



Sachstand

Sanktionen der Bundesrepublik Deutschland gegen Drittstaaten

Sanktionen der Bundesrepublik Deutschland gegen Drittstaaten

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 025/20
Abschluss der Arbeit: 6. April 2020
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | Einleitung | 4 |
| 2. | Sanktionspraxis der Bundesrepublik Deutschland | 4 |
| 2.1. | Deutsche Beteiligung an multilateralen Sanktionsregimen | 5 |
| 2.1.1. | Gemeinsame Sanktionen der Europäischen Union | 5 |
| 2.1.2. | Sanktionen der Vereinten Nationen | 6 |
| 2.2. | Übersicht über bestehende multilaterale Sanktionsregime | 7 |
| 3. | Regelmäßige Überprüfung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen | 8 |
| 3.1. | Evaluierung multilateraler Sanktionsregime | 8 |
| 3.2. | Regelmäßige Evaluierungsberichte der Bundesregierung | 11 |
| 4. | Wirtschaftssanktionen in der wissenschaftlichen Literatur | 11 |
| 5. | Anlage: EU Sanktionstabelle | 15 |

1. Einleitung

Der politische, völkerrechtliche und wissenschaftliche Diskurs zur Wirksamkeit und Effizienz internationaler Sanktionsregime erfährt aktuell eine neue Dynamik. Im Vordergrund stehen dabei häufig Fragen der Geopolitisierung, Zielgerichtetheit, Legitimität und Verhältnismäßigkeit von Sanktionen, der politischen und sozio-ökonomischen Nebeneffekte sowie der humanitären Auswirkungen auf die Zivilgesellschaft und die Wahrung der Menschenrechte.¹

Der vorliegende Sachstand gibt einen Überblick über die Sanktionspraxis der Bundesrepublik Deutschland, den Prozess der Evaluierung kollektiver restriktiver Maßnahmen durch die Bundesregierung sowie die Diskussion zur Wirksamkeit internationaler Sanktionen in der wissenschaftlichen Literatur. Für die gemeinsame Sanktionspraxis der Europäischen Union wird auf das Gutachten von PE 6 (PE 6 - 3000 - 019/20) vom 3. April 2020 verwiesen.

2. Sanktionspraxis der Bundesrepublik Deutschland

Unter Sanktionen sind restriktive Maßnahmen zu verstehen, die bei Verstößen gegen völkerrechtliche Normen oder Grundsätze von einer internationalen Organisation, einer Staatengruppe oder einem Staat² gegen einen anderen Staat verhängt werden und „diesem Nachteile zufügen und dadurch zu einer Verhaltensänderung bewegen sollen“³.

Sanktionen können nicht nur gegen einen konkreten Zielstaat, sondern auch als Individualmaßnahme gegen natürliche und juristische Personen, Organisationen, Gruppen und Vereinigungen

-
- 1 So z.B. Azadeh Moaveni/ Sussan Tahmasebi, End US sanctions against Iran so that we can fight coronavirus with all our might, in The Guardian vom 21. März 2020, <https://www.theguardian.com/commentis-free/2020/mar/21/end-us-sanctions-iran-fight-coronavirus-pandemic>; ntv Frühstart vom 4. März 2020, Verteidigungsministerin schlägt Sanktionen gegen Russland vor, <https://www.n-tv.de/politik/AKK-schlaegt-Sanktionen-gegen-Russland-vor-article21617899.html>; Tagesschau vom 18. Dezember 2019, China und Russland: Lockerung von Nordkorea-Sanktionen gefordert, <https://www.tagesschau.de/ausland/china-russland-nordkorea-101.html>; Sascha Lohmann/Kirsten Westphal, Unilaterale US-Sanktionen gegen Petrostaaten. Die Geopolitisierung des internationalen Ölmarkts, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 28, Dezember 2019, Berlin, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2019S28_lom_wep.pdf; Deutsche Welle vom 11. November 2019, EU treibt Pläne für Sanktionen gegen Türkei voran, <https://www.dw.com/de/eu-treibt-pläne-für-sanktionen-gegen-türkei-voran/a-51201247>; Ilhan Omar, Sanctions are part of a failed foreign policy playbook, in The Washington Post vom 23. Oktober 2019, https://www.washingtonpost.com/opinions/ilhan-omar-sanctions-are-part-of-a-failed-foreign-policy-playbook-stop-relying-on-them/2019/10/23/b7cbb1ca-f510-11e9-a285-882a8e386a96_story.html; Mark Weisbrot/Jeffery Sachs, Economic Sanctions as Collective Punishment: The case of Venezuela, Center for Economic and Policy Research, April 2019, Washington D.C. <https://cepr.net/report/economic-sanctions-as-collective-punishment-the-case-of-venezuela/>
 - 2 Vgl. zur völkerrechtlichen Abgrenzung zwischen kollektiven Sanktionen und unilateralen Maßnahmen Wissenschaftliche Dienste, Rechtsfragen zu völkerrechtlichen Sanktionen, WD 2-3000-071/19, 8. Juli 2019, S.4 ff, <https://www.bundestag.de/resource/blob/657444/ae4d7f74e93145b7ca5e8aa8c8042bdf/WD-2-071-19-pdf-data.pdf>
 - 3 Gerhard Hafner, Völkerrechtliche Grenzen und Wirksamkeit von Sanktionen gegen Völkerrechtssubjekte, ZaöRV 76 (Hierzu mit weiteren Nachweisen Wissenschaftliche Dienste, Rechtsfragen zu völkerrechtlichen Sanktionen, a.a.O. (FN 2), S. 5f.2016), 391 (394 f.), http://www.zaoerv.de/76_2016/76_2016_2_a_391_414.pdf.

gerichtet sein, z.B. wenn diese völkerrechtswidriges staatliches Handeln unterstützen, terroristische Aktivitäten befördern oder für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich gemacht werden⁴. Neben Wirtschafts- und Finanzmaßnahmen wie vollständige oder sektorale Handelsembargos, Strafzölle oder Investitionsverbote können Sanktionsregime die Ausweisung oder den koordinierten Abzug von Diplomaten, individuelle Einreiseverbote oder das Einfrieren von Vermögenswerten umfassen⁵.

