

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Sanktionen

Maria J. Debre
ALTERNATIVE
ZUM KRIEG?

Birgit Menzel
SOZIALE KONTROLLE,
NORMEN UND SANKTIONEN

Janis Kluge
BILANZ DER SANKTIONEN
GEGEN RUSSLAND

Jörg Kinzig
STRAFRECHTLICHE
SANKTIONEN
IN DEUTSCHLAND

Niloofar Adnani
WIE SANKTIONEN WIRKEN.
EINE IRANISCHE
PERSPEKTIVE

Markus Wolf
SANKTIONEN IN
DER GRUNDSICHERUNG

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**



Sanktionen

APuZ 08–09/2025

MARIA J. DEBRE

ALTERNATIVE ZUM KRIEG?

In der internationalen Politik werden Wirtschafts- und diplomatische Sanktionen gegen Staaten, Organisationen oder Einzelpersonen verhängt, um sie zu einem bestimmten Verhalten zu bewegen oder sie für Normverletzungen zu bestrafen. Wie effektiv ist das?

Seite 04–09

JANIS KLUGE

**BILANZ DER SANKTIONEN
GEGEN RUSSLAND**

Bei der Reaktion des Westens auf Russlands Angriff auf die gesamte Ukraine spielen Wirtschaftssanktionen eine zentrale Rolle. Die Maßnahmen haben Russland wirtschaftlich schwer getroffen, konnten den Krieg aber nicht beenden. Nur einige der politischen Ziele wurden bislang erreicht.

Seite 10–16

NILOOFAR ADNANI

**WIE SANKTIONEN WIRKEN.
EINE IRANISCHE PERSPEKTIVE**

Seit Jahrzehnten unterliegt Iran einem massiven internationalen Sanktionssystem. Insbesondere die US-Sanktionen führen dazu, dass das Land heute fast keinen Zugang zum Weltmarkt hat. Wie wirkt sich das aus – auf die iranische Wirtschaft, aber auch auf den Alltag der Menschen?

Seite 18–22

BIRGIT MENZEL

**SOZIALE KONTROLLE, NORMEN
UND SANKTIONEN**

Soziale Kontrolle soll gewährleisten, dass die Mitglieder einer Gruppe, Organisation oder Gesellschaft sich an die jeweils geltenden Regeln halten. Somit ist sie wesentlich für den Erhalt sozialer Gefüge, ihre Veränderung kann aber auch gesellschaftliche Entwicklungen prägen.

Seite 24–30

JÖRG KINZIG

**STRAFRECHTLICHE SANKTIONEN
IN DEUTSCHLAND**

Mit dem Strafrecht hat der Staat die Möglichkeit, Straftäter für ihr Handeln zu sanktionieren. Welche Sanktionen stehen den deutschen Gerichten zur Verfügung? Wie werden sie angewendet? Und entfalten sie tatsächlich die beabsichtigten general- und spezialpräventiven Effekte?

Seite 31–38

MARKUS WOLF

SANKTIONEN IN DER GRUNDSICHERUNG

Sanktionen für erwerbsfähige Leistungsbeziehende in der Grundsicherung, die nicht an ihrer Arbeitsmarktintegration mitwirken, stehen immer wieder im Zentrum hitziger Debatten. Wie haben sich die Sanktionsregelungen entwickelt und wie wirksam sind sie?

Seite 39–44

EDITORIAL

Der Begriff „Sanktion“ leitet sich ab vom lateinischen Wort *sancire*, das „heiligen“, „anerkennen“, „bekräftigen“, aber auch „verbieten“ bedeuten kann. Im alltäglichen Sprachgebrauch bezeichnet der Ausdruck meist eine Reaktion auf ein bestimmtes Verhalten, also im positiven Sinn beispielsweise eine Belohnung, im negativen Sinn eine Bestrafung. Insofern stehen Sanktionen immer in Zusammenhang mit Normen – seien es soziale Normen wie schulische Erwartungshorizonte und kulturelle Gepflogenheiten oder rechtliche Normen wie Gesetze. Sie strukturieren unser Zusammenleben von der zwischenmenschlichen über die gesamtgesellschaftliche bis hin zur internationalen Ebene.

In den internationalen Beziehungen sind Sanktionen ein Instrument, um Staaten ohne Rückgriff auf militärische Gewalt für Verstöße gegen das Völkerrecht zu bestrafen beziehungsweise davon abzuhalten oder sie zu einem bestimmten Verhalten zu bewegen – etwa in Form von Handelsbeschränkungen oder Einreiseverboten für Einzelpersonen. So wurde zum Beispiel Iran unter anderem aufgrund seines Atomprogramms mit internationalen Sanktionen belegt. Aktuell stehen vor allem die Sanktionen einer breiten Koalition überwiegend westlicher Staaten gegen Russland infolge seines Angriffs auf die Ukraine im Fokus. Wie zielführend sind solche Sanktionen im Einzelfall? Und welche auch humanitären Kosten sind mit ihnen verbunden?

Dort, wo negative Sanktionen einen staatlichen Eingriff in die Rechte des Einzelnen bedeuten, stellt sich die Frage nach ihrer Effektivität und Verhältnismäßigkeit umso dringlicher. Das gilt vor allem mit Blick auf strafrechtliche Sanktionen wie Freiheits- und Geldstrafen. In Deutschland werden aber auch die Sanktionsregelungen beim Bürgergeld (ehemals „Hartz IV“), die eine Minderung der Leistungen erlauben, wenn jemand nicht an seiner Arbeitsmarktintegration mitwirkt, immer wieder kritisch diskutiert.

Anne-Sophie Friedel

ALTERNATIVE ZUM KRIEG?

Sanktionen als Instrument in der internationalen Politik

Maria J. Debre

Sanktionen gehören seit über einem Jahrhundert zu den beliebtesten außenpolitischen Instrumenten. Besonders in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg versprachen Politiker wie US-Präsident Woodrow Wilson, dass Sanktionen den Krieg als Mittel der Konfliktlösung ablösen würden. Sie sollten eine „economic, peaceful, silent, deadly remedy“⁰¹ bieten – eine Alternative zu den Schrecken militärischer Gewalt. Tatsächlich haben Sanktionen ihren Platz in der internationalen Politik gefunden, insbesondere als Mittel, um Staaten für völkerrechtswidriges Verhalten zu bestrafen und sie zu Verhaltensänderungen zu bewegen.

Doch ist dieses Instrument tatsächlich so friedlich und effektiv, wie ursprünglich erhofft? Sanktionen haben sich über die Jahrzehnte weiterentwickelt, und während sie oft als diplomatische Alternative zu Kriegen gesehen werden, erinnern die Mittel, durch die sie angewendet werden, in ihrem Kern an Techniken der wirtschaftlichen Kriegsführung.⁰² Nicht zuletzt werden Sanktionen auch als *economic warfare* bezeichnet. Anhand von jüngeren Beispielen lässt sich erkennen, dass Sanktionen nicht nur enormen ökonomischen Schaden für Regierungen und Volkswirtschaften anrichten, sondern auch schwere humanitäre Folgen für die Bevölkerung des Ziellandes haben können. Wie effektiv sind Sanktionen als außenpolitisches Instrument, und zu welchem Preis werden sie eingesetzt?

WAS SIND SANKTIONEN?

Sanktionen sind wirtschaftliche oder diplomatische außenpolitische Instrumente, die gegen Staaten, Organisationen oder Einzelpersonen verhängt werden, um sie zu einem bestimmten Verhalten zu zwingen oder sie für Normverletzungen zu bestrafen. Klassische Wirtschaftssanktionen, wie das Handelsembargo der Vereinigten Staaten gegen Kuba oder die Sanktionen der Ver-

einten Nationen gegen das Apartheidsregime in Südafrika, waren vor allem im Kalten Krieg von Bedeutung.⁰³ Solche umfassenden Sanktionen sind jedoch zunehmend in den Hintergrund getreten. Stattdessen setzt man heute vermehrt auf „smarte“ Sanktionen, die gezielt gegen Einzelpersonen oder bestimmte Wirtschaftssektoren gerichtet sind.⁰⁴ Im Rahmen von *Listing*-Verfahren werden dabei Namenslisten von politischen und wirtschaftlichen Eliten erstellt, um deren Vermögen auf ausländischen Konten einzufrieren oder sie daran zu hindern, Reisen zu tätigen. Hierzu gehören auch sogenannte Luxusanktionen im Rahmen allgemeiner Einfuhrverbote: Das Regime von Baschar al-Assad in Syrien durfte beispielsweise lange keinen Kaviar, Trüffel oder teure Autos und Luxusbekleidung aus der EU kaufen; Russlands Oligarchen mussten auch auf Pferde, Musikinstrumente oder Pelze verzichten. Diese sogenannten *targeted sanctions* wurden in den 1990er Jahren im Rahmen von Initiativen wie dem Interlaken-Prozess entwickelt, um die verheerenden Auswirkungen umfassender Wirtschaftssanktionen auf die Bevölkerung zu mindern und stattdessen verantwortliche Regierungseliten direkt zu treffen.

In den vergangenen Jahren haben vor allem Finanzsanktionen aufgrund der zunehmend vernetzten globalen Finanzwelt enorm an Bedeutung gewonnen. Der internationale Zahlungsverkehr, der über SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) abgewickelt wird, kann beispielsweise genutzt werden, um Staaten von globalen Finanzströmen abzuschneiden. Diese Art der „Finanzkriegsführung“⁰⁵ oder *weaponized interdependence*⁰⁶ wird besonders von den USA genutzt, um Sanktionen sowohl innerhalb des eigenen Staatsgebiets als auch in unbeteiligten Drittstaaten durchzusetzen. Sogenannte *secondary sanctions* zielen darauf, Personen und Firmen außerhalb des amerikanischen Staatsgebiets allein durch die Marktmacht

der USA zum Abbruch aller wirtschaftlichen Beziehungen mit sanktionierten Entitäten zu zwingen. So haben beispielsweise unter der ersten Trump-Administration viele europäische Banken ihre Verbindungen zu iranischen Firmen aufgegeben – aus Angst, nicht mehr auf dem wichtigen US-Markt tätig sein zu können.

