

CCS WORKING PAPERS N^o.3

SINA SCHÜSSLER

SANKTIONEN ZUR FÖRDERUNG VON FRIEDEN UND MENSCHENRECHTEN?

FALLSTUDIEN ZU MYANMAR, SUDAN UND SÜDAFRIKA



CCS WORKING PAPERS

IMPRESSUM

Herausgeber: Zentrum für Konfliktforschung der Philipps-Universität Marburg
Prof. Dr. Ulrich Wagner | Prof. Dr. Mathias Bös | PD Dr. Johannes M. Becker

ISSN: 1862-4596

Verantwortliche Redakteure: Cordula Dittmer und Kerstin Zimmer

Satz & Layout: Alke Jenss, Gunnar Fischer, Steffen Rein

© 2006, Zentrum für Konfliktforschung

CCS Working Papers sind kostenlos verfügbar unter www.uni-marburg.de/konfliktforschung/working-papers

REDAKTION

André Bank
Cordula Dittmer
Jane Felber
Katja Schäfer
Carla Schraml
Stefanie Schuller
Kerstin Zimmer

KONTAKT:

Zentrum für Konfliktforschung
Philipps-Universität Marburg
Ketzlerbach 11
35032 Marburg
Telefon: 0 64 21 / 28 24 444
konflikt@staff.uni-marburg.de
www.uni-marburg.de/konfliktforschung

INHALTSVERZEICHNIS

<i>Executive Summary</i>	4
<i>Einleitung</i>	6
1. Sanktionen in der internationalen Politik	8
1.1 Akteure und Zielsetzungen	8
1.2 Hauptargumente gegen den Einsatz von Sanktionen	9
1.3 „Intelligente“ Sanktionen	10
1.4 Messung der Sanktionserfolge	11
2. Fallbeispiel Myanmar (Burma)	12
2.1 Menschenrechtsverletzungen	12
2.2 Sanktionen internationaler Akteure	13
2.3 Nicht-staatliches Engagement zur Demokratieförderung	15
2.4 Darstellung des Sanktionsdiskurses	16
2.5 Ergebnisse der Fallstudie	18
3. Fallbeispiel Sudan	19
3.1 Menschenrechtsverletzungen	19
3.2 Sanktionen internationaler Akteure	20
3.3 Darstellung des Sanktionsdiskurses	21
3.4 Ergebnisse der Fallstudie	23
4. Fallbeispiel Südafrika	24
4.1 Menschenrechtsverletzungen	24
4.2 Sanktionen internationaler Akteure	24
4.3 Nicht-staatliches Engagement zur Demokratieförderung	26
4.4 Darstellung des Sanktionsdiskurses	27
4.5 Ergebnisse der Fallstudie	27
5. Zusammenfassung der Ergebnisse	29
6. Literaturverzeichnis	32
Abkürzungsverzeichnis	34

DIE AUTORIN

Sina Schüssler,

M.A.,*1981, Studium der Soziologie, Friedens-und Konfliktforschung sowie Völkerkunde an der Philipps-Universität Marburg, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Konfliktforschung und seit Februar 2006 dort tätig. Sie promoviert über Sanktionen der Europäischen Union und die Bedeutung nicht-staatlicher Akteure in innerstaatlichen Konflikten.
email: sina.schuessler@staff.uni-marburg.de

– EXECUTIVE SUMMARY –

Based on three case studies, this working paper analyzes under which circumstances states and multilateral organizations implement sanctions. In recent decades, sanctions have become a popular instrument for fighting terrorism, ending violent conflicts, improving the human rights situation and promoting democracy. Yet why are hard measures only imposed on some countries, whereas others go unpunished, leaving the civilian population to pay the price?

In Myanmar, various sanctions were implemented especially by the EU and the USA. Myanmar was the first country under ILO sanctions due to the fact that its government promoted forced labour. In addition, non-state actors successfully appealed to boycott transnational companies producing in Myanmar. The opposition leader Aung San Suu Kyi, who receives high international publicity, and numerous worldwide Burma campaigns effectively called for international sanctions.

In Sudan, human rights violations in Darfur as well as during the North-South conflict were ignored by the EU and the UN for a long time. In comparison to Myanmar, NGO

engagement was negligible. The UN imposed sanctions due to the involvement of the Sudanese government in Islamic terrorism, but without the objective to improve the human rights situation. The imposition of 'smart' sanctions by the EU ultimately did not contribute to the improvement of human rights.

In South Africa various long-term sanctions were imposed, but partly implemented ineffectively. (Inter)national civil society was very active in the case of South Africa: (1) international public interest was influential, (2) there was a strong and effective anti-apartheid movement worldwide and (3) a strong internal opposition.

The conclusion sums up that the imposition of sanctions is primarily influenced by: (1) the danger for international security, which stems from instability and disruption of a state, (2) the degree of public interest in a country, (3) the existence of an opposition that is based on democratic values, (4) the compatibility of sanctions with the sender's economic interests, (5) the extent to which conflicting parties can be identified as good or bad and (6) the complexity of a conflict.

SANKTIONEN ZUR FÖRDERUNG VON FRIEDEN UND MENSCHENRECHTEN?

FALLSTUDIEN ZU MYANMAR, SUDAN UND SÜDAFRIKA

Einleitung

Mit dem Ende der Blockkonfrontation des Kalten Krieges haben sich die Anforderungen an die Gewährleistung von Sicherheit und Frieden in der Welt, die in stärkerem Maße durch innerstaatliche Konflikte bedroht sind, verändert. Durch diese Zunahme an innerstaatlichen Konflikten gewannen politische Sanktionen als Instrument zur Beendigung einer gewaltsamen Konfliktaustragung an Bedeutung. Besonders die UNO verhängte in den 1990er Jahren, bedingt durch die Beendigung der Blockmentalität im UN-Sicherheitsrat, häufig Sanktionen, aber auch andere Akteure wie die USA oder die EU setzen Sanktionen zur Konfliktregelung und Durchsetzung von Menschenrechten ein. In zahlreichen Studien ist die Frage diskutiert worden, ob Sanktionen tatsächlich ein Erfolg versprechendes Instrumentarium darstellen, um die artikulierten Ziele zu erreichen oder ob in erster Linie die Zivilbevölkerungen unter den Folgen zu leiden haben. Das vorliegende Working Paper¹ verfolgt zwei Ziele: zum einen geht es um die Darstellung des Sanktionsdiskurses, wie dieser von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren geführt wird und zum anderen um die Frage, unter welchen Bedingungen Staaten oder Staatengemeinschaften Sanktionen einsetzen. Die Arbeit wird von der Hypothese geleitet, dass nicht die Intensität des Konfliktes und die Missachtung anerkannter Normen allein über die Verhängung von Sanktionen entscheiden, sondern dass die jeweiligen gesellschaftlichen Diskurse um Sanktionen eine ebenso entscheidende Rolle spielen. Im Extremfall können Sanktionsmaßnahmen eine Reaktion auf die Forderungen nicht-staatlicher Akteure im sanktionierenden Staat darstellen. Wenn nicht-staatliche Akteure die Sanktionsentscheidung beeinflussen wollen, müssen die verschiedenen Forderun-

gen argumentativ durch Berichte oder Statements untermauert werden, was wiederum, abhängig von der Anzahl und den Interessen der beteiligten Akteure, zu einem breiten Sanktionsdiskurs führen kann, in dem Informationen gezielt eingesetzt und gegeneinander ausgespielt werden können. Um zu analysieren, welche Beweggründe Staaten oder Staatengemeinschaften zur Verhängung von Sanktionen veranlassen, muss daher auch der gesellschaftliche Diskurs berücksichtigt werden. In der bisherigen Sanktionsliteratur ist nur unzureichend auf den gesellschaftlichen Diskurs und die Bedingungen, die zur Verhängung von Sanktionen führen, eingegangen worden. Kaempfer/Lowenberg (1992) berücksichtigen zwar, dass Interessensgruppen die Auswahl von Sanktionsmaßnahmen beeinflussen und Barber (1979) führt an, dass mit Sanktionen nicht nur primäre Ziele verfolgt werden, systematisch wurden meines Wissens allerdings noch keine Bedingungen erarbeitet, die Staatengemeinschaften zur Verhängung von Sanktionen veranlassen. Diese Frage ist für die Sanktionsforschung von großer Relevanz, da eine Evaluierung von Sanktionsmaßnahmen nur sinnvoll erscheint, wenn berücksichtigt wird, auf Grund welcher Bedingungen diese verhängt wurden. In der Sanktionsliteratur, sofern die Autoren empirisch vorgehen, werden die Fallstudien meist unter einem isolierten Aspekt ausgewählt. Die Arbeiten beschäftigen sich beispielsweise allein mit Wirtschaftssanktionen (Hufbauer/Schott/Elliott 1990), Sanktionen gegen „Schurkenstaaten“ (Niblock 1999), der Sanktionspolitik einzelner Länder oder Staatengemeinschaften (Chung 2002; Staibano 2005; Cortright/Lopez 2000) oder einem bestimmten Sanktionsregime (Crawford/Klotz 1999; Wohlgemuth 2005). Dieses Working Paper zeigt

¹ Das Working Paper verwendet Ergebnisse einer Auftragsforschung, die von dem Evangelischen Entwicklungsdienst (EED) in Bonn finanziert wurde.

trotz der geringen Zahl der betrachteten Fälle bestimmte Tendenzen auf, unter welchen Bedingungen Sanktionen verhängt werden. Gemeinsam ist den hier durchgeführten Fallstudien zu Sanktionen der internationalen Staatengemeinschaft in Myanmar, Darfur und Südafrika, dass die Sanktionen auf Grund von Menschenrechtsverletzungen und/oder zur internen Friedensförderung verhängt wurden. Dies scheint als Kriterium für die Aufdeckung von Bedingungen, die Staaten oder Staatengemeinschaften zur Verhängung von Sanktionen veranlassen, sinnvoll, da anzunehmen ist, dass beispielsweise bei der mittelbaren Bedrohung der internationalen Sicherheit ein stärkeres Eigeninteresse an der Verhängung von Sanktionen besteht, was wiederum zu einer zügigen Umsetzung der Maßnahmen führt. Durch diese Fallauswahl wurde die Zahl der relevanten Faktoren eingeschränkt, ungeklärt bleibt hier beispielsweise, bei welchem Ausmaß der Bedrohung Sanktionen verhängt werden. In dem Working Paper wird weiterhin davon ausgegangen, dass die Sanktionsentscheidung durch einen Aushandlungsprozess zustande kommt, an dem politische, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure beteiligt sind. Besonders die Verletzung grundlegender Menschenrechte liefert zivilgesellschaftlichen Akteuren des potentiellen Sendelandes Argumente zur Sanktionsforderung, die allerdings im Kontrast zu den wirtschaftlichen Interessen von Unternehmen stehen können. Der Aushandlungsprozess, der über die Verhängung von Sanktionen entscheidet, wird deswegen in Ländern, die auf Grund von Menschenrechtsverletzungen sanktioniert wurden, besonders deutlich. Zugleich unterscheiden sich die Fälle hinsichtlich der sanktionierenden Akteure, des Umfangs der Maßnahmen, des geopolitischen Zusammenhangs, der Region und der Stärke des nicht-staatlichen Engagements. Gegen Myanmar verhängten die International Labour Organization (ILO), die EU und die USA Sanktionen, gegen den Sudan die UNO, die EU und die USA und gegen Südafrika die UNO, die Europäische Gemeinschaft, weitere europäische Staaten, die USA, der Commonwealth und zahlreiche private Akteure wie Unternehmen und Banken. Im Hinblick auf den Umfang der Maßnahmen bestehen ebenfalls offensichtliche Unterschiede, so wurden gegen Südafrika Wirtschaftssanktionen, gegen den Sudan symbolische Sanktionen und gegen Myanmar Wirtschaftssanktionen, „intelligente“ Sanktionen und symbolische Sanktionen implementiert. Auch hinsichtlich des geopolitischen Zusammenhangs weisen die Länder der Fallstudien Gegensätze auf, denn die Sanktionen gegen Südafrika wurden während des Kalten Krieges verhängt und wieder aufgehoben, die Sanktionen gegen den Sudan teilweise wurden nach dem 11. September 2001 verhängt, und die Maßnahmen gegen Myanmar

bestehen zum Großteil seit mehr als 15 Jahren. Da sich zwei Länder auf dem afrikanischen Kontinent und Myanmar in Südostasien befindet, sind durch die Fallauswahl auch mögliche regionale Unterschiede berücksichtigt. Ein weiterer Faktor, der möglicherweise Auswirkungen auf die Verhängung von Sanktionen hat, ist die Intensität des nicht-staatlichen Engagements. Auf Grund der internationalen Anti-Apartheidbewegung lag bei Südafrika ein hohes nicht-staatliches Engagement vor, im Fall von Myanmar existieren verschiedene regionale und internationale Initiativen, während sich das nicht-staatliche Interesse im Sudan auf einen Expertenkreis beschränkte. Für die Analyse der Diskurse in den Fallstudien wurden hauptsächlich Berichte und Artikel verschiedener staatlicher und nicht-staatlicher Organisationen berücksichtigt, deren Ziele nicht vorrangig in der wissenschaftlichen Analyse des Sanktionsregime bestehen, sondern häufig dazu benutzt werden, ein bestimmtes politisches Vorgehen zu rechtfertigen oder zu fordern.

Der erste Teil der Arbeit dient einem knappen, allgemeinen Überblick zu Sanktionen. Die Fallstudien zu Myanmar (2. Teil), Sudan (3. Teil) und Südafrika (4. Teil) gliedern sich jeweils in einen geschichtlichen Überblick, in dem die Gründe für die Sanktionierung genannt werden, eine Darstellung der Menschenrechtssituation, eine Auflistung der Sanktionsmaßnahmen nach den jeweiligen Akteuren, die Darstellung des Sanktionsdiskurses und der Ergebnisse der Fallstudie bezogen auf die Fragestellung. Sofern die Quellenlage dies zulässt, wird zusätzlich das Engagement von nicht-staatlichen Akteuren im Hinblick auf ihren Beitrag zur Verhängung von Sanktionen untersucht. Der fünfte Teil fasst die Ergebnisse der Beispielländer zusammen, indem einige Faktoren herausgearbeitet werden, welche die Verhängung von Sanktionen begünstigen können.

1. Sanktionen in der internationalen Politik

Sanktionen sind spätestens seit dem Ende des Kalten Krieges ein häufig verwendetes Mittel, um durch internationalen Druck die gewaltsame Austragung von Konflikten zu beenden und die Achtung von Menschenrechten durchzusetzen. Dabei griffen in der Vergangenheit nicht nur die Vereinten Nationen (UNO), sondern auch Staatenbündnisse wie die Europäische Union und der Commonwealth oder einzelne Staaten wie die USA zu Sanktionen. Dass Sanktionen als Instrument der internationalen Einflussnahme immer mehr an Bedeutung gewinnen, wird auch daran deutlich, dass die UNO bis 1990 nur zweimal Sanktionen verhängte (Südafrika und Rhodesien), während sich der Sicherheitsrat zwischen 1990 und 2000 vierzehnmal zu Sanktionen hauptsächlich auf Grund von Bürgerkriegen, zwischenstaatlichen Konflikten und staatlichen Verbindungen zum internationalen Terrorismus entschließen konnte.²

Sanktionen werden in der vorliegenden Arbeit als Instrument der Außenpolitik betrachtet und als politische Maßnahme verstanden, die darauf abzielt, bei dem sanktionierten Akteur eine Verhaltensänderung zu erreichen. Prinzipiell beinhaltet der Begriff der Sanktion eine positive und eine negative Dimension, so definiert der Duden Sanktionen auch als eine „gesellschaftliche Reaktion auf ein normgemäßes (...) Verhalten“ (Duden 1982: 685), diese bleibt hier allerdings unberücksichtigt.

Sanktionen können ein Instrument der Konfliktregelung darstellen, da es so gelingen kann, Druck auf die Konfliktparteien auszuüben, der stärker als diplomatische Vermittlungsversuche wirkt, aber dennoch unterhalb der Schwelle einer militärischen Intervention verbleibt. Sanktionen werden hier nicht als Strafmaßnahmen, sondern eher als Beugemaßnahmen verstanden (Kulesa 1997: 4), um die Befolgung international anerkannter Normen durchzusetzen. Sanktionen können allerdings auch ein Ausdruck von Missbilligung sein, ohne tatsächlichen wirtschaftlichen Druck aufzubauen und gegebenenfalls durch ihre Symbolkraft die Akteure zu einer Verhaltensänderung bewegen. Nach der Charta der Vereinten Nationen sind Sanktionen gerechtfertigt, wenn diese auf Grund einer Friedensbedrohung oder eines Bruchs des Friedens verhängt werden. Sanktionen werden von den Vereinten Nationen demnach ausdrücklich mit der Zielsetzung ver-

hängt, Weltfrieden und internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen.

Aber auch die Europäische Union gewann als sanktionierender Akteur an Bedeutung und verhängte seit 1981 gegen 26 Länder Sanktionen. Die EU entschließt sich zu Sanktionen, wenn diese Bestandteil internationalen Rechts sind, wie beispielsweise durch den Beschluss des UN-Sicherheitsrats oder wenn Sicherheit und Frieden in der EU durch das Verhalten eines Akteurs bedroht sind. Ein weiterer wichtiger Bestandteil der europäischen Sanktionspolitik nimmt die Durchsetzung anerkannter Normen und Werte, insbesondere von Menschenrechten und Demokratie, ein.

1.1 Akteure und Zielsetzungen

Sanktionen können unilateral von einzelnen Staaten oder multilateral von Staatengemeinschaften (z.B. UN, EU) verhängt werden. Gesellschaftliche Akteure können ebenfalls zu Sanktionen aufrufen. In den 1990er Jahren kam es verstärkt zu Boykottaufrufen gegen Privatunternehmen, wie beispielsweise gegen die Royal Dutch/Shell-Gruppe wegen der Versenkung der Ölplattform Brant Spar oder gegen Coca-Cola anlässlich der Förderung von Zwangsarbeit in Burma. Auch einzelne Verbände haben in der Vergangenheit private Sanktionen verhängt, wie den Kultur-, Sport- und Wissenschaftsboykott gegen Südafrika (Poeschke 2003).

