAFTSPOLITISCHE SCHLUSSFOLGERUNGEN | 44 |
| ANHANG | 47 |
| LITERATUR | 48 |

VORWORT

Mitte des Jahres haben amerikanische Anwälte angekündigt, dass sie gegen deutsche und internationale Unternehmen Klage erheben werden, da sie durch ihre wirtschaftlichen Beziehungen zum Apartheitsregime dieses unterstützt und damit die dort begangenen Ungerechtigkeiten erst möglich gemacht hätten und somit dafür mitverantwortlich seien. Dabei stehen besonders Banken im Blickfeld der Anwälte; gegen Schweizer Großbanken sind die Klagen bereits eingereicht.

Vielfach wird Unternehmen zudem vorgeworfen, dass sie sich nicht an den Sanktionen gegen Südafrika beteiligt hätten und damit die Lebensdauer des Regimes verlängert hätten. Damit steht im Kern der Auseinandersetzung zur Debatte, ob und wie insbesondere Geschäftsbanken die Sanktionen umgesetzt haben.

Der vorliegende HWWA-Report nimmt die gegenwärtige Diskussion zum Anlass, die Zielsetzung und Wirksamkeit von Sanktionen zu überprüfen. Exemplarisch wird dies am Beispiel Südafrika diskutiert. Gerade hier zeigt sich die nur begrenzte Wirkung offizieller Sanktionen bei der Durchsetzung politischer Ziele und die weit stärkere Wirksamkeit privatwirtschaftlicher Entscheidungen. Über den aktuellen Anlass hinaus sollen unsere Ergebnisse einen Beitrag zu der Diskussion über Sanktionen leisten, die im Zuge aktueller weltpolitischer Ereignisse und vor dem Hintergrund der Überlegungen zur „good governance“ geführt wird.

Wir danken Harald Großmann, Konrad Lammers und Eckhardt Wohlers für wertvolle Anmerkungen, Marie Waller für Forschungsassistenz sowie Britta Jens und Heidi Steinecke für die Betreuung des Manuskripts.

Hamburg, im September 2002

Carsten Hefeker

Karl Wolfgang Menck

ZUSAMMENFASSUNG

Seit den siebziger Jahren werden Sanktionen von Nichtregierungsorganisationen und kirchlichen Gruppen gefordert, um Menschenrechte und Demokratie in einzelnen Staaten durchzusetzen. Es wird erwartet, dass Sanktionen – je nach Sachstand in dem betroffenen Land – Regierungen, politische Parteien, Unternehmen und nicht-staatliche Organisationen veranlassen können, die bisher verfolgte Politik zu ändern.

Dies wird deutlich am Beispiel Südafrika. Die Politik gegen Südafrika muss dabei jedoch vor dem Hintergrund äußerst widersprüchlicher Ziele in den sanktionierenden Ländern gesehen werden. Die Politik stand unter starkem Druck jener Kreise, die Sanktionen als eine Möglichkeit ansahen, die eigenen Märkte gegen südafrikanische Konkurrenz abzuschotten. Investoren und Unternehmen, die am Handel mit Südafrika Interessen hatten, konnten sich dem vielfach nicht widersetzen. Die Befürworter von Sanktionen wurden unterstützt durch eine breite Welle politischen Widerstands gegen die Apartheid.

Die Sanktionen gegen Südafrika waren in erkennbarem Maße von den unterschiedlichen Eigeninteressen der sanktionierenden Länder bestimmt. Die Maßnahmen hatten zum Teil empfehlenden Charakter und waren leicht zu umgehen. Als besonders wichtig wurden die Finanzsanktionen angesehen vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Regierung Südafrikas und Unternehmen in vergleichsweise großem Umfang Finanzkredite aufgenommen hatten.

Die wirtschaftlichen Wirkungen der Sanktionen gegen Südafrika waren weitaus geringer als ihre Befürworter annahmen. Die Nachteile blieben aber auch hinter den Befürchtungen der Gegner der Sanktionen zurück. Zudem hatten private Entscheidungen bedeutsamere Auswirkungen als die offizielle Politik. Insgesamt haben die Sanktionen eine in Südafrika weit verbreitete wirtschaftspolitische Tradition verfestigt, sich selektiv in die Weltwirtschaft zu integrieren. Ihre sozialen Folgen sind nicht von den Verteilungswirkungen zu trennen, die mit der Apartheid bewusst angestrebt worden waren.

Grundsätzlich beeinträchtigen Sanktionen den Wohlstand und verschärfen Verteilungskonflikte, in denen soziale Spannungen besonders deutlich hervortreten und die Gesellschaft spalten. Sanktionen stehen dem Freihandel im Wege. Sie treffen wirtschaftlich wenig fortgeschrittene Länder mit geringem Diversifikationsgrad und mit geringen Devisenvorräten besonders hart. Zudem lösen sie hohe wirtschaftliche Anpassungskosten in Staaten aus, die durch eine geringe Flexibilität der Unternehmen

und durch eine Wirtschaftspolitik geprägt sind, und in denen Eingriffe in den Marktmechanismus üblich sind.

Regierungen in den betroffenen Staaten schränken dann häufig die Ausgaben für das Gesundheits- und Bildungswesen ein und vermindern damit die Qualität und den Umfang der in diesem Bereich erbrachten Leistungen. Soziale Konflikte werden dadurch verschärft, dass die rechtmäßig oder illegal erfolgten Einfuhren häufig bevorzugt den Parteigängern der Regierung zugeteilt werden, während oppositionelle Gruppen und Personen mit geringer Teilhabe an politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen nicht versorgt werden.

Sanktionen gegen in die Weltwirtschaft integrierte Länder schaden nicht nur diesen. Dritte Staaten können Opfer, Beteiligte und Gewinner sein. Sie zerstören Ansätze zu einer regionalen Kooperation zwischen Volkswirtschaften, aber sie haben auch Gewinner. Dies sind die Staaten, die sich an den Sanktionen nicht beteiligen und die sich als alternative Märkte für die von den Sanktionen betroffenen Güter und Länder qualifizieren.

Es ist unzutreffend, an Stelle der Handelssanktionen Finanzsanktionen als sozial verträglich herauszustellen. Ebenso wie herkömmliche Sanktionen auf Güterströme können sie umgangen werden, und eine höhere Zielgenauigkeit als bei anderen Sanktionen ist auch nicht gewährleistet. Vielmehr besteht die Gefahr, dass durch die besondere Rolle von Geld- und Finanzmärkten Sanktionen in diesem Bereich vielfältige und nicht übersehbare Folgen für das gesamte Wirtschaftsgeschehen haben. Finanzsanktionen können demnach nur Sinn machen, wenn man eine Totalblockade des sanktionierten Landes erreichen will.

Wenn Übereinstimmung besteht, dass Sanktionen nicht besonders erfolgreich sind, ist es zwingend, über alternative Methoden nachzudenken. Wirtschaftspolitische Maßnahmen können Voraussetzungen dafür schaffen, dass Ziele wie Menschenrechte und Demokratie, Wohlstand und Wachstum erreicht werden. Die Vorteile dieser Instrumente können beträchtlich sein. Anstelle von Eingriffen in den freien Handel, die keinesfalls in jedem Fall die erhofften Wirkungen erzielen, können diese wahrscheinlich eher durch eine explizit konditionelle Zusammenarbeit verwirklicht werden.

1 Einleitung

Wirtschaftliche Sanktionen gegen Staaten gehören seit jeher zum Instrumentarium der Außenpolitik. Dabei gewinnen im Zuge der weltweiten Integration von Finanzmärkten und der zunehmenden Ausbreitung von Kooperationen zwischen Banken neben den bekannten Formen der Sanktionen für die Lieferung von Waren und Dienstleistungen Regelungen an Bedeutung, welche die Einbindung der sanktionierten Staaten in die internationalen Kapitalmärkte unterbinden sollen. Hiervon sind vor allem Banken, aber auch Versicherungen betroffen. Konkret gehören zu diesen Sanktionen Maßnahmen zur Regulierung von Krediten und bisweilen gar der Versuch, den Kapitalverkehr mit von Sanktionen belegten Ländern ganz zu unterbinden (siehe Tabelle 1) (Gabriel 1992b, S. 13f.).

**Tabelle 1:
Arten von Finanzsanktionen**

| Einschränkungen oder Verbote für den Transfer öffentlicher Ressourcen | Einschränkungen oder Verbote für den Transfer privater Ressourcen |
|--|--|
| <p>Bilaterale Beziehungen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entwicklungszusammenarbeit - Wirtschaftliche Zusammenarbeit - Militärhilfe - Staatliche Garantien für Auslandsinvestitionen - Garantien und Kredite für Ausfuhren - Andere staatliche Kredite <p>Multilaterale Beziehungen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zahlungen aus Stabilisierungs- oder Strukturanpassungsfonds - Projektmittel | <p>Kredite</p> <ul style="list-style-type: none"> - Neue Kredite - Bedingungen für die Verzinsung und Tilgung <p>Investitionen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Portfolioinvestitionen - Direktinvestitionen - Transfer von Gewinnen - Regelungen für den Erwerb von Anteilen an Unternehmen im Ausland <p>Einseitige Transfers</p> <ul style="list-style-type: none"> - Remissen von Gastarbeitern - Schenkungen <p>Wertpapiere</p> <ul style="list-style-type: none"> - Staatsanleihen - Andere Anleihen |

Quelle: Elliot 1999, S. 194.

Die Sanktionierung von Kapitalverkehr und Finanzmärkten ist von besonderem Gewicht, da der Finanzsektor eine zentrale Bedeutung für Wachstum und Wohlstand hat. Insbesondere Staaten, die wirtschaftlich noch nicht so weit entwickelt sind, profitieren in besonderem Maße von Kapitalzuströmen, die ihnen auf Grund mangelnder eigener Kapitalbildung oft erst Investitionen ermöglichen und somit die wirtschaftliche Entwicklung entscheidend vorantreiben. Damit stellt sich die Frage nach den wirtschaftlichen Folgen von Sanktionen für die betroffenen Staaten, wobei deutlich zu unterscheiden ist zwischen den Folgen für die „herrschenden Eliten“ und für die allgemeine Bevölkerung. Da mit Sanktionen häufig auch humanitäre Ziele verbunden sind, verdienen die sozialen Aspekte von Sanktionen besondere Beachtung. Eine weitere Dimension umfasst die weltwirtschaftlichen Konsequenzen von Sanktionen.

Einer der weltweit prominentesten Fälle für Sanktionen ist das Beispiel der Republik Südafrika (Kaempfer, Lowenberg u.a. 1995, S. 1ff.). Das Land war bereits seit den sechziger Jahren Gegenstand von Sanktionen und bietet mithin Anschauungsmaterial für die wirtschaftlichen, die sozialen und die strukturellen Folgen sowie für die weltwirtschaftlichen Implikationen von Sanktionen. Gegen Südafrika wurde ein breites Spektrum von Maßnahmen verhängt, darunter auch Sanktionen, die ausländische Banken und Versicherungen daran hindern sollten, im Land tätig zu werden. Nachdem 1994 als Reaktion auf die internen politischen und wirtschaftlichen Reformen alle Sanktionen aufgehoben wurden, zeigten sich deutlich die Kosten der Sanktionen. Es bedurfte erheblicher Anpassungsbemühungen über einen geraumen Zeitraum hinweg, um die südafrikanische Volkswirtschaft wieder in die Weltwirtschaft zu integrieren.

Deutlich wurde auch ein Überhang an unterlassenen sozialen Reformen durch die frühere Rechts- und Wirtschaftsordnung. Das Beispiel Südafrika demonstriert somit deutlich nicht nur die Folgen von Sanktionen sondern auch ihre beschränkte politische Wirksamkeit.

Der Rest der Einleitung stellt kurz Arten von und allgemeine Gründe für Sanktionen vor. Die Teile 2–4 des Reports befassen sich mit den wirtschaftlichen, sozialen und weltwirtschaftlichen Folgen von Sanktionen. Der Teil 5 konzentriert sich auf Sanktionen gegen den Finanzsektor, bevor Teil 6 die allgemeinen Überlegungen auf das prominente Beispiel Südafrika anwendet. Allgemeine wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen schliessen den Report ab.

1.1 Arten von Sanktionen

Nach Angaben der Vereinten Nationen sind derzeit gegen acht Staaten Sanktionen verhängt (siehe Tabelle 2). Eine Liste der wesentlichen Sanktionen im 20. Jahrhundert weist je nach Einordnung und Abgrenzung an die 120 Fälle aus (Hufbauer, Schott, Elliott 1990b). Der Begriff der Sanktionen ist im allgemeinen Sprachgebrauch weit gefasst. Auch die wirtschaftliche Deutung umfasst ganz allgemein sämtliche Maßnahmen, die geeignet sind, die wirtschaftliche Gestaltungsfreiheit einzuschränken. Sanktionen sind somit Eingriffe in unternehmerische Entscheidungen und dienen dazu, die Rahmenbedingungen für private Investitionen zu beeinträchtigen.

Dazu gehört unter anderem,

- die Exporte in bestimmte Länder einzuschränken oder zu verbieten,
- die Einfuhren aus diesen Ländern zu untersagen,
- die Verbringung von Produktionsfaktoren (Arbeitskräfte, Technologie und Kapital) in diese Länder unter Strafe zu stellen,
- auszuschließen, dass die Transportmittel eines anderen Landes und dessen Häfen oder Flughäfen genutzt werden,
- die Inanspruchnahme von Kommunikationseinrichtungen nicht zuzulassen und damit das betroffene Land aus dem internationalen Informationsaustausch auszublenden,
- Geschäftsleute und Touristen daran zu hindern, ein von Sanktionen belegtes Land aufzusuchen,
- Zusagen und Auszahlungen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit zu stornieren (Gabriel 1992b, S. 9; Miyagawa 1994, S. 6ff.).

Wie Tabelle 2 auch zeigt, können die Maßnahmen, die gegen ein bestimmtes Land verhängt werden, unterschiedlich breit angelegt sein und von der Sanktion gegen bestimmte Güter und Dienstleistungen oder sogar nur einzelne Personen bis zu einem Totalboykott gegen das betreffende Land reichen.

**Tabelle 2:
Gegenwärtig bestehende Sanktionen**

| Land | Gegenstand |
|----------------------------|--|
| Irak | Totalembargo |
| Simbabwe | Ausrüstungsgegenstände zur internen Repression, Kontensperre, Visaverbot |
| Bundesrepublik Jugoslawien | Kontensperre, Visaverbot für Slobodan Milosevic und Personen aus seinem engsten Umfeld |
| Afghanistan | Kontensperre, Flugverbot |
| Angola | Erdöl, Diamanten, Kraftfahrzeuge, Ausrüstungsgegenstände für den Bergbau |
| Myanmar | Ausrüstungsgegenstände zur internen Repression, Kontensperre, Verbot, Visa an Bürger zur Einreise in andere Länder zu erteilen |
| Sierra Leone | Ein- und Ausfuhrverbot von Rohdiamanten |
| Liberia | Ein- und Ausfuhrverbot von Rohdiamanten, Lieferung oder Verkauf von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial jeder Art |

Quelle: Vereinte Nationen, Stand: Juli 2002.

1.2. Gründe von Sanktionen

Sanktionen gehören zu den traditionellen Instrumenten der Politik im Bereich der Außenpolitik, der Sicherheitspolitik und der Handelspolitik (Hasse 1996). Sie spiegeln insoweit die Interessen von Staaten wider. In die Entscheidung über Sanktionen fließen die Vorstellungen von Regierungen, Parteien, nicht-staatlichen Interessengruppen und von Unternehmen ein, deren Ziele naturgemäß nicht immer identisch sind. Dies erklärt zum einen die verschiedenen Ansprüche an Sanktionen und zum anderen auch die häufige Inkonsistenz von Sanktionen gegen verschiedene Länder, ihren Umfang, ihre Stärke und ihre Durchsetzung.

Die Zielsetzung der Sanktionen beschränkt sich traditionell darauf, außenpolitische Instrumente zu ergänzen und zu schärfen, um möglicherweise militärische Konflikte zu vermeiden oder – wenn diese unausweichlich scheinen – zu verkürzen (Lam 1990, S. 239ff.). Ebenso gehört zu diesen strategischen Zielen, dass Staaten sich an Sanktionen beteiligen, weil dadurch Bündnistreue mit anderen Staaten, die Sanktionen fordern, demonstriert werden soll (Gabriel 1992a, S. 10ff.).