SANKTIONSPRAKTIKEN

Die USA sind bis heute unbestritten der Hauptakteur im Bereich der internationalen Sanktionspolitik. Mit ihrer wirtschaftlichen und politischen Macht sind sie in der Lage, umfangreiche Sanktionen zu verhängen, die nicht nur den Zugang zu US-Märkten einschränken, sondern auch den internationalen Handel treffen.⁰⁷ Auch die Europäische Union ist ein bedeutender Akteur, insbesondere auf dem afrikanischen Kontinent.⁰⁸ Die EU ist die einzige Regionalorganisation, die regelmäßig Sanktionen gegen Staaten außerhalb ihrer Mitgliedschaft verhängt – in der Regel im Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen oder undemokratischen Entwicklungen wie Wahlmanipulation oder Militärputschen. Diese Praxis bringt ihr des Öfteren durchaus berechtigte Kritik ein: Zu Hause wird mit Autokraten wie dem ungarischen Regierungschef Viktor Orbán weit weniger harsch umgegangen als mit entsprechenden Regimen in der südlichen Nachbarschaft.⁰⁹

01 Zit. nach Hamilton Foley (Hrsg.), *Woodrow Wilson's Case for the League of Nations*, Princeton 1923, S. 71.

02 Vgl. Nicholas Mulder, *The Economic Weapon: The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War*, New Haven 2022.

03 Vgl. David A. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton 1985.

04 Vgl. Michael Brzoska (Hrsg.), *Smart Sanctions: The Next Steps*, Baden-Baden 2001; Daniel W. Drezner, *Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice*, in: *International Studies Review* 1/2011, S. 96–108.

05 Vgl. Juan C. Zarate, *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*, New York 2013.

06 Vgl. Henry Farrell/Abraham L. Newman, *Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion*, in: *International Security* 1/2019, S. 42–79.

07 Vgl. Daniel W. Drezner, *The United States of Sanctions*, in: *Foreign Affairs* 5/2021, S. 142–154.

08 Vgl. Patrick M. Weber/Gerald Schneider, *Post-Cold War Sanctioning by the EU, the UN, and the US: Introducing the EUSANCT Dataset*, in: *Conflict Management and Peace Science* 1/2022, S. 97–114.

09 Vgl. Elin Hellquist, *Ostracism and the EU's Contradictory Approach to Sanctions at Home and Abroad*, in: *Contemporary Politics* 4/2019, S. 393–418.

Andere regionale Organisationen, insbesondere in Afrika und Lateinamerika, setzen Sanktionen oft auch in Form von Suspendierungen ihrer eigenen Mitglieder ein.¹⁰ Diese Art von Sanktionen zielt meist darauf, die betroffenen Staaten innerhalb der Gemeinschaft zu stigmatisieren und dadurch Druck auf sie auszuüben, demokratische und rechtsstaatliche Standards wiederherzustellen. Besonders wirkungsvoll sind diese Suspendierungen jedoch selten. So suspendierte die westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) zuletzt ihre Mitglieder Mali, Guinea, Burkina Faso und zuletzt auch Niger aufgrund von Militärputschen. Die Organisation amerikanischer Staaten (OAS) versuchte wiederum, Autokraten wie Nicolás Maduro in Venezuela oder Daniel Ortega in Nicaragua Einhalt zu gebieten. Vermehrt reagierten suspendierte Staaten mit einem Rückzug aus besagten Organisationen: Mali, Burkina Faso und Niger erklärten ihren sofortigen Austritt, genauso Venezuela und Nicaragua. Auch Russland kam seiner Suspendierung aus dem Europarat mit einer Austrittserklärung zuvor. Die ECOWAS gab allerdings schnell nach und hob alle Sanktionen wieder auf. Eine Verbesserung der politischen Verhältnisse in diesen Ländern gab es mit hin nicht.

Sanktionen werden meist von Demokratien oder internationalen Organisationen gegenüber autokratischen Regimen verhängt, um diese zu demokratischen Wahlen und der Einhaltung von Menschenrechten zu bewegen.¹¹ Weniger häufig, aber oft wesentlich medienwirksamer und erfolgreicher, sind Sanktionen, die auf Abrüstung zielen, wie dies in Nordkorea oder dem Irak der Fall war.¹² Autokratische Regime hingegen greifen oft auf Gegensanktionen zurück, die regelrechte Sanktions- beziehungsweise Handelskriege auslösen können.¹³ Russland re-

10 Vgl. dies./Stefano Palestini, *Regional Sanctions and the Struggle for Democracy: Introduction to the Special Issue*, in: *International Political Science Review* 4/2021, S. 437–450.

11 Vgl. Taehee Whang/Wooyeal Paik, *Economic Sanctions by Non-Democracies: A Study of Cases from China and Russia*, in: *International Studies Quarterly* 4/2023, <https://doi.org/10.1093/isq/sqad093>.

12 Vgl. Nicholas L. Miller, *The Secret Success of Nonproliferation Sanctions*, in: *International Organization* 4/2014, S. 913–944.

13 Vgl. Dursun Peksen/Jin Mun Jeong, *Coercive Diplomacy and Economic Sanctions Reciprocity: Explaining Targets' Counter-Sanctions*, in: *Defence and Peace Economics* 8/2022, S. 895–

agierte beispielsweise auf die Sanktionen westlicher Staaten nach der Krim-Annexion 2014 mit einem Embargo von Lebensmitteln und landwirtschaftlichen Gütern. Grundsätzlich sind Sanktionen damit immer hoch politisch: Einflussreiche, strategisch wichtige Staaten werden für ähnliche Vergehen wesentlich seltener zum Ziel von Sanktionen als kleine Staaten im Globalen Süden.¹⁴

EFFEKTIVITÄT VON SANKTIONEN

Die Frage nach der Effektivität von Sanktionen ist seit Langem umstritten. Während einige Fälle wie die Sanktionen zur Verhinderung nuklearer Aufrüstung gegen den Iran und Nordkorea als Erfolg gewertet werden, gibt es zahlreiche prominente Beispiele, in denen Sanktionen gescheitert sind. Kuba etwa hat es geschafft, dem Embargo der USA über Jahrzehnte hinweg standzuhalten. Auch der Irak unter Saddam Hussein oder Zimbabwe unter Robert Mugabe konnten die umfangreichen internationalen Sanktionsregime wiederholt nutzen, um ihre Macht sogar zu stärken.

Während Sanktionen zu Zeiten des Kalten Krieges deshalb als wenig geeignetes außenpolitisches Instrument galten,¹⁵ zielte eine neuere Welle der Forschung ab den 1980er Jahren darauf, präzisere Daten zu erheben, um Faktoren wie Kosten, Dauer und Art der Sanktionen zu quantifizieren.¹⁶ Viele der noch heute am meisten genutzten Datensätze entstanden zu dieser Zeit und legten damit die Grundlage für eine systematischere Er-

forschung von Erfolgsbedingungen.¹⁷ Diese Studien zeigen unterschiedliche Faktoren auf, unter denen Sanktionen wirksam sein können.¹⁸ Ein zentraler Schlüsselfaktor für den Erfolg scheint die Fähigkeit des Sanktionssenders zu sein, dem sanktionierten Staat erhebliche wirtschaftliche Kosten aufzuerlegen.¹⁹ Je höher die Kosten für das Zielland, so die scheinbar logische Schlussfolgerung, desto eher wird die Bevölkerung Druck auf ihre Regierung ausüben und diese schließlich an den Verhandlungstisch zwingen. Harte Sanktionen, schneller Erfolg? Die Praxis zeigt etwas anderes: Selbst kostenreiche Sanktionen scheitern – wenn das Zielland in der Lage ist, das Narrativ über die Sanktionen zu kontrollieren.

Ein prominentes Beispiel dafür sind die Sanktionen gegen den Irak in den 1990er Jahren. Nach dem Angriff auf Kuwait sah sich Iraks Präsident Saddam Hussein einem Wirtschaftsembargo der Vereinten Nationen gegenüber. In veränderter Form sollte das Sanktionsregime der UNO bis 2003 in Kraft bleiben – ebenso wie Saddam Hussein an der Macht. Diesem gelang es nämlich, mit manipulierten Daten die gegen sein Land verhängten Sanktionen als humanitäres Desaster darzustellen. Wissenschaftler der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen schätzten auf Grundlage der Daten des irakischen Ministeriums für Landwirtschaft die Kindersterblichkeit im Land in den 1990er Jahren auf mehr als eine halbe Million.²⁰ Das Kinderhilfswerk UNICEF errechnete später mithilfe dieser Daten sogar, eine Million Kinder seien den Sanktionen im Irak zum Opfer gefallen.²¹ Die Zahlen fanden Eingang in vielerlei Medienberichterstattung, unter anderem auch auf der Titelseite der „New York Times“.²² In ei-

911; Abel Escribà-Folch/Joseph Wright, *Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers*, in: *International Studies Quarterly* 2/2010, S. 335–359.

14 Vgl. Daniela Donno, *Who Is Punished? Regional Intergovernmental Organizations and the Enforcement of Democratic Norms*, in: *International Organization* 4/2010, S. 593–625; Inken von Borzyskowski/Felicity Vabulas, *Credible Commitments? Explaining IGO Suspensions to Sanction Political Backsliding*, in: *International Studies Quarterly* 1/2019, S. 139–152, <https://doi.org/10.1093/isq/sqy051>.

15 Vgl. Robert A. Pape, *Why Economic Sanctions Do Not Work*, in: *International Security* 2/1997, S. 90–136; Kimberly Ann Elliott, *The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty?*, in: *International Security* 1/1998, S. 50–65.

16 Vgl. Gary Clyde Hufbauer/Jeffrey Schott, *Economic Sanctions Reconsidered*, Washington, D.C. 1985; Gary Clyde Hufbauer et al., *Economic Sanctions Reconsidered*, Washington, D.C. 2009.

17 Der bis heute am häufigsten benutzte Datensatz *Threat and Imposition of Economic Sanctions (TIES)* von Gary Hufbauer, Jeffrey Schott und später Kimberly Elliott wurde in drei Wellen 1985, 1990 und 2009 veröffentlicht. Neben verhängten Sanktionen deckt die letzte Welle auch Androhungen von Sanktionen ab.

18 Siehe auch die Makroanalyse von Dursun Peksen, *When Do Imposed Economic Sanctions Work? A Critical Review of the Sanctions Effectiveness Literature*, in: *Defence and Peace Economics* 6/2019, S. 635–647.

19 Vgl. A. Cooper Drury, *Revisiting Economic Sanctions Reconsidered*, in: *Journal of Peace Research* 4/1998, S. 497–509.