Sanktionen werden vorrangig mit der Zielsetzung verhängt, die Regierung oder andere Gruppen des Ziellandes durch internationalen Druck zu einer Politikänderung zu bewegen. Dies kann sich auf kleine positive Schritte beziehen, wie beispielsweise die Aufnahme von Verhandlungen oder Friedensgesprächen aber auch auf grundlegende politische Veränderungen, wie beispielsweise die Abschaffung der Apartheidpolitik in Südafrika. Allerdings werden mit Sanktionen nicht nur die artikulierten, primären Ziele verfolgt, sondern nach der Unterscheidung von Barber (1979) auch sekundäre und tertiäre Ziele. In der Regel werden diese sekundären und tertiären Ziele jedoch nicht öffentlich artikuliert. Während die primären Ziele eine konkrete Beeinflussung der Politik des Ziellandes verfolgen,

² Der UN-Sicherheitsrat verhängte Sanktionen gegen den Irak, Jugoslawien, Liberia, Libyen, Kambodscha, Somalia, Angola, Haiti, Ruanda, Sudan, Sierra Leone, Afghanistan, Äthiopien und Eritrea.

beziehen sich die sekundären Ziele auf innerstaatliche politische Prozesse im Senderland und können beispielsweise zur Mobilisierung von Wählergruppen genutzt werden. Sanktionen dienen hierbei hauptsächlich der Demonstration und sollen innenpolitischen Druck abbauen sowie die eigene Entschlossenheit zur Schau stellen. Dies kann dazu führen, dass die Sanktionierenden zwar die Änderung des unzulässigen Verhaltens des Adressaten als Sanktionsziel benennen, die Sanktionsmaßnahmen aber in erster Linie eine Reaktion auf den öffentlichen Druck darstellen und nicht vorrangig nach ihrem erwartbaren Erfolg ausgewählt wurden. Die tertiären Ziele „(...) are those concerned with the structure and behaviour of the international system, or those parts of it which affect the imposing states“ (Barber 1979: 382). In diesem Zusammenhang sind Sanktionen ein Mittel „(...) of upholding international norms by deterring those who might be tempted to break them and, if necessary, punishing those who do“ (Barber 1979: 382). Die politische Wende des Ziellandes kann dabei durch eine Kosten-Nutzen-Kalkulation der Regierung erreicht werden. Steigen im Zielland die Kosten zur Aufrechterhaltung der friedensstörenden, menschenrechtsverachtenden oder undemokratischen Politik, stehen diese ab einem gewissen Punkt für die Regierung in keinem vertretbaren Verhältnis zu dem Nutzen, den sich die Regierung oder andere sanktionierte Gruppen davon versprechen. Diese Annahme wurde von Galtung (1967) mit Verweis auf Anpassungs- und Solidarisierungseffekte, als „naive Theorie“ kritisiert. Kaempfer und Lowenberg (1992) analysieren Wirtschaftssanktionen aus einer Public Choice Perspektive. Durch die Beschäftigung mit dem Sanktionsregime gegen den Apartheidstaat Südafrika und Sanktionen der Vereinten Staaten, gehen sie davon aus, dass unterschiedliche Interessensgruppen im Senderland die Wahl der Sanktionsmaßnahmen beeinflussen. Die Autoren resümieren, dass auf Grund des Drucks durch Interessengruppen die sanktionierenden Akteure häufiger Import- als Exportsanktionen wählen, da „(...) producers are more cohesive and politically effective interest group than consumers“ (Kaempfer/Lowenberg 1992: 54) und von Importsanktionen gegen Drittstaaten produzierende Unternehmen des Sendelandes profitieren. Der Einfluss von Interessensgruppen auf die Verhängung von Sanktionen führt zu einer Politik der Doppelstandards, da „(...) a sanctioning government might often choose to impose sanctions on a relatively unimportant trade flows in order to minimize the costs of the sanctioning economy, while at the same time appearing to fulfill interest group demands to be ‚doing something‘ about a foreign government’s violation of some behavioral norm“ (Kaempfer/Lowenberg 1992: 7). Zum anderen führt dies dazu, dass

„sanctions are frequently implemented not with the view to inflicting maximum damage on the target but rather in response to interest group pressures in the sanctioning polity“ (Kaempfer/Lowenberg 1992: 118). Im Zielland wirken die Sanktionen in erster Linie nicht durch die Erzeugung wirtschaftlichen Drucks, sondern durch die politischen Signale, die unterschiedlichen Gruppen vermittelt werden und zu einem internen Oppositionseffekt führen können. Nach den dargestellten Autoren spielen nicht-staatliche Akteure für die Verhängung und Wirkung von Sanktionen eine bedeutende Rolle. Im Sendeland können nicht-staatliche Akteure durch die Erzeugung öffentlichen Drucks die Verhängung von Sanktionen begünstigen, und im Zielland gewinnen oppositionelle Gruppen durch die Sanktionen an Einfluss, wodurch sich der Druck zur Politikänderung für den sanktionierten Akteur zusätzlich erhöht. Des Weiteren heben insbesondere Barber (1979) sowie Kaempfer/Lowenberg (1992) hervor, dass Sanktionsmaßnahmen nicht vorrangig nach dem zu erwartenden Erfolg ausgewählt werden, sondern der Demonstration von Handlungsbereitschaft und wirtschaftlichen Überlegungen eine bedeutende Rolle zukommt.

1.2 Hauptargumente gegen den Einsatz von Sanktionen

Gegen den Einsatz von Sanktionen führen Wissenschaftler, zivilgesellschaftliche Akteure und politische Entscheidungsträger zahlreiche Argumente ins Feld. Häufig werden mit diesen Argumenten auch Handlungsempfehlungen oder Forderungen verknüpft, um einen Abbruch oder eine Entschärfung der Sanktionen zu erreichen. Abgesehen von der unzureichenden Wirksamkeit der Sanktionen, werden als Argumente gegen Sanktionen (1) die humanitären Kosten, (2) die Monopolisierung der Ressourcen durch Eliten, (3) die Schwächung der Opposition und (4) der *Rally-Round-the-Flag* Effekt vorgebracht (Poeschke 2003: 106). Besonders durch umfassende Handelsanktionen entstehen dem Zielland von Sanktionen große wirtschaftliche Nachteile, unter denen hauptsächlich die Bevölkerung zu leiden hat, wie mit Verweis auf das Beispiel Irak argumentiert wird. Die Engpässe bei der Versorgung der Bevölkerung mit den durch die Wirtschaftssanktionen knappen Gütern kann die Regierung nutzen, um deren Vergabe strenger zu kontrollieren und dadurch ihre Machtposition zu stärken. Durch die Monopolisierung der Ressourcen hält die Herrschaftselite Konsequenzen für die eigene Partei weitestgehend gering,

während sich die humanitäre Lage zuspitzt. Als drittes Argument wird angeführt, dass Sanktionen nicht wie fokussiert zu einer Stärkung der Opposition führen, sondern diese im Gegenteil schwächen. Durch die Sanktionen und die angespannte Situation im Zielland gerät die Opposition unter zunehmenden Druck der Regierung. Der Abbruch der internationalen Austauschbeziehungen isoliert die oppositionellen Kräfte, die auf Grund dieser Faktoren in Erwägung ziehen, das Land zu verlassen. Die Abwanderung der Opposition ins Exil bedeutet einen Abbruch des Kontaktes zur Bevölkerung und eine Schwächung der verbliebenen oppositionellen Kräfte, die an Einfluss verlieren. Unter dem *Rally-Round-the-Flag* Effekt wird verstanden, dass die Bevölkerung des sanktionierten Staates sich mit der eigenen Regierung solidarisiert und diese unterstützt. Anstatt innenpolitischen Druck zu erzeugen, stilisiert sich die Bevölkerung gemeinsam mit der Regierung als Opfer einer ihnen feindlich gesinnten Außenwelt, wodurch die Position der Regierung gestärkt wird. Aber auch die Politik der Doppelstandards, wonach es häufiger zu Sanktionen gegen wirtschaftlich schwache Staaten kommt, wird als Argument gegen die Verwendung von Sanktionen vorgebracht.

1.3 „Intelligente“ Sanktionen

Die kontraproduktiven Auswirkungen der Sanktionen, die besonders beim Sanktionsregime gegen den Irak zu beobachten waren, sowie eine stärkere öffentliche Kritik führten dazu, dass sich Wissenschaftler und Politiker intensiver mit Möglichkeiten beschäftigten, die Wirksamkeit von Sanktionen unter Ausschaltung der unerwünschten Nebeneffekte zu erhöhen. Diese Diskussion fand ihren Ausdruck in den Expertentagungen des Interlaken-³, Bonn-Berlin-⁴ und Stockholm-Prozesses⁵. Dort

wurde versucht, durch neue Perspektiven und praktische Lösungen das Instrument der Sanktionen, besonders bei den Vereinten Nationen, durch eine Maximierung des politischen Drucks auf die Herrschaftseliten wirksamer zu gestalten. Im Gegensatz zu umfassenden Sanktionen sollen durch „intelligente“ Sanktionen gezielte und selektive Maßnahmen eingesetzt werden, um die Regierungen oder andere Gruppen an den Verhandlungstisch zu bringen. Dem sanktionierten Akteur kann beispielsweise durch die Sperrung seiner Auslandskonten der Zugang zu seinem Vermögen verwehrt werden. Mit selektiven Handelssanktionen wird der Import von Luxusartikeln, die einer eingeschränkten Elite zugute kommen, oder der Export bestimmter Güter, deren Gewinne die Regierung zur Aufrechterhaltung ihrer repressiven Politik benutzt, verhindert. Als weitere „intelligente“ Sanktion gelten Reiseverbote, die Angehörige der Regierung daran hindern, sich dem internationalen Druck durch Sanktionen zu entziehen und Kontakte mit Gruppen oder Einzelpersonen im Ausland zu intensivieren (Werthes 2003: 118). Die Diskussion um die effektive Gestaltung von Sanktionen bezog sich im Wesentlichen auf das Instrument der Vereinten Nationen, die Ergebnisse der Debatte um „intelligente“ Sanktionen werden allerdings auch bei der Verhängung von unilateralen Sanktionen bzw. bei anderen multilateralen Akteuren wie der EU berücksichtigt.

Der Einsatz von „intelligenten“ Sanktionen dient nicht dem Ziel, ein Land wirtschaftlich zu isolieren, sondern einen definierten Personenkreis unter Druck zu setzen und dabei negative Konsequenzen wie den *Rally-Round-the-Flag* Effekt gering zu halten. Die Wirkungsmöglichkeiten von „intelligenten“ Sanktionen sollten jedoch nicht überschätzt werden, besonders dann, wenn diese nicht von dem UN-Sicherheitsrat verhängt werden.

³ In Zusammenarbeit mit dem UN-Sekretariat betreute die Schweizer Regierung einen Dialog zwischen Experten und Praktikern. Der Schwerpunkt der Interlaken I (März 1998) und II (März 1999)-Gespräche lag auf der Verbesserung des Instrumentes der Finanzsanktionen, die Ergebnisse wurden in zwei Berichten festgehalten.

⁴ Die Gespräche wurden in der von der deutschen Regierung initiierten Dialogrunde Bonn-Berlin (Dezember 2000) fortgesetzt, Schwerpunkt bildete die effektive Gestaltung von Waffenembargos und Verkehrssanktionen, insbesondere Sanktionen des Flug- und Reiseverkehrs.

⁵ Der von Schweden initiierte Stockholm-Prozess beschäftigte sich insbesondere mit der Frage der Durchführung und Überwachung der Sanktionen.

1.4 Messung der Sanktionserfolge

Die Messung des Sanktionserfolges hat mit zahlreichen Schwierigkeiten zu kämpfen, da erstens davon auszugehen ist, dass mit Sanktionen nicht nur die öffentlich artikulierten Ziele verfolgt werden und zweitens das Problem besteht, politische Veränderungen im Zielland auf die Sanktionen zurückzuführen und von anderen Einflussfaktoren abzugrenzen. Wie das Beispiel Südafrika zeigt, können auch interne Faktoren wie eine starke Oppositionsbewegung zu einer Politikänderung der Regierung beitragen. Hufbauer, Schott und Elliot (1990) messen den Erfolg von Sanktionen an Hand von zwei Kriterien: 1.) dem Ausmaß der feststellbaren Politikänderung im Sinne der Sanktionierenden (*Policy Result*) und 2.) der nachweislichen Erhöhung des Handlungsdrucks auf die Regierung oder andere sanktionierte Gruppen des Ziellandes (*Sanctions Contribution*). Baldwin (1985) geht davon aus, dass „(...) the utility of economic techniques of statecraft has been systematically underestimated by most analysts since 1945“ (Baldwin 1985: 4). Zumeist würde in der Bewertung der wirtschaftlichen Sanktionen nur auf die wirtschaftlichen Folgen im Zielland fokussiert, andere nicht-wirtschaftliche Folgen hingegen außer Acht gelassen. Sanktionen haben bspw. häufig eine Symbolfunktion, so dass „economic sanctions may be effective not because of their economic impact, which may be nil, but rather because of the signal they send about the intentions of the state imposing the sanctions“ (Baldwin 1985: 24). Um Sanktionen bewerten zu können, müsse zudem berücksichtigt werden, ob alternative Politikinstrumente zu größeren Erfolgen geführt hätten. Kulesa und Starck (1997) weisen auf drei Dimensionen hin, die für die Bewertung der Sanktionen relevant sind: Effizienz, Effektivität und Wirksamkeit. Unter Effizienz wird die Umsetzung der Sanktionen durch die oder den sanktionierenden Staaten verstanden, wofür ein entsprechender politischer Wille notwendig ist. Die Effektivität der Sanktionsmaßnahmen lässt sich daran messen, ob die beabsichtigte negative Wirkung auf das Ansehen, die Wirtschaft, die finanziellen Ressourcen und die Verfügung von Waffen eingetreten ist oder ob das Zielland die Effekte der Sanktionen durch Anpassungs- oder Umgehungsstrategien unterminieren konnte. Unter Wirksamkeit verstehen die Autoren, dass die Politik des Ziellandes beeinflusst wurde und die Sanktionen zu einem Handlungsdruck in Richtung einer Verhaltensänderung führten, „d.h. wenn der Staat die Bedingungen der Sanktionsbeschlüsse erfüllt und die als friedensgefährdend eingestufte Haltung nicht fortführt“ (Kulesa/Starck 1997: 5). Wird der Erfolg von Sanktionen wie von Hufbauer/Schott/Elliot und Kulesa/

Starck an der Politikänderung, wie diese von den sanktionierenden Akteuren angestrebt wird, gemessen, müssen diese Forderungen klar und überprüfbar formuliert sein. Haben die Sanktionssender allerdings nicht verdeutlicht, durch welche Indikatoren beispielsweise eine Verbesserung der Menschenrechtssituation zu erkennen ist, erhöht sich die Schwierigkeit, Sanktionen zu bewerten.

Das Ziel dieses Abschnittes bestand darin, einen kurzen theoretischen Überblick über einen Ausschnitt der vorhandenen Sanktionsliteratur zu geben. Es ist deutlich geworden, dass sich die Autoren mit verschiedenen Aspekten von Sanktionen beschäftigt haben, wobei die Diskussion um die Frage, ob diese ein Erfolg versprechendes Instrumentarium zu Erreichung politischer Ziele darstellen, sicherlich den größten Raum in der Literatur einnimmt. Die vorliegende Arbeit behandelt zentral die Frage, welche Bedingungen Staaten oder Staatenbündnisse zur Verhängung von Sanktionen führen. Diese Frage ist in der Literatur bisher nur unzureichend thematisiert worden. Sowohl die UNO als auch die EU verfügen über einen institutionellen Rahmen, der festlegt, mit welcher Zielsetzung Sanktionen verhängt werden. Dabei wird die Gewährleistung von Frieden und Menschenrechten häufig als Argument für die Verhängung von Sanktionen benutzt. Allerdings stellt sich hierbei die Frage, wann die Gefährdung von Frieden und die Missachtung von Menschenrechten ein Maß überschreiten, das zur Verhängung von Sanktionen veranlasst. Im Vorherigen wurde bereits angedeutet, dass verschiedene Faktoren, wie starker innenpolitischer Druck auf Seiten der sanktionierenden Staaten oder konkrete Ereignisse wie das Versenken einer Ölplattform, die Verhängung von Sanktionen begünstigen können. Die folgenden drei Fallstudien werden daraufhin untersucht, auf Grund welcher Ereignisse und Diskurse es zu den Sanktionen kam. Dabei ergeben sich sechs Tendenzen, die im Fazit gesondert betrachtet werden.

2. Fallbeispiel Myanmar (Burma)

Die ersten Sanktionen gegen das ehemalige Burma⁶ traten bereits 1988 in Kraft als die Armee Demonstrationen, in denen die Einhaltung von Menschenrechten gefordert wurde, gewaltsam niederschlug und sich selbst an die Macht putschte. Mindestens 1.000 Menschen wurden auf der Straße erschossen oder in Schnellverfahren hingerichtet. Das Militär gründete den State Law And Order Council (SLORC)⁷, löste staatliche Institutionen auf, verhängte den Kriegszustand und unterdrückte die Demokratiebewegung. Zwar ließ die Militärregierung 1990 Wahlen zu, erkannte das Ergebnis, wonach die National League for Democracy (NLD) 60 Prozent der Stimmen erhielt, jedoch nicht an. Die Regierung stellte die Generalsekretärin der NLD, Aung San Suu Kyi, unter Hausarrest und verhaftete Hunderte ihrer Anhänger (amnesty international 1990). In den folgenden Jahren forcierte die Militärregierung den Ausbau des eigenen Machtapparates, um ihre Regierungsgewalt zu sichern. Gegenüber Kampforganisationen ethnischer Minderheiten⁸, welche die Unabhängigkeit ihrer Gebiete forderten, konnte der SLORC bis 1995 erhebliche militärische Erfolge erzielen und teilweise Waffenstillstandsabkommen schließen, die allerdings nicht dauerhaft waren.

Neuerliche Entwicklungen lassen keine Entspannung des Konfliktes zwischen Militärregierung und demokratischer Bewegung um das Regierungssystem in Myanmar erkennen. Rückendeckung erhält die myanmarische Regierung von der Association of South East Asian Nations (ASEAN), die Myanmar 1997 als vollwertiges Mitglied aufnahm. Kurzzeitig aufflammende Hoffnungen auf eine politische Lösung des Konfliktes wurden immer wieder enttäuscht. So führten beispielsweise weder die zunächst geheimen Friedensgespräche zwischen Vertretern des SPDC und der Oppositionsführerin San Suu Kyi noch die Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung, an der allerdings keine Vertreter der politischen Parteien oder der ethnischen Minderheiten beteiligt waren, zu einem Ergebnis.