2.1. Deutsche Beteiligung an multilateralen Sanktionsregimen

Die Bundesrepublik Deutschland verhängt keine bilateralen Sanktionen gegen andere Staaten⁶, ist jedoch an den multilateralen Sanktionsmaßnahmen im Rahmen der Europäischen Union (EU) und der Vereinten Nationen (VN) beteiligt.

2.1.1. Gemeinsame Sanktionen der Europäischen Union

Als Mitglied der EU ist die Bundesrepublik zur Umsetzung restriktiver Maßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) nach Artikel 29 EUV⁷ und Artikel 215 AUEV⁸ verpflichtet. Alle bestehenden Sanktionsregime resultieren unmittelbar aus gemeinsamen Rechtsakten der EU⁹.

Die EU-Sanktionsbeschlüsse müssen im Einklang mit den in Artikel 21 EUV definierten Zielen der GASP stehen, zu denen u.a. das Eintreten für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die

4 Ausführlich hierzu z.B. Clemens A. Feinäugle, *Hoheitsgewalt im Völkerrecht: Das 1267-Sanktionsregime der UN und seine rechtlichen Folgen*, Heidelberg, 2011; Thomas J. Biersteker, Sue E. Eckert and Marcos Tourinho, eds, *Targeted sanctions: The impacts and effectiveness of United Nations action*, Cambridge, 2016; mit empirischen Nachweisen Francesco Giumelli, *Understanding United Nations targeted sanctions: an empirical analysis*, in: *International Affairs* 91: 6 (2015) 1351–1368, https://www.chathamhouse.org/publication/ia/understanding-united-nations-targeted-sanctions-empirical-analysis/INTA91_6_09_Giumelli_1.pdf.

5 Hierzu mit weiteren Nachweisen Wissenschaftliche Dienste, *Rechtsfragen zu völkerrechtlichen Sanktionen*, a.a.O. (FN 2), S. 5f

6 Eine Ausnahme besteht für die Fälle, in denen keine diplomatische Einigung auf VN-/EU-Sanktionen erfolgt, die Zuständigkeit und Entscheidungskompetenz für restriktive Maßnahmen aber uneingeschränkt bei der Bundesrepublik Deutschland liegt wie z.B. bei nationalen Waffenlieferstopps gegen am Syrienkonflikt beteiligte bewaffnete Gruppen.

7 Vertrag über die Europäische Union, Fassung aufgrund des am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon, bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 13.

8 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Fassung aufgrund des am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon, bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 47.

9 Ausführlich zum rechtlichen Rahmen für restriktive Maßnahmen der EU Wissenschaftliche Dienste, *Restriktive Maßnahmen und Entwicklungshilfe im Recht der Europäischen Union*, PE6-3000-156/18, 9. November 2018. <https://www.bundestag.de/resource/blob/584438/5900637632053a4f16b5601473a1e99a/PE-6-156-18-pdf-data.pdf>

universelle Gültigkeit der Menschenrechte und Achtung der Menschenwürde sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts gehören¹⁰.

Sanktionen werden von der EU als Teil eines ganzheitlichen und umfassenden politischen Ansatzes eingesetzt¹¹, zu dem u.a. auch eine Vielzahl von politischen Dialogformaten, inklusive die EU-Menschenrechtsdialoge mit Drittstaaten¹², gehören.

Abgesehen von den Entscheidungen über autonome EU-Sanktionen erfolgen gemeinsame restriktive Maßnahmen in Ausführung der Resolutionen des VN-Sicherheitsrats, die die EU ausnahmslos umsetzt¹³. Die EU kann VN-Sanktionen gegebenenfalls auch verschärfen, indem sie zusätzliche gemeinsame Maßnahmen beschließt.

2.1.2. Sanktionen der Vereinten Nationen

Artikel 41 der VN-Charta ermächtigt den Sicherheitsrat, für alle VN-Mitglieder verbindliche restriktive Maßnahmen zu beschließen, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen. Resolutionen des VN-Sicherheitsrates nach Kapitel VII der VN-Charta müssen gemäß dem Völkerrecht zwingend umgesetzt werden¹⁴.

Auch die Vereinten Nationen bewerten Sanktionen dann als besonders zielführend, wenn sie als Teil einer umfassenden Strategie der Friedenssicherung und Friedenserhaltung eingesetzt werden. So soll eine Vielzahl der VN-Sanktionsregime keine punitive Wirkung entfalten, sondern Regierungen oder Regionen bei friedlichen Übergangsprozessen unterstützen, die gewaltfreie Beilegung von Konflikten befördern oder die Proliferation von Massenvernichtungswaffen sowie terroristische Aktivitäten verhindern¹⁵.