20 Vgl. Sarah Zaidi/Mary Smith Fawzi, *Health of Baghdad's Children*, in: *The Lancet* 8988/1995, S. 1485.

21 Vgl. Michael Spagat, *Truth and Death in Iraq Under Sanctions*, in: *Significance* 3/2010, S. 116–120.

22 Vgl. Barbara Crossette, *Iraq Sanctions Kill Children*, *UN Reports*, in: *The New York Times*, 1. 12. 1995, S. 9.

nem berüchtigten Interview des Fernsehsenders CBS mit US-Außenministerin Madeleine Albright befand diese gar, dieser Preis sei gerechtfertigt gewesen.²³ Später bereute sie ihre Aussage zutiefst: „My reply had been a terrible mistake, hasty, clumsy and wrong.“²⁴ Erst später stellte sich heraus, dass Saddam Hussein mithilfe dieser Propaganda geschickt die internationale Presse und Politik für sich gewonnen hatte und damit zumindest den Medienkrieg dominierte.²⁵

Zudem gilt: je präziser die Forderungen der Sanktionssender und je klarer die Ziele, desto höher die Erfolgsaussichten.²⁶ Breit gefasste Sanktionen ohne klare Bedingungen laufen Gefahr, das Gegenteil zu bewirken und das betroffene Regime zu stabilisieren. Ein Paradebeispiel ist das *Rally-around-the-flag*-Phänomen, bei dem sich die Bevölkerung eines sanktionierten Staates aus nationalem Stolz hinter ihrer Regierung versammelt, anstatt sie zu schwächen.²⁷

Auch Sanktionen, die von multilateralen Koalitionen oder internationalen Organisationen verhängt werden, haben eine höhere Erfolgswahrscheinlichkeit, da sie auf einer breiten internationalen Unterstützung basieren.²⁸ Diese multilateral getragenen Sanktionen erschweren es dem sanktionierten Staat, sogenannte *black knights* zu finden – Staaten oder Akteure, die die Auswirkungen der Sanktionen durch wirtschaftliche oder politische Unterstützung abmildern können.²⁹ Ein Beispiel hierfür sind die Sanktionen der Vereinten Nationen gegen Nordkorea, die in weiten Teilen sogar von China mitgetra-

gen wurden und damit wesentlich effektiver sind als einseitige Maßnahmen einzelner Staaten. Zudem bieten internationale Organisationen durch ihre institutionelle Struktur und Expertise Mechanismen, um die Wirkung von Sanktionen zu überwachen und anzupassen. Diese regelmäßigen Überprüfungen sind entscheidend, um sicherzustellen, dass die Sanktionen nicht nur ihre ursprünglichen Ziele erreichen, sondern auch auf sich ändernde geopolitische oder wirtschaftliche Realitäten reagieren können.

Neben der tatsächlichen Verhängung von Sanktionen spielt auch die Androhung von Sanktionen und die damit verbundene Abschreckung eine wichtige Rolle.³⁰ In vielen Fällen reicht die glaubwürdige Drohung aus, um ein bestimmtes Verhalten zu ändern, ohne dass es zur tatsächlichen Umsetzung der Sanktionen kommen muss. Inwieweit die Androhung von Sanktionen heute noch greift, ist umstritten. Russland beispielsweise hatte bereits nach der Annexion der Krim 2014 begonnen, seine Abhängigkeit vom westlichen Finanzsystem deutlich zu verringern und seine Währungsreserven zu verdoppeln, um zukünftigen Sanktionen besser standhalten zu können.³¹

HUMANITÄRE KONSEQUENZEN

Sanktionen sind nie ohne Kosten – vor allem für die Zivilbevölkerung. Sanktionen treffen oft die schwächsten und ärmsten Teile der Bevölkerung am härtesten, während die Eliten meist in der Lage sind, deren Auswirkungen abzufedern.³² Auch ohne die Manipulation von Daten durch das irakische Regime und trotz Hilfsprogrammen wie dem „Oil-for-food“-Programm der Vereinten Nationen kann das dortige Sanktionsregime mit Fug und Recht als „the worst outcome in the name of global governance“³³ be-

23 Vgl. Madeleine Albright, 60 Minutes, CBS, 12.5.1996, www.youtube.com/watch?v=BToMeYHSRX0.

24 Madeleine Albright, *Madam Secretary: A Memoir*, New York 2013, S. 275.

25 Vgl. Tim Dyson/Valeria Cetorelli, Changing Views on Child Mortality and Economic Sanctions in Iraq: A History of Lies, Damned Lies and Statistics, in: *BMJ Global Health* 2/2017, e000311, <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2017-000311>.

26 Vgl. Navin A. Bapat/T. Clifton Morgan, Multilateral Versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data, in: *International Studies Quarterly* 4/2009, S. 1075–1094.

27 Vgl. Julia Grauvogel/Christian von Soest, Claims to Legitimacy Count: Why Sanctions Fail to Instigate Democratisation in Authoritarian Regimes, in: *European Journal of Political Research* 4/2014, S. 635–653.

28 Vgl. Daniel W. Drezner, Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When Is Cooperation Counterproductive?, in: *International Organization* 1/2000, S. 73–102.

29 Vgl. Bryan R. Early, Unmasking the Black Knights: Sanctions Busters and Their Effects on the Success of Economic Sanctions, in: *Foreign Policy Analysis* 4/2011, S. 381–402.

30 Vgl. Daniel W. Drezner, The Hidden Hand of Economic Coercion, in: *International Organization* 3/2003, S. 643–659.

31 Vgl. Leonid Bershidsky, Why Putin's Money Eludes Offshore Investigators, 5.10.2021, www.bloomberg.com/opinion/articles/2021-10-05/pandora-papers-revelations-on-russia-and-putin-come-up-short.

32 Vgl. Lori Buck/Nicole Gallant/Kim Richard Nossal, Sanctions as a Gendered Instrument of Statecraft: The Case of Iraq, in: *Review of International Studies* 1/1998, S. 69–84.

33 Vgl. Joy Gordon, The Enduring Lessons of the Iraq Sanctions, Middle East Research and Information Project, Middle East Report 294/2020, <https://merip.org/2020/06/the-enduring-lessons-of-the-iraq-sanctions>.

zeichnet werden. Selbst bei smarten Sanktionen bleibt die Skepsis vieler Wissenschaftler deshalb bestehen. Untersuchungen zeigen, dass gezielte Sanktionen oft zu einem Anstieg von Repressionen und Menschenrechtsverletzungen,³⁴ zu mehr Korruption³⁵ sowie zu einer allgemeinen Verringerung der Lebenserwartung im Zielland führen.³⁶ Da Regierungen sanktionierter Länder versuchen, die Bevölkerung stärker zu kontrollieren, um das Regime zu festigen, haben Sanktionen oft genau den gegenteiligen Effekt, als intendiert. Zudem wälzen Eliten die Kosten der Sanktionen auf die Bevölkerung ab. Während politische Eliten Güter einfacher substituieren und auf Vermögen im befreundeten Ausland zurückgreifen können, muss die Bevölkerung die Konsequenzen eines verknappten Angebots an Medikamenten, Lebensmitteln oder Arbeitsplätzen tragen.

Hinzu kommt, dass viele Sanktionen zwar in der Hoffnung verhängt werden, dass sie rasche Erfolge bringen, eine schnelle Wirkung jedoch meistens ausbleibt. Ein signifikanter Anteil der internationalen Sanktionen bleibt über viele Jahre hinweg bestehen, auch wenn sie keine sichtbaren Fortschritte mehr bringen.³⁷ Dies führt nicht nur zu einer Belastung der internationalen Beziehungen, sondern birgt auch das Risiko, dass sich Sanktionen als dauerhafter Zustand festsetzen, ohne dass sie effektiv gesteuert oder angepasst werden. Dies ist besonders problematisch in Fällen, in denen Sanktionen nicht nur wirtschaftliche, sondern auch schwerwiegende humanitäre Folgen haben. Zudem verstärkt es das negative Bild von Sanktionen als ineffektives und schädliches außenpolitisches Instrument. Damit wirken selbst gezielte Sanktionen auf lange Zeit ähnlich wie umfassen-

de Embargos. Die Finanzsanktionen gegen den Iran durch die US-Regierung 2018 trafen das Land deshalb nach nur wenigen Jahren der Erholung mit voller Breitseite.

Selbst wenn Sanktionen irgendwann aufgehoben werden, bleiben ihre langfristigen Folgen oft tief in den betroffenen Gesellschaften und Regionen verankert. Sanktionen fördern beispielsweise die Kriminalisierung von Gesellschaften, da sich unter Sanktionsregimen häufig ein florierender Schwarzmarkt, Schmuggelaktivitäten und kriminelle Netzwerke bilden, um Restriktionen zu umgehen.³⁸ Unter den Sanktionen gegen das damalige Jugoslawien etwa entwickelte sich eine regelrechte Schattenwirtschaft, die auf Schmuggel und illegale Handelsströme angewiesen war. Die langfristige Zersetzung von Rechtsstaatlichkeit und das Erstarken informeller Wirtschaftsstrukturen und organisierter Kriminalität wirkten noch Jahre später nach.

Nicht zuletzt besteht das Risiko, dass die wirtschaftlichen und politischen Schäden, die Sanktionen anrichten, zur dauerhaften Marginalisierung ganzer Gesellschaftsteile führen. Selbst nach der Aufhebung von Sanktionen bleibt es für sanktionierte Länder schwierig, in die Weltwirtschaft reintegriert zu werden, da Investoren und Handelspartner oft zurückhaltend bleiben. Die Wiederherstellung der wirtschaftlichen Stabilität und das Aufholen verpasster Entwicklungsmöglichkeiten stellen enorme Herausforderungen dar, die sich oft über Jahrzehnte hinziehen und den Aufbau nachhaltiger Strukturen behindern können.

SANKTIONEN ALS NORMATIVES INSTRUMENT?

Trotz all dieser Herausforderungen bleiben Sanktionen ein wichtiges Instrument internationaler Diplomatie. Sie signalisieren, dass es rote Linien gibt, die in der internationalen Ordnung nicht überschritten werden dürfen, und setzen damit klare Grenzen.³⁹ Sie bieten auch eine symbolische Funktion: Indem Staaten Sanktionen verhängen, zeigen sie ihren eigenen Bevölkerungen

34 Vgl. Dursun Peksen/A. Cooper Drury, *Coercive or Corrosive: The Negative Impact of Economic Sanctions on Democracy*, in: *International Interactions* 3/2010, S. 240–264; Emilie M. Hafner-Burton, *Forced to Be Good: Why Trade Agreements Boost Human Rights*, Ithaca–London 2009.

35 Vgl. Emre Hatipoglu/Dursun Peksen, *Economic Sanctions and Banking Crises in Target Economies*, in: *Defence and Peace Economics* 2/2018, S. 171–189.