2.1 Menschenrechtsverletzungen

Seit mehreren Jahrzehnten werden massive Menschenrechtsverletzungen in Myanmar dokumentiert. Dazu zählen unter anderem Zwangsarbeit, Exekutionen, Vergewaltigungen durch das Militär, die prekäre Situation in den Gefängnissen, die extreme Einschränkung der politischen Freiheit und Kinderarbeit. Die Regierung wurde von einer Vielzahl von Organisationen und Regierungen dazu aufgefordert, sich für die Einhaltung der Menschenrechte einzusetzen, ist diesen Forderungen bisher aber nicht ernsthaft nachgekommen.

Zwangsarbeit:

Im August 1998 veröffentlichte die Kommission der International Labour Organization (ILO) einen Bericht, in dem die myanmarische Armee wegen des massiven Einsatzes von Zwangsarbeitern für Infrastrukturprojekte verurteilt wurde. Der Bericht legte offen, dass Menschen, die vom Militär zur Arbeit gezwungen wurden, auch Opfer von Schlägen, Folter, Vergewaltigung und Hinrichtungen waren. Die Bevölkerung wird von der Armee aber auch im Kampf gegen Rebellengruppen oder als Vorbotten für Minenfelder missbraucht (Kramer 2001). Von der Zwangsarbeit sind besonders die ethnischen Minderheiten betroffen, die in den ländlichen Gebieten leben.

Repression der Demokratiebewegung:

Der herrschende Staatsrat unterdrückt seit seiner Machtübernahme 1989 die Demokratiebestrebungen in Myanmar mit allen ihm zu Verfügung stehenden Mitteln. Hierzu zählen Inhaftierungen, Folter, gewaltsame Zerschlagung von friedlichen Demonstrationen und Zensurgesetze, die Redefreiheit und Versammlungsfreiheit ausschließen. Bisweilen werden jährlich über 1.000 Personen verhaftet, die der Demokratiebewegung angehören oder an deren Kundgebungen teilnehmen. Viele der Festgenommenen befinden sich über mehrere Jahre in Haft und sind in den

⁶ Die Uneindeutigkeiten in der Namensgebung kommen durch die Umbenennung Burmas in Union of Myanmar durch den State Law and Order Restoration Council (SLORC) 1989 zustande, der auch Städtenamen änderte. Der neue Name, der außenwirksam die Abkehr von Kolonialzeit und Sozialismus demonstrieren sollte, wurde von den Vereinten Nationen anerkannt. Einige Staaten, darunter die USA und Australien, halten weiterhin an dem Namen Burma fest, um ihrer Missbilligung des Militärregimes Ausdruck zu verleihen. Da der Name Myanmar offiziell von der UNO anerkannt wurde, werde ich diesen für die Phase nach 1989 benutzen.

⁷ Der SLORC änderte 1997 seinen Namen in State Peace and Development Council (SPDC), eine Politikänderung erfolgte jedoch nicht.

⁸ Myanmar ist ein Vielvölkerstaat, in dem mehr als 150 unterschiedliche ethnische Gruppen leben, zu den bevölkerungsstärksten ethnischen Minderheiten zählen Shan (ca. 8 Prozent), Karen (ca. 6 Prozent), Rohingya (ca. 4 Prozent) und Mon (ca. 2 Prozent).

Gefängnissen Misshandlung und Folter ausgesetzt; jedes Jahr sterben mehrere Hundert Inhaftierte an den Folgen (Amnesty International 2005).

2.2 Sanktionen internationaler Akteure

Die Hauptakteure in der Sanktionspolitik gegen Myanmar sind die EU, die ILO, die UNO und die USA. Die Bundesrepublik Deutschland beendete bereits 1988 ihre bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit Myanmar und richtet seitdem ihre Politik an der EU-Position aus. Weitere Sanktionen wurden von Kanada, Japan und der Schweiz verhängt.

Die Gründe für die Sanktionierung Myanmars liegen in der blutigen Niederschlagung der friedlichen Demonstrationen von 1988, der Nichtanerkennung des Wahlergebnisses von 1990, dem Ausbau des repressiven Militär- und Polizeiapparates und den schweren Menschenrechtsverletzungen. Die Sanktionen wurden von den USA und der EU besonders dann verschärft, wenn die Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi zusätzliche Repressionen wie Hausarrest zu erdulden hatte. Erstmals in ihrer Geschichte verhängte die ILO Sanktionen auf Grund der staatlichen Förderung von Zwangsarbeit. Die Sanktionen der EU wurden überwiegend nach dem Prinzip der „intelligenten“ Sanktionen verhängt, die vornehmlich die myanmarische Machtelite treffen sollten. Die Sanktionen der USA, besonders das Importverbot für in Myanmar produzierte Waren, dienen dem Ziel, die myanmarische Regierung durch wirtschaftlichen Druck zu einer Politikänderung zu bewegen.

Als Reaktion auf die Entwicklungen seit 1988 verhängte die EU ein Waffenembargo (1990), beendete die Kooperation im Bereich Verteidigungspolitik (1991), stoppte die Entwicklungszusammenarbeit (1991), erließ ein Einreiseverbot für Mitglieder des SLORC (1991) und beschloss ein Aussetzen von offiziellen Besuchen durch hochrangige EU-Regierungsbeamte (1991). Diese Maßnahmen wurden in dem gemeinsamen Standpunkt 1996/653/GASP um die Ausweisung und den Rückruf des militärischen Personals der diplomatischen Vertretungen verschärft und bindend für alle Mitgliedstaaten. Die EU ergänzte die bestehenden

Sanktionen um die Aussetzung der Vorzugszölle (1997), die Erweiterung des Visumverbotes (1998, 2000, 2003, 2004), die Ausdehnung des Waffenembargos auf Güter, die zur internen Repression benutzt werden können (2000), die Einfrierung von Auslandskonten (2000, Erweiterung 2003 und 2004)⁹ und ein Investitionsverbot für 46 myanmarische Staatsunternehmen (2004). In dem Gemeinsamen Standpunkt 2005/149/GASP beschloss der Rat die Verlängerung der restriktiven Maßnahmen, entschied aber, einige Staatsunternehmen von dem Investitionsverbot auszunehmen. Insgesamt wurden acht Unternehmen von den Sanktionen befreit, wobei die meisten zum produzierenden Gewerbe zählten. Mit der Verordnung 817/2006 vom Mai 2006 wurden die restriktiven Maßnahmen bestätigt. Das Ziel der europäischen Sanktionspolitik in Myanmar ist definiert als „die Unterstützung zur Wiederherstellung einer demokratischen Ordnung und zur stärkeren Achtung der Menschenrechte“ (Rat der EU 2003: 2). Die EU bestimmte als Indikatoren für die Verbesserung der politischen Situation die Aufnahme eines konkreten Dialoges zwischen der Regierung, Aung San Suu Kyi und der demokratischen Bewegung, die Freilassung politischer Gefangener, die vollständige Handlungs- und Bewegungsfreiheit von Aung San Suu Kyi, ferner einen Rückgang von Gewalt und Menschenrechtsverletzungen, insbesondere in den Gebieten der ethnischen Minderheiten (Rat der EU 2003: 4). Zur Darlegung des europäischen Standpunktes, wonach rasche Maßnahmen erforderlich sind, um zu einer politischen, humanitären und wirtschaftlichen Veränderung beizutragen, reisten seit 1999 vier Troika-Delegationen nach Myanmar.

Die UN-Menschenrechtskommission befasste sich erstmals 1990 mit der Lage in Myanmar und ernannte 1992 Yokota Yoza als Sonderberichterstatter. Yokota Yoza sowie seine Nachfolger Rajsoomer Lallah (1996-2000) und Paulo Sergio Pinheiro (seit 2001) stellten in ihren jährlichen Berichten erhebliche Menschenrechtsverletzungen durch Militärregierung, Polizei und Armee fest. Rajsoomer Lallah erhielt während seiner gesamten Amtszeit keinen Zugang nach Myanmar. Der SPDC warf ihm zu große Befangenheit vor und bemängelte, dass seine Berichte auf der Grundlage von ihm im Ausland zugegangenen Vorwürfen entstanden seien und nicht die Realität zeigten (Siemers

⁹ Für 178 Personen sowie deren Ehepartner, Kinder und Enkel gilt ein Verbot für die Erteilung von Einreise- und Transitvisa in den Mitgliedstaaten der EU. Zu den 178 Personen gehören unter anderem Mitglieder des SPDC, regionale Befehlshaber, Minister, ehemalige Regierungsmitglieder, Amtsträger im Fremdenverkehrsbereich und Personen, die Nutzen aus der Wirtschaftspolitik der Regierung ziehen. Diese Maßnahmen gelten ebenfalls für aktive Angehörige der Streitkräfte ab dem Rang eines Brigadeoffiziers sowie für deren Familienmitglieder.

2001: 18). Die Regierung in Myanmar gestattete allerdings einem Sondergesandten des UN-Generalsekretärs die Einreise. Im April 2000 ernannte UN-Generalsekretär Kofi Annan Razali Ismail als neuen UN-Sonderbeauftragten für Myanmar. Razali war mit Bedacht ausgewählt worden, da er als enger Vertrauter des malaysischen Ministerpräsidenten, der ein starker Befürworter des ASEAN-Beitrittes Myanmars war, auf große Gesprächsbereitschaft in Yangon hoffen konnte. Als früherer Vertreter Malaysias bei den Vereinten Nationen verfügte er zusätzlich über gute Kontakte zur burmesischen Exilregierung in New York. Nach verschiedenen Gesprächen mit SPDC und NLD-Vertretern gelang es ihm, beide Parteien von der Notwendigkeit einer direkten Kontaktaufnahme zu überzeugen. Als Resultat der geheimen Gespräche wurden etwa 200 politische Gefangene freigelassen, die allerdings schon einen Großteil ihrer Haftstrafe verbüßt hatten oder auf Grund ihres Gesundheitszustandes nicht mehr in der Lage waren, politisch aktiv zu sein (Will 2003: 17).

Die USA zählen neben der EU zu den bedeutendsten Sanktionsakteuren, wobei die US-Sanktionen um ein vieles weiter reichend sind als die der EU. Die schwerwiegendsten Sanktionen, ein Importverbot für alle in Myanmar produzierten Waren, die Anweisung an die US-Regierung, alle Kreditentscheidungen der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds zu Gunsten von Myanmar abzulehnen, sowie die Ausweitung des bestehenden Visumverbotes, verhängten die USA 2003 als Reaktion auf die erneute Verhaftung von Aung San Suu Kyi. Besonders die myanmarische Textilindustrie wurde von dem Importverbot hart getroffen, da 75 Prozent der produzierten Textilien in die USA geliefert wurden (RGIT 2003: 5). Die USA führten bereits im September 1988 als Reaktion auf den Militärputsch ein Waffenembargo für Myanmar ein und suspendierten Teile der Entwicklungszusammenarbeit. Da die Militärregierung das Wahlergebnis von 1990 nicht anerkannte und in der folgenden Zeit keine ernsthaften Schritte zur Demokratisierung unternahm, erließ die US-Regierung weitere Sanktionen gegen Myanmar wie die Zurückstufung des diplomatischen Personals (1990), die Aufkündigung des bilateralen Textilabkommens (1990) und ein Munitionsembargo (1993). Im September 1994 begrenzten die USA ihre bilaterale EZ weiter, die seitdem

nur noch direkte Hilfsmaßnahmen und Maßnahmen zur Bekämpfung des Drogenhandels umfasst. Die USA erließen, wie auch die EU, ein Visumverbot (1996) für ranghohe politische und militärische Personen oder solche, die in anderer Weise von der Militärregierung profitieren, und verhängten ein Investitionsverbot für US-Bürger in Myanmar (1997).

Die International Labour Organization (ILO) wirft der Regierung von Myanmar vor, Zwangsarbeit gesetzlich zu legitimieren und zu fördern. Dem Militär wird vorgehalten, Männer, Frauen und Kinder zur unentgeltlichen Arbeit an Infrastrukturprojekten und militärischen Einrichtungen zu zwingen, Zwangsrekrutierungen anzuordnen sowie Misshandlungen, Folter und sexuellen Missbrauch von zwangsrekrutierten Personen zu fördern (Herkommer 2005). Bereits seit 1998 fordert die ILO die myanmarische Regierung auf, die Forced Labour Convention, die schon 1955 unterzeichnet worden war, einzuhalten. Da die myanmarische Regierung der Aufforderung des ILO-Untersuchungsausschusses zur Beendigung der Zwangsarbeit¹⁰ nicht nachkam, entschloss sich die ILO im Juni 2000 zu der schärfsten ihr zur Verfügung stehenden Reaktion. Seit November 2000 ist eine Resolution auf Basis von Artikel 33¹¹ in Kraft, der erstmalig in der achtzigjährigen Geschichte der ILO Anwendung fand. Mit der Resolution wurde der myanmarischen Regierung technische Unterstützung entzogen, und sie wurde von der Teilnahme an sämtlichen Tagungen und Konferenzen der ILO ausgeschlossen. Die ILO empfahl ihren Mitgliedern, internationalen Organisationen und dem Economic and Social Council der UN (ECOSOC) ihre Beziehungen zu Myanmar zu überprüfen und zumindest sicherzustellen, dass diese keinen direkt oder indirekt begünstigenden Einfluss auf die Zwangsarbeit haben.

¹⁰ Die Forderungen umfassten das Verbot von Zwangsarbeit per Gesetz, die öffentliche Verurteilung von Zwangsarbeit und die Verstärkung der Strafgesetzgebung in dieser Hinsicht.

¹¹ Artikel 33 ist das einzige Instrument, mit Hilfe dessen der Verwaltungsrat Sanktionen im weitesten Sinn erlassen kann, falls ein Mitgliedsland eine Entscheidung des Untersuchungsausschusses oder des Internationalen Gerichtshofes nicht befolgt. Der Verwaltungsrat kann „Maßnahmen empfehlen, die ihm zur Sicherung der Ausführung der Entscheidung zweckmäßig erscheinen.“ (Herkommer 2005: 9)

2.3 Nicht-Staatliches Engagement zur Demokratieförderung

Die verhältnismäßig umfassenden Sanktionen gegen Myanmar sind ohne eine Betrachtung des Engagements von Nicht-Regierungsorganisationen und des Einflusses der myanmarischen Oppositionsführerin nicht verständlich. Diese beiden Faktoren und die große Anzahl der im Exil lebenden Burmesen trugen wesentlich dazu dabei, dass die Menschenrechtsverletzungen in Myanmar öffentlich bekannt wurden. Die Oppositionsführern Aung San Suu Kyi, Tochter des Führers der Unabhängigkeitsbewegung und burmesischem Nationalheld Aung San, nutzte ihre Prominenz zu internationalen Sanktionsaufrufen gegen die myanmarische Regierung.

Der Einfluss der Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi:

Aung San Suu Kyi ist die Zentralfigur des politischen Widerstandes gegen die SPDC und die Symbolfigur der myanmarischen Demokratiebewegung. Ihr Vorgehen teilt sich in zwei Stoßrichtungen: Zum einen verfolgt sie die Mobilisierung der Bevölkerung im Inland gegen den SPDC und zum anderen die Mobilisierung des Auslandes.

Die Möglichkeiten von Aung San Suu Kyi in Myanmar sind auf Grund von Inhaftierungen, Hausarrest und der fehlenden freien Meinungsäußerung begrenzt; hilfreich für ihre Aktivitäten sind ihre weit reichenden Kontakte zu Diplomaten in Yangon und ausländischen Journalisten. Über die persönlichen Kontakte hinaus gibt Aung San Suu Kyi telefonische Interviews, veröffentlicht Artikel in ausländischen Zeitungen, sendet gelegentlich Botschaften auf Videokassetten und richtet Schreiben an ausländische Institutionen und Politiker bis hin zu Staats- und Regierungschefs. In ihren Meinungsäußerungen übt sie Kritik an der SPDC und fordert teilweise das Ausland dazu auf, einen Regierungswechsel herbeizuführen. Bis dahin sollten keine Touristen nach Myanmar reisen und keine ausländischen Investitionen erfolgen.

Aung San Suu Kyi spielt eine wichtige politische Rolle für Myanmar und hat großen Einfluss auf aktuelle Entwicklungen. In den Forderungen der EU und USA wird die An-

erkennung des Wahlergebnisses von 1990 als Bedingung für die Aufhebung der Sanktionen genannt, wonach Aung San Suu Kyi an der Spitze einer neuen Regierung stünde. Es ist anzunehmen, dass sie durch ihre guten Kontakte zur Presse und zu ausländischen Diplomaten spätestens nach Ende ihres Hausarrestes in der Lage war, die Diskussion um Sanktionen entscheidend zu beeinflussen.

Engagement westlicher NGOs:

Weltweit besteht eine Vielzahl von Interessensgruppen, die sich für die Achtung der Menschenrechte in Myanmar und die Unterstützung der demokratischen Opposition engagieren. Zu den einflussreichsten zählen dabei die Free Burma Coalition in den USA und die Burma Campaign in Großbritannien. Die aus dem studentischen Umfeld hervorgegangene Free Burma Coalition vernetzt in den gesamten USA dutzende regionaler Gruppen und konnte deutlichen Einfluss auf US-Unternehmen sowie politische Entscheidungsträger nehmen.¹² Der Burma Campaign UK gelang es zum britischen Außenministerium eine auf Austausch basierende Beziehung aufzubauen und dadurch die politische Linie in Bezug auf Myanmar zu beeinflussen. Zahlreiche internationale NGOs, die zu Myanmar arbeiten, zielen mit ihrem Handeln teilweise auf Firmen- und Tourismusboykotte ab. Des Weiteren verfassten NGOs wie ALTSEAN Burma und die Burma Campaign UK Berichte über die Wirksamkeit der implementierten Sanktionen und gaben Handlungsempfehlungen für eine Förderung der Demokratie. Als Erfolg wird verzeichnet, dass bisher zahlreiche Konzerne, unter anderem Heineken, Pepsi, Carlsberg Beer, Apple Computers und mehrere Textilfirmen auf Grund des öffentlichen Drucks das Land verließen. Mit dem Rückzug der Wäschefirma Triumph aus Myanmar reagierte die Unternehmensleitung 2002 auf die anhaltenden Proteste, die hauptsächlich von der Clean Clothes Campaign (CCC) getragen wurden. Derzeitige Kampagnen richten sich gegen die französische Ölfirma Total, die von dem europäischen Investitionsverbot ausgenommen wurde (Burma Campaign UK 2005). Begründet werden die Kampagnen gegen Unternehmen mit Standorten in Myanmar zum einen unter Berufung auf Aung San Suu Kyi, die argumentiert, dass Finanzhilfen und Investitionen der Bevölkerung erst nutzen, wenn ein

¹² Das Gesetz zur Regulierung der „State Contracts with Companies doing Business with or in Burma“ des Staates Massachusetts, wonach Firmen die mit staatlichen, myanmarischen Unternehmen kooperieren, eine hohe Strafegebühr zahlen müssen, wurde entscheidend durch die Free Burma Coalition beeinflusst. Das Massachusetts Burma Law sorgte international für große Kritik, besonders von Seiten der EU und Japan, und wurde schließlich 1998 vom Obersten Gerichtshof der USA gekippt, da Massachusetts keine Befugnis habe, in den internationalen Handel einzugreifen.

politisches System etabliert ist, welches einen Rechtsstaat und demokratische Institutionen garantiert (Erklärung von Bern 2001: 19). Zum anderen wird argumentiert, dass Boykottaufrufe zur Bewusstseinsbildung der Öffentlichkeit in den westlichen Ländern beitragen, wodurch die Oppositionsbewegung in Myanmar Unterstützung erhält. Der Abzug von Unternehmen, so ein weiteres Argument, führe zu Einnahmeeinbußen der Regierung, wodurch das Regierungssystem geschwächt werde.

