

Olaf Poeschke

Politische Steuerung durch Sanktionen?

SOZIALWISSENSCHAFT

Olaf Poeschke

Politische Steuerung durch Sanktionen?

Effektivität, Humanität,
völkerrechtliche Aspekte

Mit einem Geleitwort von Prof. Dr. Jürgen Rüland

Deutscher Universitäts-Verlag

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

1. Auflage Februar 2003

Alle Rechte vorbehalten

© Deutscher Universitäts-Verlag GmbH, Wiesbaden, 2003

Lektorat: Ute Wrasmann / Britta Göhrisch-Radmacher

Der Deutsche Universitäts-Verlag ist ein Unternehmen der
Fachverlagsgruppe BertelsmannSpringer.

www.duv.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: Regine Zimmer, Dipl.-Designerin, Frankfurt/Main

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

ISBN-13:978-3-8244-4520-2

e-ISBN-13:978-3-322-81293-3

DOI: 10.1007/978-3-322-81293-3

Geleitwort

Eines der hervorstechendsten Merkmale der Globalisierung ist die durch sie bewirkte zunehmende Interdependenz von Akteuren und Politikbereichen. Grenzüberschreitende Problemfelder und Pathologien der Globalisierung lassen sich immer weniger im nationalstaatlichen Rahmen lösen. Damit wächst der Bedarf nach neuen Formen des Regierens jenseits des Nationalstaats. Den sich dabei allmählich herausbildenden Konturen eines vielschichtigen Mehrebenensystems des *Global Governance* ermangelt es jedoch eines entscheidenden Kriteriums staatlichen Regierungshandelns: des Monopols legitimer Gewaltsamkeit, mit dessen Hilfe sich einmal gefällte politische Entscheidungen notfalls auch gegen Widerstreben durchsetzen lassen. Ein partielles Äquivalent dafür können im zwischenstaatlichen Raum Steuerungsprozesse sein, die durch positive und negative Anreize Verhaltenskonformität im Sinne universalistischer Normen zu erzeugen vermögen. Dass vor diesem Hintergrund gerade in den letzten beiden Dekaden die Zahl uni- und multilateraler Sanktionen quantitativ deutlich zunahm, ist daher kein Wunder. Ebenso wenig überraschend ist die Proliferation der einschlägigen Literatur, die allerdings – wie so oft – über die engeren Fachgrenzen hinaus wenig Berührungspunkte aufweist.

Hier liegen denn auch die Verdienste der von Olaf Poeschke vorgelegten Studie. Poeschke versteht es in überzeugender Weise, die rechts- und politikwissenschaftlichen Stränge der Debatte über Sanktionen aus ihrem jeweiligen fachwissenschaftlichen Eigenleben herauszulösen und zusammenzuführen. Dies gelingt ihm mithilfe eines in der internationalen Politikforschung überaus originellen Ansatzes, der institutionalistische mit systemtheoretischen Annahmen verbindet. Indem er Sanktionen in das Zusammenspiel ausdifferenzierter

VI

Funktionssysteme wie Politik Recht und Wirtschaft einbettet, vermag Poeschke ein differenzierteres Bild der Wirkungsweise von Sanktionen zu entwerfen als die herkömmliche Literatur. Poeschke ist damit in der Lage, das gesamte, durch eine zunehmende Akteursvielfalt und Ausdifferenzierung gekennzeichnete Sanktionsinstrumentarium in seiner vollen Komplexität in den Blick zu nehmen.

Eine der vielleicht überraschendsten Einsichten dieser Studie ist die Analogie zum Paradigma des demokratischen Friedens: Sanktionen bewirken vor allem dann etwas, wenn sie von Demokratien gegen andere Demokratien verhängt werden. Erfolgsfördernd wirkt dabei die Offenheit dieser Regierungssysteme, indem sie zulässt, dass sich innerhalb des Staates Gruppen zu formieren und artikulieren vermögen, die eben jene Normen unterstützen, die den Sanktionen zugrunde liegen. Poeschkes auch empirisch reichhaltige und gut dokumentierte Studie ist mithin mehr als nur ein weiterer Beitrag zu einem trendgerechten und wissenschaftlich schon intensiv beackerten Thema. Es handelt sich bei ihr um einen scharfsinnigen und innovativen Deutungsversuch, der in der Fachliteratur wahrgenommen zu werden verdient.