Seit den siebziger Jahren haben Außenpolitik, Sicherheitspolitik und Handelspolitik zunehmend neben diesen ganz klassischen Zielen auch die Unterstützung von Menschen-

rechten und die Durchsetzung von international wünschbaren Umweltstandards zum Gegenstand (Hufbauer, Schott, Elliott 1990a, S. 36ff; Gabriel 1992a, S. 10; Miyagawa 1994, S. 89ff; Bhagwati 1999, S. 241ff.). Mit derartigen Vorstellungen wird angeknüpft an die Überlegung, dass Sanktionen – je nach Sachstand in dem betroffenen Land – Regierungen, politische Parteien, Unternehmen und nicht-staatliche Organisationen bewegen können, die bisher verfolgte Politik zu ändern (Lowenberg, Kaempfer 1998, S. 8; Elliott 1999, S. 205). Der Wechsel in den Politikzielen erklärt sich aus dem vermehrten Einfluss nicht-staatlicher Organisationen, aber auch aus dem Auftreten neuer Parteien, die Ziele wie Entwicklungshilfe, Menschenrechte und Umweltschutz in die Politik getragen haben. So wird zunehmend gefordert, dass die Industrieländer im gemeinsamen Interesse Armut und Unterentwicklung bekämpfen und die dafür maßgeblichen Ursachen im Rahmen ihrer Politiken beseitigen müssen. Als wichtige Ursachen werden die Verletzung von Grundrechten, die Verwehrung der Mitwirkung an wirtschaftlichen und politischen Entscheidungen und die Zerstörung der Umwelt genannt.

Sanktionen sind in diesen Fällen das Instrument der „ultima ratio“, wenn andere Maßnahmen, wie konditionale finanzielle Hilfe, nicht zum gewünschten Ziel führen. Wenn alle andere Mittel versagen, werden Sanktionen ergriffen, welche die betroffenen Staaten zwingen sollen, die gewünschten politischen oder wirtschaftlichen Maßnahmen einzuleiten. Bisweilen erhofft man sich aber auch, mit der Aufhebung von Sanktionen die betroffenen Länder zur Einsicht zu bringen und damit zu erreichen, dass diese ihre Außen- und Sicherheitspolitik ändern und Forderungen nach Menschenrechten oder nach dem Schutz der natürlichen Ressourcen erfüllen.

Aber nicht nur Nichtregierungsorganisationen und Parteien sondern auch private Unternehmen haben ein Interesse an Sanktionen. Sie nehmen Einfluss auf die Politik, um sich entweder für oder gegen Sanktionen auszusprechen.

Grundsätzlich sollte man annehmen, dass Unternehmen an unbeschränkten Investitionen und freiem Handel interessiert sind. Ihr Bestreben sollte es sein, die ihnen zur Verfügung stehenden Produktionsfaktoren dort einzusetzen, wo sie den höchsten Ertrag erbringen. Das heißt, die Unternehmen werden sich gegen Einschränkungen bezüglich ihrer Investitions- und Handelsmöglichkeiten wehren. Regierungen werden die höchste Unterstützung durch Unternehmen erfahren, wenn die dafür notwendigen Voraussetzungen in der Wirtschaftsordnung und in der Wirtschaftspolitik erfüllt werden. Daraus folgt: den Freihandel zu fördern, die internationale Arbeitsteilung zu ermöglichen und auf Sanktionen zu verzichten.

Diese Vorstellung wird in der Realität hingegen häufig nicht bestätigt. Tatsächlich ist zu beobachten, dass auch viele Unternehmen von Sanktionen profitieren. Durch die Einschränkung von Handel profitieren in erster Linie die Sektoren im sanktionierenden Land, die in Konkurrenz zu den aus dem sanktionierten Land importierten Produkten stehen. Das hat einen positiven Einfluss auf die produzierte Menge und die dafür erzielten Preise, sowie auf die Beschäftigung und die Löhne in diesem Sektor. Sanktionen sind in diesem Sinne ein weiteres Instrument des Protektionismus, in ihrer Wirkung vergleichbar tarifären und nicht-tarifären Handelsbarrieren. Entsprechend werden Forderungen nach Sanktionen häufig auch von Arbeitnehmern und deren Interessenvertretungen unterstützt oder, je nach Interessenlage der Unternehmen mit zahlreichen Beschäftigten, auch abgelehnt (Bhagwati 1998, S. 246).¹

Exportinteressierte Unternehmen werden sich gegen die Erhebung von Sanktionen eher wehren, da es ihre Geschäftschancen einschränkt. Je nach der Größe und der wirtschaftlichen Bedeutung dieser Gruppen wird eine Regierung entscheiden, ob sie Sanktionen erhebt. Da aber gerade Sanktionen, anders als herkömmliche Handelsschranken, immer auch eine politische Komponente haben, bildet sich häufig eine Koalition von protektionistischen und politischen Interessen.

Entsprechend dieser komplizierten Interessenlage beobachtet man, dass Sanktionen häufig nur auf bestimmte Güter erhoben werden, deren Schutz den betroffenen Industrien und Regierungen besonders wichtig ist. Je nach nationaler Industriestruktur und -bedeutung werden verschiedene Regierungen ganz unterschiedliche Sanktionen gegen ihre Ziele verhängen. Selbst wenn sanktionierende Regierungen gemeinsam vorgehen, bedeutet das aus diesen politisch-ökonomischen Gründen nicht, dass sie alle auch dieselben Instrumente einsetzen werden (Kaempfer, Lowenberg 1992). Als Kompromiss bietet es sich an, Verhaltenskodizes zu vereinbaren, die keine rechtliche Verbindlichkeit haben müssen.

¹ Insbesondere für große Gewerkschaften wie in Deutschland die IG Metall ist es häufig schwer, eine eindeutige Position zu finden.

Zusammengefasst gilt: Sanktionen sind ein Teil und oft die „ultima ratio“ der Außenpolitik. Seit den siebziger Jahren werden Sanktionen von Nichtregierungsorganisationen und kirchlichen Gruppen gefordert, um Menschenrechte und Demokratie in einzelnen Staaten durchzusetzen. Es wird erwartet, dass Sanktionen – je nach Sachstand in dem betroffenen Land – Regierungen, politische Parteien, Unternehmen und nicht-staatliche Organisationen veranlassen können, die bisher verfolgte Politik zu ändern. Mit der zunehmenden Internationalisierung des Kapitalverkehrs gewinnen Finanzsanktionen an Bedeutung, da dieser Sektor eine zentrale Wirkung für Wachstum und Wohlstand hat. Sanktionen unterliegen sehr unterschiedlichen und nicht immer deckungsgleichen Zielsetzungen bei Regierungen, Unternehmen und nicht-staatlichen Einrichtungen. Dies findet seinen Ausdruck in einer selektiven Gestaltung der Geltungsbereiche von Sanktionen. Politökonomische Gründe erklären, warum Sanktionen von Staaten nicht in gleicher Weise eingeführt und umgesetzt werden.

2 Die wirtschaftlichen Folgen von Sanktionen

Eine der Kernaussagen der ökonomischen Theorie ist, dass Freihandel zu Wachstum und Wohlstand in den beteiligten Ländern führt. Insbesondere wirtschaftlich nicht so hoch entwickelte Volkswirtschaften profitieren in großem Maße von der Einbindung in die Weltwirtschaft, wie zahlreiche empirische Untersuchungen belegen (Irwin 2002). Sanktionen aber sind eine Maßnahme, die den Freihandel unterbindet. Damit werden tendenziell Wachstum und Wohlstand in den sanktionierten Ländern gemindert, um auf diese Weise die gewünschte Verhaltensänderung zu erzwingen. Mindestens ebenso bedeutend wie die Verringerung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt aber sind die oft erheblichen Verteilungseffekte, die mit Sanktionen verbunden sind.

Ganz generell reduzieren Sanktionen den Wohlstand, weil die bisher im Ausland bezogenen Güter nicht mehr verfügbar sind und nach einer Umstellungsphase durch im Inland gefertigte Güter ersetzt werden müssen. Aufgrund der Tatsache, dass diese Güter vorher aus dem Ausland bezogen wurden, kann man davon ausgehen, dass deren Kosten höher sind als die der importierten Erzeugnisse. Das kann zum einen an niedrigerer Produktivität, anderer Technologie, anderer Verfügbarkeit von Produktionsfaktoren liegen, oder darin begründet sein, dass betriebsgrößenbedingte Vorteile einer kapitalintensiven Produktionsweise (steigende Skalenerträge) auf den durch Sanktionen geschaffenen, in der Regel kleinen Inlandsmärkten, nicht ausgeschöpft werden. Dies kann auch für die Exportindustrie gelten, wenn durch Exportsanktionen Größenvorteile durch die geringere Produktionsmenge wegfallen.

Sofern gewisse Güter und Dienstleistungen nicht mehr (oder nur noch beschränkt) importiert werden können, muss die inländische Nachfrage durch eigene Produktion befriedigt werden. Durch die nötige Produktionsumstrukturierung werden Allokationsverzerrungen gegenüber dem Freihandelszustand unausweichlich; die inländische Produktion muss ohne Arbeitsteilung mit anderen Anbietern aus dem Ausland stattfinden. Produktionsfaktoren werden in eine weniger wirtschaftliche Verwendung umgeleitet, um die inländische Nachfrage durch heimische Produktion decken zu können. Sanktionen weiten die Produktionstiefe eines Landes über das Maß hinaus aus, das durch die internationale Arbeitsteilung geboten wäre. Kapital wird gebunden und Arbeitskräfte werden für die Herstellung bislang kostengünstiger importierter Erzeugnisse verwendet, auf die ein Land mit Blick auf die innere und äußere Sicherheit oder für die notwendige Versorgung der Bevölkerung nicht verzichten kann.

Im ersten Fall können dies vor allem Investitionen für Militär und Polizei sowie andere Sicherheitsmaßnahmen sein. Im zweiten Fall gilt in der Regel Vorrang für die Siche-

rung der nationalen Energieversorgung, sei es durch aufwändige und international nicht übliche Techniken der Auswertung von im Land verfügbaren Rohstoffen, oder den Ausbau und den Erhalt der Landwirtschaft. Als weniger dringlich gilt meist die Produktion von Konsumgütern. Durch die erzwungene Umstrukturierung, die zudem in der Regel planwirtschaftlich stattfinden wird, entstehen weitere Effizienzverluste, denn zwischen den als prioritär angesehenen Sektoren und den anderen Wirtschaftsbereichen findet häufig eine Quersubventionierung statt, die die Ineffizienz der geförderten Sektoren verdecken soll. Durch die direkten Produktionseingriffe wird auch die Flexibilität des Arbeitsmarktes beeinträchtigt, und schließlich begünstigen die Sanktionen eine inländische Monopolbildung, da die ausländischen Lieferungen als eine Quelle für den Wettbewerb entfallen.

Deshalb werden Sanktionen langfristig dazu führen, dass ein Land seine internationale Wettbewerbsfähigkeit verliert, selbst wenn die Exporte nicht vollständig unterbunden werden. Nicht nur die im Inland hohen Kosten erschweren es den Unternehmen, im Ausland zu verkaufen. Es besteht auch die Gefahr, dass irgendwann die für Exporte unabwendbaren Marketingleistungen nicht mehr erbracht werden können als Folge des Anbieterverhaltens der Unternehmen auf den inländischen Verkäufermärkten. Sanktionen schwächen den dynamischen Wettbewerb, weil sie inländische Anbieter nicht mehr dazu zwingen, durch Innovation mit technologisch fortschrittlichen Anbietern aus dem Ausland mithalten zu müssen. Als Alternative werden bisweilen von den exportschwachen Unternehmen – zumal in Staaten mit geringen Deviseneinnahmen – exportfördernde Maßnahmen erzwungen, die wiederum allokatonsverzerrende Wirkungen zur Folge haben.

Auf Grund der Verknappung und Verteuerung des Güterangebots durch Sanktionen ist auch eine Ausweitung der Schattenwirtschaft in den betroffenen Staaten zu erwarten. Vor allem in den Grenzregionen und bei schwacher und ineffizienter Kontrolle der Transaktionen werden Schmuggel und illegale Transfers ausgeweitet, die negativen Einfluss auf das Staatsbudget haben (Brabant 1999, S. 6).

Mit der Umstrukturierung von Produktion und Verbrauch gehen erhebliche Verteilungseffekte einher. Begünstigt sind diejenigen Sektoren und die in ihnen eingesetzten Produktionsfaktoren, die aufgrund der Sanktionen ihre Produktion ausweiten. Dort werden die Profite steigen und unter Umständen auch die Löhne der Arbeitnehmer. Besonders profitieren werden diejenigen, die weiter Zugang zu Importen haben, oder die sich am illegalen Im- und Export beteiligen können. Negativ betroffen sind hingegen die Exporteure, die ihre Produkte nicht mehr ins Ausland absetzen können, und die Bezie-

her von Vorprodukten, die auf teurere und knappere Importe angewiesen sind. Zum Vollverlust von Profiten und Arbeitsplätzen kommt es, wenn die Produktion in bestimmten Bereichen völlig eingestellt werden muss. Auch sind die Konsumenten stark negativ betroffen. Insgesamt gilt, dass durch die Beschränkung des Wettbewerbs vielfältige Möglichkeiten der Rentenabschöpfung für privilegierte Gruppen entstehen, so dass durch Sanktionen häufig bestimmte Gruppen mit besonderen Zugangsrechten sogar profitieren (die sogenannten „Eliten“), während die Mehrheit der häufig kleineren Produzenten und der Konsumenten negativ betroffen sind.

Die gesamten Kosten und Wirkungen von Sanktionen bestimmen sich natürlich nach deren Umfang. Sanktionen, die alle Bereiche wirtschaftlichen Austausches und internationaler Kooperation abdecken, werden naturgemäß die höchsten Kosten aufweisen. Dies entspricht aber nur teilweise dem Muster, dem Sanktionen in der Realität folgen. Nicht alle Bereiche der grenzüberschreitenden Kooperation sind üblicherweise Gegenstand von Sanktionen, und nicht alle Formen der Sanktionen werden mit gleicher Intensität kontrolliert und eingehalten. Auch werden sich nicht immer alle Staaten an Sanktionen beteiligen. Deshalb ist es durchaus denkbar, dass Investitionen in der sanktionierten Volkswirtschaft durch inländische Wirtschaftssubjekte nicht notwendig eingeschränkt werden, und dass bestimmte ausländische Unternehmen sogar ihre Investitionen ausweiten.

Solange die Sanktionen nur Warenlieferungen betreffen, wird der Kapitalzufluss durch ausländische Unternehmen angeregt. Dies kann sogar dann der Fall sein, wenn die Rentabilität der Kapitalanlagen unter dem Niveau anderer vergleichbarer Investitionen liegen sollte. Der „Abschlag“ erscheint solange gerechtfertigt, wie erwartet wird, dass die Investitionen inländische Kunden binden und den Absatzmarkt gegenüber anderen Konkurrenten sichern. Dies ist möglich, wenn eigene Investitionen, Gemeinschaftsunternehmen und andere Kooperationen als Alternativen zu den verbotenen Handelsbeziehungen verstanden und zugelassen werden. Aus der Sicht der ausländischen Unternehmen sind von Sanktion belegte Länder für Kapitalanlagen immer insoweit attraktiv, als die geschützten Märkte Monopolstellungen erlauben. Dies gilt natürlich nur, wenn selektive ausländische Investitionen zugelassen werden. Gegenzurechnen sind auf Unternehmensseite indes die Kosten der Sanktionen, die aus- und inländische Unternehmen gleichermaßen zu tragen haben.

Wie Tabelle 3 zusammenfassend zeigt, sind die Wirkungen von Sanktionen von den außen- und binnenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den betroffenen Ländern abhängig:

**Tabelle 3:
Wirtschaftliche Bestimmungsfaktoren der Wirkung von Sanktionen**

| Bestimmungsfaktoren | Erläuterung |
|--|--|
| Außenhandelsintensität | Anteil der Importe an der Inlandsnachfrage, Anteil der Exporte am BIP |
| Außenhandelsstruktur | Diversifizierung der Lieferländer und der Exportmärkte, gemessen an den Handelsanteilen einzelner Partner, Abhängigkeit von Produkten bei der Deckung der Inlandsnachfrage und bei den Exporten, gemessen an den Handelsanteilen |
| Regulierung der Außenwirtschaft | Staatliche Kontrolle, die die inländischen Unternehmen zur Diversifizierung zwingen |
| Größe der Volkswirtschaft | Höhe des Pro-Kopf-Einkommens, dessen Zuwachsrate |
| Verfügbarkeit alternativer Erzeugnisse im Inland | Rohstoffe, Vorräte und deren Nutzungsdauer bei Verzicht auf Importe; Möglichkeiten, in anderen Länder gleichwertige Erzeugnisse zu erhalten |
| Verfügbarkeit von Devisenreserven | Höhe der Devisenreserven, gemessen an dem Devisenbedarf für Importe |
| Flexibilität der Volkswirtschaft | Lenkungsfunktion von Märkten und Preisen, Stabilisierung der Erwartungen durch die Finanz- und Steuerpolitik, Liberalisierung des Außenwirtschaftsverkehrs und des Devisenmarktes, Strenge der Kontrollen zur Verhinderung von Marktmacht und von Marktzugangsbeschränkungen |
| Flexibilität der Unternehmen | Fähigkeiten der Unternehmensführung und der Beschäftigten, auf Marktänderungen schnell zu reagieren und durch Änderungen der Produktion, des Angebots und des Marketings durch Sanktionen bedingte Knappheiten zu überwinden |

Quellen: Hufbauer, Schott, Elliott 1990a, S. 63ff; Gabriel 1992a, S. 4ff; Bhagwati 1999, S. 243; Gabriel 1992b, S. 9ff; Miyagawa 1994, S. 24ff.