10 Vgl. Aktualisierte Leitlinien zur Umsetzung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU vom 4. Mai 2018, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/de/pdf/>

11 <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions/>

12 Die EU führt Menschenrechtsdialoge mit mehr als 40 Drittländern. Einige Dialoge basieren auf Verträgen, Abkommen oder Übereinkommen, andere sind Ad-hoc-Dialoge, in die auch Elemente der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik aufgenommen werden können. Die Ziele dieser Dialoge werden im Einzelfall festgelegt und können die konkrete Zusammenarbeit im Rahmen internationaler Menschenrechtsorgane ebenso umfassen wie die Äußerung der Besorgnis hinsichtlich der Lage der Menschenrechte im jeweiligen Drittstaat. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5982-2020-INIT/en/pdf>

13 <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions/different-types/>

14 Artikel 25 und Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen

15 <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information>

Seit 1966 hat der VN-Sicherheitsrat insgesamt 30 Sanktionsregime etabliert, sowohl gegen Einzelstaaten als auch gegen Gruppierungen wie ISIS/Da'esh, Al-Qaida und die Taliban¹⁶.

2.2. Übersicht über bestehende multilaterale Sanktionsregime

Die Bundesrepublik Deutschland ist derzeit an 44 multilateralen Sanktionsregimen der Europäischen Union und der Vereinten Nationen beteiligt.

Zur verbesserten Transparenz veröffentlicht die EU seit einigen Jahren eine tabellarische Übersicht über alle bestehenden Sanktionsregime („EU sanctions map“¹⁷), die die sowohl EU-autonome Sanktionen als auch die vom VN-Sicherheitsrat erlassenen Sanktionen umfasst¹⁸. Darin werden die restriktiven Maßnahmen in folgende Kategorien einordnet:

- Liste der sanktionierten Zielstaaten (aktuell Afghanistan, Belarus, Bosnien und Herzegowina, Burundi, Zentralafrikanische Republik, China, Demokratische Republik Kongo, Ägypten, Guinea, Guinea-Bissau, Haiti, Iran, Irak, Libanon, Libyen, Mali, Republik Moldau, Montenegro, Myanmar, Nicaragua, Nordkorea, Russland, Serbien, Somalia, Südsudan, Sudan, Syrien, Tunesien, Türkei, Ukraine, Vereinigte Staaten von Amerika, Venezuela, Jemen, Zimbabwe),
- Liste der thematischen Sanktionsregime (z.Zt. Proliferation Chemischer Waffen, Cyberangriffe, Terrorismus),
- Einordnung der Maßnahme als Teil eines beschlossenen VN- und/oder EU-Sanktionsregimes,
- Charakter der restriktiven Maßnahmen, z.B. Waffenembargo, Einfrieren von Vermögenswerten, individuelle Einreisebeschränkungen, Aussetzung oder Einschränkung der Wirtschaftsbeziehungen, Ein- und Ausfuhrbeschränkungen für zur internen Repression verwendbaren Ausrüstungen, Flugverbote, Investitionsverbote, Maßnahmen zur Verhinderung des Missbrauchs von Ausrüstung, Technologie oder Software zur Überwachung und zum Abfangen von über das Internet und andere Kommunikationskanäle übertragenen Daten,
- Listen der mit restriktiven Maßnahmen belegten Einzelpersonen, Organisationen und Güter¹⁹,

16 https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/subsidiary_organ_factsheet.pdf

17 EU Sanctions Map (2. April 2020), <https://www.sanctionsmap.eu>

18 <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions/different-types/>

19 Von der EU gelistete Personen und Organisationen können beim Rat unter Vorlage von entsprechenden Nachweisen beantragen, die Entscheidung über ihre Listung zu überprüfen. Die Entscheidung des Rates kann nach Artikel 275 Absatz 2 und Artikel 263 Absätze 4 und 6 AUEV vor dem Gericht der Europäischen Union angefochten werden. Zum individuellen Rechtsschutz gegen VN-Sanktionen ausführlich Wissenschaftliche Dienste, Rechtsfragen zu völkerrechtlichen Sanktionen, a.a.O. (FN 2), S. 12ff.

- Rechtsgrundlagen der Maßnahme (Entscheidungen des Rates der Europäischen Union und/oder des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen),
- weiterführenden Dokumente wie Begründungen, Anpassungen, Richtlinien oder gemeinsame „Best Practices“ zur Sanktionsumsetzung.

Die Sanktionsübersicht der EU wird regelmäßig aktualisiert²⁰ und ist in Anlage beigefügt.

3. Regelmäßige Überprüfung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen

Sowohl die Wirksamkeit restriktiver Maßnahmen als auch die außenpolitische Glaubwürdigkeit des sanktionierenden Staates oder Staatengruppe ist in hohem Maße davon abhängig, ob und wie Sanktionsregime durchgesetzt werden.

Ebenso kommt es darauf an, wie rasch Anpassungen oder die Beendigung von restriktiven Maßnahmen vorgenommen werden können, wenn das vorgegebene Sanktionsziel als teilweise oder vollständig erreicht angesehen wird. Die überwiegende Zahl der bestehenden internationalen Sanktionsregime erfordert daher eine kontinuierliche Überprüfung und Evaluierung.