Prof. Dr. Jürgen Rüländ

Vorwort

Die Anregung, mich mit Sanktionen zu beschäftigen, verdanke ich meinem Dozenten und Prüfer Dr. Klaus W. Grewlich, der mir den fruchtbaren Ausgangspunkt einer juristisch-politikwissenschaftlichen Doppelperspektive ermöglichte. Im Zentrum der Sanktionsdebatte stand – und steht auch weiterhin – die Suche nach "intelligenten Sanktionen", nach politisch effizienten Zwangsmaßnahmen, die humanitär unbedenklich sind und deren Verhängung und Implementierung sich in den Bahnen des Völkerrechts bewegen. So anregend und aktuell diese praxisnahe Fragestellung ist, schien es mir kaum möglich, hier einen substantiellen Beitrag zu liefern.

Es fehlte aber ein allgemeines Deutungsangebot, eine umfassende Interpretation der gegenwärtigen unilateralen wie multilateralen Sanktionspraxis. Zu oft, scheint mir, werden die politikwissenschaftlichen, juristischen und journalistischen Sanktionsdebatten weitgehend autonom, d.h. in den jeweiligen begrifflichen Zusammenhängen und mit allenfalls sporadischen Wechselbezügen geführt. Zu oft dominiert ein normativ unterfüttertes Erkenntnisinteresse. Zu selten hingegen wird der Versuch unternommen, die Bandbreite an sanktionspolitischen Instrumenten und beteiligten Akteuren systematisch zu erschließen.

Der Wunsch nach einer Gesamtschau bildete den Ausgangspunkt für diese Arbeit, wobei es nicht darum gehen konnte, die disziplinären Schubläden der Reihe nach aufzureißen und eine Inventur der jeweiligen Begriffe und Erkenntnisse vorzunehmen. Um die Untersuchung im Politikwissenschaftlichen zu beheimaten, gleichzeitig aber benachbarte Betrachtungsweisen wenn nicht als parallelen Ansatz, so doch als Ge-

VIII

genstand der Arbeit einzubeziehen, erschien mir eine steuerungstheoretische Einbettung brauchbar. An dieser Stelle bin ich meinem Freiburger Professor Dr. Jürgen Rüländ zu großem Dank verpflichtet, der es mir ermöglichte, die Arbeit in methodischer Freiheit zu entwerfen und einen gewissen Eklektizismus mit kritisch-wohlwollender Aufmerksamkeit verfolgte. Seine Anregungen und die in seinem Examenskolloquium geäußerte Kritik meiner Studienkollegen sind wertvoll gewesen und haben viel zur Verbesserung beigetragen. Drei Personen möchte ich in Dankbarkeit und Freundschaft erwähnen: Martin Pfefferle, David Krumwiede und Hendrik Schmitz für detaillierte Hinweise auf Widersprüche, Unklarheiten und Alternativen zu deren Behebung. Was unausgegoren blieb, geht natürlich zu meinen Lasten allein.

Geschrieben wurde die Arbeit in Paris, und deshalb will ich sie den Menschen widmen, derenthalben sie dort geschrieben wurde: *Elisa y sus dragones*.

Olaf Poeschke

Inhaltsverzeichnis

I. Aktualität und Novität gegenwärtiger Sanktionspolitik	1
II. Erkenntnisinteresse und theoretisches Geschirr	7
1. Steuerung zwischen Global Governance und Autopoiesis	7
2. Sanktionen – Begriffsbestimmung und Typologie	21
3. Analyseraster und Erkenntnisinteresse	30
III. Sanktionen als Instrument (post)internationaler Politik	37
1. Der Staat als Steuerungsagent in Sanktionsfragen	37
1.1 Warum und wann greifen Staaten zu Sanktionen? – Überblick	37
1.2 Erklärungsansätze und –modelle	44
1.3 Steuerungsagent Staat?	55
2. Unilaterale und multilaterale Sanktionspolitik	57
2.1 Kooperation und Interessenkonflikte in Sanktions- fragen – Überblick	57
2.2 Erklärungsansätze und –modelle	63
2.3 Recht und Regimes als Instrumente der Steuerungsagenten?	71
Exkurs: Sanktionen durch Akteure der Gesellschaftswelt	74
3. Rechtsdurchsetzung	77
3.1 Probleme effektiver Durchsetzung – Überblick nach Maßnahmentyp	77