Große Volkswirtschaften mit einer diversifizierten Außenhandelsstruktur und mit hoher Flexibilität werden weniger stark getroffen. Die Wirkungen werden auch dadurch vermindert, dass alternative Erzeugnisse zum Ersatz der von den Sanktionen betroffenen Güter und hohe Devisenreserven vorhanden sind. Kleine Volkswirtschaften mit geringer Anpassungsfähigkeit und einer begrenzten Diversifizierung des Außenhandels werden hingegen schnell die Folgen von Sanktionen spüren.

Zusammengefasst gilt: Sanktionen stehen dem Freihandel im Wege und erzeugen Allokationsverzerrungen. Sanktionen treffen wirtschaftlich wenig fortgeschrittene Länder mit geringem Diversifikationsgrad und mit geringen Devisenvorräten besonders hart. Sanktionen werden hohe wirtschaftliche Anpassungskosten in Staaten auslösen, die durch eine geringe Flexibilität der Unternehmen und durch eine Wirtschaftspolitik geprägt sind, und in der Eingriffe in den Marktmechanismus üblich sind.

3 Die sozialen Folgen von Sanktionen

Im Zuge der Wachstumsabschwächung und der Wohlstandsminderung durch Sanktionen ist zu befürchten, dass soziale und ethnische Konflikte hervortreten oder bestehende Konflikte verschärft werden. Sanktionen werden in nachdrücklicher Weise die sozialen Spannungen verschärfen, wenn in den betroffenen Ländern bereits Diskriminierungen und Benachteiligungen bestehen oder durch die Sanktionen geschaffen werden. Es ist nach allen Erfahrungen die Regel, dass bei sinkendem Wohlstand und unter dem Druck von Sanktionen von außen die Bereitschaft sinkt, Umverteilungsprozesse hinzunehmen und damit die sozialen Spannungen zu vermindern. Ein durch Sanktionen verringerter Wohlstand reduziert die „Umverteilungsmasse“ und die Bereitschaft der Bessergestellten, durch soziale Netze und Steuern die wirtschaftlich Benachteiligten zu kompensieren (Hufbauer, Schott, Elliott 1990a, S. 46).

Die Herausbildung von marktbeherrschenden Stellungen im Zuge der Abschirmung der Märkte vor dem Wettbewerb von außen schafft, wie bereits oben angeführt, Verkäufermärkte. Im typischen Fall der Beschränkung von technologieintensiven Importen werden durch die Umstrukturierung der Produktion die relativen Erträge qualifizierter Arbeitskräfte im Verhältnis zu unqualifizierten Arbeitskräften steigen. Auch die Verteilung von Investitionsprämien und Exportsubventionen aus Mitteln des öffentlichen Haushalts lenkt Einkommen zu Investoren und ausfuhrfähigen Unternehmen um. Arbeitnehmer oder Verkäufer, die auf den Binnenmarkt angewiesen sind, werden durch Steuern an der Finanzierung beteiligt, ohne gleiche Aussichten auf die Ausschöpfung der angebotenen Vorteile zu erhalten. Dies schafft oder verstärkt das Wohlstandsgefälle.

Das Gesundheitswesen und das Bildungswesen sind die Bereiche, in denen Einsparungen in den betroffenen Ländern als Folge der Sanktionen oft zuerst wirksam werden. Zum einen werden die Regierungen damit beginnen, Umschichtungen im Etat zugunsten bevorzugter Bereiche, wie oben angesprochen, vorzunehmen, was oft zu Lasten von Sozialausgaben geht. Sparen die Regierungen bei den Ausgaben für Gesundheitswesen und für die Bildung, ist der Betrieb in Krankenhäusern und Schulen eingeschränkt. Auch sind diese Bereiche von Preissteigerungen aufgrund von Sanktionen betroffen. Steigen beispielsweise die Ölpreise als Folge eines Boykotts, so können Lehrer und Schüler in ländlichen Regionen nicht mehr die Schulgebäude erreichen, weil Transportmöglichkeiten eingeschränkt sind.

Besonders starke negative Folgen haben Sanktionen dann, wenn sie drastisch den Import von Medikamenten beschränken oder gar völlig unterbinden. Dies wird unmittelbar in der Gesundheitsvorsorge und bei der Bekämpfung von Krankheiten fühlbar. Die oft

bereits bestehenden sozialen Ungleichheiten werden weiter verstärkt, wenn Importe unter Umgehung der Sanktionen dazu benutzt werden, einzelnen Bevölkerungsteilen weiterhin Medikamente zur Verfügung zu stellen, während weite Teile der Bevölkerung – zumeist oppositionelle Gruppen oder Menschen mit geringem politischen Einfluss – auf Medikamente verzichten müssen.

Untersuchungen vor allem von nicht-staatlichen Organisationen, aber auch im Auftrag der Vereinten Nationen für die von Sanktionen belegten Ländern zeigen, dass Beschäftigung und Warenangebot in Folge von Sanktionen insgesamt zurückgegangen sind: Beispiele liefern Irak und Jugoslawien (Alnasrawi 2001, S. 205ff; Introduction of Sanctions 2001, S. 25ff.). Durch den Unterbruch von Energielieferungen und von Investitions- und Verbrauchsgütern waren vielfach Betriebsschließungen unvermeidlich. Händler konnten angesichts der Verknappung hohe Gewinne durch starke Preissteigerungen machen. Verfügten diese Unternehmen zudem über gute Beziehungen zu den Regierungen, so konnten auch illegal Aus- und Einfuhren getätigt werden. Diese wurden dann zu Schwarzmarktpreisen weitergegeben, wobei ein Teil der dabei erzielten Gewinne als Schweigegeld an Regierungen und an deren Mitläufer flossen. All dies hatte unmittelbar Effekte für die Arbeitnehmer und ihr Realeinkommen. Darüber hinaus sind vor allem im Bildungswesen und im Gesundheitswesen nachhaltige Einschnitte zu Lasten der Bevölkerung festgestellt worden; ausgenommen waren davon oft nur die Parteigänger der Regierungen und das Militär.

Schließlich haben Sanktionen in einigen Ländern auch die erst schwach entwickelten Ansätze von Demokratie und Menschenrechten zunichte gemacht und damit die politischen Konflikte verschärft. Sanktionen bieten in demokratisch nicht gefestigten Ländern den herrschenden Eliten oft eine willkommene Ausrede, politische Reformen zurückzustellen und die Kontrolle über die Wirtschaft und das öffentliche Leben weiter zu verstärken. Auch gelingt es ihnen oft durch geschickte Propaganda (insbesondere gegen die USA), die Bevölkerung wieder oder weiter hinter sich zu ziehen. Eine als gemeinsame Bedrohung dargestellte internationale Sanktion kann unter Umständen einen Solidarisierungseffekt mit dem Regime auslösen („rallying around the flag“).

Allerdings ist auch darauf hingewiesen worden, dass Sanktionen die Opposition im Land unterstützen können. Sie können ein Signal an die inländische Opposition sein, dass diese von außen unterstützt wird, und somit einen Mobilisierungseffekt auslösen, der sich nicht nur auf bereits aktive Widerständler erstreckt (Kaempfer, Lowenberg 1992). Sind die Sanktionen über lange Zeit in Kraft, mag sich die wirtschaftliche Situation für die Bevölkerung so sehr verschlechtern, dass es zu einer allgemeinen Mobilisie-

rung kommt und die Regierung aus dem Amt gedrängt wird. Ob dies allerdings mehr als eine theoretische Möglichkeit ist, ist in der Literatur umstritten. Amerikanische Politikwissenschaftler halten vielmehr das Gegenteil für wahrscheinlich: Wenn Sanktionen ergriffen werden, ist auch jede Möglichkeit versperrt, mit oppositionellen Gruppen zusammenzuarbeiten und einen Regierungswechsel herbeizuführen (Haass 1997, S. 74ff.).

Wiederum gilt, dass nicht in allen Staaten die sozialen Wirkungen von Sanktionen gleich ausfallen werden. In Gesellschaften mit geringer Anpassungsfähigkeit und mit tiefgreifenden sozialen Konflikten (beispielsweise als Ergebnis ethnischer Differenzierungen oder einer Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen) werden unter dem Druck von Sanktionen die inneren Konflikte verschärft. Es ist damit zu rechnen, dass die knappen Importgüter vorzugsweise an die Regierenden und die sie stützenden Parteien verteilt werden. Ethnisch dominierende Gruppen werden besser gestellt als Minderheiten. Länder, in denen ein sozialer Konsens besteht, und die darüber hinaus eine deutlich ausgeprägte Flexibilität aufweisen, können die sozialen Folgen abfedern.

Zusammengenommen gilt: Sanktionen beeinträchtigen den Wohlstand und verschärfen Verteilungskonflikte, in denen soziale Spannungen besonders deutlich hervortreten und die Gesellschaft spalten. Regierungen in den betroffenen Staaten schränken bei Sanktionen häufig die Ausgaben für das Gesundheits- und Bildungswesen ein und vermindern damit die Qualität und den Umfang der in diesen Bereichen erbrachten Leistungen. Soziale Konflikte werden dadurch verschärft, dass die rechtmäßig oder illegal erfolgten Einfuhren häufig bevorzugt den Parteigängern der Regierung zugeteilt werden, während oppositionelle Gruppen und Personen mit geringer Teilhabe an politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen nicht versorgt werden.

4 Die weltwirtschaftlichen Folgen von Sanktionen

Sanktionen treffen nicht nur das sanktionierte Land. Andere Staaten sind betroffen, sei es als Partner der sanktionierenden Länder, um die Wirkungen der Sanktionen zu gewährleisten, sei es als Opfer von weltwirtschaftlichen Verlusten, die durch Sanktionen entstehen, oder sei es, dass sie sich nicht an Sanktionen beteiligen und „in die Bresche“ springen, wenn alternative Absatz- oder Beschaffungsmärkte von dem mit Sanktionen belegten Land gesucht werden (Farmer 2000, S. 93ff.).

Als Ergebnis der Fehlallokation von Produktionsfaktoren im sanktionierten und auch in den sanktionierenden Ländern werden nicht mehr die gleichen Bedingungen für den internationalen Handel von Gütern, Dienstleistungen und Kapital bestehen. Das Wachstumspotenzial der Weltwirtschaft wird beeinträchtigt durch die Verzerrung von Handelsbeziehungen, wenn langfristig die Produktionsfaktoren nicht gemäß ihrem weltweit höchsten Ertrag alloziert werden können, und wenn die Flexibilität der Märkte durch Eingriffe in die Entscheidungsbildung der Anbieter und Nachfrager vermindert wird. Die Verknappung von Lieferungen aus Ländern, über die eine Liefersperre verhängt wird, kann zu Preiserhöhungen führen, die wiederum auf alle Länder zurückfallen, die bislang diese Lieferungen bezogen haben. Dies ist besonders dann wichtig, wenn es sich bei dem sanktionierten Land um den einzigen oder einen bedeutenden Lieferanten eines bestimmten Gutes (wie Öl, Gold oder Diamanten) handelt, und wenn das betroffene Land eine bedeutende Weltmarktstellung aufgrund seiner Größe hat. Stehen indes konkurrierende Versorger bereit, die den durch Sanktionen geschaffenen Engpass ausgleichen können, so hängt es allein von der Flexibilität der Marktparteien ab, ob und in welchem Umfang Lieferengpässe entstehen oder ausgeglichen werden können. Werden weltwirtschaftlich unbedeutende Länder sanktioniert, so wird dies naturgemäß kaum international bedeutsame Effekte haben.

Die Kosten der Sanktionen für die Weltwirtschaft werden zunächst und überwiegend in den anliegenden Ländern spürbar und zerstören oft erfolgreiche Muster regionaler Kooperation zwischen benachbarten Volkswirtschaften. „Eingeübte“ Kooperationen zwischen Unternehmen werden formal unterbrochen, jedoch wird es bei schwachen Grenzkontrollen möglich sein, die Lieferungen durch Schmuggel aufrecht zu erhalten, allerdings um den Preis höherer Transaktionskosten.

Die Folgen von Sanktionen werden sich sternförmig von den sanktionierten Ländern in ihre Umgebung ausweiten, wenn an den Sanktionen nicht nur einzelne Länder, sondern Ländergruppen mit einem hohen Weltmarktanteil mitwirken. Denkbar ist, dass die un-

terbrochenen Lieferbeziehungen Anlass für Unternehmen sein können, alternative Märkte, darunter auch in den an den Sanktionen beteiligten Ländern, zu erschließen.

Die meisten Berechnungen über die Folgen von Sanktionen sind dementsprechend nicht umfassend genug, gehen sie in der Regel doch davon aus, dass die Handelseinschränkungen nur im sanktionierten und im sanktionierenden Land anfallen. Nicht beachtet wird zumeist, dass die verminderten Wachstumsraten des Welthandels Auswirkungen auf alle in die Weltwirtschaft integrierten Volkswirtschaften haben. Allerdings muss man auch beachten, dass nicht alle Staaten Opfer derartiger Einschränkungen des Handels sind. Gewinner von Sanktionen sind potenziell alle jene Staaten, die sich nicht an den Sanktionen beteiligen, und die den Lieferanteil der sanktionierenden Staaten übernehmen können. Allerdings gilt auch für diese Staaten, dass durch negative Wachstums- und Einkommenseffekte als Folge der Sanktionen die Nachfrage aus dem sanktionierten Land gemindert wird (Hufbauer, Schott, Elliott 1990a, S. 75ff; Gabriel 1992a, S. 12ff; Miyagawa 1994, S. 61ff.).

Zusammengefasst gilt: Sanktionen gegen in die Weltwirtschaft integrierte Länder schaden nicht nur diesen Staaten. Dritte Staaten können Opfer, Beteiligte und Gewinner sein. Sanktionen zerstören Ansätze zu einer regionalen Kooperation zwischen Volkswirtschaften, aber sie haben auch Gewinner. Diese sind die Staaten, die sich an den Sanktionen nicht beteiligen, und die sich als alternative Märkte für die von den Sanktionen betroffenen Güter und Länder qualifizieren.

5 Die gesamtwirtschaftlichen und die strukturellen Folgen von Sanktionen gegen einzelne Sektoren: das Beispiel von Banken und Versicherungen

In einer modernen, arbeitsteiligen Wirtschaft, die in die Weltwirtschaft eng eingebunden ist, werden vor allem Banken und Kreditinstitute als Zielgruppe für Sanktionen bedeutsam. Dies bietet potenziell die Möglichkeit, die Geld- und Kapitalversorgung der gesamten Wirtschaft zu treffen. Fallen unter die Finanzsanktionen auch Direktinvestitionen und Gemeinschaftsunternehmen, so gelingt es zudem, die mit diesen Unternehmenskooperationen verbundenen zusätzlichen Transfers von Know-how und Managementkenntnissen zu unterbinden und die sanktionierte Volkswirtschaft damit zusätzlich zu schädigen. Die Einschränkung von Direktinvestitionen kann darüber hinaus auch Unternehmen in dem von Sanktionen belegten Land den Zugang zu Absatzmärkten und Zulieferermärkten in den sanktionierenden Ländern erschweren. Desgleichen wird es Banken und Versicherungen in den von Sanktionen betroffenen Staaten unmöglich, ein Netzwerk mit vergleichbaren Unternehmen zu unterhalten und die Vorteile solcher Kooperationen in Form von Kostenersparnissen und besserem Informationsfluss zu nutzen.