Auch sanktionsunabhängige regionale und globale Entwicklungen können die Auswertungs- und Evaluierung von Sanktionen beeinflussen. Angesichts der weltweiten Folgen der aktuellen Covid-19-Pandemie forderte zuletzt die Hochkommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Michelle Bachelet, die Aussetzung oder Lockerung von internationalen Sanktionen gegen Staaten wie Iran, Kuba, Nordkorea, Venezuela und Simbabwe:

„....It is vital to avoid the collapse of any country's medical system – given the explosive impact that will have on death, suffering and wider contagion...At this crucial time, both for global public health reasons, and to support the rights and lives of millions of people in these countries, sectoral sanctions should be eased or suspended. Humanitarian exemptions to sanctions measures should be given broad and practical effect, with prompt, flexible authorization for essential medical equipment and supplies.....“.²¹

Als Mitglied der Europäischen Union und der Vereinten Nationen ist die Bundesregierung an der Überprüfung und Evaluierungen bestehender Sanktionsregime auf EU- und VN-Ebene maßgeblich beteiligt.

3.1. Evaluierung multilateraler Sanktionsregime

Auf VN-Ebene existieren zur Zeit 14 Sanktionsregime, die jeweils durch einen speziellen Sanktionsausschuss unter der Leitung eines nichtständigen Mitglieds des VN-Sicherheitsrat betreut

²⁰ Letzte Aktualisierung: 2. April 2020

²¹ <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25744&LangID=E>. Vgl. auch die gemeinsame Erklärung der G77 und China vom 3. April 2020, <https://www.g77.org/statement/getstatement.php?id=200403>.

werden. Zur Unterstützung der meisten Sanktionsausschüsse bestehen darüber hinaus sogenannte „Monitoring Groups“ und Expertenteams²².

Die VN-Sanktionsausschüsse sind Nebenorgane des VN-Sicherheitsrates. Sie überwachen die Umsetzung des jeweiligen Sanktionsregimes²³ und entscheiden über Ausnahmeanträge sowie die Listung und Entlistung von Personen und Unternehmen. Der Vorsitzenden der Sanktionsausschüsse berichten regelmäßig an den Sicherheitsrat und übermitteln jährliche Tätigkeitsberichte, die ebenso wie die Protokolle der Unterrichtungen des Sicherheitsrats veröffentlicht werden²⁴.

Im Rahmen der Sanktionsregime der EU, die entweder autonom oder zur Umsetzung bestehender VN-Sanktionsregime erlassen werden, findet eine regelmäßige Überprüfung - je nach Regelung in dem jeweiligen Sanktionsregime alle sechs bis zwölf Monate - durch den Rat der Europäischen Union statt. Restriktive Maßnahmen, die zur Umsetzung von Resolutionen des VN-Sicherheitsrates verhängt werden, werden unverzüglich abgeändert oder aufgehoben, sobald eine entsprechende Entscheidung der VN ergeht²⁵.

Zuständig innerhalb des Rates ist die Gruppe der Referenten für Außenbeziehungen (RELEX), die in regelmäßigen Abständen zu Sanktionen tagt und die restriktiven Maßnahmen entsprechend der gemeinsamen Sanktionsleitlinien der EU²⁶ prüft, u.a. durch:

- den Informations- und Erfahrungsaustausch zur Umsetzung von restriktiven EU-Maßnahmen;
- Beiträge zur Entwicklung von „best practices“ der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung restriktiver Maßnahmen;
- das Sammeln verfügbarer Informationen über mögliche Versuche betroffener Staaten, Personen oder Organisationen, restriktive Maßnahmen der EU und andere internationale Sanktionsregelungen, die für die EU von Interesse sind, zu umgehen;
- den Informations- und Erfahrungsaustausch, gegebenenfalls auch mit Drittstaaten und internationalen Organisationen, über die Umsetzung internationaler Sanktionsregelungen;
- die Unterstützung bei der Bewertung der Ergebnisse der Umsetzung restriktiver Maßnahmen und der dabei aufgetretenen Schwierigkeiten;

22 <https://www.un.org/securitycouncil/content/repertoire/sanctions-and-other-committees#cat1>

23 Siehe zu den VN-Leitlinien zur Sanktionsüberprüfung Report of the Informal Working Group of the Security Council on General Issues of Sanctions vom 18. Dezember 2006, <https://undocs.org/S/2006/997>

24 https://www.securitycouncilreport.org/un_documents_type/sanctions-committee-documents/

25 <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions/adoption-review-procedure/>

26 Leitlinien zur Umsetzung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (Dok. 5664/18), vom 4. Mai 2018, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/de/pdf>

- den Austausch über die Sicherstellung einer effizienten Handhabung der Sanktionsregelungen einschließlich der darin vorgesehenen humanitären Bestimmungen;
- die Prüfung aller relevanten technischen Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung restriktiver EU-Maßnahmen.²⁷

Nach Bedarf kann die RELEX-Gruppe durch Experten aus den Hauptstädten verstärkt werden.

Auf deutscher Seite sind neben dem Auswärtigen Amt üblicherweise das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, das Bundesministerium der Finanzen, das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat sowie das Bundesministerium für Justiz und für Verbraucherschutz an der Vorbereitung und Durchführung der gemeinsamen Evaluierung beteiligt.

Die Beiträge der Bundesregierung erfolgen auf Grundlage der dem Auswärtigen Amt und den anderen beteiligten Ressorts vorliegenden Erkenntnisse zur Lage im jeweiligen Drittstaat so wie gegebenenfalls vorliegenden Informationen über die Rahmen von restriktiven Maßnahmen gelisteten Personen. Hinzu kommen die von der EU-Kommission, vom Europäischen Auswärtigen Dienst sowie von anderen EU-Mitgliedstaaten bereitgestellten Bewertungen und Informationen.