Unter dem Namen ‚I’m not going‘ riefen 2003¹³ unter Leitung der Burma Campaign UK 15 europäische Burma-Initiativen zu einem Boykott des Tourismus nach Myanmar auf. In offiziellen Schreiben wandten sie sich an die Vorstände von Lauda Air mit der Aufforderung, Direktflüge nach Yangon einzustellen. Das Tochterunternehmen der Austrian Airways ist die einzige europäische Fluggesellschaft, die nicht den Empfehlungen der ILO folgte, den Tourismusverkehr nach Myanmar einzustellen. Boykottaufrufe richteten sich auch gegen den Reiseführer Lonely Planet, der die Menschenrechtssituation verharmlose (Luttenauer 2001: 22). Unterstützt wird der Tourismusboykott von britischen Prominenten und Politikern, unter anderem auch von Premierminister Tony Blair. Die Argumente für einen Tourismusboykott lauten, dass der Tourismus (1) eine Verschleierungstaktik darstelle, da die wahren Zustände vor den Touristen bewusst verdeckt gehalten würden, (2) die Förderung des Tourismus durch die Militärregierung keine politische Öffnung darstelle, sondern einzig der Devisengewinnung zur finanziellen Unterstützung des Militärs diene, (3) in hohem Maße Menschenrechte durch Zwangsarbeit und gewaltsame Umsiedlungen zur Errichtung von touristischer Infrastruktur verletzt würden (Baumgartner/Predota/Leuthold 2003).

Die Bedeutung von NGOs für Myanmar ist auch darin zu sehen, dass diese andauernde Berichterstattung und Öffentlichkeitsarbeit zu den Menschenrechtsverletzungen in Myanmar leisteten und leisten. Auf Grund der Isoliertheit des Landes drangen zunächst nur wenige Informationen an die Öffentlichkeit, was sich mit der Zunahme der im Exil lebenden Burmesen allerdings änderte. Zusätzlich achten NGOs darauf, dass Sanktionen oder ihre Empfehlungen umgesetzt werden, wie durch die Firmenboykotte deutlich wird.¹⁴

2.4 Darstellung des Sanktionsdiskurses

Im folgenden Teil werden die Hauptargumente des Sanktionsdiskurses einander gegenübergestellt. Dabei ist festzustellen, dass zahlreiche Berichte und Artikel vorhanden sind, die sich mit der Frage beschäftigen, wie ein Demokratisierungsprozess in Myanmar unterstützt werden kann. Die unterschiedlichen Berichte betrachten zentral die Frage der Wirksamkeit der Sanktionen sowie die Auswirkungen auf die Bevölkerung. Einige dieser Darlegungen bewerten Sanktionen gegen Myanmar als wenig Erfolg versprechend in Bezug auf die artikulierten Ziele und schädigend für die Bevölkerung und empfehlen stattdessen einen stärkeren Einsatz des kritischen Dialoges. Spezifische Burma-Initiativen fordern dagegen, den Druck auf die Militärregierung durch umfassendere Sanktionen zu verschärfen. Einige Autoren sind der Auffassung, dass die Sanktionen bisher positive Entwicklungen bewirkten und schärfere Sanktionen diese positiven Effekte verstärken könnten. Generell ist zu bemerken, dass die Oppositionsbewegung, im Exil lebende Burmesen und Burma-Initiativen mit intensivem Kontakt zu diesen Gruppen Sanktionen stärker befürworten und negative Folgen, wie die Verschlechterung der humanitären Situation, in Kauf nehmen, um eine Demokratisierung und eine nachhaltige Umsetzung der Menschenrechte zu erreichen. Die Berichte und Artikel der meisten westlichen Autoren lehnen dagegen umfassende Sanktionen gegen Myanmar ab und befürworten alternative Wege.

In dem Bericht *Ready, Aim, Sanction, Non-military Options to support Burma's Democratization* beurteilt ALTSEAN Burma¹⁵ die Sanktionen gegen Myanmar als notwendig und generell sinnvoll. Die Wirksamkeit der Sanktionen ließe sich daran erkennen, dass diese die treibende Kraft hinter Ereignissen wie der Freilassung von Aung San Suu Kyi 1995 und 2002, den geheimen Gesprächen im Oktober 2000 zwischen Regierung und NLD sowie der Freilassung von einigen politischen Gefangenen seien. Die Sanktionen führten dazu, dass der SPDC in der internationalen Öffentlichkeit an Legitimität und Glaubwürdigkeit verliere, weil die Menschenrechtsverletzungen und das politische Handeln öffentlich diskutiert würden. Als wichtigster Ef-

¹³ Erste Aufrufe zu einem Tourismusboykott gab es bereits 1995, nachdem die myanmarische Regierung das Jahr 1996 zum „Visit Myanmar Year“ erklärt hatte. Verschiedene Menschenrechtsorganisationen nahmen dies zum Anlass, eine breite Öffentlichkeit über tourismusbedingte Zwangsarbeit und Menschenrechtsverletzungen in Myanmar zu informieren.

¹⁴ Interview mit Ulrike Bey (Burma Initiative Deutschland), 16.03.2005.

¹⁵ ALTSEAN Burma ist das Alternative ASEAN Network on Burma mit Sitz in Bangkok/Thailand. Sie engagieren sich durch Kampagnen- und Öffentlichkeitsarbeit und capacity building für die Förderung von Menschenrechten und Demokratie in Myanmar.

fekt der Sanktionen sei somit der Gesichtsverlust zu beurteilen, den die Regierung international erleide (ALTSEAN 2003: 132-138). Auch die International Crisis Group (ICG) stimmt in ihrem Bericht: *Myanmar, Sanctions, Engagement or another Way forward?* zu, dass die Sanktionen einige positive Entwicklungen bewirkt haben und dazu beitragen, dem UN-Menschenrechtsberichterstatter, dem UN-Sonderbeauftragten, dem Internationalen Komitee des Roten Kreuzes, der ILO und Amnesty International die Einreise zu gewähren. Die bestehenden Verhältnisse konnten jedoch nicht grundlegend verändert werden (ICG 2004: 16). ALTSEAN, ICG und Oehlers (2004: 42-44) kennzeichnen als weitere positive Wirkung der Sanktionen, dass diese wesentlich dazu beitragen, die NLD als Oppositionspartei am Leben zu erhalten und die Führung zu schützen.

In der Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) *Wege aus der Isolation* betont Gerhard Will, dass die implementierten Sanktionen nicht die gewünschten Wirkungen auf die regierenden Generäle erzielten. „Nach wie vor verfügen sie über die wichtigsten materiellen Ressourcen des Landes und erhalten - zumindest indirekt - enorme Einnahmen aus der Beteiligung an jenen mafiösen Machenschaften, die mit dem Drogen-, Menschen- und Organhandel verknüpft sind“ (Will 2003: 16). Will ist der Ansicht, dass die Sanktionen bisher ihre Ziele verfehlt haben, da diese nicht die politischen Machtverhältnisse ändern konnten. Abhängig von dem zukünftig favorisierten Engagement bewerten die Autoren die bisherigen Sanktionen als (1) sinnvoll, aber zu schwach (ALTSEAN), (2) prinzipiell sinnvoll, als alleiniges Mittel aber ungeeignet (ICG) und (3) untauglich (Will).

Die International Crisis Group befürchtet, dass durch die Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen Sanktionen die Bevölkerung großen Schaden nimmt. Das Investitions- und Importverbot der USA führte bereits zur Schließung vieler Bekleidungsfirmen und dem Wegfall vieler Arbeitsplätze, wovon besonders unqualifizierte Frauen betroffen sind. Nach Rechnungen der ICG sind bis zu 750.000 Menschen abhängig von der für den Export produzierenden Textilindustrie, deren Existenz durch die Fortführung der Wirtschaftssanktionen in Gefahr ist. ICG befürchtet auf Grund dieser Situation einen *Rally-Round-the-Flag* Effekt (ICG 2004: 14-17).

Der Großteil der Bevölkerung in Myanmar, argumentiert ALTSEAN wiederum, sei im informellen Sektor tätig oder lebe von der Subsistenzwirtschaft, so dass er von den negativen Auswirkungen wirtschaftlicher Sanktionen nicht betroffen sei, sondern leide in erster Linie unter den Fehlinvestitionen des Staates, welche die Regierung

durch zu hohe Ausgaben für das Militär zu verschulden habe (ALTSEAN 2003: 135). Die finanziellen Einbußen, die der SPDC wegen der Sanktionen erleide, führten laut ICG dazu, dass sich Myanmar immer stärker von den westlichen Ländern abkapselte und die wirtschaftlichen Beziehungen zu seinen Nachbarstaaten, vor allem China, intensiviere (ICG 2004: 8-12). ALTSEAN ist dagegen nicht der Ansicht, dass Sanktionen Myanmar stärker an China binden, da China bereits große Besorgnis äußere über die hohen wirtschaftlichen und sozialen Kosten, die Myanmars Drogen, HIV-Epidemie und organisiertes Verbrechen in China hervorriefen. Seit Myanmar auf Grund seiner schlechten wirtschaftlichen Situation als Waffenabnehmer für China immer unbedeutender werde, verliere China zunehmend sein Interesse (ALTSEAN 2003: 159). Auch das Argument, die Bevölkerung stelle sich durch die Sanktionen geschlossen hinter ihre Regierung, trifft nach ALTSEAN nicht zu, da der Bevölkerung bekannt sei, dass die Regierung für die kritische Situation im Bildungs- und Gesundheitswesen verantwortlich sei (ALTSEAN 2003: 148).

Die argumentative Auseinandersetzung über die gegen Myanmar implementierten Sanktionen zeigt, dass die Schwierigkeit besteht, konkrete Ereignisse auf die implementierten Sanktionen zurückzuführen. Es ergibt sich ein Interpretationsfreiraum, der es erlaubt, die Sanktionen als zumindest teilweise erfolgreich oder im Gegenteil als unwirksam zu bewerten. Der zweite Diskussionsstrang befasste sich mit den negativen Auswirkungen, den die Sanktionen besonders auf die Bevölkerung haben. Auch in diesem Fall kommen die Autoren zu unterschiedlichen Ergebnissen, die im engen Zusammenhang mit der Forderung nach einem Ende oder einer Verschärfung der Sanktionen stehen. Unstrittig dürfte sein, dass von einem Export- und Investitionsverbot auch immer die dort arbeitende Bevölkerung betroffen ist, da Arbeitsplätze durch eine Verringerung der Produktion oder Schließung von Betrieben verloren gehen, sofern keine alternativen Absatzmärkte gefunden werden. Abhängig von der Beurteilung der bisherigen Sanktionspolitik, empfehlen ICG und ALTSEAN unterschiedliche politische Strategien für die Zukunft. Die ICG befürwortet ein Vorgehen nach dem „Zuckerbrot-Prinzip“, wonach der myanmarischen Regierung Unterstützung in den Bereichen Konfliktprävention, Institution-Building, wirtschaftliche Zusammenarbeit und humanitäre Hilfe in Aussicht gestellt wird, sobald Aung San Suu Kyi von jeder Form der Bewachung befreit wurde und Schritte zur Aufnahme eines ernsthaften politischen und verfassungsgebenden Dialoges unternommen wurden (ICG 2004: 25-27). Dagegen befürwortet

ALTSEAN die „Peitschen-Methode“, wonach die internationale Staatengemeinschaft den Druck auf die Regierung durch Sanktionen weiter erhöhen muss. Es wird erwartet, dass sich durch den externen Druck auch interne Anti-Regierungs-Bewegungen formieren können, wodurch die myanmarische Regierung zunehmend in Zugzwang gerät. Die größten Erfolgsaussichten für einen Friedens- und Demokratisierungsprozess sieht ALTSEAN in dem Mischungsverhältnis zwischen externem Druck durch die Staatengemeinschaft und internem Druck durch die myanmarische Bevölkerung (ALTSEAN 2003: 135-143).

2.5 Ergebnisse der Fallstudie

Die Fallstudie zu Myanmar verdeutlicht den Einfluss nicht-staatlicher Akteure bei der Verhängung von Sanktionen. Zum einen konnte die große Anzahl an bestehenden Burma-Interessensgruppen, die trotz unterschiedlicher Vorgehensweise die gleichen Ziele verfolgen, sowie die Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi, die klare Forderungen an politische Entscheidungsträger formulierte, dazu beitragen, die Menschenrechtssituation in Myanmar bei politischen Entscheidungsträgern und einer interessierten Öffentlichkeit bekannt zu machen. Auf der anderen Seite nahmen auch Unternehmen wie die französische Ölfirma Total Einfluss auf die Gestaltung der Sanktionen. Dies führte dazu, dass einige Sanktionen besonders bei der Europäischen Union einen Mangel an Ernsthaftigkeit aufweisen. Mit der Erweiterung der EU-Sanktionen 2004 wurden auch partielle Wirtschaftssanktionen implementiert, wie ein Investitionsverbot für europäische Bürger, von dem allerdings auf Drängen Frankreichs hin die Öl- und Gasindustrie ausgenommen wurde, die als der wichtigste Investitionssektor für ausländische Unternehmen gilt. Die gewinnbringende Ölfirma Total kann so trotz der bestehenden Sanktionen ihre Geschäfte in gewohntem Umfang in Myanmar fortsetzen. Auch die Befreiung von Sanktionen für acht myanmarische Staatsunternehmen (2005/149/GASP) sowie die mangelhafte Identifizierbarkeit von unter Finanzsanktionen stehenden Personen, für die häufig sogar Geburtsdaten fehlen, demonstrieren die lückenhafte Umsetzung der Sanktionen. Dies legt den Verdacht nahe, dass mit den Sanktionen eher sekundäre Interessen verfolgt werden, als die Erzeugung von Handlungsdruck bei der myanmarischen Regierung. Dass gegen Myanmar allerdings überhaupt Sanktionen verhängt wurden, ist auch auf die Oppositionsführerin Aung San

Suu Kyi zurückzuführen, die den sanktionierenden Staaten durch die NLD eine demokratische Alternative zu der amtierenden Militärregierung bietet. Es ist zudem anzunehmen, dass beim Abtreten der Militärregierung kein Machtvakuum entstehen würde, welches zu gewaltsamen innerstaatlichen Konflikten führen könnte. Den an Rechtstaatlichkeit und Demokratie orientierten sanktionierenden Akteuren steht aus verständlichen Gründen eine Oppositionsbewegung, die sich auf dieselben Werte beruft, näher als eine Militärregierung, die sich durch Repression und Gewalt ihre Macht sichert, so dass die Oppositionsbewegung auf Grund ihrer (postulierten) Werteorientierung von vornherein stärkere internationale Unterstützung erhält. Die Werteorientierung der NDL an westlichen Vorstellungen wirkt sich auch auf die Vermittlung des Konfliktes in der Öffentlichkeit durch Burmas Interessensgruppen positiv aus. Für die Darstellung der Situation in Myanmar kann dadurch auf gängige Dichotomisierungen wie „die Guten“ und „die Bösen“ zurückgegriffen werden, wodurch eine Mobilisierung der Öffentlichkeit einfacher zu erreichen ist.

3. Fallbeispiel Sudan

Die ersten Sanktionen gegen den Sudan wurden 1989 auf Grund des Militärputsches verhängt und bis 2006 wegen der Förderung des internationalen Terrorismus und zur Beendigung der Konflikte zwischen Nord- und Südsudan sowie in Darfur verschärft. Der Sudan war seit seiner Unabhängigkeit von einem andauernden Bürgerkrieg¹⁶ geprägt, der nur zwischen 1972 und 1983 unterbrochen war, als dem Südsudan durch die Bildung von Regionalparlamenten und das Recht auf Nutzung der eigenen Ressourcen eine weitreichende Selbstverwaltung zugestanden worden war. Dieser Konflikt, der 1989 eskalierte, als die neue Regierung mit militärischer Härte gegen die Autonomiebewegung des Sudan People's Liberation Movement (SPLM)¹⁷ vorging, konnte erst im Januar 2005 mit der Unterzeichnung des umfassenden Friedensvertrags beendet werden. Das Verhalten des neuen Präsidenten al-Bashir, der islamistische Gruppen in den Nachbarländern und den Irak während seiner Kuwait-Invasion unterstützte, sowie die Verbindungen der sudanesischen Regierung zur palästinensischen Hamas, libanesischen Hizbullah und die Verwicklungen in den Attentatversuch gegen den ägyptischen Präsidenten Mubarak, brachten dem Sudan die internationale Isolierung. Während sich die internationale Aufmerksamkeit auf den Friedensprozess zwischen Nord- und Südsudan konzentrierte, eskalierte der Konflikt seit Anfang 2004 in Darfur zwischen der sudanesischen Zentralregierung sowie den durch diese unterstützten Janjawed Milizien, den Rebellenbewegungen des Sudan Liberation Movement/Army (SLM/A) und des Justice and Equality Movement (JEM) zu einer menschenrechtlichen und humanitären Katastrophe. Der Darfur-Konflikt ist bis heute weit von einer friedlichen Regelung entfernt, denn es besteht immer noch kein für alle Konfliktparteien verbindliches Friedensabkommen, und die sudanesische Regierung verhindert den Einsatz einer UN-Friedensmission.