36 Vgl. Jerg Gutmann/Matthias Neuenkirch/Florian Neumeier, *Sanctioned to Death? The Impact of Economic Sanctions on Life Expectancy and Its Gender Gap*, in: *The Journal of Development Studies* 1/2021, S. 139–162.

37 Vgl. Hana Attia/Julia Grauvogel, *International Sanctions Termination, 1990–2018: Introducing the IST Dataset*, in: *Journal of Peace Research* 4/2023, S. 709–719.

38 Vgl. Peter Andreas, *Criminalizing Consequences of Sanctions: Embargo Busting and Its Legacy*, in: *International Studies Quarterly* 2/2005, S. 335–360.

39 Vgl. Kim Richard Nossal, *International Sanctions as International Punishment*, in: *International Organization* 2/1989, S. 301–322.

gen und der Welt, dass sie aktiv gegen Rechtsverstöße vorgehen.⁴⁰

In der aktuellen geopolitischen Lage, die zunehmend von Polarisierung und der Konkurrenz zwischen liberalen Demokratien und autokratischen Regimen geprägt ist, gewinnen Sanktionen als symbolisches Instrument weiter an Bedeutung. Autokratien wie Russland oder China stellen die westlich geprägte liberale internationale Ordnung zunehmend infrage und nutzen ihre wachsende wirtschaftliche und geopolitische Macht, um alternative normative Ordnungen zu etablieren, in denen Menschenrechte und Demokratie nur Randplätze einnehmen. Die Sanktionen gegen Russland im Zuge des Angriffskrieges gegen die Ukraine waren somit nicht nur ein Mittel, um den Aggressor wirtschaftlich zu schwächen, sondern auch, um eine Botschaft der internationalen Ächtung zu senden.

40 Vgl. Taehee Whang, *Playing to the Home Crowd? Symbolic Use of Economic Sanctions in the United States*, in: *International Studies Quarterly* 3/2011, S. 787–801.

Sanktionen als Mittel der Bestrafung und Stigmatisierung sind jedoch durchaus problematisch, werden sie doch weder uniform auf alle Normverstöße angewandt noch stets selbst beachtet. Länder des Globalen Südens sehen Sanktionen deshalb kritisch und betrachten sie als Instrument westlicher Dominanz. Gleichzeitig instrumentalisieren autokratische Regime Sanktionen, um innenpolitische Legitimität zu gewinnen, während sie die Kosten auf die Bevölkerung abwälzen. Dennoch bleibt die normative Wirkung von Sanktionen in der internationalen Politik relevant. Sie zeigen, dass es trotz aller geopolitischen Spannungen Grenzen für das Verhalten von Staaten gibt, die nicht überschritten werden dürfen. Sanktionen sollten jedoch nicht als Allheilmittel betrachtet werden. In vielen Fällen sind sie weit weniger erfolgreich als erhofft, die humanitären Kosten jedoch unverhältnismäßig hoch.

MARIA J. DEBRE

ist Professorin für Internationale Beziehungen an der Zeppelin Universität in Friedrichshafen.



euro|topics

30 Länder – 300 Medien – 1 Presseschau

Die euro|topics-Presseschau: Der tägliche Blick in europäische Kommentare aus Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur – in drei Sprachen.

www.eurotopics.net

ZIEL VERFEHLT?

Bilanz der Sanktionen gegen Russland

Janis Kluge

Das globale Echo auf den russischen Einmarsch in die Ukraine war eindeutig: Als in der Generalversammlung der Vereinten Nationen über die Verurteilung des Angriffs abgestimmt wurde, gab es kaum Gegenstimmen. Sanktionen gegen den Aggressor verhängten allerdings weniger als ein Viertel der in der Generalversammlung vertretenen Staaten. Angeführt wird die Sanktionskoalition von den USA und den 27 EU-Staaten. Auch andere westliche Staaten wie Großbritannien, Kanada und Australien schlossen sich an. Mit Ausnahme der Türkei gehören alle Nato-Länder zur Koalition. Bemerkenswert ist die Beteiligung der eigentlich neutralen Schweiz, aber auch einiger asiatischer Partnerländer wie Japan, Südkorea, Taiwan und Singapur, auch wenn die Maßnahmen sehr unterschiedlich sind. Natürlich verhängte auch die Ukraine selbst Sanktionen gegen Russland.

Die insgesamt rund 40 an den Sanktionen beteiligten Staaten sind zwar international eine Minderheit nach Anzahl und Bevölkerung, haben aber in der Weltwirtschaft ein großes Gewicht: Gemeinsam stehen sie für rund 60 Prozent der globalen Wirtschaftskraft. Sie haben einen Sanktionsapparat geschaffen, der ausgesprochen ausdifferenziert und komplex ist: Mittlerweile wurden über 34 000 Maßnahmen verhängt.⁰¹ Von Land zu Land gibt es teilweise gravierende rechtliche und praktische Unterschiede bei der Umsetzung der Sanktionen. Die Frage, was erlaubt ist und was nicht, bringt deshalb auch spezialisierte Sanktionsanwälte an ihre Grenzen.

RÜCKBLICK

Die ersten bedeutsamen Wirtschaftssanktionen gegen Russland wurden 2014 verhängt, nachdem das Land die ukrainische Krim annektiert und in der Ostukraine einen verdeckten Krieg gegen die ukrainische Armee geführt hatte. Zwar hatten die USA bereits 2012 im Zuge des sogenann-

ten Magnitsky-Acts einzelne Beamte in Russland wegen Menschenrechtsverletzungen mit Sanktionen belegt. Auch bestand bis 2012 mit dem Jackson-Vanik-Amendment noch eine zu Zeiten des Kalten Krieges verhängte Sanktion, die zeitgleich mit der Einführung des Magnitsky-Acts aufgehoben wurde. Letzterer betraf aber nur eine geringe Zahl von Einzelpersonen und hatte keine wirtschaftlichen Auswirkungen.

Die 2014 verhängten Sanktionen richteten sich gegen eine größere Zahl russischer Offizieller, Politiker und Unternehmer, die russische Energieindustrie, russische Banken sowie Russlands Versorgung mit Waffen oder Technik, die für Waffen verwendet werden könnte – sogenannte Dual-Use-Güter mit ziviler und militärischer Verwendung. Auch wenn sie noch vergleichsweise schonend ausfielen, können diese Sanktionen als Vorläufer der 2022 eingeführten Maßnahmen gesehen werden. Teilweise sind letztere auch rechtliche Erweiterungen von seit 2014 bestehenden Verordnungen.⁰² Ausgerechnet unter US-Präsident Donald Trump wurden die US-Maßnahmen 2018 noch einmal deutlich verschärft und teilweise mit der Androhung von Sekundärsanktionen bewehrt. Diese Sanktionsrunden ermöglichten es Russland, wertvolle Erfahrungen im Umgang mit westlichen Einschränkungen zu sammeln und die eigene Wirtschaft ein Stück weit auf härtere Sanktionen vorzubereiten.

Die ersten Russland-Sanktionen 2022 wurden bereits kurz vor der Vollinvasion der Ukraine verhängt: Am 21. Februar 2022 hatte Russland die beiden selbsternannten Donbass-Republiken Donezk und Lugansk als unabhängige Staaten anerkannt. Zwei Tage später, also am Vortag der Vollinvasion, reagierte die EU mit einem ersten Sanktionspaket, das bereits 555 natürliche Personen und 52 juristische Personen betraf, darunter die meisten Duma-Abgeordneten und die russische Großbank VEB. Bei dieser Sanktionsrunde – und auch bei den folgenden – fielen die Entscheidungen in enger Ab-

stimmung zwischen Washington und Brüssel. Gerade zu Beginn waren der Handlungsdruck und die Schlagzahl neuer Sanktionspakete aber so hoch, dass eine gründliche Absprache unter allen sanktionierenden Staaten kaum möglich war.

NACH DER VOLLINVASION

Die Sanktionen gegen Russland ab dem 24. Februar 2022 wurden schrittweise ausgeweitet, wobei die wichtigsten Maßnahmen in den ersten Wochen verhängt wurden. Die EU arbeitet derzeit am 16. Sanktionspaket. Im Zeitverlauf nahm die Schlagkraft der neuen Sanktionsrunden allerdings immer weiter ab. Das politische Momentum und der Handlungsdruck im Westen sind im Laufe der Kriegsjahre zurückgegangen, während die Kosten der Sanktionen für den Westen durch die hohen Inflationsraten stärker in den Fokus gerückt sind. Angesichts der vielen bereits verhängten Sanktionen ist es zudem immer schwieriger geworden, geeignete neue Maßnahmen zu identifizieren. Die Aktivität der sanktionierenden Staaten ist deshalb inzwischen vor allem darauf gerichtet, die Durchsetzung der bereits bestehenden Sanktionen zu verbessern und ihre Umgehung zu bekämpfen. Die verhängten Maßnahmen lassen sich grob in vier Kategorien einteilen.

Die **Finanzsanktionen** umfassen ein umfangreiches Bündel verschiedener Maßnahmen, die den russischen Banken- und Finanzsektor treffen sollen.⁰³ Gerade in der Anfangsphase des Krieges spielten sie eine große Rolle, weil sich die Wirkung solcher Maßnahmen am schnellsten entfaltet: Die Banken können als Nervensystem der russischen Wirtschaft verstanden werden. Sie werden nicht nur für den Außenhandel benötigt, sondern auch, um den innerrussischen Wirtschaftskreislauf am Leben zu erhalten. Geht das Vertrauen in die Stabilität der Banken verloren, kann es über Nacht zu einer Finanzkrise kommen.

Während die Finanzsanktionen von 2014 primär die Kreditaufnahme russischer Banken im Ausland erschweren sollten, hatten die 2022 ergriffenen Maßnahmen ein anderes Kaliber: Kurz nach

Beginn der Vollinvasion wurden die russischen Großbanken vollständig von US-Dollar, Euro und Pfund abgeschnitten, ihr Vermögen in Europa und den USA eingefroren und Transaktionen mit ihnen untersagt. Hinzu kam, dass insgesamt zehn russische Großbanken vom Bankennetzwerk SWIFT ausgeschlossen wurden, was die Abwicklung von Überweisungen in der Praxis sehr erschwert. Auch die Nutzung des alternativen russischen Systems SPFS wurde in der EU untersagt.

Allerdings ließ der Westen auch bewusst große Lücken in den Finanzsanktionen: Um den Energiehandel nicht zu beeinträchtigen, blieb etwa die Gazprombank lange verschont. Auch russische Niederlassungen westlicher Banken, wie die Raiffeisenbank oder Unicredit, konnten von russischen Bürgern und Unternehmen weiterhin genutzt werden, auch wenn der politische Druck auf sie wuchs, sich aus Russland zurückzuziehen.

