Elisabeth Rosenberg/Jordan Tama: Strengthening the Economic Arsenal. Bolstering the Detering and Signaling Effects of Sanctions. Washington, D.C.: Center for a new American Security (CNAS), Dezember 2019

Besprochen von **Prof. Dr. Dr. hc. Ulrich Blum**, Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung, Martin Luther Universität Halle-Wittenberg und Gründungsdirektor des Center for Economics of Materials, E-Mail: ulrich.blum@wiwi.uni-halle.de

<https://doi.org/10.1515/sirius-2020-3015>

Verfügen die USA über eine glaubhafte Sanktionsstrategie und besitzen sie ein glaubhaftes Sanktionsarsenal? Beide Autoren sind an dieser Stelle äußerst skeptisch. Ihre Analyse hat das Ziel aufzuzeigen, wie das ökonomische Sanktionsarsenal glaubhaft innerhalb einer Gesamtstrategie zu verorten sein muss, so dass es analog dem militärischen Usus als glaubhafte Drohung zu nutzen ist. Zentrale Festlegungen betreffen folglich: Soll ein Einstieg in das Sanktionsregime erfolgen? Wenn ja, unter welchen Bedingungen und wie kann ein Ausstieg aus dem Regime erfolgen?

Glaubhaftigkeit verweist für die Verfasser auf die Logik eines an klaren Kriterien orientierten Sanktionseinstiegs, eine Darlegung der Bedingungen des Ausstiegs und damit verbunden die Kommunikation einer transparenten Eskalations- und damit auch Deeskalationsspirale. Nur so könne im sanktionsauslösenden Land genauso wie im Zielland den betroffenen Unternehmen, falls diese in den Fokus geraten, die Möglichkeit einer rationalen Bewertung ihrer Handlungsspielräume gegeben werden. Eskalation bedeute weiterhin, dass ganz im Sinne der hybriden Kriegsführung eine Vielzahl von Möglichkeiten genutzt werden kann, die über das ökonomische Instrumentarium weit hinaus reichen und letztlich auch militärische Zwangsmaßnahmen einbeziehen. Wichtig seien hierbei auch kognitive, politische sowie rechtliche Mittel.

Aus der Informationsökonomik ist bekannt, dass das billigere Risiko besser signalisiert. Das bedeutet insbesondere, klare Absichten und die Bedingungen für das Lösen aus dem Sanktionsregime zu kommunizieren ebenso wie den Verweis auf die die Drohkulisse unterstützenden Fähigkeiten, also das oben erwähnte gesamte hybride Bündel. Eine wichtige Rolle spielen die Bedingungen einer Sanktionsauflösung auch deshalb, weil nur dadurch die eigentliche Sanktion glaubhaft und wirksam wird. Wenn sich das Zielland bei einer Kooperation nicht auf ein Lösen der Sanktionen verlassen kann, wird bereits das Androhen, um ungewünschte Handlungen zu unterbinden oder bereits verzogene Handlungen zu revidieren, unwirksam. Am besten existiert eine 1:1 Beziehung zwischen Sanktionseinführung und Bedingungen der Sanktionsauflösung.

In den USA ist das *National Security Council (NSC)* für die Sanktionssysteme institutionell verantwortlich; im Übrigen kann der Kongress als eine seiner wenigen direkten exekutiven Machtmöglichkeiten Sanktionen aussprechen, was er in der Vergangenheit vermehrt getan hat. Dabei ist es wichtig, dass das Sanktionsziel sehr klar fokussiert wird und nicht im Ungefähren bleibt. Es gilt ganz konkret Länder, Unternehmensgruppen oder Personen anzusprechen, um die erwünschte Kooperation zu erzwingen. Das Einbeziehen von Allianzpartnern ist wichtig, damit Sanktionsregimes nicht unterlaufen werden. Das eigene Unternehmen und Partnerländer müssen die Grenzen ihres Handelns im Rahmen des Sanktionsregimes erkennen können und nicht willentlich – viel öfter aber unwillentlich und aufgrund von Informationsmangel – in das Visier des eigenen Rechtssystems geraten. Zugleich verhindert eine solche Vorgehensweise Streuverluste und unbeabsichtigte Nebeneffekte.

Die Autoren bewerten vor diesen Kriterien das US-Sanktionssystem als bisher unscharf und wenig effizient, insbesondere auch deshalb, weil keine klaren Regeln

für das Aufheben von Sanktionen existierten. Es wird leider nicht diskutiert, inwieweit die Fähigkeit zu Sanktionen, insbesondere deren ultimative militärische Unterfütterung, die in einer Tabelle zur Sanktionseskalation aufscheint, für Großmächte überhaupt Anwendung finden kann. Insofern wirkt das Sanktionseskalationssystem an dieser Stelle stumpf und scheint eher für Länder geeignet, die über geringere Reaktionspotenziale verfügen. Hier wäre es zweckmäßig gewesen, das Konzept der glaubhaften Drohung aus der Spieltheorie zu vertiefen: einer Drohung, bei welcher der Gegner über keine angemessene Antwort verfügt. Überhaupt nicht diskutiert wird die Frage, welche Konsequenzen Sanktionen haben können – insbesondere für die Menschenrechte (Unterbinden medizinischer Versorgung, wie beispielsweise im Iran), infolge unerwünschter Gegenmaßnahmen (z. B. internationaler Terrorismus, auch durch den Iran) oder unbeabsichtigte Dritt- und Viertrundeneffekte (beispielsweise durch Folgen für die Rohstoffversorgung und für die Preise sowie Störungen von globalen Lieferketten), die ebenfalls die Glaubhaftigkeit der Sanktionsdrohung in Zweifel ziehen. Gerade, weil tatsächlich die Verfasser argumentieren, dass eine weit stärkere wissenschaftliche Begleitung, insbesondere Effizienzkontrolle und Evaluierung, erforderlich sei, wird das Fehlen einer erforderlichen Breite des Sanktionsfelds offenbar. Denn historisch lässt sich zeigen, dass die Erfolge von Sanktionen tendenziell unbestimmt sind.

<https://www.cnas.org/publications/reports/strengthening-the-economic-arsenal>