3.1 Menschenrechtsverletzungen

Die Menschenrechtslage war während des Nord-Süd Konfliktes im gesamten Sudan desolat. Der Regierung wurden jahrelang willkürliche Hinrichtungen, Inhaftierung ohne Gerichtsverfahren, Verschleppung und „Verschwindenlassen“ von Menschen, Folter, Duldung von Sklaverei, Diskriminierung von Minderheiten und Behinderung humanitärer Hilfe vorgeworfen. Unter der Islamisierung des ganzen Landes, die von der Regierung nachdrücklich vorangetrieben wurde, litten Christen, Mitglieder traditioneller afrikanischer Religionen sowie Muslime, denen ein fundamentalistisches Verständnis fremd war. Eine Vielzahl schwerer und schwerster Menschenrechtsverletzungen stand im engen Zusammenhang mit dem Bürgerkrieg und dem Konflikt in Darfur. In der Krisenregion Darfur starben nach Schätzungen etwa 300.000 Menschen durch die direkten Kampfhandlungen zwischen Rebellengruppen und Regierungstruppen oder regierungsnahen Milizen sowie durch weitere Folgen des Konfliktes. Hunderte Dörfer wurden abgebrannt, Felder vernichtet, Siedlungen und zivile Ziele bombardiert, Menschen willkürlich verhaftet, gefoltert, Vergewaltigung als Waffe eingesetzt und humanitären Hilfsorganisationen der Zugang verweigert (amnesty international 2005a: 145-146). Aber auch an anderen Orten flammten neue Kämpfe auf und eskalierten teilweise, wie in dem Ölgebiet Upper Nile, in den Nubabergen und im Grenzgebiet zu Uganda.

Menschenrechtsverletzungen in Folge des Bürgerkrieges:

Der Krieg zwischen der Rebellenbewegung SPLM/A und der Regierung in Khartum forderte von 1983 bis 2003 mehr als zwei Millionen Tote. Mehr als vier Millionen Menschen mussten ihre Heimat verlassen und leben heute zu großen Teilen in Flüchtlingslagern. Für die horrenden Zahl an Todesopfern und Flüchtlingen sind die Regierung, die unter Einsatz von russischen Flugzeugen und Kampfhubschraubern ganze Dörfer bombardierte, die gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen SPLA und Regierungstrup-

¹⁶ Während der Kolonialzeit verfolgte Großbritannien im Sudan das Prinzip der getrennten Entwicklung, im Süden förderten sie die Missionstätigkeit christlicher Kirchen und im Norden Infrastruktureinrichtungen. Ein konfessionelles Zusammenwachsen sowie die Bildung einer gemeinsamen sudanesischen Identität wurden damit verhindert. An den Verhandlungen zur Unabhängigkeit waren keine Vertreter des Südsudans vertreten. Die Südsudanesen sahen darin eine Benachteiligung und befürchteten bei einer Unabhängigkeit eine Dominanz des Nordsudans, woraufhin sich ein bewaffneter südsudanesischer Widerstand formierte.

¹⁷ Die SPLM versteht sich als Interessenvertretung des überwiegend christlich geprägten Südsudans. Im Norden konnte sie zu keiner, wie angestrebt, tragenden politischen Organisation werden. 1991 kontrollierte die SPLM/SPLA große Teile des Südsudans; durch eine Militäroffensive der sudanesischen Regierung und interne Konflikte, die zu Spaltungen führten, verlor sie allerdings an Einfluss.

pen, die internen Auseinandersetzungen der Rebellen, die zeitweise mehr Todesopfer forderten als die Kämpfe gegen die Truppen des Nordens, sowie die teilweise katastrophale humanitäre Situation, in der nur eine unzureichend Versorgung mit Nahrung und Trinkwasser möglich war, verantwortlich (Peter 2004: 8).

3.2 Sanktionen internationaler Akteure

Bei der Darstellung der Sanktionen bzw. des internationalen Engagements müssen drei Felder unterschieden werden: zunächst die Sanktionen, die sich gegen den Sudan als Unterstützer des islamistischen Terrorismus richteten, zweitens das internationale Engagement zur Förderung eines Friedensvertrages zwischen Khartum und der SPLM/A und drittens das Verhalten der internationalen Staatengemeinschaft in Bezug auf die Menschenrechtssituation in Darfur. Die Kritik von Menschenrechtsorganisationen¹⁸ an den Sanktionen bzw. dem Engagement bezog sich 2005 hauptsächlich auf den Konflikt in Darfur. Der internationalen Staatengemeinschaft wurde vorgeworfen, erst zu spät aktiv geworden zu sein und teilweise wirtschaftliche Interessen zu verfolgen.

Die Europäische Union stellte 1990 nach der Machtübernahme durch das Militärregime ihre Entwicklungszusammenarbeit ein und verhängte mit dem Gemeinsamen Standpunkt 94/165/GASP ein Waffenembargo. Im Jahr 1999 nahm die EU ihren politischen Dialog mit dem Sudan wieder auf. Die Anliegen dieses „kritischen Dialoges“ waren (sind) Verbesserungen in den Bereichen Demokratie, Menschenrechte und Good Governance, der Kampf gegen den internationalen Terrorismus sowie die Förderung des Friedensprozesses. Der Dialog wurde zwischen der sudanesischen Regierung in Khartum und Botschaftern der EU geführt. Wenige Zeit später nahm die EU auch einen Dialog mit der nord- und südsudanesischen Opposition auf (Peter 2001). Die Europäische Kommission einigte sich im November 2000 auf das *Humanitarian Plus Programm*, das einer langfristigen Verbesserung der Lebensbedingungen dient. Im Jahr 2002 wurden dem

European Community Humanitarian Office (ECHO) 17 Millionen Euro zur Verfügung gestellt, der Südsudan soll dabei den überwiegenden Teil der Hilfe erhalten (Skupien 2003). Der gemeinsame Standpunkt wurde im Januar 2004 um das Verbot der technischen Unterstützung, der finanziellen Hilfe und anderen Dienstleistungen im Zusammenhang mit militärischen Aktivitäten erweitert. In dem Gemeinsamen Standpunkt 2005/411/GASP vom 30. Mai 2005 bekräftigte die EU die bestehenden Maßnahmen und setzte die Sanktionen des UN-Sicherheitsrates um, die auf Grund des Darfur-Konfliktes verhängt worden waren. Im November 2005 nahm die EU die Entwicklungszusammenarbeit mit dem Südsudan auf Grund des Friedensvertrages wieder auf. Die Voraussetzung für die vollständige Normalisierung der Beziehungen stellt allerdings die Befriedung der Region Darfur dar.

Der UN-Sicherheitsrat verhängte als Reaktion auf den Attentatsversuch gegen den ägyptischen Präsidenten Mubarak Sanktionen, die allerdings nur diplomatischer Art waren. An die UN-Mitgliedstaaten erging die Aufforderung, die Anzahl sudanesischer Diplomaten gering zu halten und die Besuche ranghoher Vertreter der sudanesischen Regierung sowie des Militärs einzuschränken. Auf Grund der schweren Menschenrechtsverletzungen im Bürgerkrieg ernannte die UN-Menschenrechtskommission u. a. in den 1990er Jahren Sonderberichterstatter, die jährlich Berichte anfertigten. Da die Menschenrechtskommission 2003 und 2004 keine Resolutionen zum Sudan verabschiedete, erlosch das Mandat. Erst 2005 wurde ein neuer Berichterstatter ernannt. Im März 2005 beschloss der UN-Sicherheitsrat die Entsendung einer Friedensmission zur Überwachung des Friedensvertrages. Wenige Tage später verhängte der UN-Sicherheitsrat mit der Resolution 1591/2005 gezielte Sanktionen gegen die Verantwortlichen der Gräueltaten in Darfur; diese umfassen die Einfrierung von Auslandskonten und ein Visumverbot. Eine weitere Resolution des Sicherheitsrates 2005 sieht vor, dass der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) für alle seit dem 1. Juli 2002 in Darfur verübten Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zuständig ist. Geplante Sanktionen gegen vier Sudanesen, die vorrangig für die Gräueltaten in Darfur verantwortlich gewesen sein sollen, wurden im April 2006 durch das Veto von China und Russland im Sicherheitsrat blockiert.

¹⁸ Das Engagement von NGOs war im Sudan längst nicht so zielgerichtet wie in Myanmar. Es gab keine Firmenboykotte, um einen Investitionsstopp von Unternehmen im Sudan zu erreichen. Die European Coalition on Oil in Sudan (ECOS) beschränkte sich beispielsweise auf die Forderung an die europäische Ölindustrie, bestimmte Prinzipien zu beachten, um die Menschenrechtssituation im Sudan nicht zu verschärfen (ECOS 2003).

Wie auch die EU stellten die USA 1989 ihre bilaterale Entwicklungszusammenarbeit, zu der auch Militärhilfe zählte, ein. Mit der Machtübernahme der islamischen Militärregierung beobachteten die USA sorgfältig die politischen Entwicklungen im Sudan und bezeichneten diesen schließlich 1993 als „Schurkenstaat“. Ausschlaggebend für diesen Schritt waren die pro-irakische Haltung der sudanesischen Regierung während des Golfkrieges und die Verbindungen zur palästinensischen Hamas und zur libanesischen Hizbullah. Die US-Regierung verschärfte ihre Maßnahmen 1997 durch einschneidende Handels- und Wirtschaftssanktionen.¹⁹ Hinter den Attentaten auf US-Botschaften in Kenia und Tansania vermutete die US-Regierung islamistische Terroristen aus sudanesischen Ausbildungslagern. Als Reaktion bombardierten die USA die größte pharmazeutische Fabrik, da dort die Produktion chemischer Waffen vermutet wurde. Nach den Anschlägen des 11. September 2001 kooperierte die sudanesische Regierung mit den USA, da sie sich in der Gefahr einer militärischen Intervention durch US-Streitkräfte sah. Während des Bürgerkrieges unterstützten die USA finanziell und militärisch die Rebellenbewegung im Südsudan sowie die Opposition im Nordsudan. Dies geschah besonders durch den Druck christlicher und konservativer Gruppen in den Vereinigten Staaten, die forderten, die sudanesische Regierung weiter zu isolieren und die SPLM/A zu unterstützen. Mit dem *Sudan Peace Act* drohte die US-Regierung weitere Sanktionen an, falls die sudanesische Regierung nicht bereit wäre, einem Friedensvertrag zuzustimmen. Besonderen Druck bewirkte dabei die Erklärung, die Hilfszahlungen an die SPLM/A auf 400 Millionen US\$ zu erhöhen (Prunier 2002). Zur Beendigung der Menschenrechtsverletzungen in Darfur verabschiedete der US-Kongress im Juli 2004 eine Resolution, wonach es sich bei der Gewalt der von der sudanesischen Regierung unterstützten Milizen um Völkermord handele, und legte im UN-Sicherheitsrat Resolutionsentwürfe zur Verabschiedung von Sanktionen vor.

3.3 Darstellung des Sanktionsdiskurses

Es existiert nur eine sehr begrenzte Anzahl an Analysen und Berichten, die sich mit den Sanktionen gegen den Sudan beschäftigen. NGOs beurteilen das internationale Engagement zur Unterstützung des Friedensprozesses im Sudan und zur Beendigung des Konfliktes in Darfur als unzureichend. Deutsche Diplomaten betonen dagegen, dass bereits seit 2000 positive Fortschritte im Friedensprozess zu erkennen seien. Erst der internationale Druck, darüber sind sich Sudan-Experten einig, führte zu einem Friedensvertrag. Im Falle des Darfur-Konfliktes, kritisieren NGOs, zögerte die internationale Gemeinschaft zu lange mit der Verhängung von Sanktionen.

Die UN-Sanktionen, die sich gegen den Sudan als Unterstützer des islamistischen Terrorismus richteten, werden einheitlich als symbolisch beschrieben. Tim Niblock stellt fest, dass diese zusätzlich nicht wirksam genug umgesetzt wurden.

„Several countries reduced the staffing levels of Sudanese embassies in their capitals, but this mostly involved only one diplomat being asked to leave. Only Egypt and Britain required three Sudanese diplomats to return to Khartoum. Even the United States, despite its criticism of the lightness of the sanctions, expelled only one Sudanese diplomat. Russia and China took no action under the resolution” (Niblock 2001: 206).

Die US-Regierung, deren Forderung nach härteren Sanktionen der UN-Sicherheitsrat nicht nachkam, verhängte daraufhin unilaterale Sanktionen und leistete den Nachbarländern Eritrea, Äthiopien und Uganda Militärhilfe zur so genannten Selbstverteidigung. Mit den Anschlägen des 11. September 2001 dehnte die US-Regierung ihren weltweiten Kampf gegen den Terrorismus aus, auch der Sudan sah sich in der Gefahr einer militärischen Intervention. Die sudanesische Regierung, die sich eine Neubewertung der Sudan-Politik der Vereinigten Staaten erhoffte, sagte zu, den Kampf der USA gegen den internationalen Terrorismus zu unterstützen und ratifizierte als erstes afrikanisches Land alle 12 Konventionen gegen Terrorismus.

Für das Zustandekommen des Friedensvertrags zwischen Nord- und Südsudan ist hauptsächlich der Druck der USA, die Vermittlung durch die Intergovernmental Authority on Development (IGAD)²⁰ sowie die Unterstüt-

¹⁹ Die Sanktionen untersagten den Export von US-Gütern in den Sudan, die Einfuhr sudanesischer Produkte in die USA sowie Investitionen amerikanischer Staatsbürger und Unternehmen in sudanesischen Firmen (Niblock 2001: 209-215).

²⁰ Die Mitglieder der IGAD sind Sudan, Djibouti, Kenia, Somalia, Äthiopien, Uganda und Eritrea.

zung durch das IGAD Partner Forum verantwortlich (Brandau 2004; Heinrich 2002; Peter 2004; Scholz 2005; Tull 2005). Allerdings kritisieren besonders Südsudanese, dass das internationale Engagement zu wenig Druck auf die sudanesishe Regierung erzeugte, wodurch diese ihre menschenrechtsverletzende Politik über Jahre fortsetzen konnte. Ein Evaluierungsteam der EU stellte bereits im Dezember 2000 positive Fortschritte in dem damals noch jungen Dialog zwischen Botschaftern der EU und der Regierung in Khartum fest. Auf Grund dieser Ergebnisse wurde das Dialogprogramm jährlich verlängert mit dem Fokus auf dem Fortgang der Friedensgespräche und der menschenrechtlichen Situation. Die Forderungen der EU seien durch Indikatoren ausdifferenziert und legten nach Aussage eines Diplomaten die exakten Zielsetzungen des Dialoges fest. Eine generelle Debatte in der EU um die Effektivität von Sanktionen und der Bericht einer Arbeitsgruppe, der feststellte, dass Sanktionen nicht zu den gewünschten Erfolgen führen, verstärkte das Engagement der EU in Richtung eines konstruktiven Dialoges.²¹ In einer Konfliktanalyse zum Sudan, die sich unter anderem auf Interviews mit ca. 100 Befragten stützt, stellt Marina Peter²² fest, dass die meisten Beobachter die EU-Resolutionen als relativ unwirksam bezeichnen. Die Resolutionen zeigten nicht die gewünschten Erfolge und wurden von den Mitgliedstaaten teilweise halbherzig umgesetzt. Viele Südsudanese interpretierten den Dialog mit der sudanesischen Regierung als Benachteiligung, da südsudanesishe Vertreter erst später in die Gespräche einbezogen wurden. Insbesondere Großbritannien, Frankreich und Italien werden beschuldigt, mit der Dialogpolitik vorrangig ihre eigenen wirtschaftlichen Interessen zu verfolgen, die besonders durch den neu entdeckten Ölreichtum des Sudan zustande kamen, und der Regierung in Khartum damit die Möglichkeit gaben, ihr internationales Ansehen wiederzuerlangen. Als entscheidendes Druckmittel für die Friedensgespräche zwischen SPLM/A und sudanesischer

Regierung wirkte sich der *Sudan Peace Act* der USA aus. Im Falle eines Scheiterns der Friedensgespräche musste Khartum befürchten, dass sich das interne Kräfteverhältnis zu Gunsten der SPLM/A verändert. Auch das IGAD Partners' Forum unterstützte den Friedensprozess. Besonders die Einrichtung von *Technical Committees*, die Vorschläge zu strittigen Fragen erarbeiteten, trieb den Friedensprozess voran. Über ernsthafte Druckmittel verfügte die EU auf Grund der unterschiedlichen Interessenlagen der Mitgliedstaaten allerdings nicht (Peter 2004).

Hinsichtlich des internationalen Engagements zur Beilegung des Konfliktes in Darfur wirft die Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV) der internationalen Staatengemeinschaft vor, dem Genozid²³ im Sudan untätig zugeschaut zu haben. Zwar gesteht die GfbV der EU und dem UN-Sicherheitsrat zu, gegen die anhaltenden Menschenrechtsverletzungen in Darfur protestiert zu haben, die Appelle seien allerdings zu höflich gewesen. So leisteten EU und UNO großzügig humanitäre Hilfe, vor der Verhängung von Sanktionen schreckten sie aber zurück und ließen sich dagegen von den Versprechungen der Regierung in Khartum blenden. Ulrich Delius (GfbV) kennzeichnet die EU-Sudan-Politik als „Armutzeugnis“, da die EU zwar Ultimaten an die sudanesishe Regierung stellte, sich bei Bruch der Ultimaten aber nicht auf eine gemeinsame Strategie einigen konnte (GfbV 2004). Im Weltsicherheitsrat blockierten China²⁴ und Russland²⁵ aus wirtschaftlichen Interessen die Entscheidung über Sanktionen. Die US-Regierung kennzeichnete die Menschenrechtsverletzungen in Darfur zwar als Völkermord, habe aber ebenfalls keine konkreten Schritte zur Beendigung unternommen (Delius 2004). Gerhard Baum, der ehemalige UN-Menschenrechtsbeauftragte für den Sudan, stellt fest, dass längst gezielte Sanktionen hätten in Kraft treten müssen. Die Menschen in Darfur seien Opfer der Friedensverhandlungen mit dem Südsudan, da der Konflikt in Darfur keine Rolle

²¹ Gespräch mit dem ehemaligen deutschen Botschafter des Sudans Mathias Meyer am 19.04.2005.