Die Bundesregierung sieht als zentrales Kriterium für die Bewertung restriktiver Maßnahmen den Beitrag eines Sanktionsregimes und seiner Einzelelemente zum jeweils verfolgten politischen Zweck.

Insbesondere humanitäre Auswirkungen, gegebenenfalls aber auch sonstige unbeabsichtigte Nebenwirkungen werden dabei berücksichtigt. Eine Vermischung von wirtschaftspolitischen Interessen und internationalen Sanktionen lehnt die Bundesregierung²⁸ ab, z.B. im Fall der US-Sanktionen gegen die am Bau der Nord Stream 2 Gas-Pipeline beteiligten europäischen Unternehmen²⁹.

In Abstimmung mit den anderen EU-Mitgliedstaaten werden die jeweiligen Maßnahmen bei Bedarf angepasst. Dies kann sowohl im Rahmen der vorgesehenen Regelüberprüfung als auch als separate „ad-hoc“ Anpassung erfolgen, falls ein akutes Bedürfnis festgestellt wird.

27 <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST%205603%202004%20INIT>

28 So auch die Sanktionsleitlinien der EU a.a.O. (Fn 26): „Restriktive Maßnahmen werden nicht aus wirtschaftlichen Beweggründen beschlossen.“

29 Siehe z.B. Pressemitteilung vom 17. Juni 2017: Kritik an US-Gesetzesentwurf, Handelspolitik und Sanktionen nicht mischen, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/handelspolitik-und-sanktionen-nicht-mischen-424138>; Pressemitteilung vom 21. Dezember 2019, Bundesregierung nimmt Sanktionen gegen Nordstream2 und Turkstream mit Bedauern zur Kenntnis, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/bundesregierung-nimmt-sanktionen-gegen-nordstream2-und-turkstream-mit-bedauern-zur-kenntnis-1708962>

Im übrigen weist die Bundesregierung in der Regel auf die Vertraulichkeit der Beratungen zu multilateralen Sanktionsregimen hin³⁰. Diese sei eine notwendige Voraussetzung für die Wirksamkeit von Sanktionen.

3.2. Regelmäßige Evaluierungsberichte der Bundesregierung

Auf EU-Ebene erfolgen die gemeinsamen Überprüfung und Bewertungen der EU-Sanktionsregime im Rahmen der jeweils zuständigen Ratsgremien. Jenseits der regelmäßigen Berichterstattung der Bundesregierung aus diesen Gremien gibt es auf nationaler Ebene grundsätzlich keine formalisierten und gesonderten Evaluierungsberichte.

Über die Verlängerung bestehender bzw. die Verhängung neuer Sanktionen der EU wird der Bundestag in der regelmäßig übermittelten „Indikativen Vorschau auf Rechtsakte im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik inkl. der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gem. § 7 Abs. 1 Satz 3 EUZBBG“ informiert.

Für die Arbeit der VN-Sanktionsausschüsse, an denen die Bundesrepublik Deutschland beteiligt ist, verweist die Bundesregierung auf die an den Sicherheitsrat weitergeleiteten jährlichen Ausschussberichte sowie die Protokolle der Unterrichtung des Sicherheitsrates durch die Ausschussvorsitzenden³¹.

4. Wirtschaftssanktionen in der wissenschaftlichen Literatur

In der wissenschaftlichen Literatur werden Sanktionen nach unterschiedlichen Fragestellungen und mit unterschiedlicher Methodik untersucht. Sowohl geschichtliche Entwicklungen als auch rechtliche, ökonomische und ethische Aspekte können dabei in den Vordergrund treten. Häufig konzentrieren sich Analysen auf die strategische Ausrichtung von Sanktionen, ihre Effizienz und Nebenwirkungen, insbesondere auf große Teile der Zivilbevölkerung³². Ebenso werden die Um- und Durchsetzungsmaßnahmen von Sanktionsregimen beleuchtet. Zu den meisten Themen besteht regelmäßig eine breite Meinungsvielfalt³³.

30 So z.B. in Bundestagsdrucksache 19/5266 vom 25. Oktober 2018

31 Siehe Fn 24.

32 Vgl. zu menschenrechtlichen Grenzen von Sanktionen ausführlich Wissenschaftliche Dienste, Rechtsfragen zu völkerrechtlichen Sanktionen, a.a.O. (Fn 2), S. 9 ff.

33 Vgl. z.B. die Kritik der demokratischen U.S. Kongressabgeordneten Ilhan Omar an der Sanktionspraxis der Trump-Administration a.a.O. (Fn1) mit der Replik von Brian O'Toole, Nonresident Senior Fellow des Global Business & Economics Programs des Atlantic Council, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/sanctions-are-effective-if-used-correctly/> und der Experten-Unfrage „A Harmful U.S. Sanctions Strategy?“ in Foreign Affairs vom 11. Juni 2019, <https://www.foreignaffairs.com/ask-the-experts/2019-06-11/harmful-us-sanctions-strategy>

Die Bewertung der Effizienz von Wirtschaftssanktionen fällt in der wissenschaftlichen Analyse überwiegend verhalten bis negativ aus³⁴. Ausgangspunkt der kritischen Überprüfung ist dabei zu meist die Frage, ob sanktionierte Akteure als Folge von restriktiven Maßnahmen ihr Verhalten ändern, weil die Einschränkungen von Wirtschaftstätigkeit ihre Kosten-Nutzen-Analyse beeinflussen. Auch die Vielzahl unbeabsichtigter Nebeneffekte und die ökonomischen Kosten für die sanktionierenden Staaten selbst sind häufig Gründe für eine kritische Auseinandersetzung.