Finanzsanktionen werden mit der zunehmenden Globalisierung der Finanzmärkte potenziell immer bedeutsamer und entsprechend steigt auch ihre Verwendung. Sie haben in letzter Zeit an Beliebtheit gewonnen, weil der Kampf gegen Geldwäsche und Steuerflucht als Ziel internationaler Wirtschaftspolitik als zunehmend wichtig angesehen wird. In dem Maße, wie es notwendig erscheint, Steueroasen und Ländern, die das Bankgeheimnis großzügig zugunsten der Einleger verstehen, den Kapitalzufluss abzusperren, erscheinen Finanzsanktionen als ein hilfreiches Instrument. Sie gelten als leicht durchzusetzen, schwer zu umgehen und weitreichend. Außerdem geht man davon aus, dass sie durch privatwirtschaftliche Aktionen noch verstärkt werden, wie das Beispiel Südafrika deutlich demonstriert hat (Elliott 1999).

Finanzsanktionen werden in der Regel als ergänzender Teil zu Handelssanktionen und zu Verboten einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit Unternehmen eingeführt. In einem engeren Sinn versteht man darunter Maßnahmen, die Guthaben der in den von Sanktionen belegten Ländern lebenden Bürger und Unternehmen im Ausland einzufrieren. Des Weiteren können sie das Verbot, Kredite an Unternehmen und öffentliche Einrichtungen in dem sanktionierten Land zur Verfügung zu stellen, umfassen. Schließlich ist es möglich, den Zugang zu den Finanzmärkten zu untersagen und den Handel sowie den Verkehr von Währungen zu begrenzen oder unter Strafe zu stellen (Brabant 1999,

S. 18). Dabei werden zumeist jedoch nur die Verwendungsrechte berührt; Finanzsanktionen sehen üblicherweise nicht die Konfiszierung von Guthaben vor.

Insbesondere die sozialen Folgen von Handelssanktionen in Verbindung mit militärischen Maßnahmen haben Finanzsanktionen zusätzlich an Wertschätzung gewinnen lassen. Danach gelten derartige Maßnahmen als weniger gefährlich, weil sie, anders als Verbote der Lieferung von Waren und Dienstleistungen, gezielt diejenigen treffen können, die durch ihre Entscheidungen den Sanktionsgrund liefern, und die als Gewinner in den von Sanktionen getroffenen Staaten angenommen werden (Hufbauer, Schott, Elliott 1990a, S. 66). Denn es wird vermutet, dass hohe Beamte, Angehörige des Militärs und Unternehmer im Zuge der Sanktionen hohe Gewinne machen können und diese sicher im Ausland anlegen wollen. Ein Finanzboykott soll dies unmöglich machen und damit die Folgen der Sanktionen gegen Güter und Dienstleistungen nicht konterkarieren. Das setzt allerdings voraus, dass diese Personen tatsächlich Guthaben im Ausland haben, diese identifiziert werden können und sie keine alternativen Finanzierungsquellen auf-tun können (Elliott 1999).

Zudem wird angenommen, dass ein Finanzboykott in Verbindung mit einem Handelsboykott selektiv gestaltet werden kann. So sollen bei einem Devisenboykott Zahlungsmittel, die zur Deckung des Grundbedarfs der Bevölkerung verwendet werden sollen, weiterhin geliefert werden können. Es dürfen hingegen keine Devisen für den Import von Gegenständen, die den Konsumwünschen der Wohlhabenden zugute kommen sollen oder die für Rüstungszwecke gedacht sind, verwendet werden.

Entsprechend dieser These haben Hufbauer, Schott und Elliott (1990a) beobachtet, dass die wirtschaftlichen Kosten eines Finanzboykotts in Verbindung mit Handelssanktionen im Zielland nachhaltige wirtschaftliche Einbußen vor allem zu Lasten der Eliten auslösen. Gleichzeitig können die Folgen für das Gesundheitswesen und für das Bildungswesen in engen Grenzen gehalten werden. Durch den selektiven und gut steuerbaren Einsatz von Sanktionen lassen sich humanitäre Güter von den Sanktionen ausnehmen. Ebenso kann nach dem angestrebten Endverbraucher und nach Institutionen, die für humanitäre Zwecke Güter verteilen, unterschieden werden (Brabant 1999, S. 5). Finanzsanktionen sollen es somit ermöglichen, bei Gütersanktionen selektiver vorgehen zu können und dennoch durch den kombinierten Einsatz verschiedener Instrumente die gewünschte Wirkung gerade bei den Eliten zu erzielen.

Als weiterer Vorteil von Finanzsanktionen wird herausgestellt, dass sie mit geringen Mitteln durchzusetzen sind und mit wenig Kosten eine weitreichende Wirkung erzielt werden kann. Denn beteiligt sind an finanziellen Transaktionen in der Regel Banken,

die der Bankenaufsicht unterliegen. Es wird angenommen, dass Banken im Rahmen dieser Überwachung leicht auch dahingehend zu kontrollieren sind, ob sie die für Finanztransaktionen geltenden Bestimmungen einhalten oder nicht (Brabant 1999, S. 5). Allerdings ist zu beachten, dass sich Offshore-Banken einer Kontrolle entziehen und sie deshalb eine attraktive Ausweichmöglichkeit bilden.

Gegen diese optimistische Sichtweise von Finanzsanktionen steht die Auffassung, dass die angestrebten Wirkungen zumeist verfehlt werden. Aus verschiedenen Gründen kann man annehmen, dass Finanzsanktionen kaum ökonomische Wirkungen haben und die sozialen Wirkungen anders ausfallen, als es die Verfechter dieser Form von Sanktionen behaupten:

- Betroffen werden können nur Länder, die eng mit den internationalen Geld- und Finanzmärkten verbunden sind. Dies ist meist nur der Fall bei hochentwickelten Ländern. „Schurkenstaaten“ werden sich zudem vorsorglich unter verdeckten Adressen um den Zugang zu diesen Märkten bemühen, wissen doch die Entscheidungsträger in den betroffenen Ländern, dass offene Finanztransaktionen Anknüpfungspunkte für derartige Instrumente bieten.
- Eine genaue Ausrichtung von Finanzsanktionen auf einzelne Bevölkerungsteile ist praktisch nicht möglich. Zwar kann man Personen und Institutionen identifizieren, die als Ziele der Sanktionen definiert werden sollen. Die in den sanktionierten Ländern bestehenden politischen und wirtschaftlichen Regeln und Institutionen können aber bei Bedarf leicht umgestaltet werden, so dass die Maßnahmen im schlimmsten Fall unterlaufen werden und andere als die ursprünglich anvisierten Zielgruppen getroffen werden (Brabant 1999, S. 19ff.). Allein schon die Umbenennung von Institutionen oder Unternehmen reicht aus, um die Wirkung von Sanktionen gegen benannte Einrichtungen zu unterlaufen. Es ist durchaus möglich, unter dem Deckmantel von Stiftungen oder Trust Funds Aktivitäten umzuorganisieren, die ursprünglich Gegenstand von Sanktionen waren.
- Eine Voraussetzung von Sanktionen ist, dass eindeutige, kontrollierbare und operative Definitionen für die zu sanktionierenden Sachverhalte festgelegt werden können. Soweit monetäre Transaktionen Ziel der Sanktionen sein sollen, sollte dies möglich sein. Es gibt jedoch andere Formen des Vermögenstransfers, die zu kontrollieren in der Regel unmöglich sind, und die sich als Alternativen anbieten. Jüngste Beispiele weisen darauf hin, dass illegaler Diamantenhandel ein Weg sein kann, um Finanzsanktionen zu unterlaufen. Berichte aus westafrikanischen Ländern lassen vermuten, dass Finanztransaktionen mit dem Ziel, den Ankauf von Waffen zu

verhindern, durch den Schmuggel von Diamanten umgangen wurden. In der Folge wurde deshalb auch der Export von Diamanten aus diesen Ländern unter Strafe gestellt (Neue Zürcher Zeitung 2002; Handelsblatt 2002). Ein anderer Weg, Sanktionen zu umgehen, besteht darin, Gold für die Transaktionen zu wählen und An- und Verkäufe außerhalb des regulären Goldmarktes durchzuführen. Ebenso kann der Handel mit Grundstücken oder mit Nutzungsrechten verwendet werden, um Finanzsanktionen auszuweichen. Für alle Beispiele gilt, dass wirksame Kontrollen gegen illegale Praktiken bislang noch nicht eingeführt werden konnten (Jeker 1999).

- Strittig ist auch, wie illegale Transaktionen überhaupt erkannt und dingfest gemacht werden können. Zwar lassen sich Konten und ihre Inhaber feststellen, dies beschränkt sich aber auf Länder, in denen namenlose Konten nicht anerkannt sind oder in denen die anonyme Herkunft der Einzahlungen vom Bankengesetz strikt verboten wird. Bei einer anderen Rechtslage lassen sich Transaktionen nicht untersuchen. Entsprechend können Sanktionen unterlaufen werden durch die Konzentration auf bestimmte Jurisdiktionen.
- Die Abgrenzung von inländischen und ausländischen Berechtigten, die über die Vermögenswerte entscheiden, die unter die Sanktionen fallen sollen, ist schwer. Nicht unüblich ist es, in den Ländern, die die Sanktionen verhängen, durch Scheinfirmen oder Tarnadressen die Rechte auf Unternehmen und Personen zu übertragen, die nicht von den Finanzsanktionen betroffen sind. Wie zuvor können Finanzsanktionen nur erfolgreich sein, wenn sie international angewendet werden.
- Wenn Finanzsanktionen nicht konfiskatorisch wirken, sind die Sanktionen verhängenden Länder gezwungen, die unter Zwangsverwaltung stehenden Vermögen zu verwalten und für eine angemessene Verzinsung und Wertsteigerung Gewähr zu bieten. Das schränkt ihre negative Wirkung natürlich ein, so dass ihre Effektivität in Frage gestellt werden kann.
- Finanzsanktionen sind dann am wirksamsten, wenn sie umfassend sind. Ein generelles Verbot aller Finanzbeziehungen hat aber auch die stärksten negativen Effekte im sanktionierten Land und trifft ebenso die Geschäftsinteressen des sanktionierenden Landes, da mit Vergeltungsaktionen des betroffenen Landes zu rechnen ist (Elliott 1999).

Zusammengefasst gilt: Es ist unzutreffend, an Stelle der Handelssanktionen Finanzsanktionen als sozial verträglich herauszustellen. Ebenso wie herkömmliche Sanktionen auf Güterströme können sie umgangen werden, und eine höhere Zielgenauigkeit als bei anderen Sanktionen ist auch nicht gewährleistet. Vielmehr besteht die Gefahr, dass durch die besondere Rolle von Geld- und Finanzmärkten Sanktionen in diesem Bereich vielfältige und nicht übersehbare Folgen für das gesamte Wirtschaftsgeschehen haben. Finanzsanktionen können demnach nur Sinn machen, wenn man eine Totalblockade des sanktionierten Landes erreichen will.

6 Südafrika: eine Fallstudie zu den Wirkungen von Sanktionen

6.1 Art und Umfang der Sanktionen gegen Südafrika

Südafrika wurde bereits in den sechziger Jahren Ziel von Forderungen nach Sanktionen wegen der 1948 eingeleiteten Apartheidspolitik und wegen der damit verbundenen Verletzungen von Grund- und Menschenrechten (Cron 1997, S. 63ff; Klinghoffer 1989, S. 13; Lowenberg, Kaempfer 1999, S. 33ff.). Einen Überblick über die südafrikanische Volkswirtschaft bietet die Übersicht im Anhang.

Die wirtschaftlichen Interessen der europäischen Länder und der Vereinigten Staaten von Amerika waren indes Ursache dafür, dass die Regierung in Südafrika zwar zu politischen und wirtschaftlichen Reformen gedrängt wurde, dass aber gleichzeitig nur mit geringen Eingriffen in den Handel Druck auf sie ausgeübt wurde. Nicht-staatliche Organisationen und Kirchen lenkten das Interesse auf die Apartheid in Südafrika, ohne indes in der Bevölkerung oder gar bei Regierungen und Unternehmen eine breite Zustimmung für Sanktionen zu finden (siehe Schaubild 1).

In den siebziger Jahren änderte sich die Einstellung gegenüber Südafrika stufenweise mit der Folge, dass die Kritik an der Apartheid auch von Regierungen geteilt wurde und sich die Stimmen für eine Anwendung von Sanktionen mehrten. Die südafrikanische Regierung änderte ihren Kurs jedoch nicht, zum Teil verschärfte sie ihn sogar und löste damit noch mehr Widerspruch bei nicht-staatlichen Organisationen und Kirchen aus. Verstärkt wurde der Druck in dem Maße, wie sich nach der Entspannung im Ost-West-Verhältnis Industrieländer dem afrikanischen Kontinent zuwandten. Dies führte unter anderem dazu, dass vor allem die Klagen afrikanischer Staaten (insbesondere der subsaharen) über die Apartheid vermehrt in Europa und in den Vereinigten Staaten wahrgenommen wurden.

Wie nicht anders zu erwarten, waren Unternehmen in Europa und den USA unterschiedlicher Meinung über die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Südafrika. Unternehmen mit Wirtschaftsinteressen in Südafrika warnten vor Sanktionen und hofften stattdessen darauf, liberalen Wirtschaftskreisen in Südafrika den Rücken zu stärken und damit die Apartheid zu überwinden (Lowenberg, Kaempfer 1999, S. 107ff.). Gehofft wurde auch, dass die Anwesenheit ausländischer Unternehmen den Wohlstand steigern und die Rassentrennung aufheben könne. Schließlich stellten die Unternehmen in Aussicht, die Apartheid ihrerseits nicht innerhalb der Betriebe anzuwenden und damit ein

Muster für eine andere als die offizielle Politik zu liefern.¹ Unternehmen, die mit Lieferungen aus Südafrika konkurrierten, hielten sich in der Diskussion über den richtigen Weg zur Überwindung der Apartheid zurück. Wenn sich auch Industrien nicht direkt für Sanktionen aussprachen, so taten dies Gewerkschaftsführer explizit mit dem Argument, auf diese Art und Weise Arbeitsplätze in amerikanischen Unternehmen der Stahlindustrie retten zu wollen (Kaempfer, Lowenberg 1992, S. 44).

Unter diesen Voraussetzungen ist es nicht verwunderlich, dass in Europa und den USA eine sehr kontroverse und polemische Diskussion über die Apartheid geführt wurde. Den Kritikern im nicht-staatlichen und kirchlichen Bereich standen bisweilen Unternehmen gegenüber, die nicht glaubhaft machen konnten, dass sie an einer Überwindung der Apartheid zum Preis einer Gefährdung ihrer Geschäftsinteressen interessiert waren.

Eine Änderung in den offiziellen Positionen erfolgte, als die amerikanische Regierung unter Präsident Carter sich, im Gegensatz zu allen vorangegangenen amerikanischen Regierungen, auf die Seite der Gegner der Apartheid stellte (Lowenberg, Kaempfer 1999, S. 51ff.). Die amerikanische Bundesregierung schloss an die Maßnahmen durch einzelne amerikanische Bundesstaaten an und begann, Lieferaufträge an Unternehmen zu verweigern, die in Südafrika Investitionen unterhielten oder als Banken oder Versicherungen niedergelassen waren. Mit dem erneuten Wechsel in der amerikanischen Präsidentschaft zu Reagan lehnte die Regierung Sanktionen wieder ab, wurde darin aber vom Kongress überstimmt (de Villiers 1995, S. 139; Levy 1999).

Die amerikanische Öffentlichkeit, sofern sie die Apartheid bekämpfen wollte, und die amerikanische Regierung versuchten, den Sanktionen dadurch Schärfe zu verleihen, dass die Europäische Gemeinschaft aufgefordert wurde, sich den Sanktionen anzuschließen. Deren Mitgliedsländer und auch die Kommission folgten jedoch eher zögerlich der Aufforderung. Ihre Politik orientierte sich stattdessen an den wirtschaftlichen Interessen der Mitgliedsstaaten, so dass nicht mehr als eine freiwillige Selbstverpflichtung konsensfähig war.

Zum einen bestand ein Interesse der Politik an sogenannten „strategischen mineralischen Rohstoffen“ (u.a. Chrom, Mangan, Vanadium und Metalle der Platingruppe), die zwar für die USA von nachrangiger Bedeutung waren, auf die aber Europa angewiesen

1 Die entsprach dem von den EG-Mitgliedsstaaten 1977 beschlossenen Verhaltenskodex (siehe Deutsche Bundesregierung 1985).