²² Marina Peter ist die Koordinatorin des Sudan Focal Point (SFP) Europe mit Sitz in Hildesheim, ein weiterer SFP befindet sich in Nairobi. Bei dem SFP handelt es sich um ein internationales Netzwerk von NGOs, die zum Sudan arbeiten, das hauptsächlich Lobbyarbeit für eine friedliche Lösung der Sudan-Konflikte leistet. Das Netzwerk verfügt über Kontakte zu NGOs im Sudan, Botschaftern und europäischen und afrikanischen Regierungsvertretern.

²³ Verschiedene Menschenrechtsorganisationen und die USA sprechen von Völkermord, um Sanktionen oder eine internationale Intervention voranzutreiben. Eine Untersuchungskommission der UNO stellte zwar schwere Kriegsverbrechen, allerdings keinen Völkermord in Darfur fest. Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) bereitet derzeit eine Serie von Anklagen gegen die Verantwortlichen von Massakern in Darfur vor. Bisher konnte der IStGH eine erhebliche Anzahl von Massakern im großen Stil dokumentieren und ermittelt auch in Fällen, wonach einige Konfliktparteien in Darfur mit Völkermordabsichten gehandelt hätten.

²⁴ China lehnt Sanktionen besonders wegen der starken Beteiligung des staatlichen chinesischen Ölkonzerns CNPC an der Ölförderung im Sudan ab.

²⁵ Russland profitiert wirtschaftlich vom Sudan, da dieser einen wichtigen Abnehmer für Waffen und militärisches Gerät darstellt, besonders Kampfflugzeuge und Helikopter.

für die Verhandlungen spielte (Baum 2005). Das Auswärtige Amt bewertet das deutsche Engagement in Bezug auf Darfur als positiv. So habe die Bundesrepublik erheblich zu dem Druck der internationalen Gemeinschaft beigetragen, der dazu führte, dass die Behinderung der humanitären Hilfe durch die sudanesishe Regierung aufgegeben wurde (Auswärtiges Amt 2005).

3.4 Ergebnisse der Fallstudie

Bei dem Sanktionsdiskurs fällt auf, dass staatliche Akteure das internationale Engagement positiv bewerten, während vor allem Menschenrechtsorganisationen die Reaktionen auf den Nord-Süd- und Darfur-Konflikt scharf kritisieren und der Staatengemeinschaft fehlende Handlungsbereitschaft vorwerfen. Des Weiteren verdeutlichte die Darstellung der Sanktionen, dass keine einheitlichen Kriterien für eine Sanktionierung existierten. Als die sudanesishe Regierung Verbindungen zu islamistischen Terroristengruppen unterhielt, verhängte der UN-Sicherheitsrat Sanktionen gegen Khartum. Im Gegensatz dazu kamen keine UN-Sanktionen zustande, als Millionen Menschen in Folge des Bürgerkrieges getötet wurden. Auch im Fall des Darfur-Konfliktes starben hunderttausende Personen, bevor sich der UN-Sicherheitsrat zur Verhängung von Sanktionen entschließen konnte. Es scheint, als wäre die internationale Bedrohung, die vermeintlich durch die Unterstützung islamistischer Gruppen durch Khartum ausging, als größere Bedrohung für den internationalen Frieden empfunden worden als die massiven Menschenrechtsverletzungen an der sudanesischen Bevölkerung, die einem Völkermord gleichkamen. Die Europäische Union, welche die Förderung von Demokratie und Menschenrechten in den AKP-Staaten²⁶ als die grundlegendste Aufgabe formuliert, konnte sich nicht zur Verhängung von umfassenden Sanktionen entschließen. Die internationale Staatengemeinschaft schien blockiert durch die Interessenspolitik einzelner Mitgliedstaaten, die besonders von dem neu entdeckten Ölreichtum des Sudans geprägt wurden. Die EU hielt an ihrem „kritischen Dialog“ fest und begnügte sich mit der Aufforderung an die Konfliktparteien, die Menschenrechtsverletzungen einzustellen.

Die Fallstudie zum Sudan zeigt, dass für die Verhängung von Sanktionen der Bedrohung der eigenen Sicherheit durch terroristische Vereinigungen eine große Bedeutung zukommt. Des Weiteren demonstriert das Beispiel aber auch die Notwendigkeit eines breiten öffentlichen Interesses sowie der Kompatibilität von Sanktionen mit wirtschaftlichen Interessen, wenn keine Bedrohung der internationalen Sicherheit vorhanden ist. Für die Konflikte im Sudan konnte keine breite Öffentlichkeit gewonnen werden, die sich für die Implementierung von Sanktionen engagierte. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass die politische Situation durch mehrere Konflikte komplexer als andersorts ist, sowie Ziele und Vorgehen der unterschiedlichen Konfliktparteien nicht durch eine gut/böse Dichotomisierung greifbar werden. Da der Sudan zu den ärmsten Staaten der Welt zählt, hätten nur Sanktionen, welche die Ölindustrie betroffen hätten, einen wirkungsvollen Druck auf die sudanesishe Regierung erzeugen können, diese waren allerdings nicht im Interesse der westlichen Staaten und China, die an der Ölproduktion oder Infrastruktur zur Ölgewinnung beteiligt sind. Das Ausmaß der Menschenrechtsverletzung scheint daher im Sudan für die Verhängung von Sanktionen eine untergeordnete Rolle gespielt zu haben.

²⁶ Unter den AKP-Staaten werden derzeit 77 Staaten in Afrika, der Karibik und dem Pazifik zusammengefasst, die einen Schwerpunkt der europäischen Entwicklungspolitik darstellen.

4. Fallbeispiel Südafrika

Die ersten Sanktionen wurden gegen Südafrika bereits 1963 vom UN-Sicherheitsrat beschlossen, wobei es sich allerdings nur um ein freiwilliges Waffenembargo handelte. Hierfür war in erster Linie die repressive Politik der Rassentrennung verantwortlich, die seit dem Wahlsieg der National Party (NP) 1948 massiv vorangetrieben wurde. Aber auch die Besetzung des ehemaligen südafrikanischen Mandatsgebietes Namibia und die Bekämpfung der Unabhängigkeitsbewegung förderte die Verhängung von Sanktionen. Besonders die Ereignisse von Sharpsville 1960 und Soweto 1976, bei denen durch den Gewalteininsatz der Polizei Dutzende Demonstranten ums Leben kamen, intensivierte die internationale Diskussion um restriktive Maßnahmen gegen die südafrikanische Regierung. Trotz des Verbotes des African National Congress (ANC), des Pan Africanist Congress of Azania (PAC) und weiteren bedeutenden Organisationen des Schwarzen Widerstandes sowie der mehrmaligen Verhängung des Ausnahmezustandes gelang der Regierung des Apartheidstaates keine Stabilisierung der innenpolitischen Situation. Auch durch die vielfältigen Sanktionen geriet die Regierung zunehmend unter internationalen Druck, so dass Präsident De Klerk ab 1989 einen allmählichen Abbau der Apartheid einleitete.

4.1 Menschenrechtsverletzungen

Ziel der Apartheidgesetzgebung war es in erster Linie, die Privilegien und Rechte einer weißen Minderheit zu schützen. Die Apartheidpolitik beruhte im Wesentlichen auf sechs Elementen: (1) der scharfen Rassendefinition, (2) der exklusiven Teilhabe der weißen Bevölkerung am politischen Leben durch das ausschließliche Wahlrecht für Weiße, (3) den separaten Wohngebieten für die schwarze Bevölkerung, (4) der strikten rassischen Trennung des Arbeitsmarktes, (5) der Separation der Einrichtungen des täglichen Lebens und (6) der Kontrolle der schwarzen Migration in die Städte (Hagemann 2001: 72-78). Zur Umsetzung der Apartheid war ein erheblicher Verwaltungsaufwand nötig, mehrere Millionen Schwarze wurden allein wegen der Verletzung der Aufenthaltsbestimmungen verhaftet.

Mit der Machtübernahme der NP wurde eine Vielzahl von Gesetzen zur Trennung der unterschiedlichen „Rassen“ erlassen. Einige existierten bereits vorher und wur-

den in der folgenden Zeit verschärft. Die Grundlage der Apartheidpolitik bildete der *Population Registration Act* (1950), der jede in Südafrika lebende Person in die Kategorien „Eingeborener“ (später Schwarze), Weiße und Coloureds (spätere Unterteilung in „Mischlinge“ und Asiaten) einordnete. Um die Rassentrennung aufrechterhalten zu können, wurden zuerst Mischehen und mit dem *Immorality Amendment Act* (1950) sexuelle Beziehungen zwischen den „Rassen“ strafbar. Basierend auf der Rassensklassifizierung wurde mit dem *Group Areas Act* den unterschiedlichen Gruppen ein ihrer „Rasse“ entsprechendes Wohngebiet zugewiesen. Dieses Gesetz rechtfertigte die Räumung von schwarzen Wohngebieten und erleichterte der Regierung später die Schaffung von Homelands. Mit dem *Suppression of Communism Act* schuf die Regierung ein Gesetz zur Unterdrückung jeden Widerstandes, da die zu bekämpfende kommunistische Aktivität absichtlich unscharf formuliert wurde. Der *Bantu Education Act* erschwerte der schwarzen Bevölkerung den Zugang zu höherer Bildung und diente dazu, die Schwarzen auf niedrig qualifizierte Arbeitsplätze festzulegen.

4.2 Sanktionen internationaler Akteure

Gegen den Apartheidstaat Südafrika wurde eine Vielzahl von multilateralen und bilateralen Sanktionen verhängt. Zusätzlich rief eine große Anzahl von NGOs und internationalen Anti-Apartheidbewegungen zu Kauf- und Firmenboykotten auf, um weiteren Druck zu erzeugen. Obwohl Südafrika häufig als positives Beispiel für den wirkungsvollen Einsatz von Sanktionen angeführt wird, wurden viele Sanktionen nicht lückenlos umgesetzt, um die wirtschaftlichen Interessen der sanktionierenden Staaten nicht zu gefährden. Besonders Deutschland und Großbritannien sowie die USA im UN-Sicherheitsrat zeigten sich sehr zurückhaltend bei der Implementierung der restriktiven Maßnahmen.

Angesichts einer zunehmenden Verschärfung der Situation in Südafrika und der militärischen Überfälle auf Namibia und Angola geriet die Europäische Gemeinschaft (EG) zunehmend unter politischen Handlungsdruck von Seiten der US-Regierung und Anti-Apartheidgruppen, Sanktionen zu verhängen. Die Außenminister entschlossen sich schließlich Ende 1985 zu einer Kombination aus restriktiven und positiven Maßnahmen. Diese sahen ein Waffenembargo, die Verweigerung militärischer Zusam-

menarbeit, die Beendigung der Zusammenarbeit und das Einfrieren offizieller Kontakte in den Bereichen Sport, Kultur, Wissenschaft und Sicherheit, die Einstellung von Ölexporten und das Verbot der Zusammenarbeit im Nuklearbereich vor. Als positive Maßnahmen wurden Programme zur Unterstützung der schwarzen Bevölkerung und für gewaltlose Anti-Apartheidorganisationen beschlossen. Im Herbst 1986 verfassten die Außenminister der Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft weitere Sanktionsbeschlüsse gegen Südafrika. Diese sahen das Verbot der Einfuhr von Eisen, Stahl, Goldmünzen und den Verzicht auf neue Investitionen in Südafrika vor. Ein beabsichtigtes Kohleimport-Verbot kam nicht zustande. Der EG-Gipfel beschloss 1990 die Rücknahme der Sanktionen, sobald die südafrikanische Regierung den *Group Areas Act* und die Landgesetzgebung von 1913 und 1936, die den europäischstämmigen Siedlern ein Recht auf afrikanische Böden gewährleistete, außer Kraft setzte. Als Anreiz hob die EG den Neuinvestitionsboykott auf und verstärkte ihr Programm positiver Maßnahmen. Auf Grund der begonnenen Gespräche zwischen den Vertretern südafrikanischer Parteien und Organisationen über die politische Zukunft des Landes nahm die EG 1992 das Importverbot für Eisen, Stahl und Goldmünzen zurück. Kurz darauf hob sie das Ölembargo sowie den Boykott der Kultur- und Sportkontakte auf.

Obwohl die Bundesrepublik Deutschland die von der Europäischen Gemeinschaft beschlossenen Sanktionen gegen Südafrika offiziell unterstützte, wurde das Verbot von Neuinvestitionen, das Einfuhrverbot für Krügergold sowie das Einfuhrverbot von Eisen und Stahl der EG auf eine unverbindliche Aufforderung an die Wirtschaft beschränkt. Auch das von den Vereinten Nationen beschlossene Waffenembargo setzte die Bundesrepublik nur unzureichend um.

Der UN-Sicherheitsrat erklärte im Oktober 1977 das Waffenembargo, das bereits 1963 als freiwillige Maßnahme beschlossen wurde, für bindend auf Grund des Verbotes von 18 - unter anderem auch politischen - Organisationen der Schwarzen im Oktober 1977 und der brutalen Niederschlagung des Aufstandes in Soweto 1976. Der Sicherheitsrat erweiterte 1986 das Waffenembargo um das Importverbot von südafrikanischen Waffen, Munition und Militärfahrzeugen, da Südafrika seine eigene Rüstungsindustrie intensiviert hatte und zum Waffenexporteur geworden war. Weitere Sanktionsbeschlüsse wurden durch das Veto der USA und Großbritannien verhindert, die allenfalls bereit waren, unverbindlichen Resolutionen zuzustimmen. So forderte der UN-Sicherheitsrat 1985 die

Mitgliedstaaten unverbindlich auf, jegliche Zusammenarbeit auf dem nuklearen Gebiet zu unterbinden, keine Exportkredite für Südafrikageschäfte zu gewähren, keine Computer zu liefern, die von der südafrikanischen Polizei und Armee benutzt werden konnten und auf kulturellem und sportlichem Gebiet Restriktionen einzuführen. Die UN-Vollversammlung sprach seit 1952 ebenfalls unverbindliche Aufforderungen aus, Sanktionen zu verhängen. Zu diesen zählte unter anderem der Aufruf, die diplomatischen Beziehungen zu Südafrika abubrechen, Agrarprodukte zu boykottieren und den Flugverkehr einzustellen. Erst nach dem Amtsantritt Nelson Mandelas als neuer Präsident 1994 hoben die Vereinten Nationen das Waffenembargo auf.

Unter Präsident Carter stellte sich die US-Regierung im Gegensatz zu den vorherigen auf die Seite der Apartheidgegner. Die Regierung schloss an die restriktiven Maßnahmen einzelner Bundesstaaten an und verweigerte Lieferaufträge an Unternehmen, die Investitionen in Südafrika unterhielten oder als Banken oder Versicherungen dort niedergelassen waren.

Im Oktober 1986 trat der *Comprehensive Anti-Apartheid Act* in Kraft, nachdem Präsident Reagans Veto überstimmt wurde. Das Gesetz verbot die Einfuhr von südafrikanischer Kohle, Eisen, Stahl, Uran, Aluminium, Textilien, Rüstungsgütern, landwirtschaftlichen Produkten und Goldmünzen. Die Ausfuhr US-amerikanischer Waren wie Mineralöl, Ölprodukte, Nuklearmaterialien, Nukleartechnologie, Rüstungsgüter, Computer und Computer-Software war ebenfalls nicht gestattet. Zusätzlich untersagte das Gesetz die Gewährung von Krediten an staatliche und private Unternehmen in Südafrika und entzog südafrikanischen Fluggesellschaften die Landrechte in den USA. Der *Comprehensive Anti-Apartheid Act* ermöglichte es der US-Regierung, Einfuhrbeschränkung aus jenen Ländern zu verfügen, welche diese Sanktionen durch verstärkten Import nach Südafrika oder Export südafrikanischer Waren unterliefen. Einzelne Bundesstaaten und Städte wie beispielsweise San Francisco verhängten zusätzliche Sanktionen. Die Stadt boykottierte den Ölkonzern Chevron wegen seines Engagements in Südafrika und untersagte den Verkauf von dessen Treibstoffen in San Francisco.

Die skandinavischen Länder arbeiteten seit den 1970er Jahren eng zusammen, um zur Beendigung der Apartheid beizutragen. Schweden erließ im Juli 1987 ein umfassendes Handelsverbot, das den gesamten Handel mit Südafrika, mit Ausnahme von Medikamenten und Druckerzeugnissen, verbot. Ähnliche Handelssanktionen waren auch in Dänemark, Norwegen und Finnland in Kraft. Weitere

Sanktionen der skandinavischen Länder waren ein Waffenembargo, das Verbot aller Neuinvestitionen, die Einstellung des Flugverkehrs mit Südafrika und das Verbot von Krediten und Kreditgarantien. Gleichzeitig bemühten sich diese Staaten um Hilfe für die Opfer der Apartheid und die Unterstützung der südafrikanischen Nachbarstaaten.

4.3 Nicht-staatliches Engagement zur Demokratieförderung

Zu Beginn der 1970er Jahre gründeten sich verstärkt internationale Initiativen²⁷ zur Bekämpfung der Apartheid in Südafrika. Das Engagement unterteilte sich hauptsächlich in zwei Stoßrichtungen: Zum einen wurde mit Hilfe von Boykotten versucht, Unternehmen und Banken mit Tochtergesellschaften in der Kaprepublik zu einem Rückzug zu bewegen, um so die Apartheidregierung von ausländischem Kapital abzuschneiden, zum anderen sollte durch Lobbyarbeit Einfluss auf die Politik der eigenen Regierung gewonnen werden, um diese zur Verhängung von Sanktionen zu bewegen. Neben privaten Initiativen entstanden zahlreiche Anti-Apartheidbewegungen im gewerkschaftlichen und kirchlichen Umfeld.

Der dänische Gewerkschaftsbund beispielsweise trug wesentlich zur Bewusstseinsbildung der Bevölkerung bei und ermöglichte damit eine eindeutige Mehrheit im dänischen Parlament für Sanktionen. Italienische Gewerkschaften führten Gespräche mit Banken und Kampagnen, um Banken zu einer Einstellung ihrer Geschäftsverbindungen mit Südafrika zu veranlassen. Dem britischen Gewerkschaftsbund gelang es durch Kampagnen, zahlreiche Handelsketten zu einem Boykott südafrikanischer Produkte zu bewegen. Der Aufruf, Kleidung und Textilien aus Südafrika zu boykottieren, führte in Großbritannien zu einer Reduzierung des südafrikanischen Textilabsatzes um 50 Prozent. Das gewerkschaftliche Engagement in Europa erfolgte in einer engen Zusammenarbeit mit südafrikanischen Gewerkschaften; viele europäische Gewerkschaften

unterstützten die Forderungen der südafrikanischen Gewerkschaften durch Aktionen in den eigenen Ländern.