Die empirische Forschung zu Sanktionen hat in den letzten Dekaden seit dem Ende des Kalten Krieges deutlich zugenommen und stützt in der Regel die zurückhaltende Bewertung der Wirksamkeit von Sanktionsregimen³⁵. Die analysierte Erfolgsrate variiert dabei zwischen 34 Prozent³⁶ bis zu der unteren Schwelle von 5 Prozent der untersuchten Sanktionsfälle³⁷.

Andere Autoren weisen dagegen darauf hin, dass allein die Betrachtung der „pain-gain-equation“ - also die Ausübung wirtschaftliches Drucks zur Herbeiführen von Verhaltensänderungen - zu kurz greife, um die Effizienz von Sanktionsregimen umfassend zu bewerten³⁸.

So dürfe zum einen die politische Signalwirkung von restriktiven Maßnahmen nicht unberücksichtigt bleiben. Die Einigung auf ein multilaterales Sanktionsregime stelle eine mit erheblichen Konsequenzen behaftete außen- und sicherheitspolitische Entscheidung dar. Diese entfalte so-

-
- 34 So z.B. David S. Cohen/ Zoe A.Y. Weinberg, Sanctions can't spark regime changes, in Foreign Affairs vom 29. April 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2019-04-29/sanctions-cant-spark-regime-change>; James Dobbins, Economic Sanctions and Carpet Bombing Are Similarly Ruinous, in The RAND blog, 15. April 2019, <https://www.rand.org/blog/2019/04/economic-sanctions-and-carpet-bombing-are-similarly-ruinous.html>; Konstanty Gebert, 'Shooting in the Dark? EU Sanctions Policies', Policy Brief Nr. 71, European Council on Foreign Relations, Januar 2013, https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR71_SANCTIONS_BRIEF_AW.pdf; Ruth Hanau Santini/ Aniseh Bassiri Tabrizi, EU Sanctions against Iran: New Wine in Old Bottles?, ISPI Analysis no. 97, März 2012, https://www.ispionline.it/it/documents/Analysis_97_2012.pdf; Kirsten Schmalenbach, International Organizations or Institutions, Supervision and Sanctions", in Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Vol. 3., edited by Rüdiger Wolfrum, Oxford University Press, 2006.
- 35 Vgl. umfassend Gary Clyde Hufbauer/ Jeffrey Schott /Kimberly Ann Elliott, Barbara Oegg, Economic Sanctions Reconsidered, 3. Auflage 2007, Peterson Institute Press, Washington D.C., mit 174 Fallstudien; T. Clifton Morgan, Navin Bapat, Yoshiharu Kobayashi, Threat and imposition of economic sanctions 1945–2005: Updating the TIES dataset, in Conflict Management and Peace Science, Vol. 31, Nr. 5, 2014, S. 541ff., <https://www.jstor.org/stable/26271378?seq=1>; Thomas Biersteker /Sue E. Eckert/Marcos Tourinho, Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action, Cambridge University Press, March 2016; Thomas Biersteker /Sue E. Eckert/Marcos Tourinho/ Zuzana Hudokova, UN targeted sanctions datasets (1991–2013), in Journal of Peace Research 55(3), Mai 2018, S. 404 ff.; Francesco Giumelli, a.a.O. (Fn 4)
- 36 So Gary Clyde Hufbauer/ Jeffrey Schott /Kimberly Ann Elliott, Barbara Oegg, a.a.O. (Fn 34). Dursun Piksen nimmt eine Erfolgsrate von 40 Prozent an, When Do Economic Sanctions Work Best?, 10. Juni 2019, <https://www.cnas.org/publications/commentary/when-do-economic-sanctions-work-best>
- 37 Robert A. Pape, Why Economic Sanctions Do Not Work, International Security, Vol. 22 Nr. 2, 1997, S. 90-136
- 38 Ausführlich mit weiteren Nachweisen Francesco Giumelli, How EU sanctions work: a new narrativ, Chaillot Papers May 2013, S.6 ff. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Chaillot_129.pdf; Brian O'Toole, Sanctions are effective - if used correctly, a.a.O. (Fn 32); Mark Malloch Brown/ Harry Gibson, Do sanctions work?, in Newsweek, 22. Dezember 2014, <https://www.newsweek.com/do-sanctions-work-293957>

wohl politische Wirkung nach innen - z.B. zur Bekräftigung der gemeinsamen Werte einer Staatengruppe oder multilateralen Organisation - als auch nach außen, etwa als Signal an andere internationale Akteure³⁹.

Auch seien die erheblichen qualitativen Unterschiede in der Zielsetzung von Sanktionsregimen in der quantitativen Analyse zu beachten. So könne die Beschränkung zukünftiger Handlungsmöglichkeiten sanktionierter Staaten, Gruppen oder Einzelpersonen zu den Zielen einer Sanktionsmaßnahme gehören und leichter zu erreichen sein als eine Abkehr vom bisherigen sanktionierten Verhalten⁴⁰. Auch begrenzte Zielsetzungen wie z.B. ein Gefangenenaustausch seien in der Regel erzielbarer als z.B. komplexe politische Transformationen im sanktionierten Zielstaat.