Ein besonders harter und auch von Experten kaum erwarteter Schritt war die Sanktionierung der russischen Zentralbank. Dadurch, dass Geschäfte mit ihr durch die USA, die EU, Großbritannien und Japan untersagt wurden, verlor die russische Zentralbank den Zugriff auf Währungsreserven im Wert von 300 Milliarden US-Dollar. Damit war nicht nur der Großteil ihrer Gesamtreserven eingefroren, sondern fast der gesamte liquide Teil: Zwar verfügt Russland über umfangreiche Goldvorräte und eine kleinere Menge chinesischer Renminbi, allerdings lassen sich diese im Krisenfall weniger leicht veräußern. Dadurch ist Russland sehr anfällig für einen Rückgang der Ölpreise geworden.

Im Rahmen von **Sanktionen gegen russische Importe** wurde bereits 2014 die Ausfuhr von Waffen nach Russland untersagt. Auch bestimmte Güter, die für die Waffenherstellung verwendet werden können, können seit 2014 nicht mehr nach Russland ausgeführt werden. Mit Beginn der Vollinvasion wurden die Listen der sanktionierten Güter deutlich ausgeweitet. Außer den Dual-Use-Gütern wurde auch der Export von Technik und Materialien nach Russland verboten, die die russische Energieindustrie, die Luftfahrtindustrie oder auch die industriellen Fähigkeiten allgemein fördern könnten. An die Stelle der relativ selektiven Einschränkungen von 2014 ist ein umfassendes Technologieembargo getreten.

Für den Westen sind mit diesem Embargo eher geringe Risiken verbunden. Zwar haben einzelne Unternehmen den russischen Markt verlo-

01 Einen Überblick liefert zum Beispiel der Sanctions-Tracker von Correctiv: <https://correctiv.org/en/latest-stories/2022/03/01/sanctions-tracker-live-monitoring-of-all-sanctions-against-russia>.

02 So etwa EU-Regulierung 833/2014 oder die US Executive Orders 13660 bis 13662.

03 Für eine Übersicht der Maßnahmen in diesem Bereich siehe www.gtai.de/de/-807642.

ren, allerdings spielte er für die westlichen Volkswirtschaften eine untergeordnete Rolle. Deshalb war die Bereitschaft relativ groß, hier schnell Maßnahmen zu ergreifen. Allerdings versuchten die westlichen Staaten, einige Grenzen zu wahren: Es sollte keine humanitäre Krise in Russland entstehen. Daher blieb die Ausfuhr von Medikamenten, medizinischen Apparaten und Nahrungsmitteln erlaubt.

Zum Leidwesen der sanktionierenden Staaten entdeckten russische Unternehmen relativ schnell Wege, um das Technologieembargo zu umgehen: Benötigte westliche Güter konnten größtenteils über Drittländer wie die Türkei oder China importiert werden. So entstand schnell eine umfangreiche Umgehungsindustrie aus Zwischenhändlern und Vermittlern. Daher fokussierten sich die Sanktionsgesetzgebung und auch die westliche Diplomatie im Laufe der Zeit immer stärker darauf, bestehende Lieferwege über Drittländer zu schließen und beispielsweise Unternehmen in Drittländern zu sanktionieren, die mit der russischen Rüstungsindustrie zusammenarbeiten.

An die **Sanktionierung russischer Exporte** wagten sich die sanktionierenden Staaten nur mit großer Vorsicht heran. Russland spielt auf dem Rohstoffmarkt eine so große Rolle, dass Einschränkungen der russischen Ausfuhr schnell zu globalen Preisanstiegen führen können. Da die Inflation im Westen nach der Corona-Krise ohnehin sehr hoch war, gab es trotz des Krieges wenig Bereitschaft für harte Maßnahmen gegen Russlands Exporte. In den ersten Monaten wurde die Rohstoffausfuhr deshalb nur in ausgewählten Kategorien von jenen Staaten sanktioniert, bei denen keine größeren Abhängigkeiten bestanden beziehungsweise für die eine Umstellung auf andere Lieferanten ohne große Einbußen möglich war. Deshalb hatte Russland hier zunächst kaum Einbußen zu beklagen.

Zunächst ging es um Güter, die für Russlands Export eine untergeordnete Rolle spielen, wie etwa Holz, Zement und bestimmte Metalle. Erst im August 2022 trat ein Embargo russischer Kohle in Kraft. Sowohl russisches Pipeline-Gas als auch russisches Flüssiggas blieben hingegen von EU-Sanktionen ausgenommen, weil die Risiken für die Gasversorgung Europas als zu groß erachtet wurden. Schließlich war es die russische Seite, die die Gasversorgung der EU immer weiter drosselte und schließlich den Export über die wichtigsten Pipelines Nord Stream und Ya-

mal unter dem durchschaubaren Vorwand technischer Probleme im August 2022 einstellte. Das Kappen der Gasversorgung war gleichzeitig auch die einzige größere Sanktion, die Russland gegen Europa verhängte.

Eine besondere Rolle kommt dem russischen Erdölexport zu: Öl und Ölprodukte machen rund die Hälfte des russischen Gesamtexports aus. Öl ist auch für die Finanzierung des russischen Staatshaushalts entscheidend. Gleichzeitig reagiert der Ölpreis auf dem Weltmarkt bereits empfindlich auf kleinere Einschränkungen der Versorgung. Russland steht für rund zehn Prozent der globalen Ölproduktion. Auf einen Rückgang des Ölangebots auf dem Weltmarkt um ein Prozent kann – zumindest vorübergehend – ein Preisanstieg von zehn Prozent folgen. Das sorgt nicht nur für hohe Kosten für Importländer wie Deutschland, sondern kann auch den intendierten Effekt auf Russlands Einnahmen zunichtemachen, wenn der Rückgang der Exportmenge durch den Anstieg der Exportpreise kompensiert wird.

Deshalb war vor allem Washington darauf erpicht, die russischen Ölexporte vor absichtlichen und unabsichtlichen Einschränkungen durch Sanktionen zu schützen. Um dennoch die russischen Einnahmen aus dem Öl zu verringern, setzten die G7-Staaten stattdessen auf den sogenannten Ölpreisdeckel. Dieser war ein präzedenzloses Experiment: Öltanker sollten nur dann westliche Versicherungen und andere maritime Dienstleistungen nutzen können, wenn sie nachweisen konnten, dass das transportierte Öl nicht mehr als 60 US-Dollar kostet. So sollte es für Russland unmöglich werden, Öl für einen höheren Preis zu exportieren. Allerdings fanden sich schnell viele Möglichkeiten, den Ölpreisdeckel zu umgehen. Zwar musste Russland Rabatte auf seine Ölexporte einräumen, die sich im Laufe der Jahre auf viele Milliarden US-Dollar summieren, das meiste Öl wurde aber oberhalb der Preisgrenze verkauft.

Ferner wurden **Sanktionen gegen Unternehmen und Einzelpersonen** aufgelegt, was jegliche Geschäfte mit ihnen für westliche Geschäftspartner illegal werden ließ. Zwar blieben auch hier die größten Energiekonzerne verschont, um die globalen Energiepreise nicht zu sehr ansteigen zu lassen, die russische Industrie, Handelsunternehmen und kleinere Zweige der Exportwirtschaft waren allerdings direkt betroffen.

Außerdem kamen eine große Zahl russischer Offizieller, Politiker, Unternehmer und Propa-

gandisten auf die „schwarzen Listen“ der westlichen Staaten. Im Oktober 2024 waren 1774 Personen allein von der EU im Kontext des Ukraine-Krieges sanktioniert, darunter auch viele der reichsten und mächtigsten Russen, deren Wohlstand oft das Ergebnis von engen Kontakten in den Kreml war.⁰⁴

Auch wenn die meisten sanktionierten Russinnen und Russen in ihrer Heimat ein gutes Leben haben, waren die Sanktionen für sie außerordentlich schmerzhaft, wie in vielen Interviews mit Betroffenen deutlich wird.⁰⁵ Der internationale Lebensstil und die Luxusimmobilien in Europa und den USA waren der russischen Elite lieb und teuer, ganz abgesehen von den persönlichen wirtschaftlichen Einbußen. Allerdings hat dies in der russischen Elite nicht zu Widerstand gegen den Krieg geführt, da es die Sanktionierten eher abhängiger von Putins Regime werden ließ. Einen nennenswerten wirtschaftlichen Effekt auf Russland hatte das Sanktionieren von Einzelpersonen ebenfalls nicht.

WIRKUNG

Bei der Auswertung der westlichen Sanktionen gegen Russland ist es ratsam, zwischen dem wirtschaftlichen Effekt der Maßnahmen und ihrer politischen Wirksamkeit zu unterscheiden. Damit die Wirtschaftssanktionen ihre politischen Ziele erreichen können, müssen sie natürlich eine ökonomische Wirkung haben. Umgekehrt ist allerdings der wirtschaftliche Effekt alleine noch nicht ausreichend, um von einem politischen Erfolg der Sanktionen sprechen zu können.

Wirtschaftlicher Effekt

In den ersten Tagen des Krieges schienen die westlichen Sanktionen eine große Wucht zu entfalten. Das russische Finanzsystem geriet ins Wanken: Viele russische Bankkunden versuchten, ihre Konten zu räumen. Es kam zu Schlangen an Geldautomaten. Die Nachfrage nach Sachwerten wie Geld oder teurer Unterhaltungselektronik stieg schlagartig an, und es kam

zu schweren Turbulenzen auf den russischen Finanzmärkten. Allerdings legte sich die Panik in Teilen der russischen Wirtschaft bereits nach wenigen Wochen. Eine Kettenreaktion, wie sie in Finanzkrisen vorkommt, blieb aus, und als den russischen Bürgern und Unternehmen klar wurde, dass die Auswirkungen der Sanktionen weniger dramatisch sein würden, als zunächst befürchtet, brachten sie ihr Bargeld zurück in die Banken.

Die Beruhigung der Lage war zu einem großen Teil das Verdienst der russischen Zentralbank, die schnell reagierte und die Krise eindämmen konnte. Die russische Börse wurde kurzerhand auf unbestimmte Zeit geschlossen und öffnete erst wieder, als sich die Lage beruhigt hatte. Das Finanzsystem wurde mit Liquidität und Bargeld versorgt, um das Vertrauen in die Banken wiederherzustellen. Der Leitzins wurde über Nacht von 9,5 Prozent auf 20 Prozent erhöht, um Kapitalflucht und *bank runs* zu bremsen. Außerdem wurde der Umtausch und das Geldabheben in US-Dollar und Euro streng limitiert, während die großen Exportunternehmen gezwungen wurden, ihre Erlöse in Fremdwährung kurzfristig in Rubel umzutauschen, sodass genug Angebot bereitgestellt werden konnte.