Zu den eindeutigsten Gegnern des Apartheidregimes in der Ökumene gehörte die kanadische United Church, deren Südafrika-Engagement in den 1960ern mit einem Früchteboykott begann. Die Aktionen der United Church veranlassten die Royal Bank of Canada, keine Kredite mehr an die südafrikanische Regierung zu vergeben, und mehrere Dutzend kanadische Unternehmen gaben ihre Tochtergesellschaften in Südafrika auf. In den Niederlanden gründeten sich 1970 christliche Initiativen, die zu Boykottaktionen gegen den Ölkonzern Shell aufriefen, da dieser intensive geschäftliche Beziehungen zu Südafrika unterhielt. Mehr als ein Dutzend Staaten beteiligte sich an diesen Aktionen; Kirchen in England verkauften beispielsweise ihre Shell-Aktien. Der Ökumenische Rat der Kirchen (ÖRK) entschied 1981, Konten bei jenen Banken aufzulösen, die geschäftliche Verbindungen mit Südafrika unterhielten. Besonders die Kirchen in den USA konnten damit großen Druck auf die Banken ihres Landes ausüben, da sie über beträchtliche Pensionsfonds und Wertpapiervermögen verfügten. In Folge dessen weigerte sich die Mehrheit der US-Banken, Kredite an die südafrikanische Regierung und Unternehmen zu vergeben.

Seit Beginn der 1980er Jahre entwickelten die Apartheidgegner in den USA eine neue Strategie, in der sie verstärkt auf Divestment und Disinvestment setzten. In der Divestment-Kampagne wurden staatliche und öffentliche Einrichtungen aufgefordert, ihre Konten bei Banken zu kündigen, die in Südafrika präsent waren, und Aktien von Firmen mit Tochtergesellschaften in Südafrika abzustossen. Eine Vielzahl von Städten folgte den Forderungen der Kampagne und beschloss, keine Gelder bei Banken und Kreditinstituten anzulegen, die Südafrika Kredite vermittelten und Handel mit Krügergold betrieben. Die Disinvestment-Bewegung zielte darauf ab, dass Unternehmen und Institutionen ihre Direktinvestitionen und andere Formen der Präsenz (beispielsweise durch Tochtergesellschaften) aus Südafrika zurückzogen und keine neuen erwarben. Beide Kampagnenformen führten in den USA zu beachtlichen Erfolgen (Meese 1990).

²⁷ Auch eine Vielzahl südafrikanischer Gruppen wie Parteien, Kirchen und politische Bewegungen setzten sich für umfassende internationale Sanktionen gegen die Apartheid ein. Zu diesen Befürwortern zählten der Pan Africanist Congress of Azania (PAC), die South African Communist Party (SACP), die South West African People's Organization (SWAPO), der südafrikanische Gewerkschaftsbund (COSATU) und die United Democratic Front (UDF). Der ANC-Präsident und Friedensnobelpreisträger Albert Lutuli sah in der Kombination von Befreiungskampf und Sanktionen gute Aussichten für die Destabilisierung des Herrschaftssystems, in Folge dessen die weiße Minderheit einer politischen Lösung der Konflikte in Südafrika zustimmen musste.

4.4 Darstellung des Sanktionsdiskurses

Rückblickend sind sich die unterschiedlichen Autoren einig, dass die Südafrikapolitik der sanktionierenden Akteure wesentlich durch die eigenen wirtschaftlichen und politischen Interessen bestimmt wurde. Zu umfangreichen staatlichen Sanktionen kam es nur durch die skandinavischen Länder und die USA. Dennoch lehnte die US-Regierung Sanktionen durch den UN-Sicherheitsrat ab, da befürchtet wurde, China und die UdSSR könnten deren Aufhebung im Sicherheitsrat so lange blockieren, bis in Südafrika sozialistische Kräfte an der Macht seien. Andere Staaten hingegen versprachen sich von der Verhängung von Sanktionen eine Stärkung der eigenen Wirtschaft, da Südafrika als Konkurrent vom Markt gedrängt werden könnte. Besonders Deutschland und Großbritannien befürchteten allerdings durch Sanktionen wirtschaftliche Einbußen für Unternehmen mit Tochtergesellschaften in Südafrika.²⁸ Die von der EG beschlossenen Sanktionen wiesen viele Lücken und Umgehungsmöglichkeiten auf, da diese in erster Linie einen Kompromiss zwischen der Wahrung der eigenen Interessen und den Anforderungen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ), als eine kohärente Südafrikapolitik der EG-Staaten darstellten. Die Einfuhr von Eisen wurde verboten, jedoch nicht die Einfuhr von Eisenlegierungen. Mit dieser Regelung blieben Südafrika 71 Prozent der vorherigen Exporte erhalten. Auch beim Importverbot südafrikanischen Stahls waren die zunehmend an Bedeutung gewinnenden Stahllegierungen nicht erfasst. Vor Inkrafttreten der Sanktionen geschlossene Lieferverträge waren ebenfalls nicht von dem Embargo betroffen. Gemeinsam mit England und Portugal verhinderte Deutschland einen bindenden Kohleboycott sowie ein bindendes Verbot von Neuinvestitionen, so dass die Bundesregierung deutsche Unternehmen lediglich unverbindlich auffordern konnte, von Neuinvestitionen in Südafrika abzusehen. Wenzel (1994) stellt fest, dass die Bundesrepublik den Wirtschaftsinteressen den Vorrang vor einer engagierten Anti-Apartheidpolitik einräumte. Großbritannien und Italien profitierten ebenfalls von der Ablehnung restriktiver Maßnahmen und wurden während des Sanktionsregimes zusammen mit Deutschland zu den wichtigsten europäischen Handelspartnern

für Südafrika. Einige Autoren sind sogar der Ansicht, dass die „freiwilligen“ Maßnahmen von Banken, die ihre Mittel auf Grund internationaler Proteste schrittweise aus der Kaprepublik zurückzogen, größeren Einfluss gehabt hätten als die Sanktionen.

Hefeker und Meck kommen in ihrer Untersuchung zu dem Ergebnis, die verschiedenen sanktionierenden Parteien seien nur zu einem Kompromiss bereit gewesen, der Unternehmen und Regierungen genügend Schlupflöcher bot. So wurden viele Maßnahmen, wie das Eisen- und Stahlembargo in Deutschland, nur als Empfehlung vereinbart (Hefeker/Menck 2002). Einige Unternehmen, wie jene der US-amerikanischen Kohleindustrie, sahen in den Forderungen nach Sanktionen die Möglichkeit, die eigenen Märkte gegen die südafrikanische Konkurrenz abzusichern. Auch der Commonwealth, mit Ausnahme von Großbritannien, befürwortete umfassende Wirtschaftssanktionen nicht zuletzt deshalb, weil besonders Neuseeland, Kanada und Australien hofften, Südafrika als Konkurrenten für den Export tropischer Agrarerzeugnisse und mineralischer Rohstoffe auf dem Weltmarkt beiseite zu drängen.

Ein Bericht der Abgeordneten Barbara Simons für das Europäische Parlament im Oktober 1988 unterstrich den symbolischen Charakter der Sanktionen. Die EG-Sanktionsbeschlüsse gegen Südafrika seien nur getroffen worden, um der Öffentlichkeit zu vermitteln, dass Maßnahmen zur Beendigung der Apartheid ergriffen würden. Tatsächlich bestünde der Verdacht, es sei nie die Absicht gewesen, wirksame Sanktionen zu verhängen (Kürschner-Pelkmann 1988: 99).

4.5 Ergebnisse der Fallstudie

Die Fallstudie zu Südafrika zeigt deutlich, dass bei der Verhängung von Sanktionen den wirtschaftlichen Interessen und der Stärke des gesellschaftlichen Engagements eine bedeutende Rolle zukommt. Diese beiden Kräfte beeinflussten im Wesentlichen die Politik der Regierungen gegenüber Südafrika und bestimmten, ob Sanktionen befürwortet oder abgelehnt wurden. Vereinfacht gilt für

²⁸ Transnationale Konzerne mit Hauptsitz in Deutschland profitierten von der deutschen Weigerung, Sanktionen zu verhängen, da die Apartheidpolitik durch niedrige Löhne der Schwarzen, mangelnde Arbeitsschutzbedingungen und Unterdrückung von Gewerkschaften kostengünstige Produktionen ermöglichte.

Südafrika die Formel: Je eher die wirtschaftlichen Interessen²⁹ der Länder mit Sanktionen kompatibel waren und je stärker die Anti-Apartheidbewegung im Heimatland, desto größer die Befürwortung der Regierung von Wirtschaftssanktionen gegen Südafrika. Die Außenpolitik der USA, Großbritanniens und Deutschlands lässt sich besonders deutlich mit dieser Formel erklären. Der Bundesrepublik Deutschland ist in einer Vielzahl von Studien ein großes wirtschaftliches Interesse an Südafrika nachgewiesen worden. Die Anzahl von deutschen Unternehmen mit Aktivitäten in Südafrika belief sich 1984 auf 142 (Dienste in Übersee 1988: 72); Deutschland war damit das am drittstärksten vertretene Land in Südafrika hinter den USA (406 Unternehmen) und Großbritannien (364). Auch als Außenhandelspartner dominierten für Südafrika die USA, Großbritannien, Deutschland und zusätzlich Japan. Südafrika bezog seine Importe zu zwei Dritteln aus diesen Ländern, und die südafrikanischen Exporte gingen circa zur Hälfte an die selben (Dienste in Übersee 1988: 13). Besonders die deutschen Firmen Siemens, Rheinmetall und Mercedes sowie die Deutsche Bank und Dresdner Bank profitierten von der Apartheidpolitik in Südafrika und der ablehnenden Haltung der deutschen Regierung gegenüber Sanktionen. Die im Verhältnis zu den USA schwache Anti-Apartheidbewegung in Deutschland konnte die Politik der Regierung nicht wesentlich beeinflussen. Hauptsächlich, um die Stabilität der EG nicht zu gefährden, stimmte die deutsche Regierung begrenzten Sanktionen zu, allerdings darauf bedacht, keine schwerwiegenden Nachteile für deutsche Unternehmen entstehen zu lassen. Des Weiteren konnten besonders in Nordamerika und Europa Unternehmen durch gezielte Kampagnen zur Abstoßung ihrer Tochtergesellschaften in Südafrika veranlasst werden. Am Beispiel IBM³⁰ wird aber auch deutlich, dass es sich hierbei nur um einen symbolischen Schritt handeln kann, der ohne Konsequenzen bleibt.

Für die Mobilisierung der Bevölkerung wirkte sich positiv die Darstellungsmöglichkeit des Konfliktes sowie die Erfahrung von rassistischer Unterdrückung und Rassentrennung der Schwarzen in den USA aus. Die Möglichkeit der Dichotomisierung der Konfliktparteien in „gute“ und „böse“ Akteure vereinfachte die Darstellung und führte zu einer großen Solidarisierung mit der Apartheidopposition in Südafrika. Dies mündete in eine kraftvolle internatio-

nale Anti-Apartheidbewegung, die besonders in den USA großen Einfluss auf die Außenpolitik nehmen konnte.

Für die Verhängung der Sanktionen war ebenfalls die nationale Oppositionsbewegung von großer Bedeutung, die sich für ein demokratisches Südafrika engagierte. Für die sanktionierenden Staaten bot diese Oppositionsbewegung eine unterstützenswerte Alternative zur repressiven Apartheidpolitik der Regierung und für die internationale Anti-Apartheidbewegung lieferte die Opposition Argumente und Forderungen, die Entscheidungsträgern und Öffentlichkeit vorgetragen werden konnten. Der weltweite Zuspruch, den besonders die Forderungen des ANC durch die Aktionen der Anti-Apartheidbewegung erfuhren, stärkte wiederum deren Position in Südafrika und führte dazu, dass die südafrikanische Regierung auch intern unter Druck geriet.

²⁹ Dies kann bedeuten, dass die sanktionierenden Länder keine wirtschaftlichen Interessen in Südafrika hatten oder durch die Verhängung von Sanktionen die eigene Position im Weltmarkt gestärkt werden konnte, da Südafrika als ein starker Konkurrent geschwächt wurde.

³⁰ Im Oktober 1986 kündigte IBM an, sich aus Südafrika zurückzuziehen. Das US-Unternehmen verkaufte seine Niederlassung an das frühere Management und bot unter dem Namen ISM nach wie vor alle IBM-Produkte und Serviceleistungen an.

5. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Betrachtung der Fallstudien zeigt, dass keine einheitlichen Maßstäbe für den Einsatz von Sanktionen bestehen. Es existiert kein einheitlicher und verbindlicher Kriterienkatalog, der nachvollziehbar macht, wie bspw. die Verletzung von Menschenrechten gemessen werden könnte, oder der ein einheitliches Vorgehen in Krisensituationen definieren würde. Die Entscheidung über Art und Umfang von Sanktionen wird für jeden Einzelfall individuell getroffen. Häufig werden die Sanktionsmaßnahmen dabei nicht nach dem zu erwartenden Beitrag für die Förderung von Frieden und Menschenrechten ausgewählt, sondern sind Produkt eines Einigungsprozesses divergierender Interessen, auf den sowohl zivilgesellschaftliche Akteure als auch Unternehmen Einfluss nehmen. Kaempfer und Lowenberg (1992) haben bereits herausgearbeitet, dass Interessensgruppen Einfluss auf die Wahl der Sanktionsmaßnahmen nehmen, wobei diese häufig aus wirtschaftlichen Motiven handeln. Die hier dargestellten Fallstudien bestätigen den Einfluss von Unternehmen, zeigen allerdings auch den Einfluss von zivilgesellschaftlichen Akteuren auf. Wie die Darstellung des Sanktionsdiskurses verdeutlicht, engagieren sich zivilgesellschaftliche Akteure auch bei der Evaluierung der Sanktionsmaßnahmen und leiten aus den Ergebnissen ihrer Stellungnahmen politische Handlungsempfehlungen und Forderungen ab. Im Gegensatz zu wissenschaftlichen Publikationen, die besonders um die Frage bemüht sind, wie Sanktionen zur Zielerreichung eingesetzt werden müssen, zielen die Untersuchungen von zivilgesellschaftlichen Akteuren darauf ab, Handlungsdruck in eine favorisierte Richtung aufzubauen, um eine Implementierung, Verschärfung oder Beendigung der Sanktionen zu erreichen. Die Fallstudien identifizieren insgesamt sechs Tendenzen, die für die Verhängung von Sanktionen durch westliche Staaten relevant sein können.

Zu Sanktionsbeschlüssen kommt es, wenn:

- (1) die Sicherheit des eigenen Landes in Gefahr ist oder eine entsprechende Vermutung besteht,
- (2) ein generelles Interesse an dem Land besteht oder erzeugt werden kann,
- (3) eine starke Oppositionsbewegung in dem zu sanktionierenden Land vorhanden ist, die sich zu demokratischen Werten bekennt,³¹
- (4) die wirtschaftlichen Interessen mit den Sanktionen kompatibel sind,
- (5) eine Dichotomisierung in „gute“ und „böse“ Parteien möglich ist,
- (6) der Konflikt von geringer Komplexität³² ist.

Für die Verhängung von Sanktionen müssen nicht alle sechs Faktoren gegeben sein, sie können aber Art und Umfang der Sanktionen beeinflussen. Es können zwei unterschiedliche Wege beschrieben werden, wie es zu Sanktionen kommt: Liegt eine Bedrohung der internationalen Sicherheit vor oder besteht die Vermutung, dass die Sicherheit des eigenen Landes bedroht ist, kann dies, nach der Auffassung der sanktionierenden Akteure, ein deutliches Signal an die den Frieden bedrohende Gruppe erfordern und stellt somit eine klare Bedingung für die Verhängung von Sanktionen dar. Die Fallstudie zum Sudan verdeutlicht die Bedeutung von Sanktionen zum Schutz der internationalen Sicherheit, auch wenn sich der Sicherheitsrat nur auf diplomatische Sanktionen einigen konnte. Die US-Regierung griff zu deutlich umfangreicheren Maßnahmen und beschäftigte sich intensiv mit der politischen Entwicklung im Sudan, nicht ohne mögliche Einflusschancen zu nutzen. Liegt keine Bedrohung der Sicherheitslage vor und sollen die Sanktionen der Förderung von Frieden und Menschenrechten dienen, kann die Verhängung von Sanktionen durch die Faktoren (2) bis (6) beeinflusst werden. Ohne ein generelles Interesse, sofern dieses nicht erzeugt werden kann, wird es zunächst nicht zu Sanktionen kommen. Erst wenn die Medienberichterstattung über Menschenrechtsverletzungen zunimmt oder Menschenrechtsorganisationen Kampagnen beginnen, kommt es zu einer Diskussion um Sanktionen.

³¹ Inwiefern die Oppositionsbewegung tatsächlich intern demokratische Strukturen verwirklicht hat oder in der Lage ist, demokratische Strukturen im Zielland aufzubauen, ist dabei unerheblich. In erster Linie geht es darum, dass die Sendeinstanzen von Sanktionen von der demokratischen Struktur der Opposition überzeugt sind, da dies den westlichen Vorstellungen von funktionsfähigen und rechtmäßigen Regierungssystemen entspricht.

³² Eine geringe Komplexität des Konfliktes bedeutet, dass der Konfliktgegenstand eindeutig festgelegt ist, die Konfliktparteien klar zuzuordnen sind (z.B. keine wechselnden Allianzen) und die Anzahl der Konfliktparteien gering ist.