Schaubild 1: Apartheid

Die Bewegungs- und Entscheidungsfreiheit der schwarzen Bevölkerung wurde bereits im 18. und 19. Jahrhundert durch die Einführung der Zwangsarbeit und eines Ausweissystems sowie die Begrenzung der politischen Rechte auf besondere Gebiete beschränkt. Die eigentliche politische Orientierung an der Apartheidsideologie erfolgte jedoch erst in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts. Mitte der 70er Jahre dieses Jahrhunderts erreichte die gesetzliche Rassendiskriminierung ihren Höhepunkt. Inzwischen wurde das Leben der nicht-weißen Bevölkerung gesetzlich vollkommen geregelt, was insbesondere den sozio-ökonomischen Aufstieg vor allem der schwarzen Bevölkerung fast unmöglich machte. Das System der Apartheid setzte auf drei Ebenen an: Innerhalb dieser Ebenen sicherte ein eng verzahntes System gesetzlich kodifizierter Vorschriften den Weißen in nahezu allen Lebensbereichen die Vorherrschaft und führte letztlich zu einer erheblichen Fehlallokation von Ressourcen.

EBENEN DER APARTHEID

| Wirtschaftssystem | Sozio-kulturelle Ordnung | Politisch-administrative Ordnung |
|---|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Zugangsbeschränkungen, Kontrolle von Wanderungsbewegungen (Influx Control), Paßgesetze, Migrant Labour etc. 2. Eingeschränkte Landeigentums- und Siedlungsrechte (Land Act, Group Areas Act) 3. Diskriminierung im Arbeitsbereich (unterschiedliche Arbeitsbedingungen, Job Reservation, Closed-Shop-Privilegien, unterschiedliche Lohnstrukturen, eingeschränkte Gewerkschaftsrechte, Ausbildungschancen etc.) 4. Tätigkeitsbeschränkung für Schwarze in Geschäfts- und Industriegebieten 5. Quotenvorgaben für das Beschäftigungsverhältnis Weiß : Schwarz | <ol style="list-style-type: none"> 1. Klassifizierung der Bevölkerung nach Rassen (Population Registration Act) 2. Verbot von rassenübergreifenden intimen Beziehungen (Immorality Act, Mixed Marriages Act) 3. Nach Rassen getrennte Nutzung sozialer Einrichtungen (Separate Amenities Act) 4. Unterschiedliche Siedlungsrechte (Land Act, Group Areas Act) 5. Unterschiedliche Qualität der Leistungen im Bildungs- und Sozialwesen (Bantu Education etc.) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Verfassungsmäßig garantierte politische Vorherrschaft der Weißen 2. Schwarze Selbstverwaltung nur auf kommunaler Ebene und in den Homelands, die dort teilweise bis zu vollständiger politischer Unabhängigkeit ging 3. Eingeschränkte Bürgerrechte der Homeland-Bewohner außerhalb der Homelands 4. Durch das Verbot politischer Einmischung wurde verhindert, daß Angehörige verschiedener Rassen derselben politischen Partei angehören konnten (Prohibition of Political Interference Act) |

Quelle: Menck, Schnatz 1994, S. 58.

war. Darüber hinaus gab es Widerstand von Unternehmen gegen Sanktionen. Europäische (wie auch amerikanische) Unternehmen waren in Südafrika vertreten, weil das Land stabile wirtschaftliche und gesetzliche Rahmenbedingungen für Kapital und Know-how versprach. Zudem war Südafrika das einzige Land, das auf dem afrikanischen Kontinent überhaupt von den wirtschaftlichen Daten her als attraktiver Markt angesehen wurde. Hinzu kam auch, dass aufgrund der südafrikanischen Importsubstitutionspolitik dies ein geschützter Markt war, der hohe Profite versprach, sofern man einmal im Land investiert hatte. Schließlich wurde Südafrika als ein Standort gesehen, von

dem aus langfristig andere Staaten im südlichen Afrika beliefert werden sollten (Cron 1997, S. 135ff.). In der Folge hatten englische, aber auch deutsche Unternehmen Investitionen getätigt, die bei Sanktionen gefährdet wären.

Auf der anderen Seite gab es in den USA und Europa Unternehmen, die von Sanktionen eindeutig profitieren würden. Importe billiger südafrikanischer Kohle, die im Tagebau gewonnen werden konnte, minderten den Absatz der durch ein starres reglementiertes Verteilungssystem aus inländischer Quelle gewonnenen Produkte. Im Streit zwischen den Kraftwerken, die die billigere Kohle einführen wollten, und den Interessen der Bergarbeiter, versuchten die Regierungen, einen Kompromiss zu finden, indem die Importe aus Südafrika nach Menge und Art der einzuführenden Kohle beschränkt wurden. Dieser Kompromiss war aber nicht haltbar. In den USA wie in Europa schlossen sich Unternehmen aus der einheimischen Kohlewirtschaft und Gewerkschaften mit den Gegnern der Apartheid zusammen und argumentierten, dass die Einfuhren Sozialdumping darstellen würden. Während sich in den USA die Befürworter von Sanktionen gegen Kohle durchsetzen konnten, gelang dies in Europa nicht, da Europa zu sehr von importierter Kohle abhängig war (Kaempfer, Lowenberg 1992). Eine Übersicht der verhängten Sanktionen vermittelt Schaubild 2.

Soweit es sich um die Lieferung landwirtschaftlicher Erzeugnisse handelte, lagen die Positionen der USA und Europas ebenfalls etwas auseinander: Bei agrarischen Erzeugnissen wie zum Beispiel Weintrauben, Fleisch oder Getreide war Südafrika Nettoexporteur und Konkurrent, so dass auch aus Kreisen der Landwirtschaft die Forderungen nach Sanktionen unterstützt wurden. Die Kampagne, den Kauf von Äpfeln aus Südafrika zu unterlassen, fand durchaus die Unterstützung bei Obstbauern. Dennoch entschloss sich die Europäische Gemeinschaft, im Gegensatz zu den USA, keine Sanktionen gegen Agrarprodukte zu verhängen. Einig waren sich die USA und Europa hingegen in der Sanktionierung des Imports von Stahl, Eisen und Textilien.

Keine einheitliche Position konnten die USA und Europa auch in anderen Bereichen finden. Während Europa Goldmünzen und Neuinvestitionen boykottierte, nahmen die USA Gold und Diamanten von ihren Sanktionen aus. Auch sie beschränkten die Vergabe von Krediten, nahmen Umschuldungen aber davon aus. Eindeutig zeigt sich, dass in beiden Regionen die eigenen wirtschaftlichen Interessen für die Art und den Umfang von Sanktionen gegen Südafrika ausschlaggebend waren (Kaempfer, Lowenberg 1992). Gerade die exportstarken Produkte wie Gold, Diamanten und Kohle wurden häufig vom Embargo ausgenommen (Levy 1999).

Die Sanktionen gegen Südafrika sind auch nicht ohne die Mitwirkung der anderen Länder im subsaharen Afrika zu verstehen. Zwischen diesen Staaten und Südafrika bestand insoweit eine enge Beziehung, als alle Länder Mitglieder des Commonwealth, einem Zusammenschluss ehemaliger englischer Kolonien und Mandatsgebiete unter Beteiligung von Australien, Neuseeland und Kanada, waren. Dennoch bezogen die Staaten im subsaharen Afrika von jeher deutlich Stellung gegen die Apartheid.

Schaubild 2
Überblick über die internationalen Sanktionen nach Ländern

| Legende: V – Vorschrift E – Empfehlung | UN Sicher- heitsrat | Common- wealth (ohne GB) | Europä ische Ge meinschaft | Deutsch land (West) | Groß- britannien | USA |
|---|------------------------------------|---|---|------------------------------------|-----------------------------|------------|
| Waffen / militärische Kooperation | V | V | V | V | V | E |
| Öl | | V | V | V | V | V |
| Nukleartechnologie | V | V | V | V | E | V |
| Computerhard- und - software | E | V | V | E | V | E |
| Gesamtes staatliches Beschaffungswesen | | V | | | E | V |
| Beendigung der Exportunterstützung | E | | | | | V |
| Obst und Gemüse | | V | | | | V |
| Zucker | | V | | | | V |
| Wein | | V | | | | V |
| Eisen und Stahl | | V | V | E | E | V |
| Kohle | | V | | | E | V |
| Uran | | V | | | V | V |
| Krügerand | E | V | V | E | V | V |
| Andere produzierte Güter | | | | | | V |
| Neue Direktinvestitionen | E | V | V | E | E | V |
| Private Darlehen | | V | | | | V |
| Staatliche Kredite | | V | | E | V | V |
| Beendigung des Doppelbesteuerungs- abkommens | | V | | | | V |
| Landrechte der SAA | | V | | | | V |
| Staatl. Flugges. nach Südafrika | | E | | | | V |
| Verkaufsförderung für Fremdenverkehr | | V | | | E | V |
| Strafmaßnahmen bei Bruch des Embargos | | | | E | V | V |

Quelle: Carolyn Jenkins, „Sanctions, Economic Growth and Change“, The Political Economy of South Africa, Hrsg. Nicoli Nattrass und Elisabeth Ardington (Cape Town: Oxford University Press, 1990) S. 277. (Eigene Darstellung).

Dazu gehörte der Versuch, das Commonwealth und seine Mitglieder zu einer gemeinsamen Strategie gegen Südafrika zu bewegen. Neben politischen Gründen spielten allerdings auch hier wirtschaftliche Interessen eine Rolle, denn Südafrika war ein wettbewerbsfähiger Konkurrent beim Export von tropischen Agrarerzeugnissen und mineralischen Rohstoffen.

Unterstützt in ihrer Position wurden die afrikanischen Staaten im Commonwealth von anderen Entwicklungsländern in Asien und Mittelamerika. Großbritannien als ehemalige Kolonialmacht hingegen befand sich in einem Dilemma: Gegen Südrhodesien (heute Simbabwe) waren seit dessen einseitiger Unabhängigkeitserklärung, nicht zuletzt auch mit Blick auf die Forderungen Großbritanniens, gemeinsame Sanktionen im Commonwealth beschlossen worden. Die Entwicklungsländer im Commonwealth erwarteten nun, dass ihre Kooperationsbereitschaft durch Großbritannien honoriert würde und nun auch Sanktionen gegen Südafrika einvernehmlich beschlossen werden konnten. Außerdem fand die englische Regierung nur geringe Unterstützung bei den anderen Industrieländern des Commonwealth. Auch hier wurde gehofft, durch Sanktionen einen Konkurrenten beiseite drängen zu können, indem Südafrika als Lieferant mineralischer Rohstoffe (Kanada, Australien) oder von agrarischen Erzeugnissen (Neuseeland) neutralisiert werden könnte. Gleichzeitig wurde aber auch befürchtet, dass bei verschärften Spannungen in Südafrika Weiße Zuflucht suchen würden in Kanada oder Australien. Insbesondere wurde erwartet, dass bei einem raschen politischen Wandel in Südafrika Weiße, die an der Apartheid festhalten wollten, das Land verlassen und sich z.B. in Australien niederlassen würden. Es wurde befürchtet, dass diese Zuwanderer den politischen Frieden stören und soziale Spannungen schaffen würden.

Zusammengenommen gilt: Die Politik gegen Südafrika muss vor dem Hintergrund äußerst widersprüchlicher Ziele in den sanktionierenden Ländern gesehen werden. Die Politik stand unter starkem Druck jener Kreise, die Sanktionen als eine Möglichkeit ansahen, die eigenen Märkte gegen südafrikanische Konkurrenz abzuschotten. Investoren und Unternehmen, die am Handel mit Südafrika Interessen hatten, konnten sich dem vielfach nicht widersetzen. Die Befürworter von Sanktionen wurden auch unterstützt durch eine breite Welle politischen Widerstands gegen die Apartheid. Die Regierungen in Europa und den USA erkannten zu spät, welche Bedeutung Apartheid in der öffentlichen Diskussion der siebziger Jahre erhalten würde.

Unter den gegebenen Umständen war nicht zu erwarten, dass ein Totalembargo gegen Südafrika internationale Unterstützung finden würde. Regierungen und Unternehmen in den sanktionierenden Ländern zeigten sich allenfalls bereit, einen Kompromiss zu vereinbaren, der genügend Schlupflöcher ließ (Guhl 1994, S. 75ff; Lowenberg, Kaempfer 1999, S. 92). Einigkeit bestand allerdings darüber, dass Südafrika aufgrund seiner strategischen Bedeutung nicht zu sehr politisch isoliert und militärisch geschwächt werden sollte. Vielmehr wurde erwartet, dass in Ermangelung anderer Instrumente und unter Berücksichtigung der eigenen, keinesfalls miteinander zu vereinbarenden Ziele der Industrieländer (ein wirtschaftlich starker Handelspartner, der den eigenen Produkten nur wenig Konkurrenz macht, und ein politisch sicherer Staat am Kap Horn) ein Weg gefunden werden musste, das in der Apartheid vermutete Risiko einer langfristigen wirtschaftlichen und politischen Destabilisierung durch einen friedlichen Wandel zu mindern. Aus diesem Grund sollte Unternehmern und Reformkräften in Südafrika jedoch auch klar signalisiert werden, dass sie unterstützt würden in ihren Bemühungen, die Apartheid zu überwinden. Dies geschah auch durch die in Südafrika niedergelassenen Unternehmen, die sich gemäss dem bereits erwähnten EU-Kodex verhielten.

Verhängt wurden die Sanktionen für unterschiedliche Bereiche ohne erkennbare Abstimmung durch den UN-Sicherheitsrat, durch das Commonwealth (ohne Beteiligung Großbritanniens) und durch die Europäische Gemeinschaft. Der zu erwartende „Druck“, der von diesen Sanktionen ausgehen sollte, konnte nicht allzu groß sein, weil zahlreiche Maßnahmen nur als Empfehlungen vereinbart wurden. Als bedeutsam wurden allerdings Finanzsanktionen angesehen. Südafrika war als Schuldner auf internationalen Kapitalmärkten ein wichtiger Partner und hatte ein hochentwickeltes Banken- und Finanzsystem aufgebaut, das eng mit ausländischen Kreditinstituten verbunden war. Darüber hinaus exportierte Südafrika Gold und Münzen. Um das Land hier zu treffen, wurden eher lockere Kontrollen für den Finanzbereich durch die Industrieländer empfohlen. Die meisten Industrieländer allerdings nahmen Exportkredite von den Sanktionen aus und ermöglichten dadurch ihren einheimischen Unternehmen, Lieferkredite an südafrikanische Kunden zu vergeben (Banking on Apartheid 1990, S. 57; International Labour Office 1991, S. 30ff.). Viel bedeutsamer und wirkungsvoller waren deshalb die freiwilligen Maßnahmen der Banken, die ihre Mittel schrittweise aus Südafrika abzogen (Lowenberg, Kaempfer 1999).

Zusammengenommen gilt: Die Sanktionen gegen Südafrika waren in erkennbarem Maße von den unterschiedlichen Eigeninteressen der sanktionierenden Länder bestimmt. Die Maßnahmen hatten zum Teil empfehlenden Charakter und waren leicht zu umgehen. Als besonders wichtig wurden die Finanzsanktionen angesehen vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Regierung Südafrikas und Unternehmen in vergleichsweise großem Umfang Finanzkredite aufgenommen hatten.

6.2 Wirkung der Sanktionen

Die Folgen der Sanktionen entsprachen nicht den in Aussicht genommenen Vorstellungen. Eine Untersuchung der S.A. Federated Chamber of Industrie aus dem Jahre 1986 ließ noch Schlimmes befürchten. Die Berechnungen der Studie „The Effect of Sanctions on Employment and Production in South Africa. A Quantitative Analysis“ (Pretoria, Oktober 1986) prophezeite einen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts über drei Jahre um 10,1 vH und über fünf Jahre von sogar 29,3 vH. Dabei wurden unterschiedliche Szenarien durchgespielt, denen unterschiedliche Annahmen über das Ausmaß der Sanktionen zugrunde lagen (siehe Tabelle 4) (Halbach 1987, S. 24). Das Szenario 1 nahm Sanktionen an, wie sie bereits 1986 bestanden. Im Szenario 2 wurden erweiterte Sanktionen angenommen, allerdings mit Ausnahme von Gold, Diamanten und strategischen Rohstoffen. Das Szenario 3 unterstellte, dass eine vollständige Handelssperre verhängt werden würde.

Tabelle 4:
Schätzung über die Auswirkungen von Sanktionen

| Szenario | Netto-Produktionseffekt (über einen Zeitraum von ca. 2 Jahren) | Gesamter Nettoeffekt bei binnenwirtschaftlichem Gleichgewicht (5 Jahre) |
|-----------------|---|--|
| | Rückgang des BIP in vH | Rückgang des BIP in vH |
| 1 | 1,7 | - |
| 2 | 6,7 | 16,9 |
| 3 | 10,1 | 29,3 |

Quelle: Halbach 1987, S. 24.