Auch wenn eine Finanzkrise vermieden werden konnte, gerieten viele russische Unternehmen im ersten Halbjahr 2022 gleichwohl in Schwierigkeiten, da der russische Handel für einige Wochen paralytisch war. Russland konnte wichtige Güter nicht mehr erhalten, und das Organisieren von Ersatz war kompliziert und zeitaufwendig. Selbst der Import aus China brach vorübergehend um die Hälfte ein.

Gleichzeitig zogen sich viele westliche Unternehmen aus Russland zurück. Fast die gesamte russische Automobilindustrie stand im Frühjahr 2022 still. Das russische Bruttoinlandsprodukt brach daher um rund sechs Prozent ein. Allerdings ist dieser Einbruch nur in monatlichen BIP-Schätzungen zu sehen, da er von kurzer Dauer war. Bereits Ende 2022 war die Hälfte des Rückgangs wieder aufgeholt. 2023 wurde gar das Niveau vor den Sanktionen übertroffen.

Dafür war auch der einsetzende Boom in der russischen Kriegsindustrie entscheidend. Russland konnte die Produktion von Waffen trotz der Sanktionen deutlich steigern. Zwar ist die Ausweitung je nach Waffensystem unterschiedlich, glaubwürdige russische Statistiken legen aber insgesamt

⁰⁴ Vgl. EU Sanctions Tracker, November 2024, <https://data.europa.eu/apps/eusanctionstracker/search/WyJyZWdpbWUvVUtSIIO=>.

⁰⁵ Vgl. z. B. Stephanie Baker, *Broke Oligarch Says Sanctioned Billionaires Have No Sway Over Putin*, 17.3.2022, www.bloomberg.com/news/features/2022-03-17/broke-russian-oligarch-fridman-says-sanctioned-billionaires-can-t-sway-putin.

eine Verdopplung nahe.⁰⁶ Russland profitierte davon, dass die meisten Lieferketten der Industrie aus Sicherheitsgründen rein inländisch waren.

Gleichzeitig deuten einige Waffensysteme, die in der Ukraine gefunden wurden, auf Versorgungsprobleme bei spezialisierten Komponenten wie etwa der Sensorik hin.⁰⁷ Auch der Chef von Russlands größtem Rüstungskonzern Rostec erklärte, die Sanktionen seien ein wichtiges Hindernis in der Produktion, aber er verwies auch auf große Fortschritte bei der Herstellung von Waffen. Wie groß die Wirkung der Sanktionen auf die Rüstungsproduktion tatsächlich ist und wie gut Russland ohne Sanktionen gerüstet wäre, ist mangels unabhängiger Informationen allerdings kaum festzustellen.

Große Teile des russischen Außenhandels konnten sich relativ schnell von den Sanktionen erholen. An die Stelle der Importe aus westlichen Staaten traten vor allem die Einfuhren aus China, die heute – je nach Schätzung – bis zu 50 Prozent der russischen Importe ausmachen. Aber auch aus anderen Staaten wie der Türkei oder Indien wird mehr nach Russland importiert. Dabei sind es häufig westliche Güter, die auf Umwegen nach Russland kommen, wie etwa deutsche Maschinen über die Türkei oder amerikanische Halbleiter über China. An der Abhängigkeit von sanktionierten westlichen Technologien hat sich in Russland wenig geändert, allerdings ist die Versorgung über Umwege in den meisten Fällen weiterhin möglich.

Auch der Export wurde relativ erfolgreich in andere Staaten umgeleitet. Fast das gesamte russische Öl wird mittlerweile nach China, Indien und in die Türkei exportiert. Allerdings war die Umleitung auch mit Einbußen verbunden: Durch Rabatte und zusätzliche Transportkosten entgehen Russland rund 25 Milliarden US-Dollar an Einnahmen jedes Jahr. Noch einmal 20 bis 30 Milliarden US-Dollar jährlich verliert Russland durch den weitreichenden Gas-Lieferstopp

06 Vgl. Julian Cooper, *Military Production in Russia Before and After the Start of the War With Ukraine*, in: *The RUSI Journal* 4/2024, S. 10–29; Alex Orlov, *Inside Russia's 2024 Military-Industrial Complex*, 4. 9. 2024, <https://euro-sd.com/2024/09/articles/40149/inside-russias-2024-military-industrial-complex>; Heli Simola, *Military Dominance Increases Imbalances in the Russian Economy*, 7. 5. 2024, www.bofbulletin.fi/en/blogs/2024/military-dominance-increases-imbalances-in-the-russian-economy.

07 Siehe auch Max Bergmann et al., *Out of Stock? Assessing the Impact of Sanctions on Russia's Defense Industry*, Center for Strategic and International Studies, April 2023, www.csis.org/analysis/out-stock-assessing-impact-sanctions-russias-defense-industry.

in Europa. Aufgrund fehlender Pipelines von Westsibirien nach China konnte das für Europa bestimmte Gas nicht an andere Staaten umgeleitet werden. Das sind schwere Einbußen, aber angesichts des Gesamtexports von 466 Milliarden US-Dollar 2023 kann Russland sie verkraften, solange die Energiepreise nicht einbrechen.

Durch die Sanktionen ist Russlands Wirtschaft deutlich anfälliger für äußere Schocks wie einen Einbruch des Ölpreises geworden. Sollten die Exporteinnahmen zurückgehen, würde die russische Zentralbank ihre eingefrorenen Währungsreserven schmerzlich missen: Sie könnte einem Absturz des Rubels in diesem Szenario kaum etwas entgegensetzen.

Längerfristig wird Russland darunter leiden, dass die Sanktionen das Land für ausländische Investoren geradezu toxisch gemacht haben. Dadurch, dass die russische Regierung aktuell westliche Unternehmen im großen Stil enteignet, ist das Land für ausländische Investoren für sehr lange Zeit als Standort verbrannt. Auch chinesische Investoren sind an langfristigen wirtschaftlichen Engagements in Russland derzeit nicht interessiert: Die Verflechtungen mit dem Westen sind immer noch deutlich wichtiger.⁰⁸

Bleiben die Sanktionen erhalten, wird Russlands wirtschaftliche Entwicklung daher immer weiter hinter dem zurückfallen, was das Land ohne den Krieg und die Sanktionen hätte erreichen können. Zukünftige Generationen von Russinnen und Russen zahlen also einen hohen Preis für Putins Politik. Allerdings hat sich der kurzfristige Effekt der eingeführten Sanktionen als unzureichend erwiesen, um Russlands Kriegsmaschine in den ersten Jahren spürbar auszubremsen. Dafür waren die russischen Finanzen zu Beginn der Vollinvasion zu solide, die Rohstoffabhängigkeit des Westens zu groß und die globalen wirtschaftlichen Bedingungen für Russland zu gut.

Natürlich sind auch für die westlichen Staaten gewisse Kosten mit den Sanktionen verbunden. Allerdings sind diese gezielt so gestaltet, dass sie russische Abhängigkeiten von westlichen Märkten oder Technologien ausnutzen. Deshalb ist der Gesamteffekt asymmetrisch: Der Schaden auf der russischen Seite dürfte in den meisten Fällen grö-

08 Vgl. Janis Kluge, *Russisch-chinesische Wirtschaftsbeziehungen. Russlands Weg in die Abhängigkeit*, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 16/2023, www.swp-berlin.org/10.18449/2023S16.

ßer sein. Hinzu kommt, dass Einbußen auf westlicher Seite auf viele Schultern verteilt werden, während die Wirkung in Russland in einem relativ kleinen Wirtschaftsraum geballt eintritt. Aufgrund der ungleichen Wirtschaftskraft Russlands und der sanktionierenden Staaten dürften die Sanktionen für die westlichen Volkswirtschaften kaum ins Gewicht fallen. Spürbar war vor allem Russlands Lieferstopp beim Erdgas, der Gas- und Strompreise in Europa ansteigen ließ. Dieser ist aber keine unmittelbare Folge westlicher Sanktionen, sondern kann auch als russische Reaktion auf westliche Waffenlieferungen an die Ukraine gesehen werden.

Natürlich mussten diejenigen Unternehmen, die größere Investitionen in Russland getätigt hatten, zum Teil empfindliche Abschreibungen vornehmen. Auf russischer wie auf westlicher Seite gibt es zudem viele Menschen, die unmittelbar im bilateralen Geschäft tätig waren und daher persönlich stark von den Sanktionen betroffen sind. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene fällt der Wegfall des Russlandgeschäfts aber kaum ins Gewicht, da andere Wirtschaftspartner für Deutschland und die EU eine weitaus größere Bedeutung haben.

Politische Wirksamkeit

Es lassen sich eine Reihe verschiedener Ziele ausmachen, die der Westen mit seinen Sanktionen gegenüber Russland verfolgt. Nicht bei allen lässt sich die Frage der Wirksamkeit ohne Weiteres beantworten. Da die Sanktionen in der Regel nur eines von vielen parallel eingesetzten außenpolitischen Instrumenten sind und in einem komplexen Kontext von anderen innen- und außenpolitischen Entwicklungen stattfinden, lässt sich nur selten zeigen, dass eine bestimmte Entscheidung oder gar das Unterlassen einer Entscheidung durch Sanktionen begründet ist. So mögen die Sanktionen von 2014 eine Rolle dabei gespielt haben, dass Putin sich in der Folge auf die Minsker Vereinbarungen einließ – gesichert ist dies aber nicht. Die Schwierigkeit, den politischen Erfolg von Sanktionen empirisch zu bemessen, bedeutet allerdings umgekehrt nicht, dass Sanktionen per se unwirksam sind.

Im Vorfeld von Russlands Ukraine-Invasion hoffte der Westen vor allem auf die abschreckende Wirkung der Sanktionen. Zwar rechnete wohl kaum jemand damit, dass die Drohung mit Sanktionen alleine ausreichen würde, um Putin von einem offenen Einmarsch in die Ukraine abzubringen. Bei der Abwägung über die Invasi-

on sollte der wirtschaftliche Schaden aber durchaus eine Rolle in Putins Kalkül gespielt haben. Spätestens am 24. Februar 2022 wurde allerdings deutlich, dass die Gesamtheit der Kontra-Argumente, darunter die Sanktionen, nicht ausgereicht haben, um den Kreml von seinen Invasionsplänen abzubringen.