Ebenso seien Sanktionen - insbesondere auf VN- und EU-Ebene - immer Teil eines gesamtpolitischen Ansatzes, so dass Verhaltensänderungen - oder ihr Ausbleiben - selten einem einzelnen Instrument zugeschrieben werden könnten⁴¹.

Bei unilateralen Sanktionen eines Einzelstaates sei auch die Geschlossenheit der internationalen Gemeinschaft erheblich. So kommt das US Government Accountability Office (GAO) in einem umfassenden Bericht an den amerikanischen Kongress u.a. zu folgenden Ergebnissen⁴²:

„We found strong evidence - based on studies examining factors that contributed to the effectiveness of sanctions in changing targeted countries' behavior - that sanctions have been more effective when implemented through an international organization, or when targeted countries had some existing dependency on or relationship with the United States. We also found strong evidence - based on studies examining factors that increased the economic impact of sanctions on targeted countries - that sanctions imposed through an international organization were associated with greater impact. In addition, we found strong evidence that the economic impact of sanctions has generally been greater when they were more comprehensive in scope or severity. Sanctions may also have unintended consequences for targeted countries, such as negative impacts on human rights or public health. In some studies, larger economic impacts were associated with more unintended consequences, suggesting an important policy trade-off. Some aspects of U.S. sanctions policy, such as targeted sanctions, were generally not analyzed separately in the studies

39 So z.B. Francesco Giumelli a.a.O. (Fn 37), S.18 ff.

40 So bewerten Thomas Biersteker und die Co-Autoren des Targeted Sanctions Consortium die Erfolgsrate von UN Sanktionen mit lediglich 10 Prozent für das Erzielen von Verhaltensänderungen, aber fast dreimal so hoch (28 Prozent) für die Einschränkung der Handlungsfähigkeit sanktionierter Akteure, a.a.O. (Fn 34)

41 Z.B. Brian O'Toole, a.a.O. (Fn 32)

42 United States Government Accountability Office, Report to Congressional Requesters, Economic sanctions - Agencies Assess Impacts on Targets, and Studies Suggest Several Factors Contribute to Sanctions' Effectiveness, Oktober 2019, <https://www.gao.gov/assets/710/701891.pdf> S. 19













we reviewed, which could reduce the studies' applicability to contemporary policymaking.“









Eine Erläuterung der Methodologie sowie eine Liste der insgesamt 17 ausgewerteten Studien zur Wirksamkeit von Sanktionsregimen und weiterer wissenschaftlicher Analysen ist dem GAO-Bericht in seinen Anhängen beigefügt⁴³.

































































































43 United States Government Accountability Office a.a.O. (Fn 41), Appendix I: Objectives, Scope, and Methodology und Appendix II: Publicly Available Studies Reviewed

5. Anlage: EU Sanktionstabelle(EU sanctions map, <https://www.sanctionsmap.eu>)

Legende der restriktiven Maßnahmen

| | |
|---|---|
|  | Rüstungsexporte |
|  | Beschaffung von Rüstungsgütern |
|  | Einfrieren von Vermögenswerten |
|  | Export von Dual-Use Gütern |
|  | Finanzmaßnahmen |
|  | Investitionen |
|  | Inspektionen |
|  | Einreiseverbote |
|  | Transportbeschränkungen für Flüge, Flughäfen, Flugzeuge |
|  | Häfen und Schiffe |
|  | Beschränkung von Gütern |
|  | Rohöl, petrochemische Produkte |
|  | Luftfahrt und Kerosin |
|  | Gold, Edelmetalle und Diamanten |

| | |
|---|---|
|  | Luxusgüter |
|  | Andere Gütergruppen (z.B. Agrarprodukte, Maschinenbauteile, elektronische Ausrüstung) |
|  | Beschränkungen von Dienstleistungen |
|  | Training und Ausbildung |
|  | Besondere Überwachungsmaßnahmen (z.B. Finanzsektor, diplomatisches Personal) |
|  | Beschränkungen für Technologien, die für interne Repressalien und Überwachung genutzt werden können |
|  | Beschränkungen zur Befriedigung von Rechtsansprüchen |
|  | Sonstige Maßnahmen |