Tatsächlich waren die Wirkungen der Sanktionen weitaus geringer, was wohl auch auf ihren beschränkten Umfang zurückzuführen ist. Die tatsächlichen Kosten werden in Tabelle 5 und Tabelle 6 abgeschätzt. Im Folgenden werden die qualitativen Wirkungen der Sanktionen in den verschiedenen Bereichen der südafrikanischen Wirtschaft diskutiert.

Tabelle 5:
Kosten der Sanktionen in vH des Bruttonettoprodukts und pro Kopf in US\$
 (auf der Basis der Werte von 1964, 1979 und 1985)

| | |
|------------------------------|----------|
| Prozent des BSP (1964 Basis) | 1,2 |
| Pro Kopf (1964 Basis) | 6,4 \$ |
| Prozent des BSP (1979 Basis) | 1,2 |
| Pro Kopf (1979 Basis) | 19,37 \$ |
| Prozent des BSP (1985 Basis) | 1,9 |
| Pro Kopf (1985 Basis) | 30,55 \$ |

Quelle: Hot Topics in International Economics, Case 62-2 UN v. South Africa (1992–1994: Apartheid; Namibia), Case 85-1 (US, Commonwealth v. South Africa (1985-91: Apartheid), Excerpted from forthcoming: Economic Sanctions Reconsidered, 3rd edition, www.iiie.com/topics/sanctions/southafrica.htm.

Ausländische Unternehmen haben ihre Präsenz oft trotz der Sanktionen aufrecht erhalten. Gewinne wurden reinvestiert und vor allem die hochprofitablen Unternehmen firmierten oft unter anderem Namen als selbstständige Einheiten weiter (Lowenberg, Kaempfer 1999, S. 134). Durch Zuordnung der Betriebsstätten oder Tochtergesellschaften an Muttergesellschaften mit Sitz in Luxemburg und in der Schweiz konnten ausländische Unternehmen den Forderungen nach einem Rückzug – so wie er vielfach gefordert wurde – entsprechen und gleichzeitig Verluste vermeiden, die sich bei dem Verkauf der Gemeinschaftsunternehmen und bei der Aufgabe der Märkte in Südafrika hätten ergeben können (van Heerden 1990, S. 197ff; Jenkins 1995, S. 107). Aus der Sicht dieser Länder stellten derartige Operationen keinen Bruch der Sanktionen dar. Unterstützt wurden die ausländischen Unternehmen bei ihrem Bemühen, die Investitionen umzuwandeln, auch durch die Auslandstochtergesellschaften südafrikanischer Unternehmen mit Sitz in der Schweiz und in Luxemburg (Lewis 1990, S. 318ff; Jenkins 1993, S. 14ff.).

Dennoch zogen sich etliche Unternehmen aus Südafrika zurück. Sie taten dies in einer Situation, in der wenig Neuinteressenten zu finden waren.

**Tabelle 6:
Kosten der Sanktionen der UN und der USA, 1985-94**

| | |
|--|---------------|
| UN Waffenembargo; Verlust ca. 30 Prozent der durchschnittlichen jährlichen Importe 1986-94 | 74 Mio US\$ |
| Kosten für die Ölreserve, 1986-94; Verlust ca. 10 Prozent des geschätzten Wertes der Ölreserve | 200 Mio US\$ |
| Aufpreis auf Ölimporte nach der iranischen Revolution von 1979; Verlust ca. 10 Prozent des durchschnittlichen Jahreswertes der Rohölimporte 1986-94 | 120 Mio US\$ |
| US-Handelssanktionen (ohne Kohle,.); Verlust ca. 30 Prozent der durchschnittlichen Jahreswertes von 1982-85 | 210 Mio US\$ |
| Amerikanische und französische Sanktionen, Sanktionen der nordischen Staaten und der Mitgliedsländer des Commonwealth gegen südafrikanische Kohleexporte; Verlust ca. 40 Prozent des mittleren Jahreswerts der Jahre 1982-1984 | 103 Mio US\$ |
| Verbot des Verkaufs von Krügergold; Verlust ca. 3 Prozent des Wertes des für Münzen benutzten Goldes nach den durchschnittlichen Jahrespreisen für Gold in den Jahren 1982-84 | 41 Mio US\$ |
| Rückgang ausländischer Investitionen; Verlust ca. 10 Prozent der durchschnittlichen jährlichen Veränderung der Nettoströme 1986-90, Referenzperiode 1980-84. | 260 Mio US\$ |
| Summe | 1008 Mio US\$ |

Quelle: siehe Tabelle 5.

Dies bedeutete oft, dass sie ihre Unternehmen zu niedrigen Preisen an südafrikanische Interessenten zu verkaufen hatten (sogenannte „fire sales“). Insofern waren die Begünstigten der Sanktionen oft auf Seiten der südafrikanischen „Eliten“ zu finden. Ob diese Desinvestitionen allerdings auf Sanktionen zurückzuführen sind, kann bezweifelt werden. In der Tat zogen sich viele Unternehmen bereits ab der zweiten Hälfte der siebziger Jahre aus dem Land zurück, da die zunehmenden Spannungen Investitionen nicht mehr attraktiv erschienen ließen (Levy 1999). Demnach wären private Entscheidungen über den Rückzug aus Südafrika sehr viel bedeutsamer gewesen als die offiziellen Sanktionen (Lowenberg, Kaempfer 1999).

Auch kamen viele Unternehmen den Gegnern der Apartheid entgegen und gingen bereits in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre dazu über, Forderungen nach einer Auf-

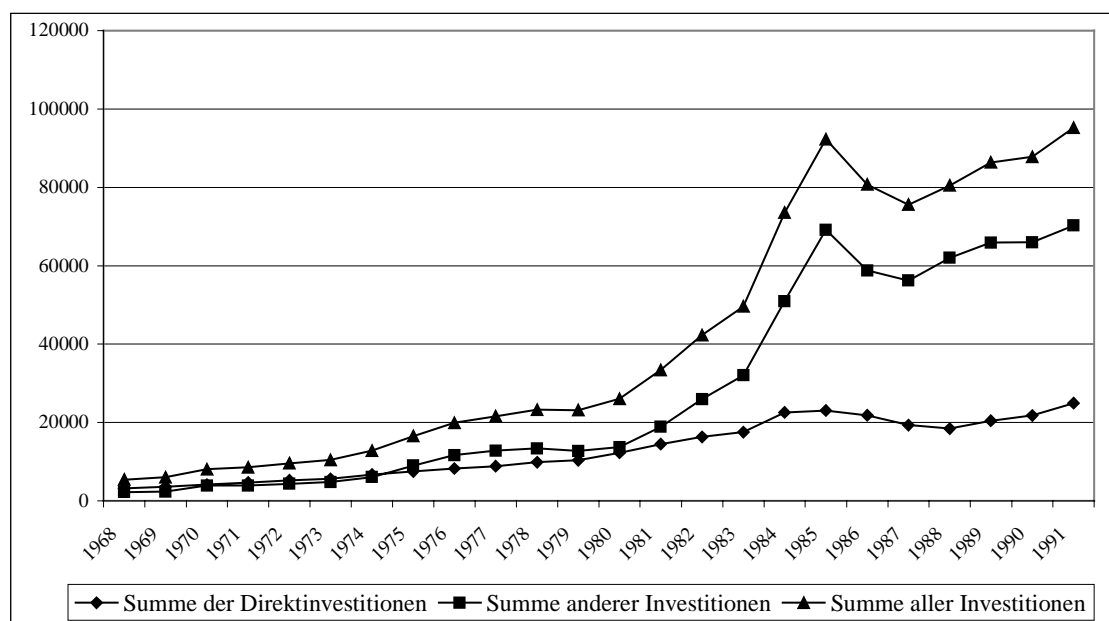
hebung der Apartheid zu unterstützen. Zum einen schlossen sich ausländische Unternehmen prominenten südafrikanischen Unternehmern an, die ein rasches Ende der Apartheid forderten. Zum anderen wollten die Investoren verhindern, dass innerbetriebliche Auseinandersetzungen über die Apartheid den Produktionsfluss beeinträchtigen könnten. Maßnahmen der sozialen Sicherung waren darüber hinaus ein Mittel, um die knappen qualifizierten Arbeitskräfte zu binden (Guhl 1994, S. 180ff; de Villiers 1995, S. 135ff; Cron 1997, S. 173ff.). Sofern mit der Desinvestitionskampagne diese Unternehmen an inländische Besitzer gegeben wurden, verschlechterte sich die Situation der nicht-weißen Beschäftigten zum Teil deutlich.

Wohl am bedeutsamsten war indes die Rücknahme von **Bankkrediten**, die in Schaubild 3 deutlich wird. Zur Verlängerung anstehende Kredite wurden zum Teil nicht weiter prolongiert, und es wurden keine neuen Kredite und Anleihen mehr vergeben. Südafrika war Mitte der achtziger Jahre mit rund 24 Mrd US-Dollar im Ausland verschuldet, wovon zwei Drittel kurzfristiger Natur und somit extrem anfällig für Nichtverlängerungen waren (Levy 1999). Da aber nicht alle Banken gezwungen waren, Verlängerungen zu unterlassen, kam es nicht zu einem sofortigen Stopp von Kapitalzuflüssen an das Land (Banking on Apartheid 1990, S. 44). Dennoch kann kein Zweifel bestehen, dass die finanziellen Sanktionen potenziell weit stärkere Effekte als die Handelssanktionen hatten (International Labour Office 1991, S. 8ff; Levy 1999; Lowenberg, Kaempfer 1999, S. 120ff.).

Auch hier ist zu berücksichtigen, dass die Nichtvergabe von weiteren Krediten nicht nur auf die Sanktionen zurückzuführen ist. Ein weiterer Grund für die Zurückhaltung der ausländischen Banken war auch die Folge einer veränderten Einschätzung der Kreditwürdigkeit südafrikanischer Unternehmen und der Regierung: Die Anspannung der Wirtschaft, verminderte Wachstumsraten und die zunehmende Härte bei der Auseinandersetzung in Südafrika über die Apartheid hatten die herkömmliche Kreditbewertung als zu optimistisch herausgestellt (International Labour Office, Financial Sanctions Against South Africa 1991, S. 37).

Durch die Beschränkung der ausländischen Kapitalzuflüsse mussten kurzfristig ausstehende Kredite durch einen Überschuss der Handelsbilanz gedeckt werden. Allein zwischen 1985 und 1987 (zu diesem Zeitpunkt war das Volumen der kurzfristigen Kredite halbiert worden) wurden etwa 5 bis 7 Milliarden Rand an Devisen benötigt für Zinszahlungen an ausländische Kreditgeber.

**Schaubild 3:
Ausländisches Kapital in Südafrika (in Mio Rand, jeweils am 31.12.)**



Quelle: South African Reserve Bank, o.J.

Zum Schutz der knappen Devisenreserven hoben die südafrikanische Regierung und die Notenbank 1985 die seit 1983 geltende freie Wechselkursbildung (bis dahin managed floating) auf und führten einen gespaltenen Wechselkurs ein, der zwischen Handels- und Finanztransaktionen unterschied (International Labour Office 1991, S. 85ff.).¹ Für Kapitalabflüsse galt ein ungünstigerer Wechselkurs, der Desinvestitionen weniger attraktiv machen sollte, um sie so im Land halten zu können (Jenkins 1993, S. 8ff.).

Dass die Finanztransaktionen ohne nachdrückliche Folgen für das Wirtschaftswachstum gewesen seien, legt die Tatsache nahe, dass das Bruttoinlandsprodukt 1988 immerhin um 3 vH stieg, was deutlich über der üblichen Wachstumsrate von 2,5 vH liegt. Und dies in einem Jahr, in dem in weitaus größerem Umfang als in den Vorjahren Kredite zurückgezahlt wurden. Dennoch gehen Schätzungen davon aus, dass das Wirtschaftswachstum bei fortgesetzten Kapitalabflüssen um 1 vH niedriger lag als bei einem Zustand ohne Finanzsanktionen (Lipton 1989, S. 350). Eine Studie des Internationalen Währungsfonds (Bayoumi 1990) kommt zu ähnlichen Ergebnissen. So wird berichtet, dass allein im Jahr 1985 der Kapitalstock von 26 vH auf 19 vH des Bruttoinlandspro-

¹ Dies ist eine klassische Form der Devisenbewirtschaftung, um die Verwendung knapper Reserven einschränken und kontrollieren zu können, je nach Typ an Transaktion und wer sie tätigen will. Für Details, siehe Menck, Schnatz 1994, S. 86.

dukts fiel. Außerdem geht die Studie davon aus, dass das Wachstum des Kapitalstocks durch die Sanktionen von 3 vH auf 1 vH gefallen ist. Dies hatte nach den Berechnungen zur Folge, dass die reale Produktionsleistung um 1,5 vH, die Beschäftigung der nicht-weißen Bevölkerung um 2,75 vH und die Löhne der weißen Arbeitnehmer um 0,5 vH gefallen waren.

Schwer abschätzbar sind auch die Wirkungen der **Handelssanktionen**. Grundsätzlich sind dabei die Effekte auf Importe und Exporte zu unterscheiden, wobei diese Werte sich weitgehend entsprechen müssen, wenn es keine Möglichkeit der externen Finanzierung gibt. Müssen Kredite getilgt werden, so muss ein entsprechender Überschuss in der Handels- und Dienstleistungsbilanz erzielt werden.¹ Zur Entwicklung des Außenhandels, siehe Tabelle 7.

Berechnungen über die Möglichkeit, auf Importe verzichten zu können, gehen davon aus, dass immerhin auf rund 20 vH der Importe verzichtet werden könnte, weil die Lieferungen nicht als wichtig angesehen wurden. Demgegenüber sollten allerdings vier Fünftel der Einfuhren aus unverzichtbaren Investitionsgütern bestehen (Stoneman 1990, S. 182ff.).

Stark überschätzt wurden auch die negativen Effekte der Exporteinschränkung. Auf der Grundlage der Handelszahlen von 1984 sollten – so erste Berechnungen über die Wirkungen – die Sanktionen die Exporte um 3,2 Milliarden Rand oder um 11,5 vH der Ausfuhren vermindern. In einer Studie wird sodann ein Multiplikator von 1,5 unterstellt, um die Wirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt zu ermitteln. Daraus ergibt sich eine Minderung des Bruttoinlandsproduktes um 4,8 Milliarden Rand bzw. 4,5 vH (Stoneman 1990, S. 186ff.).

Tatsächlich aber sind nach Berechnungen südafrikanischer Wirtschaftswissenschaftler die Exporte als Folge der Sanktionen, die 1986 verhängt wurden, nur im ersten Jahr um ca. 2 vH gegenüber den Zahlen vor der Verhängung der Sanktionen zurückgegangen. Danach sind die Ausfuhren wieder erhöht worden. Seit 1986 erzielte Südafrika zudem einen Außenhandelsüberschuss, der 1988 2,9 Milliarden Rand erreichte (Lipton 1989, S. 346). Dennoch wird geschätzt, dass die Handelssanktionen das BSP bis zu ½ vH vermindert haben (Levy 1999).

Auch die Struktur der Ausfuhren hat sich nicht wesentlich verändert: Der Verkauf von Münzen, mineralischen Rohstoffen und von Kohle machte weiterhin den größten Teil

¹ Dies ist ein weiterer Grund, warum ein Totalboykott selten im Interesse der sanktionierenden Länder ist. Können keine Deviseneinnahmen erzielt werden, können auch Kredite nicht bedient werden.

der Deviseneinnahmen aus, wobei allerdings kurzzeitig die Erlöse aus dem Verkauf von Gold und Krügerrandmünzen zurückgingen. Dieses Ergebnis ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die südafrikanischen Exporte umgeleitet wurden zu Staaten, die sich nicht an den Sanktionen beteiligten. So konnten für den Rückgang im Eisen- und Stahllexport die Türkei und der Nahe und Mittlere Osten erschlossen werden, und verarbeitete Metallerzeugnisse gingen vermehrt in die aufstrebenden Volkswirtschaften in Südostasien (Jenkins 1993, S. 112ff.).