Im Erfolgsfall führt die Drohung mit Sanktionen dazu, dass die drohenden Staaten ihren Willen bekommen, ohne dafür tatsächlich sanktionieren zu müssen. Widersetzt sich ein Staat wie im Falle Russlands allerdings der Drohung, müssen der Ankündigung von Sanktionen auch Taten folgen, da sonst der eigene Glaubwürdigkeitsverlust droht. Es wäre ein fatales Signal gegenüber Drittstaaten wie China gewesen, hätte der Westen 2022 keine massiven Sanktionen ausgesprochen, obwohl Russland sich über alle Warnungen hinweggesetzt hatte. Es blieb dem Westen also im Februar 2022 gar nichts anderes übrig, als Sanktionen einzuführen, die für Russland schmerzhaft sein würden, unabhängig davon, welche weiteren politischen Ziele mit den Sanktionen erreicht werden konnten.

Angesichts des großen Schocks durch Russlands Invasion mussten die Regierungen auch gegenüber der eigenen Bevölkerung Einigkeit, Entschlossenheit und Handlungsfähigkeit demonstrieren. Da militärische Hilfe für die Ukraine erst nach und nach zu einer Option wurde, spielten die Sanktionen dabei vor allem anfangs eine entscheidende Rolle. Die Sanktionen sollten außerdem sicherstellen, dass die Bürgerinnen und Bürger des Westens nicht unfreiwillig Putins Krieg subventionieren, wie es etwa EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen im März 2022 formulierte. Sowohl der Bevölkerung als auch den Unternehmen wird durch die Sanktionen also ein Stück weit aus einem moralischen Verantwortungsdilemma geholfen, da die meisten Geschäfte mit Russland schlicht nicht mehr möglich sind. Abgesehen von einigen Ausnahmen muss etwa niemand in der EU befürchten, an der Tankstelle unwissentlich russisches Öl zu kaufen.

Mit dem Scheitern der Abschreckung wandelten sich nach und nach die Ziele der Sanktionen. Viele Entscheidungsträger formulierten in der Folge die Hoffnung, die Sanktionen würden Russland die finanziellen Möglichkeiten nehmen, um den Krieg gegen die Ukraine zu gewinnen. Es ging immer weniger darum, das Kalkül von Putin zu verändern und ihn zu einem Rückzug zu be-

wegen, und immer stärker darum, die russische Kriegsmaschine zu bremsen, indem man ihr die finanzielle und technologische Grundlage entzieht. Diese Hoffnung erfüllte sich in den ersten zwei Kriegsjahren allerdings nur in geringem Maße, auch wenn Russland ohne die Sanktionen sicherlich schneller und wirksamer hätte aufrüsten können. Einen größeren Unterschied dürften die Sanktionen für Russlands langfristiges militärisches Potenzial machen. Auch das könnte für die EU in Zukunft wichtig werden, hilft aber gegenwärtig der Ukraine kaum.

ENDE IN SICHT?

Es lassen sich mit den Sanktionen gegen Russland weitere politische Ziele verknüpfen, die sich teilweise auch in den Äußerungen von westlichen Politikern wiederfinden. Der damalige EU-Außenbeauftragte Josep Borrell etwa verwies 2022 darauf, die Sanktionen würden den politischen Handlungsspielraum gegenüber Russland in Zukunft vergrößern, da die EU sich aus ihrer Energieabhängigkeit befreit habe.⁰⁹ Außerdem könnten Sanktionen beziehungsweise ihre mögliche Aufhebung eine Verhandlungsmasse sein, die in Zukunft gegenüber Russland eingesetzt werden könnte.

Allerdings ist es außerordentlich schwierig, die Aufhebung von Sanktionen gezielt in Verhandlungen einzusetzen. Zum einen bräuchte es ein gewisses Maß an Einigkeit in der Koalition der sanktionierenden Staaten, um eine solche Aufhebung zu koordinieren. Diese Einigkeit ist vor dem Hintergrund der Ukraine-Invasion für sehr lange Zeit kaum realistisch. Zwar würde auch schon die unilaterale Aufhebung der US-Maßnahmen einen großen Unterschied machen. In der EU würde es gar ausreichen, wenn ein einziges Land gegen die halbjährliche Verlängerung der Sanktionen ein Veto einlegt. Ein unkontrollierter Zerfall der Sanktionskoalition kann deshalb nicht ausgeschlossen werden.

Für die meisten westlichen Politiker ist die Aufhebung von Sanktionen allerdings innenpolitisch nicht besonders attraktiv: Sie würden sich bei bestimmten Wählergruppen der Kritik aussetzen, dem russischen Regime zu helfen und die eigenen Alliierten zu verprellen. Dem gegenüber

stünden keine spürbaren wirtschaftlichen Vorteile. Auch für US-Präsident Donald Trump wäre die Aufhebung innenpolitisch wohl kaum opportun: Er würde damit viel Kritik auch aus den Reihen der verbliebenen transatlantischen Republikaner auf sich ziehen, während es seine Wähler kaum interessierte und den USA wirtschaftlich keine nennenswerten Vorteile brächte.

Auch für Russland wäre die Aufhebung von Sanktionen vor allem symbolisch relevant. Insbesondere ein unkontrollierter Zerfall der Sanktionskoalition wäre in Moskaus Interesse, da es den Westen international sehr schwach aussehen lassen würde. Wirtschaftlich könnte Moskau von einer Aufhebung aber nur in manchen Bereichen profitieren. Zum einen stellt sich die Wirtschaft in Russland genauso wie im Westen auf die neuen Bedingungen ein, je länger sie andauern: Es entstehen neue Lieferwege und Geschäftsbeziehungen. Zum anderen würden westliche Unternehmen Handel und Investitionen in Russland nicht schlagartig wieder aufnehmen, auch wenn es wieder legal wäre, da das Vertrauen in den Standort erst wieder aufgebaut werden müsste. Als Verhandlungspfad eignen sich daher nur einige Sanktionsmaßnahmen: Unmittelbar profitieren würde Moskau vor allem von der Freigabe der Währungsreserven und von der Aufhebung des Technologieembargos.

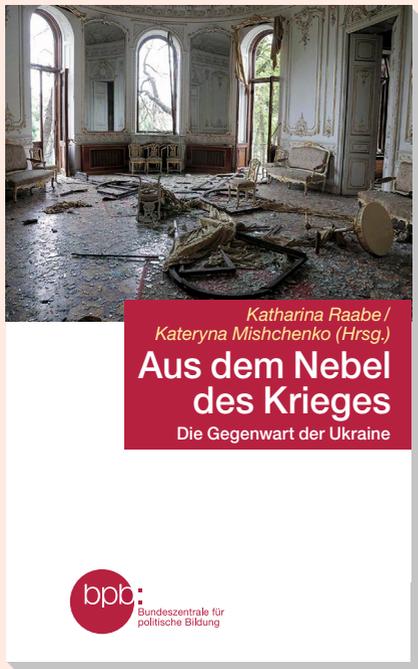
Schließlich ist ein solches Szenario der Sanktionsaufhebung nur nach einem fundamentalen politischen Wandel in Russland realistisch. Auch wenn ein zukünftiger russischer Präsident eine weniger aggressive Außenpolitik verfolgen würde, ist eine Aufhebung der Sanktionen nur dann vorstellbar, wenn Russland annektierte Gebiete zurückgeben und umfangreiche Reparationen leisten würde. Sonst bliebe der fundamentale Konflikt mit Moskau bestehen, und eine wirtschaftliche Stärkung Russlands würde von den meisten europäischen Staaten als Bedrohung gesehen werden. Auch wenn sich die Wirksamkeit der Sanktionen im Laufe der Zeit verändern könnte, ist daher das wahrscheinlichste Szenario, dass die Sanktionen für viele weitere Jahre, womöglich gar für die kommenden Jahrzehnte, bestehen bleiben.

JANIS KLUGE

ist promovierter Wirtschaftswissenschaftler und stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.

⁰⁹ Vgl. Josep Borrell, *Beyond Sanctions – What Future for Russia?*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid, Working Paper 6/2022.

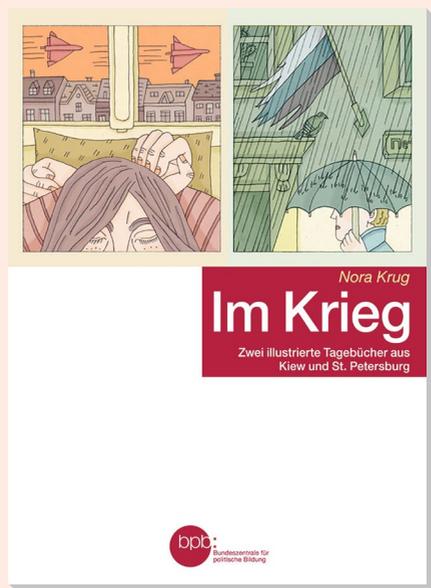
Zum Weiterlesen.



2024
Bestell-Nr. 11086



2024
Bestell-Nr. 11116



2024
Bestell-Nr. 11120



WIE SANKTIONEN WIRKEN

Eine iranische Perspektive

Niloofar Adnani

Die Verhängung internationaler Sanktionen gegen Iran reicht bis in die 1950er Jahre zurück, als die britische und die US-amerikanische Regierung die Verstaatlichung der iranischen Ölvorkommen ablehnten und entsprechende Maßnahmen auf den Weg brachten. Die Jahre unter Schah Mohammad Reza Pahlavi ab 1967 brachten eine Atempause für die iranische Wirtschaft, doch im Gefolge der Iranischen Revolution 1979 wurden die Sanktionsprogramme immer weiter ausgedehnt, vor allem seitens der Vereinigten Staaten.

Seit Mitte der 2000er Jahre unterliegt das Land umfassenden multilateralen Handels- und Finanzbeschränkungen. Die USA und andere Mitglieder des UN-Sicherheitsrates blickten mit Sorge auf die Politik Irans und insbesondere auf das iranische Nuklearprogramm. Zwischen 2006 und 2010 initiierten sie die Verabschiedung von sechs UN-Resolutionen, die zumindest auf dem Papier zur Folge hatten, dass die iranischen Einnahmen aus dem Ölgeschäft komplett entfielen. Zwar sollten die Resolutionen rechtlich bindend sein, jedoch wurden Staaten, die sich – wie manche asiatische Handelspartner Irans – nicht an sie hielten, keine spezifischen Strafen auferlegt. So war Iran weiterhin in der Lage, durch den Verkauf von Öl auf dem Weltmarkt Einnahmen zu generieren, obwohl die Kosten solcher Handelsbeziehungen erheblich gestiegen waren.

