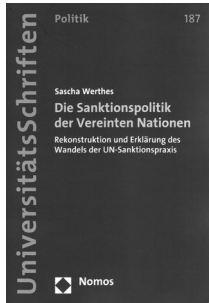


Sanktionen als attraktive Handlungsoption der Vereinten Nationen

Gerrit Kurtz



Sascha Werthes

Die Sanktionspolitik der Vereinten Nationen. Rekonstruktion und Erklärung des Wandels der UN-Sanktionspraxis

Baden-Baden:
Nomos Verlagsgesellschaft 2013
339 S., 59,00 Euro

Sanktionen erfreuen sich großer Beliebtheit beim UN-Sicherheitsrat. Unter seiner Aufsicht bestehen gegenwärtig 18 Sanktionsregime: von Somalia über Al-Qaida bis zu Nordkorea. Im Unterschied zu unilateralen Sanktionen etwa der USA oder regionalen der Europäischen Union gelten die UN-Sanktionen für alle UN-Mitgliedstaaten. Sie genießen eine breite Akzeptanz als Instrument zur Konfliktbearbeitung unterhalb der Schwelle militärischer Maßnahmen. Die Sanktionspraxis des Sicherheitsrats hat sich jedoch seit dem Ende des Ost-West-Konflikts stark gewandelt, wie **Sascha Werthes** in seiner im Jahr 2013 erschienenen Studie erläutert.

Das Buch ist eine überarbeitete Fassung der von Werthes im Jahr 2012 in Marburg eingereichten politikwissenschaftlichen Dissertation. Der Autor legt darin die wichtigsten Aspekte der UN-Sanktionspraxis dar und bietet einen Erklärungsansatz für deren Wandel mit Hilfe eines prozesstheoretischen Modells. Das Werk bietet vor allem eine Einführung in das Thema und eine umfassende Dokumenten- und Literaturlauswertung zu allen bis zum Jahr 2011 eingeführten UN-Sanktionsregimen.

Werthes stellt die Entwicklung der UN-Sanktionspraxis der letzten 25 Jahre dar. Dabei stechen zwei Merkmale des Wandels heraus: Nachdem der Sicherheitsrat in den Jahrzehnten zuvor zum einen Sanktionen gegen lediglich zwei Länder erlassen hatte (Rhodesien und Südafrika), hat er zu Beginn der neunziger Jahre diese als regelmäßiges Instrument zur Friedenswahrung genutzt. Die neuen Beschlüsse enthielten umfassende Wirtschaftssanktionen gegen Irak, Haiti und Jugoslawien beziehungsweise seine Nachfolgestaaten. Ab 1994 ging der Rat dazu über, nur noch gezielte Sanktionen gegen Herrschaftseliten, bestimmte Personen, Organisationen und einzelne Wirtschaftssektoren zu erlassen.

Um diesen zweifachen Wandel zu erläutern, verwendet Werthes eine ›Multiple-Streams-Analyse‹. Dieser prozesstheoretische Ansatz verbindet strukturelle Veränderungen in den drei Bereichen ›Werte und Interessen der Sicherheitsratsmitglieder‹, ›Natur der Krisen und Herausforderungen‹ sowie ›verfügbare Handlungsoptionen‹ mit der Nutzung günstiger Momente durch sogenannte Politikunternehmer, also innovative politische Akteure. Eine wesentliche Rolle spielen dabei Netzwerke von Wissenschaftlern und Praktikern, in deren Rahmen neue Handlungsmöglichkeiten diskutiert, bewertet und in den politischen Prozess eingespeist werden. In die-

sem Modell zeigt Werthes einzelne Aspekte von Wandel auf. Eine wichtige Rolle habe 1990 beispielsweise die Veröffentlichung einer umfassenden Studie zur Wirksamkeit von Sanktionen gespielt, da diese der Überzeugung Auftrieb gab, dass Sanktionen generell Erfolg haben können – eine bis zu jenem Zeitpunkt nur von wenigen Experten geteilte Meinung.

Das Ende des Ost-West-Konflikts, der sich im Zuge der neuen Einigkeit im Sicherheitsrat entfaltende Enthusiasmus für internationales Krisenmanagement und neue Formen von bewaffneten Konflikten (Stichwort ›neue Kriege‹) boten dazu die Gelegenheit. Unter anderem die USA sahen in Sanktionen eine »attraktive Handlungsoption« (S. 261). Sanktionen waren kostengünstiger, weniger umstritten und rechtfertigungsbedürftig als Militärinterventionen und zeigten den Handlungswillen der internationalen Gemeinschaft.

Bereits Mitte der neunziger Jahre kündigte sich ein weiterer Politikwandel an. Die gravierenden humanitären Folgen der umfassenden Wirtschaftssanktionen gegen Irak seit 1990/1991 führten dazu, dass die Mitgliedstaaten umfassende Sanktionen nicht mehr als zielführend ansahen. Expertenkommissionen entwickelten daraufhin gezielte Sanktionen.

Leider geht der Autor jedoch nur cursorisch auf die weitere Entwicklung der gezielten Sanktionen, ihre Überprüfung und Verwaltung durch den Sicherheitsrat ein. Die substanziellen Reformen im Bereich des Sanktionsregimes zur Terrorismusbekämpfung und insbesondere die Einführung der Ombudsperson für Personen, die auf den sogenannten Terrorlisten stehen, erwähnt er nur am Rande. Das durchaus differenzierte Erklärungsmodell für den – bereits anderswo breit beschriebenen – Wandel zu mehr und gezielteren Sanktionen bleibt in der Regel im Ungefähren. Die von Werthes angestrebten Kausalaussagen für diesen Wandel kranken an den sehr abstrakten Erklärungsfaktoren und dem Mangel, alternative Erklärungen zu erörtern. Warum der Sicherheitsrat konkrete Veränderungen am Sanktionsmanagement vornahm, auf bestimmte Reformvorschläge einging und andere im Sande verliefen, bleibt unklar. Interviews und ausführliche Fallstudien hätten hier wichtige Kontextinformationen liefern können.

Für den Einstieg eignet sich Werthes' ausführlicher Überblick über alle Sanktionsregime seit Gründung der UN recht gut. Neue analytische Erkenntnisse für ein besseres Verständnis der heutigen UN-Sanktionspraxis sucht man allerdings vergeblich.