Ein Grund für die relativ geringen Wirkungen ist in den Umgehungsaktivitäten zu sehen. Vielfach zitiert, jedoch nicht belegt ist, dass die südafrikanische Regierung es duldete, wenn Unternehmen illegale Verkäufe und Einkäufe in benachbarten Staaten tätigten (Johnson, Martin 1988, S. 56ff; Klinghoffer 1989, S. 29). Damit wurde eine wohl-etablierte Zusammenarbeit fortgesetzt. Denn auch Südafrika hatte in Zeiten knapper Lieferungen an die Nachbarstaaten geliefert. So leistete beispielsweise Südafrika Unterstützung in der Durchfuhr von Gütern, die nicht in das Nachbarland geliefert oder von dort exportiert werden durften, solange Südrhodesien mit einem Boykott belegt war. Die Fortsetzung der Zusammenarbeit war aus der Sicht der „Frontstaaten“ die logische Konsequenz der Abhängigkeit dieser Länder von Südafrika. Umgekehrt zog Südafrika daraus Vorteile, dass es sich weiterhin als Standort anbot, um andere afrikanische Länder zu beliefern und damit ein Motiv bot, die ausländischen Investitionen nicht zurückzufahren. Darüber hinaus sicherten sich die südafrikanischen Unternehmen einen privilegierten Zugang zu wenn auch kleinen Absatzmärkten (Hanlon 1990, S. 293ff.).

Auch die Effekte der Sanktionen auf Südafrikas **Arbeitsmarkt** sind nicht eindeutig. Traditionell war der Arbeitsmarkt gespalten: Während Weiße durchweg beschäftigt werden konnten, hatten andere Bevölkerungsgruppen schon in der Zeit vor der Verhängung von Sanktionen Arbeitslosigkeit hinzunehmen. Darüber hinaus verhinderte die Apartheid die effiziente Nutzung der vorhandenen Arbeitskraft. Das System war extrem ineffizient und musste bereits vor Verhängung der Sanktionen aufgeweicht werden, da Arbeitskräftemangel herrschte. Die strenge Segregation wurde gelockert, so dass auch nicht-weiße Arbeitskräfte in die für die weiße Bevölkerung vorbehaltenen Stadtteile gelassen wurden. Damit zeigte sich bereits eine Unterhöhlung des Apartheidsystems vor der Einführung der Sanktionen (Levy 1999, Lowenberg, Kaempfer 1999).

Die Sanktionen verschärften das Problem zunächst. Wie oben bereits im Zusammenhang mit den Beschränkungen der Kapitalzufuhr ausgeführt, muss man davon ausgehen, dass ein Rückgang der Investitionen in erster Linie negative Effekte für die nicht-weiße Bevölkerung hatte.

Tabelle 7:
Südafrika: Warenhandel nach Regionen und ausgewählten Ländern

| Jahr | Welt a) | | USA | Japan | Deutsch- land | Italien | UK | nordische Länder b) |
|----------------|-----------------------------------|---|-------|-------|------------------|---------|-------|------------------------|
| | wie von Südafrika berichtet | wie von den Partnern berichtet | | | | | | |
| Importe | | | | | | | | |
| 1982 | 17.062 | 12.345 | 2.368 | 1.652 | 2.536 | 545 | 2.090 | 344 |
| 1983 | 14.544 | 11.071 | 2.129 | 1.741 | 1.946 | 470 | 1.676 | 353 |
| 1984 | 14.963 | 12.084 | 2.265 | 1.837 | 2.343 | 520 | 1.612 | 432 |
| 1985 | 10.338 | 7.872 | 1.205 | 1.029 | 1.690 | 330 | 1.300 | 283 |
| 1986 | 11.762 | 8.423 | 1.158 | 1.249 | 1.941 | 352 | 1.247 | 206 |
| 1987 | 14.111 | 10.714 | 1.281 | 1.882 | 2.548 | 456 | 1.557 | 128 |
| 1988 | 17.353 | 13.276 | 1.691 | 2.047 | 3.332 | 501 | 1.912 | 22 |
| 1989 | 17.570 | 12.149 | 1.659 | 1.737 | 3.263 | 637 | 1.699 | 19 |
| 1990 | 17.435 | 12.169 | 1.732 | 1.491 | 3.044 | 694 | 1.983 | 27 |
| 1991 | 17.664 | 13.259 | 2.113 | 1.639 | 2.839 | 627 | 1.807 | 33 |
| 1992 | 18.980 | 14.114 | 2.425 | 1.728 | 2.787 | 611 | 1.752 | 135 |
| Exporte | | | | | | | | |
| 1982 | 17.647 | 13.049 | 2.048 | 1.870 | 1.269 | 1.593 | 1.313 | 308 |
| 1983 | 18.612 | 11.174 | 2.099 | 1.618 | 1.078 | 1.288 | 1.167 | 237 |
| 1984 | 17.377 | 12.410 | 2.577 | 1.635 | 1.049 | 1.708 | 979 | 234 |
| 1985 | 16.405 | 12.040 | 2.180 | 1.878 | 1.085 | 1.845 | 1.262 | 256 |
| 1986 | 18.485 | 13.394 | 2.476 | 2.266 | 1.376 | 1.916 | 1.218 | 148 |
| 1987 | 23.541 | 12.340 | 1.399 | 2.455 | 1.248 | 1.788 | 1.073 | 34 |
| 1988 | 21.549 | 14.485 | 1.575 | 1.955 | 1.727 | 2.163 | 1.434 | 27 |
| 1989 | 22.161 | 15.205 | 1.586 | 2.047 | 1.553 | 2.621 | 1.447 | 34 |
| 1990 | 24.753 | 15.280 | 1.752 | 1.858 | 1.822 | 2.546 | 1.915 | 22 |
| 1991 | 27.837 | 15.690 | 1.779 | 1.832 | 1.918 | 2.464 | 1.696 | 38 |
| 1992 | 30.416 | 16.969 | 1.795 | 1.909 | 1.999 | 2.529 | 1.427 | 93 |

a) c.i.f.

b) Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden

Quelle: IMF, Direction of Trade Statistics, various issues, zitiert nach Hot Topics in International Economics, Case 62-2 UN v. South Africa (1992-1994: Apartheid, Namibia); Case 85-1 (US, Commonwealth v. South Africa (1985-1991: Apartheid) Excerpted from forthcoming: Economic Sanctions Reconsidered, 3rd edition, www.ije.com/topics/sanctions/southafrica.htm.

So waren im Jahre 1986 nach Schätzungen zwischen 343.000 und 430.000 Nicht-Weiße als Folge der Sanktionen arbeitslos, nachdem nur 20 vH der vorgesehenen Maßnahmen an Sanktionen umgesetzt waren (Hermele, Odén 1988, S. 22). Weitere negative Effekte hatte natürlich auch der Rückgang der Exporte auf die Beschäftigung. So wurden im Bergbau in der Zeit zwischen 1985 und dem Beginn der neunziger Jahre 80.000 Arbeitskräfte, darunter zahlreiche Nicht-Weiße, entlassen. Allerdings haben hier auch sinkende Preise für die Erzeugnisse auf dem Weltmarkt eine Rolle gespielt.

Generell kann auch ein Zusammenhang zwischen der Streikaktivität der südafrikanischen Arbeiter und Sanktionen hergestellt werden. Sicherlich nicht zuletzt durch die symbolische Wirkung von Sanktionen führte ihre Einführung zu vermehrter Streiktätigkeit, was die Schwierigkeiten der Unternehmen weiterhin erhöhte. Dieser kurzfristige Effekt wurde auf mittlere und längere Sicht aber zunichte gemacht durch einen Rückgang an Streikaktivitäten und einen Rückgang der Einkommen, da die schlechte Geschäftssituation negative Effekte für die Arbeitnehmer brachte. Es scheint also, als würden Sanktionen erst die Macht der Arbeitnehmer stärken, dann aber einen stärkeren negativen Effekt in Folge haben (Kaempfer et al. 1995). Dies würde nahe legen, dass Sanktionen eher negativ auf den nicht-weißen Teil der Bevölkerung gewirkt haben.

Da nur wenige Arbeitskräfte als Facharbeiter und Akademiker ausgebildet waren (vornehmlich Weiße), verschärfte sich im Zuge der Fortdauer der Sanktionen der ohnehin chronische Mangel an geschulten Personen. Solange hohe Einkommen in Südafrika erzielt worden waren und die Sicherheit der weißen Bevölkerung gewährleistet war, hatten Einwanderer den Akademiker- und den Facharbeiterengpass gemildert. Weil die Zuwanderung streng reglementiert und mengenmäßig begrenzt war, boten sich ihnen gute Einkommensmöglichkeiten (Swainson 1990, S. 226ff; Jenkins 1993, S. 6; Lowenberg, Kaempfer 1999, S. 199). Mit fortschreitender Dauer der Sanktionen wurde das Land für Migranten aber zunehmend weniger attraktiv, so dass die Einkommen der Akademiker und Facharbeiter entsprechend überproportional zu den Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts anstiegen, während die Einkommen der großen Masse ungelerner Arbeiter (unter anderem als Folge der Zuwanderung von Personen aus den Nachbarstaaten) relativ verloren und auch absolut nicht wesentlich verbessert wurden.¹

Schließlich werden auch die **sozialen Wirkungen** der Sanktionen heute noch uneinheitlich bewertet. Verfechter der These, dass die sozialen Wirkungen gering gehalten werden konnten, verweisen dabei auf verschiedene Aspekte. Die Regierung erhöhte die öffentlichen Ausgaben für Investitionen, um die Folgen der Sanktionen zu mildern. Als ein Beispiel werden die mit Atomkraft betriebene Verflüssigung von Kohle zu Erdöl genannt sowie die Gründung und der Ausbau öffentlicher Transportunternehmen, die ermöglichen sollten, Waren ohne Rückgriff auf ausländische Reedereien und Fluggesellschaften beziehen zu können. Aus Sorge um einen Eingriff in den Technologietransfer wurden überdies staatliche Forschungseinrichtungen gegründet, die als vermark-

¹ Trotz der hohen Arbeitslosigkeit wurden in Südafrika auch während der Sanktionen allein 500.000 Personen aus Lesotho beschäftigt. Allerdings wurde Zuwanderung mit Blick auf das Verbringen von Waffen und anderem Gerät für südafrikanische nicht-weiße Widerstandsgruppen, die ihre Ziele mit Gewalt durchzusetzen bereit waren, kontrolliert (Johnson, Martin 1988, S. 57ff.).

tungsfähige Ergebnisse international wettbewerbsfähige Verfahren im Tiefbergbau einführten. Gleichzeitig wurden die Ausgaben für das Bildungswesen und für das Gesundheitswesen aufrecht erhalten, wobei jedoch die weiße Bevölkerung begünstigt war. Kritiker wiesen darauf hin, dass die ungleiche Verteilung der öffentlichen Leistungen durch die Sanktionen weiter verschärft wurde. Der Anteil der Ausgaben für die weiße Bevölkerung sei erhöht worden zu Lasten anderer Gruppen. Dem hielt die südafrikanische Regierung entgegen, dass die Leistungen an die nicht-weiße Bevölkerung immer noch höher seien als in anderen afrikanischen subsaharen Ländern.

Insgesamt darf bei der Würdigung der Wirkung der Sanktionen nicht außer acht gelassen werden, dass Südafrika traditionell eine Politik der Importsubstitution und der selektiven Integration in den Weltmarkt betrieben hatte (Dollery 1992). Dies kann – so verschiedene Untersuchungen – auf das politische Grundverständnis des Landes und auf die Abhängigkeit von Rohstoffen zurückgeführt werden (Bundy 1992, S. 24ff; Lowenberg, Kaempfer 1999, S. 195ff; Calitz 2002, S. 249). Die exponierte Lage am Kap hat darüber hinaus Vorstellungen unterstützt, in Krisenfällen autark sein zu müssen. Des Weiteren waren die wirtschaftlichen Kontakte zu den Nachbargebieten – lange Zeit englische und französische Kolonien – gering. Die Sanktionen haben die weltwirtschaftliche Abschottung Südafrikas verschärft und damit den Prozess der Integration in die Weltwirtschaft hinausgezögert. Die Schwierigkeiten nach den wirtschaftlichen und politischen Reformen 1994 zeigen offenkundig die Kosten einer verspäteten Integration in den Weltmarkt, die durch die Sanktionen weiter hinaus geschoben wurde und damit das Land in seiner wirtschaftlichen Entwicklung zurückgeworfen hat (Herbst 1992, S. 77ff; Lowenberg, Kaempfer 1999, S. 222; Rospabé 2002, S. 185ff.).

Zusammengenommen gilt: Die wirtschaftlichen Wirkungen der Sanktionen waren weitaus geringer als ihre Befürworter annahmen. Die Nachteile blieben aber auch hinter den Befürchtungen der Gegner der Sanktionen zurück. Zudem hatten private Entscheidungen bedeutsamere Auswirkungen als die offizielle Politik. Insgesamt haben die Sanktionen eine in Südafrika weit verbreitete wirtschaftspolitische Tradition verfestigt, sich selektiv in die Weltwirtschaft zu integrieren. Die sozialen Folgen der Sanktionen sind nicht von den Verteilungswirkungen zu trennen, die mit der Apartheid bewusst angestrebt worden waren.

7 Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Die Erfahrungen mit Sanktionen deuten darauf hin, dass diese in aller Regel nicht besonders erfolgreich sind. Schätzungen gehen davon aus, dass allenfalls ein Drittel aller verhängten Sanktionen den gewünschten Politikwechsel zur Folge hatte. In keinem Fall aber sind Sanktionen sehr schnell erfolgreich gewesen, und zumeist haben sie auch unerwünschte Nebeneffekte im Land gehabt. Gerade am Beispiel Südafrika wird dies deutlich. Die Sanktionen, die gegen das Land verhängt wurden, haben in erster Linie die nicht-weiße Bevölkerung getroffen, die Arbeitsplätze und Einkommen verlor. Die eigentlich zu treffenden Eliten haben hingegen durch die Verknappung der Güter und durch Desinvestitionen häufig sogar profitiert. Bisweilen wird argumentiert, dass die Sanktionen gegen Südafrika das Apartheidsregime eher verlängert als verkürzt hätten (Levy 1999). Sicher ist aber, dass bereits vor der Verhängung von Sanktionen – allerdings eher zögerliche – Anpassungsprozesse in Südafrika stattfanden, da das traditionelle Apartheidsregime den veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen nicht mehr angemessen war (Lowenberg, Kaempfer 1999).

Dass Sanktionen nur wenig bewirkt haben, ist nicht überraschend (Dehejia, Wood 1992, S. 73ff.). Die internationale Staatengemeinschaft konnte und kann sich zumeist nicht auf eine umfassende Koordinierung ihrer Aktionen einigen. Es werden unterschiedliche Arten von Sanktionen, die außerdem unterschiedlich stark durchgesetzt wurden, verhängt. Dies gab und gibt dem sanktionierten Land relativ leicht die Möglichkeit, Sanktionen auszuweichen. Generell gilt, dass Sanktionen am ehesten wirken, wenn sie gegen Länder verhängt werden, mit denen enge wirtschaftlichen Verbindungen bestehen, und wenn die wichtigsten Bereiche der Volkswirtschaft davon betroffen sind (was in Südafrika nicht der Fall war). Dann schmerzen die Sanktionen am meisten, haben aber auch die höchsten Kosten für das sanktionierende Land. Es ist nicht erstaunlich, dass deshalb auch kaum je Sanktionen diese Kriterien erfüllen.

Tendenziell können Finanzsanktionen die größten Schäden auslösen und daher am wirksamsten sein. Doch auch hier gilt wieder, dass sie kontraproduktiv sein können, da die herrschende Gruppe sie am leichtesten umgehen kann und vielleicht sogar noch davon profitiert.

Potenziell wirksam sind Sanktionen alles in allem wohl weniger direkt als indirekt. Sie senden ein deutliches Signal an die Regierung des sanktionierten Landes und die heimische Opposition. Es wird deutlich gemacht, was die Staatengemeinschaft erwartet und wo ihre Sympathien liegen. Dies mag zu einer politischen Machtverschiebung im Land führen. Damit diese eher politischen Effekte eintreten können, ist es allerdings notwen-

dig, dass die Sanktionen nicht von einigen Staaten umgangen werden. Genau daran hapert es jedoch in der Regel, wie vielfältige Beispiele zeigen.

Trotz ihrer relativen Unwirksamkeit und häufig kontraproduktiver Wirkung sind Sanktionen recht oft benutzte Instrumente. Dies erklärt sich zum guten Teil aus den eigenen wirtschaftlichen Interessen der sanktionierenden Länder. Sanktionen werden häufig von Interessengruppen betrieben, die sich die politische Grundstimmung gegen ein Land oder eine Politik zu Nutze machen, um ihre eigenen wirtschaftlichen Vorteile zu verfolgen. Eher selten sind Sanktionen auf rein humanitäre und selbstlose Gründe zurückzuführen, selbst wenn sich die Aktivisten dessen nicht immer bewusst sind.