Als Beispiel für diese Vorgehensweise kann auf den Darfur-Konflikt im Sudan verwiesen werden, der schon seit 2003 große Opferzahlen forderte. Zu Sanktionsforderungen kam es aber erst, als die Menschenrechtsverletzungen verstärkte Medienaufmerksamkeit fanden. Im Fall von Südafrika und Myanmar sorgten die internationale Anti-Apartheidbewegung und das Netzwerk der Burma-Initiativen für eine fokussierte Beachtung der politischen Entwicklungen in diesen Ländern. Ein weiterer Faktor, der die Verhängung von Sanktionen erheblich zu beeinflussen scheint, ist eine starke Oppositionsbewegung in dem sanktionierten Land, die sich an demokratischen Werten orientiert und Gewalt als Mittel zur Durchsetzung ihrer Ziele ablehnt. Eine nicht zu unterschätzende Auswirkung von Sanktionen kann die Stärkung der Oppositionsbewegung sein. In Ländern, in denen diese nicht gegeben ist, die Ziele oder die Art und Weise der Zielverfolgung der Oppositionsbewegung aus Sicht der sanktionierenden Staaten nicht unterstützenswert sind, befürchtet die Staatengemeinschaft, dem Land durch Sanktionen zu schaden, weil die gewaltsame Austragung interner Machtkonflikte möglicherweise zunimmt. Diese Schlussfolgerung lässt sich durch die drei Fallstudien belegen, denn gegen Südafrika und Myanmar, die beide über an demokratischen Werten orientierte Oppositionsbewegungen verfügen, kamen umfangreiche Sanktionen zustande. Im Sudan allerdings blieben die restriktiven Maßnahmen zur Förderung des Friedensprozesses zwischen Nord und Süd weit hinter jenen gegen Myanmar zurück, obwohl die Austragungsform des Konfliktes, die das Leben von mehreren Millionen Menschen kostete, ein konsequenteres Eingreifen erfordert hätte. Es ist zu vermuten, dass es insbesondere der EU schwer fiel, die Rolle der SPLM/A zu bewerten und die Befürchtung im Vordergrund stand, mit der Verhängung von Sanktionen eine gewalttätige Rebellengruppe zu unterstützen. Förderlich für die Verhängung von Sanktionen wirkt sich demnach eine starke Opposition aus, von der die sanktionierenden Staaten annehmen, dass sie sich an demokratischen Werten orientiert, die Einheit des Landes erhalten will, freie Wahlen fordert und Gewalt zur Durchsetzung ihrer Ziele eindeutig ablehnt. Werden diese Forderungen von der Opposition klar formuliert, wie es im Fall des ANC in Südafrika und der NLD in Myanmar geschah, kann die Opposition mit großer Unterstützung der internationalen Staatengemeinschaft rechnen. Bedeutend sind zusätzlich starke Führungspersonlichkeiten in der Opposition, die Sanktionsforderungen international artikulieren und denen von möglichen Sanktionsakteuren das Potential zugeschrieben wird, im Fall eines Regierungswechsels das Land friedlich zu regieren.

Besteht ein generelles Interesse an dem Zielland von Sanktionen und ist eine Opposition vorhanden, die offenbar die westlichen Prinzipien von Rechtsstaatlichkeit teilt, entscheidet die Kompatibilität mit wirtschaftlichen Interessen über die Art der Sanktionen. Sind die wirtschaftlichen Interessen nicht mit der Verhängung umfassender Sanktionen kompatibel, besteht aber eine auf das Zielland gerichtete internationale Aufmerksamkeit, führt dies zur Verhängung von symbolischen Sanktionen, mit dem Ziel, der Öffentlichkeit Tatkraft zu demonstrieren, ohne die eigenen Interessen zu gefährden. Die Südafrika-Politik der deutschen Regierung ist ein anschauliches Beispiel für dieses Prinzip. Die Regierung war zum einen daran interessiert, die Interessen deutscher Unternehmen mit Tochtergesellschaften in Südafrika zu wahren und die deutsche Exportwirtschaft nach Südafrika zu schützen, zum anderen wuchs die öffentliche Aufmerksamkeit für den Apartheidstaat, und die anderen EG-Länder erhöhten ihren Druck auf Deutschland. Die Bundesregierung entschloss sich daraufhin, die EG-Forderung nach Sanktionen zu unterstützen, gleichzeitig stellte sie aber sicher, dass wirtschaftliche Nachteile für deutsche Unternehmen umgangen wurden. Für Myanmar trifft diese Beobachtung ebenfalls zu, allerdings mit geringerer Intensität. Besonders bedeutend sind die Interessen Frankreichs, das zu einem beachtlichen Teil an der Ölgewinnung beteiligt ist. Auf Betreiben von Frankreich wurde die Öl- und Gasindustrie von dem Investitionsverbot der EU ausgeschlossen. Da dies der größte Sektor für internationale Investitionen ist, kann das Investitionsverbot ebenfalls als symbolische Sanktion gewertet werden. Die Verhängung von Sanktionen gegen Myanmar wurde wesentlich durch die Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi und ihre Sanktionsforderungen, im Exil lebende Burmesen und die Lobbyarbeit von nicht-staatlichen Akteuren beeinflusst. Die beschlossenen EU-Sanktionen dienten aber eher dem Zweck, die Oppositionsbewegung und NGOs zu beruhigen, ohne die eigenen wirtschaftlichen Interessen zu gefährden.

Besteht kein generelles Interesse an dem zu sanktionierenden Land und muss dieses erst erzeugt werden, ist für die Mobilisierung der Öffentlichkeit die Dichotomisierung in „gute“ und „böse“ Parteien sowie eine geringe Komplexität des Konfliktes hilfreich. Der „Gute“ ist die Konfliktpartei, die auf die Durchsetzung allgemein anerkannter Normen und Werte (z. B. Demokratie, Menschenrechte) drängt. Die „böse“ Konfliktpartei versucht dabei, die Durchsetzung dieser Werte zu verhindern (z. B. durch Diskriminierung bestimmter Bevölkerungsgruppen oder Repression der Demokratiebewegung). Durch diese Dichotomisierung kann die Komplexität des Konfliktes in

der Darstellung deutlich reduziert werden und ist so einer breiten Öffentlichkeit besser vermittelbar. Die Forderung nach Sanktionen konnte in den Länderbeispielen Südafrika und Myanmar in wenigen Worten begründet werden: Die Wirtschaft des Apartheidstaates basierte auf der systematischen Unterdrückung der Schwarzen durch ein rassistisches Regime, westliche Länder profitierten von dieser Unterdrückung. Für Myanmar sieht die Begründung wie folgt aus: In einem Erdrutschsieg gewann die demokratische NLD die Wahlen, die Militärregierung weigerte sich, das Wahlergebnis anzuerkennen und inhaftierte stattdessen die Parteimitglieder. In beiden Fällen sollten Sanktionen das Recht der Bevölkerung durchsetzen, in einem demokratischen Staat zu leben.

Diese beiden Faktoren, die Dichotomisierung und die geringe Komplexität, tragen wesentlich zu einem öffentlichen Interesse an dem Konflikt bei, wodurch wiederum die Verhängung von Sanktionen begünstigt wird. Die Verhaftung von Führungspersonlichkeiten der Opposition, wie Aung San Suu Kyi in Myanmar und Nelson Mandela in Südafrika, kann mit guten Erfolgen genutzt werden, um die internationale Aufmerksamkeit auf die Menschenrechtsverletzungen dieser Regierungen zu fokussieren. Zusammenfassend gilt, dass die von vielen Regierungen propagierte Einhaltung der Menschenrechte als Entscheidungskriterium für die Art und den Umfang von Sanktionen nur eine untergeordnete Rolle spielt. Die Verletzung von Menschenrechten kann Regierungen dazu veranlassen, geeignete Mittel zu deren Beendigung zu prüfen. Die Verhängung von Sanktionen ist jedoch letztlich ein komplexer Prozess, der durch verschiedene Interessen, Akteure und gesellschaftliche Konstellationen, wie die in den sechs Faktoren aufgeführten, gestaltet wird.

6. Literaturverzeichnis

- ALTSEAN Burma (2003): *Ready, Aim, Sanction. Non- Military Options to support Burma's Democratization*, Bangkok.
- Amnesty International Deutschland (2005): *Jahresberichte. Myanmar 1996-2004*, <http://www2.amnesty.de/internet/deall.nsf/WNachLand?Open View&Start=1&Count=200&Expand=116#116>, letzter Zugriff: 12.03.2005.
- Amnesty International (1990): *Myanmar. Ein Land kämpft für Demokratie*, Bonn.
- Auswärtiges Amt (2005): *Sudan. Konflikt in Darfur*, http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/laenderinfos/laender/laender_ausgabe.html? type_id=17&land_id=163, letzter Zugriff: 7.04.2005.
- Baldwin, David (1985): *Economic Statecraft*, Princeton: Princeton University Press.
- Barber, James (1979): „Economic Sanctions as a Policy Instrument“, *International Affairs*, 55, 39: 367-384.
- Baum, Gerhard (2005): „Nur Entschlossenheit hilft“, *AI- Journal 2005*, 4: 19-21.
- Baumgartner, Christian/Predota, Daniel/Leuthold, Margit (2003): *Golden Burma oder Terra non grata? Eine Auseinandersetzung mit Argumenten gegen und für einen Tourismus nach Burma/Myanmar*, Wien: Institut für Integrativen Tourismus. Respect.
- Brandau, Ivo (2004): „Viel erreicht und nicht gewonnen? Zu den Erfolgsaussichten des IGAD-Friedensprozesses im Sudan“, *Afrika im Blickpunkt 2004*, 2: 1-11.
- Burma Campaign UK (2005): *TOTAL OIL. Fuelling the Oppression in Burma*, <http://www.burmacampaign.org.uk/PDFs/total%20report.pdf>, letzter Zugriff: 28.08.06
- Burma Campaign UK (2004): *The EU and Burma. The Case for Targeted Sanctions*, http://www.burmacampaign.org.uk/reports/EU_Sanctions_Report.pdf, letzter Zugriff: 15.03.05.
- Chung, Chih-Ming (2002): *Europäische Sanktionspolitik gegenüber Drittstaaten aus historisch empirischer Sicht*, München, Universität: Dissertation.
- Cortright, David/Lopez, George (2000): *The Sanctions Decade. Assessing UN Strategies in the 1990s*, Boulder: Lynne Rienner.
- Crawford, Neta C./Klotz, Audie (1999): *How Sanctions Work. Lessons from South Africa*, New York: St. Martin's Press.
- Delius, Ulrich (2004): „Schweigende Welt. Täter und Mittäter“, *Pogrom 2004*, 6: 22-25.
- Dienste in Übersee (1988): *Südafrika. Sanktionen in der Diskussion. Protokolle einer Johannesburger Konsultation*. Texte zum kirchlichen Entwicklungsdienst, Hamburg.
- Duden (1982): *Das Fremdwörterbuch*, Mannheim: Bibliographisches Institut & F.A. Brockhaus AG.
- ECOS (2003): *Benchmarks for Oil Exploitation in Sudan*, <http://www.ecosonline.org>, letzter Zugriff: 19.04.2005.
- Galtung, Johan (1967): „On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia“, *World Politics*, 19, 3: 378-416.
- Gesellschaft für bedrohte Völker (2004): *EU-Außenminister beraten in Brüssel über Sudan. Frankreich hintertreibt gemeinsame EU-Politik zum Stopp des Völkermordes im Sudan*, <http://www.gfbv.it/2c-stampa/04-1/040712de.html>, letzter Zugriff: 22.04.05.
- Hagemann, Albrecht (2001): *Kleine Geschichte Südafrikas*, München: C.H. Beck.
- Hefeker, Carsten/Menck, Karl (2002): *Wie wirkungsvoll sind Sanktionen? Das Beispiel Südafrika*, Report des Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archivs.
- Heinrich, Wolfgang (2002): „Der Sudan nach Machakos“, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 9: 1051- 1054.
- Herkommer, Vera (2005): „Myanmar. Zwangsarbeit ein ungelöstes Problem“, *ILO- Nachrichten*, 1: 9-11.
- Hufbauer, Gary C./Schott, Jeffrey J./Elliott, Kimberly A. (1990): *Economic Sanctions Reconsidered. History and Current Policy*, Washington: Institute for International Economics.
- ICG (2004): *Myanmar. Sanctions, Engagement or another Way forwards?* Yangon/Brussels.
- Kaempfer, William/Lowenberg, Anton (1992): *International Economic Sanctions. A Public Choice Perspective*, Boulder: Westview Press.
- Kramer, Tom (2001): „Europäisches Geld finanziert militärische Unterdrückung. Zwangsarbeit in Burma“, *Südostasien*, 2: 29-32.
- Kürschner-Pelkmann, Frank (1988): *Sanktionen gegen die Apartheid*, Frankfurt/Main: Lembeck.
- Kulesa, Manfred/ Starck, Dorothee (1997): „Frieden durch Sanktionen? Empfehlungen für die deutsche UN-Politik“, *Policy Paper 7*, Bonn: Stiftung Frieden und Entwicklung.
- Luttenauer, Ariane (2001): *Ursachen und Wirkungen von Boykotten und Sanktionen am Beispiel der Tourismusdestination*

- Burma, <http://www.esis.ch/clubest/td/TD-volee-2001/luttaria.pdf>, letzter Zugriff: 13.07.2006.
- Meese, Hubert (1990): „Sanktionen gegen Südafrika“, in: Maull, Hannes (Hg.): *Südafrika. Politik, Gesellschaft, Wirtschaft vor dem Ende der Apartheid*, Opladen: Leske und Budrich: 297-333.
- Niblock, Tim (2001): *“Pariah States“ and Sanctions in the Middle East. Iraq, Libya, Sudan*, Boulder: Lynne Rienner.
- Oehlers, Alfred (2004): „Sanctions and Burma. Revisiting the Case Against“, *Burma Economic Watch Report 2004*: 36- 46.
- Peter, Marina (2004): *Sudan. Länderbezogene Konfliktanalyse im Auftrag des DED und der FES*. Ohne Ort.
- Peter, Marina (2001): *Peace First. Stop Oil from fuelling the War in Sudan*. Strategy Paper for the Development of a European Campaign. Ohne Ort.
- Poeschke, Olaf (2003): *Politische Steuerung durch Sanktionen? Effektivität, Humanität, völkerrechtliche Aspekte*, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Rat der Europäischen Union (2005a): Verordnung Nr. 838/2005 des Rates vom 30. Mai 2005, *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 139: 3-5.
- Rat der Europäischen Union (2005): Gemeinsamer Standpunkt 2005/149/GASP des Rates, *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 49: 37-40.
- Rat der Europäischen Union (2003): Verordnung Nr. 1211/2003 des Rates, *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 169: 24.
- Rat der Europäischen Union (2000): Gemeinsamer Standpunkt 2000/346/GASP des Rates, *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 122: 1-5.
- RGIT (2003): *Burma-Sanktionen zeigen Wirkung*, http://www.rgit-usa.com/archive/No23_2003pdf, letzter Zugriff: 21.03.2005.
- Scholz, Ingo (2005): *Der Friedensvertrag zwischen der Zentralregierung und der Sudanesischen Befreiungsbewegung (SPLM) ist unterzeichnet*, http://www.kas.de/proj/home/pub/84/2/year-2005/dokument:id-5936/index_print.html, letzter Zugriff: 20.04.2005.
- Siemers, Günther (2001): „Myanmar. UN-Menschenrechtskommission erhält Vorwürfe aufrecht. US-Repräsentant abgewählt“, *SÜDOSTASIEN aktuell*, 3: 17-21.
- Skupien, Stefan (2003): „Die Europäische Union und der Sudan“, in: Biel, Melha Rout (Hg.): *Der Sudan zwischen Krieg und Frieden*, Marburg. Tectum Verlag: 24-42.
- Staibano, Carina (2005): „Trends in UN Sanctions. From ad hoc Practice to Institutional Capacity Building“, in: Wallenstein, Peter/Staibano, Carina (Hg.): *International Sanctions. Between Words and Wars in the Global System*, London/New York: Frank Cass: 31-54.
- Tull, Denis (2005): „Der Sudan nach dem Naivasha-Friedensvertrag“, *SWP-Aktuell*, 1: 1-8.
- Vereinte Nationen Sicherheitsrat (2005): *Resolution 1591 vom 29. März 05*, <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Sudan/un-sr-res-1591.pdf>, letzter Zugriff: 20.04.2005.
- Wenzel, Claudius (1994): *Südafrika-Politik der Bundesrepublik Deutschland 1982-1992. Politik gegen Apartheid?*, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Werthes, Sascha (2003): *Probleme und Perspektiven von Sanktionen als politisches Instrument der Vereinten Nationen*, Münster: LIT-Verlag.
- Will, Gerhard (2003): *Wege aus der Isolation. Birmas nationaler und internationaler Aussöhnungsprozess*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit (SWP).
- Wohlgemuth, Lennart (2005): „African Sanctions. The Case of Burundi“, in: Wallenstein, Peter/Staibano, Carina (Hg.): *International Sanctions. Between Words and Wars in the Global System*, London/New York: Frank Cass: 126-143.

Abkürzungsverzeichnis

AKP-Staaten:	Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean
ALTSEAN Burma:	Alternative ASEAN Network on Burma
ANC:	African National Congress (Südafrika)
ASEAN:	Association of South East Asian Nations
CCC:	Clean Clothes Campaign
CNPC:	China National Petroleum Corporation
ECHO:	European Community Humanitarian Office
ECOS:	European Coalition on Oil in Sudan
ECOSOC:	Economic and Social Council der UN
EED:	Evangelischer Entwicklungsdienst
EG:	Europäische Gemeinschaft
EPZ:	Europäische Politische Zusammenarbeit
EU:	Europäische Union
EZ:	Entwicklungszusammenarbeit
GASP:	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GfbV:	Gesellschaft für bedrohte Völker
ICG:	International Crisis Group
IGAD:	Intergovernmental Authority on Development
ILO:	International Labour Organization
IStGH:	Internationaler Strafgerichtshof
JEM:	Justice and Equality Movement (Sudan)
NGO:	Non-Governmental Organization
NIF:	National Islamic Front (Sudan)
NLD:	National Liga for Democracy (Myanmar)
NP:	National Party (Südafrika)
ÖRK:	Ökumenischer Rat der Kirchen
PAC:	Pan Africanist Congress of Azania (Südafrika)
RGIT:	Representative of German Industry and Trade
SACP:	South African Communist Party
SFP:	Sudan Focal Point
SLM/A:	Sudan Liberation Movement/ Army
	SLORC: State Law and Order Restoration Council (Myanmar)
	SPDC: State Peace and Development Council (Myanmar)
SPLM/A:	Sudan People's Liberation Movement/Army
SWP:	Stiftung Wissenschaft und Politik
UDF:	United Democratic Front (Südafrika)
UN:	United Nations

CCS WORKING PAPERS

VORSCHAU

Derzeit sind **CCS WORKING PAPER** zu folgenden Themenbereichen in Vorbereitung:

(Arbeitstitel)

Divided by a Common Religion? The Role of Religion in Europe and the USA
and its Implications for Transatlantic Relations
(Mathias Bös und Kai Hebel)

Konfliktdynamiken in der weltgesellschaftlichen Evolution des Politischen.
Ein Beitrag zur Soziologie der Internationalen Beziehungen
(Thorsten Bonacker)

CCS WORKING PAPERS sind kostenlos als PDF-Dateien verfügbar unter
<http://www.uni-marburg.de/konfliktforschung/working-papers/>