| <input type="checkbox"/> | Country or Category | Specification (Type) | Adopted by | Restrictive measures | List | Legal acts | Gui... |
|--------------------------|--|--|------------|--|---|---|---|
| <input type="checkbox"/> | Afghanistan | Restrictive measures imposed with respect to the Taliban | UN |    |  |  |  |
| <input type="checkbox"/> | Belarus | Restrictive measures against Belarus | EU |     |  |  |  |
| <input type="checkbox"/> | Bosnia & Herzegovina | Restrictive measures in support of Bosnia and Herzegovina | EU |   | |  |  |
| <input type="checkbox"/> | Burundi | Restrictive measures in view of the situation in Burundi | EU |    |  |  |  |
| <input type="checkbox"/> | Central African Republic | Restrictive measures against the Central African Republic | UN |     |  |  |  |
| <input type="checkbox"/> | Chemical weapons | Restrictive measures against the proliferation and use of chemical weapons | EU |   |  |  |  |
| <input type="checkbox"/> | China | Specific restrictive measures in relation to the events at the Tiananmen Square protests of 1989 | EU |  |  | |  |
| <input type="checkbox"/> | Cyber-attacks | Restrictive measures against cyber-attacks threatening the Union or its Member States | EU |   | |  |  |
| <input type="checkbox"/> | Democratic Republic of the Congo | Restrictive measures against the Democratic Republic of the Congo | UN and EU |     |  |  |  |
| <input type="checkbox"/> | Egypt | Misappropriation of state funds of Egypt (MSF) | EU |  |  |  |  |
| <input type="checkbox"/> | Guinea | Restrictive measures against the Republic of Guinea | EU |   |  |  |  |
| <input type="checkbox"/> | Guinea-Bissau | Restrictive measures against those threatening the peace, security or stability of the Republic of Guinea-Bissau | UN and EU |   |  |  |  |
| <input type="checkbox"/> | Haiti | Prohibiting the satisfying of certain claims by the Haitian authorities | EU |  | |  |  |
| <input type="checkbox"/> | Iran | Restrictive measures in relation to serious human rights violations in Iran (HR) | EU |     |  |  |  |
| <input type="checkbox"/> | Iran | Restrictive measures in relation to the non-proliferation of weapons of mass destruction (WMD) | UN and EU |            |  |  |  |
| <input type="checkbox"/> | Iraq | Restrictive measures on Iraq | UN |       |  |  |  |

| | | | | | | | |
|--------------------------|---------------------------------|---|-----------|--|--|--|--|
| <input type="checkbox"/> | Lebanon | Restrictive measures in relation to the UN Security Council Resolution 1701 (2006) on Lebanon | UN | | | | |
| <input type="checkbox"/> | Lebanon | Restrictive measures in relation to the 14 February 2005 terrorist bombing in Beirut, Lebanon | UN | | | | |
| <input type="checkbox"/> | Libya | Restrictive measures in view of the situation in Libya | UN and EU | | | | |
| <input type="checkbox"/> | Libya | Prohibiting the satisfying of certain claims in relation to transactions that have been prohibited by the UN Security Council Resolution 883 (1993) and related resolutions | EU | | | | |
| <input type="checkbox"/> | Mali | Restrictive measures in view of the situation in Mali | UN | | | | |
| <input type="checkbox"/> | Moldova | Restrictive measures in relation to the campaign against Latinscript schools in the Transnistrian region | EU | | | | |
| <input type="checkbox"/> | Montenegro | Prohibiting the satisfying of certain claims in relation to transactions that have been prohibited by the UN Security Council Resolution 757(1992) and related resolutions | EU | | | | |
| <input type="checkbox"/> | Myanmar (Burma) | Restrictive measures against Myanmar/Burma | EU | | | | |
| <input type="checkbox"/> | Nicaragua | Restrictive measures in view of the situation in the Republic of Nicaragua | EU | | | | |
| <input type="checkbox"/> | North Korea | Restrictive measures in relation to the non-proliferation of the weapons of mass destruction (WMD) | UN and EU | | | | |

| | | | | | | | |
|--------------------------|-----------------------------|--|-----------|--|--|--|--|
| <input type="checkbox"/> | Russia | Restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine (sectoral restrictive measures) | EU | | | | |
| <input type="checkbox"/> | Serbia | Prohibiting the satisfying of certain claims in relation to transactions that have been prohibited by the UN Security Council Resolution 757(1992) and related resolutions | EU | | | | |
| <input type="checkbox"/> | Somalia | Restrictive measures against Somalia | UN | | | | |
| <input type="checkbox"/> | South Sudan | Restrictive measures in view of the situation in South Sudan | UN and EU | | | | |
| <input type="checkbox"/> | Sudan | Restrictive measures in view of the situation in Sudan | UN and EU | | | | |
| <input type="checkbox"/> | Syria | Restrictive measures in relation to the 14 February 2005 terrorist bombing in Beirut, Lebanon | UN | | | | |
| <input type="checkbox"/> | Syria | Restrictive measures against Syria | EU | | | | |
| <input type="checkbox"/> | Terrorism | Restrictive measures with respect to ISIL (Da'esh) and Al-Qaida (ISIL/Daesh & Al-Qaida) | UN and EU | | | | |
| <input type="checkbox"/> | Terrorism | Specific measures to combat terrorism | EU | | | | |
| <input type="checkbox"/> | Tunisia | Misappropriation of state funds of Tunisia (MSF) | EU | | | | |
| <input type="checkbox"/> | Turkey | Restrictive measures in view of Turkey's unauthorised drilling activities in the Eastern Mediterranean | EU | | | | |
| <input type="checkbox"/> | Ukraine | Restrictive measures in response to the illegal annexation of Crimea and Sevastopol (Crimea) | EU | | | | |
| <input type="checkbox"/> | Ukraine | Restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine (Territorial integrity) | EU | | | | |
| <input type="checkbox"/> | Ukraine | Misappropriation of state funds of Ukraine (MSF) | EU | | | | |

| | | | | | | | | |
|--------------------------|-------------------------------|---|----|--|--|--|--|--|
| <input type="checkbox"/> | United States | Measures protecting against the effects of the extra-territorial application of certain legislation adopted by the US | EU | | | | | |
| <input type="checkbox"/> | Venezuela | Restrictive measures in view of the situation in Venezuela | EU | | | | | |
| <input type="checkbox"/> | Yemen | Restrictive measures in view of the situation in Yemen | UN | | | | | |
| <input type="checkbox"/> | Zimbabwe | Restrictive measures in respect of Zimbabwe | EU | | | | | |