Das Ziel von Sanktionen ist es in derartigen Fällen, Menschenrechte und Demokratie durchzusetzen und Frieden und Freiheit sowie Wohlstand und Wachstum in den betroffenen Ländern zu fördern. Diese Ziele können aber auch durch Wirtschafts- und Entwicklungspolitik sowie grenzüberschreitende privatwirtschaftliche Zusammenarbeit erreicht werden. Sie können Voraussetzungen dafür schaffen, dass auch ohne Sanktionen die angestrebten Ziele erreicht werden.

Weil Sanktionen fehlschlagen können, sollten Alternativen wahrgenommen werden. In dem Mittelpunkt der Wirtschaftspolitik – dies ist eine Variante – sollten die weltwirtschaftliche Integration und der Verzicht auf Protektionismus stehen. Die Einbindung in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung kann auch verhindern, dass Staaten gegen die Interessen anderer Länder Konflikte auslösen: Der Verlust an Wachstum und Wohlstand ist ein deutliches Indiz für die Kosten einer solchen Strategie und sollte bei rationalen politischen Entscheidungen die Konfliktbereitschaft mindern. Die Neigung, Konflikte mit Gewalt auszutragen, wird gemindert, wenn bilaterale und internationale Regelwerke und Kooperationsabkommen wirtschaftliche Vorteile in Aussicht stellen, die auf Gewalt nach innen und nach außen verzichten und die Menschenrechte achten. Die Überzeugungskraft derartiger Vorschriften beruht – wie die Erfahrungen der Europäischen Union bei der Durchsetzung der Vereinbarungen mit den AKP-Staaten gezeigt haben – darauf, dass die Voraussetzungen in nachprüfbarer und eindeutiger Weise eingehalten werden.

Ergänzt werden sollte die Form der Entwicklungshilfe durch eine wirtschaftliche Zusammenarbeit. Die Kooperation mit den Entwicklungsländern kann auch mit den Instrumenten der technischen Zusammenarbeit politische und soziale Konflikte entschärfen. Die Beseitigung der Armut und ihrer Ursachen beispielsweise durch Förderung von Bildung und den Ausbau des Gesundheitswesens ist auch dazu bestimmt, die Menschenrechte zu fördern. Gleiches gilt für die Unterstützung von demokratischen Institu-

tionen durch Beratung und Sachhilfe. Die Förderung regionaler Kooperation schließlich hat nicht nur wirtschaftliche Ziele, sondern kann politische Konflikte zwischen Staaten vermindern.

Derartige Formen der Zusammenarbeit müssen nicht auf Entwicklungsländer begrenzt bleiben. Das Beispiel der osteuropäischen Transformationsstaaten in den neunziger Jahren zeigt besonders gut, dass wirtschaftliche Beratung und Unterstützung beim Aufbau demokratischer Strukturen einen nachhaltigen Beitrag zu Reformen und zur politischen und wirtschaftlichen Entwicklung leisten können. Eine Öffnung gegenüber regionaler Kooperation unterstützt dies nachhaltig.

Schließlich ist die privatwirtschaftliche Zusammenarbeit ein wichtiges Instrument, um die Leistungsfähigkeit marktwirtschaftlicher Strukturen und demokratischer Rechtsordnungen unter Beweis zu stellen. Ausländische Unternehmen können – wie das Beispiel Südafrika zeigt – inländischen Unternehmern den Rücken stärken und damit den sozialen Wandel beschleunigen. Unternehmen können darüber hinaus in den Staaten, in denen soziale oder ethnische Konflikte bestehen, die Regeln des Gastlandes in einer Weise anwenden, dass die Rechtsordnung eingehalten und dennoch Ungleichbehandlung innerhalb ihrer Betriebe vermieden wird (Banking on Apartheid 1990, S. 65).

Zusammengefasst gilt: Wenn Übereinstimmung darüber besteht, dass Sanktionen nicht besonders erfolgreich sind, ist es zwingend, über alternative Methoden nachzudenken. Wirtschaftspolitische Maßnahmen können Voraussetzungen dafür schaffen, dass Ziele wie Menschenrechte und Demokratie, Wohlstand und Wachstum erreicht werden. Die Vorteile dieser Instrumente gegenüber Sanktionen können beträchtlich sein. Anstelle von Eingriffen in den freien Handel, die keinesfalls in jedem Fall die erhofften Wirkungen erzielen, könnten diese wahrscheinlich eher durch eine explizit konditionelle Zusammenarbeit erzielt werden.

ANHANG

Kennzahlen der südafrikanischen Wirtschaft

| Gegenstand | 1980 | 1990 | 2000 |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Bevölkerung in Mio Einwohner | .. | .. | 42,8 |
| Wachstumsrate der Bevölkerung 1994 – 2000 in vH | .. | .. | 1,9 |
| Bruttoinvestitionen in vH des Bruttoinlandsprodukts | 23,4 | 11,8 | 15,0 |
| Ausfuhren von Gütern und Dienstleistungen in vH des Bruttoinlandsprodukts | 35,1 | 24,4 | 29,1 |
| Einfuhren von Gütern und Dienstleistungen in vH des Bruttoinlandsprodukts | 27,1 | 18,6 | 26,1 |
| Bruttoersparnisse in vH des Bruttoinlandsprodukts | 31,4 | 17,6 | 18,0 |
| Staatsverbrauch in vH des Bruttoinlandsprodukts | 14,3 | 19,7 | 18,4 |
| Zusammensetzung des Bruttoinlandsprodukts (Anteile in vH) | | | |
| - Landwirtschaft | 6,2 | 4,6 | 3,2 |
| - Industrie | 48,2 | 40,1 | 30,9 |
| - Dienstleistungen | 45,6 | 18,6 | 26,1 |
| Wert der Exporte in Millionen US\$ fob | 28 267 | 23 488 | 35 766 |
| - Gold | 13 021 | 6 038 | 4 446 |
| - Nahrungsmittel, Tabak | 2 741 | 1 707 | 3 144 |
| - Industrieerzeugnisse | 3 548 | 6 100 | 12 517 |
| Werte der Importe in Millionen US\$ cif | 21 838 | 17 267 | 30 937 |
| - Nahrungsmittel | 933 | 945 | 2 003 |
| - Energie | 7 555 | 6 373 | 3 636 |
| - Investitionsgüter | .. | .. | 14 952 |

Quelle: Weltbank.

LITERATUR

- ABSA* (2001)
South Africa's Foreign Trade, 2001 Edition, Rivonia
- Alnasrawi, Abbas* (2001)
Iraq: Economic Sanctions and Consequences, in: *Third World Quarterly*, Band 22, Nr. 2, S. 215-218
- Banking on Apartheid* (1990)
The Financial Links Report, prepared for the Committee of Foreign Ministers on South Africa, London
- Bayoumi, Tamim* (1990)
Output, Employment and Financial Sanctions in South Africa, IMF Working Paper 90/113
- Bhagwati, Jagdish* (1998)
Trade Linkage and Human Rights, in: Jagdish Bhagwati, Matthias Hirsch (Hrsg.), *The Uruguay Round and Beyond. Essays in Honour of Arthur Dunkel*, Berlin u.a., S. 241-250
- Brabant, Koenraad van* (1999)
Can Sanctions be Smarter?, Report of a Conference held in London, 16.-17. Dezember 1998, The Humanitarian Policy Group and the Relief and Rehabilitation Network at the Overseas Development Institute London, London
- Bundy, Colin* (1992)
Development and Inequality in Historical Perspective, in: *Wealth or Poverty? Critical Choices for South Africa*, Robert Schrire (Hrsg.), Kapstadt, S. 24-28
- Calitz, E.* (2002)
Structural Economic Reform in South Africa: Some International Comparisons, in: *South African Journal of Economics*, Band 70, Nr. 2, S. 218-262
- Cron, Jan Christopher* (1997)
Deutsche Unternehmen im Entwicklungsprozess Südafrikas, Wiesbaden
- Dehejia, Rajeev H.; Wood, Bernard* (1992)
Economic Sanctions and Econometric Policy Evaluation. A Cautionary Note, in: *Journal of World Trade*, Band 26, Nr. 1, S. 73-84
- Deutsche Bundesregierung (1985)
Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik Nr. 39, 28. Juni
- Dollery, Brian* (1992)
Financial and Trade Sanctions Against South Africa: A General Equilibrium Analytical Framework, University of New England, Faculty of Economic Studies, Occasional Papers in Economic Development, Nr. 47, Armidale
- Elliott, Kimberly Ann* (1999)
Analysing the Effects of Targeted Financial Sanctions, 2nd Interlaken Seminar on Targeting United Nations Financial Sanctions, 29.-31. März, vervielfältigt
- Farmer, Richard D.* (2000)
Costs of Economic Sanctions to the Sender, in: *The World Economy*, Band 23, Nr. 1, S. 93-117

- Gabriel, Jürg Martin* (1992a)
Wirtschaftssanktionen: Drittstaaten und Neutrale, Beiträge und Berichte, Institut für Politikwissenschaft, Hochschule St. Gallen, Nr. 185
- Gabriel, Jürg Martin* (1992b)
Wirtschaftssanktionen: Begriffe, Faktoren, Theorien, Beiträge und Berichte, Institut für Politikwissenschaft, Hochschule St. Gallen, Nr. 184
- Guhl, Armin* (1994)
Apartheid, Unternehmer und Sanktionen, Dissertation der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften zur Erlangung der Würde eines Doktors der Staatswissenschaften, Dissertation Nr. 1545, Bamberg
- Haass, Richard N.* (1997)
Sanctioning Madness, in: Foreign Affairs, Band 76, Nr. 4, S. 74-85
- Halbach, Axel* (1987)
Südafrika unter Druck: Sanktionen und ihre Wirkungen, in: ifo-schnelldienst, 40. Jahrgang, Heft 3, S. 21-29
- Handelsblatt* (2002)
Auf den Spuren der Blutdiamanten, Nr. 154, 13.9.
- Hanlon, Joseph* (1990)
Impact of Sanctions on SADCC, in: : South Africa. The Sanctions Report. Documents and Statistics. A Report from the Independent Expert Study Group on the Evaluation of the Application & Impact of Sanctions Against South Africa prepared for the Committee of Foreign Ministers on South Africa, Joseph Hanlon (Hrsg.), London, S. 293-304
- Hasse, Rolf* (1996)
Wirtschaftliche Sanktionen als Mittel der Friedenssicherung – Aspekte des Irak-Embargos, in: Sicherheit in einem neuen Europa, Dieter Fritz-Assmus, Thomas Staubhaar (Hrsg.), Bern u.a., S. 93-137
- Heerden, Auret van* (1990)
Business Fights Sanctions, in: South Africa. The Sanctions Report. Documents and Statistics. A Report from the Independent Expert Study Group on the Evaluation of the Application & Impact of Sanctions Against South Africa prepared for the Committee of Foreign Ministers on South Africa, Joseph Hanlon (Hrsg.), London, S. 195-205
- Herbst, Jeffrey* (1992)
The Transition to a post-apartheid Economy: Lessons from Independent Africa, in: Wealth or Poverty? Critical Choices for South Africa, Robert Schrire (Hrsg.), Kapstadt, S. 77-89
- Hermele, Kenneth; Odén, Bertil* (1988)
Sanction Dilemmas. Some Implications of Economic Sanctions Against South Africa, Scandinavian Institute of African Studies, Discussion Paper 1
- Hufbauer, Gary Clyde; Schott, Jeffrey J.; Elliott, Kimberley Ann* (1990a)
Economic Sanctions Reconsidered. History and Current Policy, Second Edition, Washington, D.C.
- Hufbauer, Gary Clyde; Schott, Jeffrey J.; Elliott, Kimberley Ann* (1990b)
Economic Sanctions Reconsidered. Supplemental Case Histories, Second Edition, Washington, D.C.

- International Labour Office* (1991)
 Financial Sanctions Against South Africa. Report of a Study Conducted under the Auspices of the Group of Independent Experts Appointed by the Governing Body of ILO to Follow up and Monitor the Implementation of Sanctions or other Action Against Apartheid, Genf
- Introduction of Sanctions Against the FR of Yugoslavia and their Lifting, 1991–2001* (2001)
 Yugoslav Survey, Ausgabe 42, Nr. 3, S. 25-40
- Irwin, Douglas* (2002)
 Free Trade under Fire, Princeton
- Jeker, Rolf M.* (1999)
 Lessons Learned and Definitions. Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs in Cooperation with the United Nations Secretariat, 2nd Interlaken Seminar on Tarafeting United Nations Financial Sanctions, 29.-31. März, vervielfältigt
- Jenkins, Carolyn* (1993)
 The Effects of Sanctions on Formal Sector Employment in South Africa, Institute of Development Studies. Discussion Paper 320, o.O.
- Jenkins, Carolyn* (1995)
 Adjusting to Economic Sanctions in South Africa, in: Economic and Political Reform in Developing Countries, Oliver Morrissey, Frances Stewart (Hrsg.), Basingstoke, S. 97-122
- Johnson, Phyllis; Martin, David* (1988)
 South Africa Imposes Sanctions Against its Neighbours, in: Sanctions Against South Africa. The Peaceful Alternative to Violent Change, New York, S. 56-77
- Kaempfer, Willam; Lowenberg, Anton; Mocan, H.; Topyan, K.* (1995)
 International Sanctions and Anti-Apartheid Politics in South Africa: An Empirical Investigation, Journal for Studies in Economics and Econometrics, Band 19, Nr. 1, S. 1-27
- Kaempfer, William; Lowenberg, Anton* (1992)
 International Economic Sanctions, Boulder, CO: Westview Press
- Klinghoffer, Arthur Jay* (1989)
 Oiling the Wheels of Apartheid. Exposing South Africa's Secret Oil Trade, Boulder, London
- Lam, San Ling* (1990)
 Economic Sanctions and the Success of Foreign Policy Goals, in: Japan and the World Economy, Band 2, Nr. 3, S. 239-248
- Levy, Philip* (1999)
 Sanctions on South Africa: What Did They Do?, American Economic Review (Papers and Proceedings) 89, S. 415-420
- Lewis, Jodie* (1990)
 A Note on South African Capital Abroad, in: South Africa. The Sanctions Report. Documents and Statistics. A Report from the Independent Expert Study Group on the Evaluation of the Application & Impact of Sanctions Against South Africa prepared for the Committee of Foreign Ministers on South Africa, Joseph Hanlon (Hrsg.), London, S. 318-320

- Lipton, M.* (1989)
The Challenge of Sanctions, in: South African Journal of Economics, Band 57, 1989, Nr. 4, S. 336-361
- Lowenberg, Anton D.; Kaempfer, William H.* (1999)
The Origins and Demise of African Apartheid. A Public Choice Analysis, Ann Arbor
- Menck, Karl Wolfgang; Schnatz, Bernd* (1994)
Perspektiven der wirtschaftlichen Entwicklung Südafrikas. Chancen und Risiken für deutsche und europäische Unternehmen, Veröffentlichungen des HWWA, Institut für Wirtschaftsforschung–Hamburg, Band 9, Baden-Baden
- Miyagawa, Makio* (1994)
Do Economic Sanctions Work, Oxford, Report of a Study Concluded under the Auspices of the Group of Independent Experts Appointed by the Governing Body of the ILO to Follow up and Monitor the Implementation of Sanctions and other Actions Against Apartheid, International Labour Office, Genf
- Neue Zürcher Zeitung* (2002)
Diamantenhandel während der Apartheid, Nr. 184, 12.8.
- Rospabé, Sandrine* (2002)
How Did Labour Market Racial Discrimination Evolve after the End of Apartheid. An Analysis of the Evolution of Employment, Occupational and Wage Discrimination in South Africa Between 1993 and 1999, in: The South African Journal of Economics, Band 70, Nr. 1, S. 185-217
- South African Reserve Bank* (verschiedene Jahrgänge)
Annual Economic Report, Pretoria, South Africa's Balance of Payments 1946-1992, S. B47
- Stonemann, Colin* (1990)
Destroying its own Economy, in: South Africa. The Sanctions Report. Documents and Statistics. A Report from the Independent Expert Study Group on the Evaluation of the Application & Impact of Sanctions Against South Africa prepared for the Committee of Foreign Ministers on South Africa, Joseph Hanlon (Hrsg.), London, S. 180-194
- Swainson, Nicola* (1990)
Skills and Sanctions, in: South Africa. The Sanctions Report. Documents and Statistics. A Report from the Independent Expert Study Group on the Evaluation of the Application & Impact of Sanctions Against South Africa, prepared for the Committee of Foreign Ministers on South Africa, Joseph Hanlon (Hrsg.), London, S. 226-234
- Villers, Les de* (1995)
In Sight of Surrender. The U.S. Sanctions Campaign Against South Africa, 1946–1993, Westport, London