<i>Umfassendes Handelsembargo</i>	81
<i>Waffen- und Rohstoffembargo</i>	84
<i>Reisesanktionen</i>	86
<i>Finanzsanktionen</i>	90
3.2 Enforcement-Regimes zwischen Gängelung und Verselbständigung	94
4. Politische Wirkung	101
4.1 Reaktionen der Adressaten von Sanktionen – Überblick	101
4.2 Quantitative Erfolgsanalysen und Erklärungsmodelle	108
4.3 Der Staat als renitentes Steuerungsobjekt	119
Exkurs: Funktionslogik positiver Sanktionen (<i>incentives</i>)	121
IV. Steuerung durch Sanktionen: Zusammenfassung und abschließende Betrachtung	131
Literaturverzeichnis	137

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1.1	Steuerung durch Sanktionen aus <i>Governance</i> - und realistischer Perspektive	13
Abb. 1.2	Steuerung aus systemtheoretischer Perspektive	20
Abb. 2.1	Funktionsmodell für Wirtschaftssanktionen	25
Abb. 2.2	Funktionsmodell für politische und Rechtsinstrumente	27
Abb. 2.3	Funktionsmodell für Finanz-, Wissens- und Technologieanreize	29
Abb. 2.4	Sanktionen durch Steuerungsagenten der Gesellschaftswelt	30
Abb. 2.5	Lineares Funktionsmodell (Zusammenfassung) und Sanktionstypologie	33
Abb. 3.1	Präzisionsniveau (Selektivität) der durch Recht vermittelten Instrumente	79
Abb. 3.2	Übersicht der UN-Sanktionen nach Adressat und Maßnahmentyp	80
Abb. 3.3	Finanzressourcen des Adressaten und Verpflichtungen gegenüber dem Ausland	93
Abb. 3.4	Durchführung und Wirkung von UN-Sanktionen in den 90er Jahre – Übersicht	103
Abb. 3.5	Kontraproduktive Effekte umfassender Handels-sanktionen – idealtypische Darstellung	107
Abb. 3.6	Konzessionsbereitschaft der Adressaten nach Drezners <i>conflict-expectation</i> – Modell	111
Abb. 3.7	Regierungssystem von Urheber und Adressat bei erfolgreichen Sanktionen	116
Abb. 3.8	Zusammenfassung statistisch relevanter Einflussgrößen	118
Abb. 3.9	Kostenentwicklung für Urheber und Adressaten negativer Sanktionen	125
Abb. 3.10	Kostenentwicklung für Urheber und Adressaten positiver Sanktionen	127
Abb. 3.11	Kostenentwicklung bei kombinierter Sanktionspolitik	129

Abkürzungsverzeichnis

DDA	Department for Disarmament Affairs (UN-Sekretariat)
ECOMOG	ECOWAS Monitoring Group
ECOWAS	Economic Community of West African States
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ETSI	European Telecommunications Standards Institute
FAFT	Financial Action Task Force (OECD)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GV	Generalversammlung der Vereinten Nationen
IAEA	International Atomic Energy Agency
IATA	International Air Transport Association
ICAO	International Civil Aviation Organization
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILSA	Iran-Libya Sanctions Act
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
OAS	Organization of American States
OAU	Organization of African Unity
OCHA	Office for Humanitarian Assistance (UN)
RUF	Revolutionary United Front (Sierra Leone)
SADC	Southern African Development Community
SAM	Sanctions Assistance Mission (EU)
SARPPCO	Southern African Regional Police Chiefs Co-operation Organization
SR	Sicherheitsrat der Vereinten Nationen
SVN	Satzung der Vereinten Nationen (UN-Charta)
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommuni- cations
MNC	Multinational Company
UNHCR	UN High Commissioner for Refugees
UNICOI	UN International Commission on Inquiry
UNITA	União Nacional Para a Independência Total de Angola
UNMOVIC	UN Monitoring, Verification and Inspection Commission (UNSCOM-Nachfolger)
UNPROFOR	UN Protection Force (Bosnien, Kroatien)
UNSCOM	UN Special Commission (Irak)
UNTAC	UN Transitional Authority in Cambodia
WCO	World Customs Organization
WPA	World Psychiatric Association
WTO	World Trade Organization