Im Folgenden konzentriere ich mich auf den Zeitraum ab den 2010er Jahren und die direkten Auswirkungen der sogenannten sekundären Sanktionen der Vereinigten Staaten auf die iranische Ölindustrie und die Zentralbank. Mit dem Abschluss des internationalen Atomabkommens mit Iran im Sommer 2015 wurde ein Teil der US-Sanktionen aufgehoben, doch 2018 verhängte der damalige US-Präsident Donald Trump sie im Rahmen seiner Strategie des „maximalen Drucks“ gegen Iran erneut. Wegen ihrer extraterritorialen Konsequenzen wirken diese Sanktionen an-

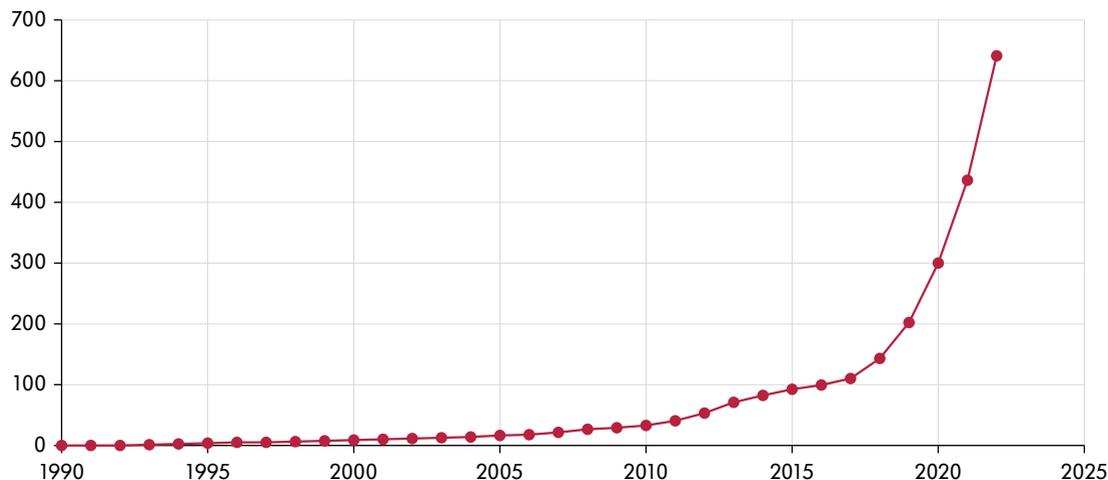
ders: Jeder potenzielle Handelspartner Irans – ob mit oder ohne Sitz in den USA – muss sich an die US-Sanktionen halten, um nicht selbst mit Sanktionen belegt zu werden und den Zugang zum US-Markt und seinen Finanzinstitutionen zu verlieren.

VON ÖKONOMISCHEN KENNZAHLEN ZUM ALLTAG DER MENSCHEN

Methodisch betrachtet ist es schwierig, wenn auch nicht unmöglich, die Auswirkungen der massiven und vielfältigen Sanktionen auf Iran über einen langen Zeitraum zu analysieren. Sanktionierende Staaten sehen Sanktionen als ökonomisches Instrument, um auf verschiedene Sektoren im Zielland einzuwirken und möglicherweise politische Folgen zu zeitigen. Die Regierung eines Ziellandes wird Sanktionen also als ein Werkzeug für politischen Wandel wahrnehmen, das zu einer existenziellen Gefahr werden kann. Denn insgesamt bleibt kein Aspekt des Lebens der Menschen und ihrer zwischenmenschlichen Beziehungen von sich konstant verringernden Ressourcen und zunehmenden externen Bedrohungen verschont: weder ihr materielles Wohlergehen, das abhängig ist vom Zugang zu Nahrungsmitteln, Wohnraum, Bildung, Gesundheitsversorgung und Transportmitteln, noch immaterielle Rechte wie soziale und politische Formen von Freiheit. Eine Iranerin meinte dazu, die Sanktionen wirkten sich „wie das Wetter“ auf ihr Leben aus.⁰¹ Der schwierige Part ist daher, die aussagekräftigsten Variablen für eine adäquate Analyse zu definieren.

Die Auswirkungen der Sanktionen sind zunächst an den bestehenden ökonomischen Indikatoren abzulesen – und zugleich nicht auf diese beschränkt. Es kann gezeigt werden, dass die Sanktionen zu einem Rückgang des iranischen BIP um 12 Prozent im Jahr 2012 beigetragen haben, im Zeitraum von 2012 bis 2014 waren es

Abbildung: Jährlicher Verbraucherpreisindex Iran seit 1990 (2016 = 100)



Quelle: Zentralbank der Islamischen Republik Iran

17 Prozent.⁰² Diese Ergebnisse werden durch eine weitere Untersuchung bestätigt, laut der das BIP 2015 sanktionsbedingt um 19 Prozent schrumpfte.⁰³ Gestützt auf die Entwicklung der privaten Haushaltseinkommen kommt letztere Studie zu dem Schluss, dass die Sanktionen, ähnlich wie die Auswirkungen der aktuellen Krisen, die besonders vulnerablen Teile der Gesellschaft unverhältnismäßig stark treffen: „Menschen auf dem Land, junge und gering gebildete Personen, Beschäftigte im privaten Sektor, religiöse Minderheiten und Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen waren im Untersuchungszeitraum am stärksten von Armut betroffen, während Beschäftigte im öffentlichen Dienst und Menschen mit hohem Bildungsniveau am wenigsten betroffen waren.“⁰⁴

Die Ursachen für die Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation der Haushalte sind vielfältig. Zum einen hat die Entscheidung der iranischen Regierung, aufgrund fehlender Devi-

senreserven die Geldmenge zu erhöhen, um die Einnahmeverluste und das Haushaltsdefizit zu kompensieren, zu einer Währungsabwertung und einer rasant steigenden Inflation von über 40 Prozent geführt (*Abbildung*).⁰⁵ Die Handels- und Finanzbeschränkungen sind jedoch auch strukturelle Hindernisse für die Versorgung mit Lebensmitteln und Medikamenten: Aufgrund unterbrochener Lieferketten, mangelnder Verfügbarkeit und massiv gestiegener Preise hat sich die humanitäre Lage zunehmend verschärft.⁰⁶

Die Inflation und die Abwertung der Währung infolge der Sanktionen treffen den Alltag der Menschen unterschiedlich stark, in Abhängigkeit von ihrem ursprünglichen sozialen Status. Menschen reagieren in der Regel auf wirtschaftlichen Druck, indem sie ihre Ausgaben reduzieren und sich dabei von den oberen Ebenen der Bedürfnispyramide zu den unteren arbeiten. Das bedeutet, dass Angehörige der Mittelschicht zunächst weniger Geld für die Umsetzung ihrer Pläne zur persönlichen oder familiären Entwicklung sowie für Freizeit und Unterhaltung ausgeben, während ihr Armutrisiko steigt. Die ärmeren Gesellschaftsschichten und besonders gefährdete Fami-

01 Zit. nach Narges Bajoghli et al., *How Sanctions Work*, Stanford 2024, S. 8f.

02 Vgl. Orkideh Gharehgozli, *An Estimation of the Economic Cost of Recent Sanctions on Iran Using the Synthetic Control Method*, in: *Economics Letters* 157/2017, S. 141–144.

03 Vgl. Morteza Ghomi, *Who Is Afraid of Sanctions? The Macroeconomic and Distributional Effects of the Sanctions Against Iran*, in: *Economics & Politics* 3/2022, S. 395–428.

04 Mohammad Reza Farzanegan/Esfandiyar Batmanghelidj, *Understanding Economic Sanctions on Iran: A Survey*, in: *The Economists' Voice* 2/2023, S. 197–226.

05 Vgl. Dario Laudati/M. Hashem Pesaran, *Identifying the Effects of Sanctions on the Iranian Economy Using Newspaper Coverage*, in: *Journal of Applied Econometrics* 3/2023, S. 271–294.

06 Vgl. Esfandiyar Batmanghelidj, *The Inflation Weapon: How American Sanctions Harm Iranian Households*, Goshen 2022.

lien hingegen setzen gleich bei den grundlegenden Ausgaben an und verringern etwa den zum Luxus gewordenen Konsum roten Fleisches. Die durchschnittliche dreiköpfige iranische Familie aß 2021 ersatzlos 35 Prozent weniger Fleisch als noch 2011, mit der Konsequenz einer geringeren Protein- und Kalorienaufnahme. Insgesamt nahm die Hälfte der iranischen Bevölkerung 2022 weniger Kalorien am Tag auf, als empfohlen wird.⁰⁷

Ethnoreligiöse Minderheiten wie etwa einige Baluch-Familien an der pakistanischen Grenze geben an, dass sie in Reaktion auf die steigenden Nahrungsmittelpreise ihre Ausgaben für Bildung und Gesundheitsversorgung kürzen mussten. Obwohl ärmere Familien es gewohnt sind, Abstriche machen zu müssen, haben die Inflation und insbesondere die steigenden Nahrungsmittelpreise für sie schwere Folgen: „Wo wir bisher Brot und Käse zum Frühstück hatten, lassen wir jetzt den Käse weg.“ Kinder sind von Mangelernährung und Gewichtsverlust betroffen, und der Hunger wirkt sich auf Entscheidungen der Familien aus, die andere Lebensbereiche betreffen: „Unsere Kinder können ohne einen warmen Mantel oder Schuhe zurechtkommen, sie können leben, ohne eine Schule zu besuchen oder Bücher zu haben, aber sie werden nicht überleben, wenn sie nichts zu essen haben.“⁰⁸

STAATLICH GELENKTE DISKURSVERSCHIEBUNG

Ähnlich wie der Iran-Irak-Krieg von 1980 bis 1988 oder regionale Spannungen und Konflikte den iranischen Staat der Post-Revolutionära prägten und zur Bildung einer Sicherheitsdoktrin beitrugen, die den Schwerpunkt auf die eigenen Fähigkeiten legte, haben die internationalen Sanktionen die Wirtschaftsdoktrin des Landes verändert. Der erzwungene Ausschluss vom Weltmarkt sowie der Verlust von Einnahmen aus dem Öllexport haben Iran zu einer neuen Agenda bewegt, die sich auf die inländische Produktion, ein BIP ohne den Ölsektor und die Schaffung von Arbeitsplätzen konzentriert. Ziel ist es,

in Zeiten wirtschaftlicher Turbulenzen trotz aller Einschränkungen Widerstand zu leisten und zu überleben. In diesem Zusammenhang entstand das Konzept der „Widerstandswirtschaft“.

Im Rahmen eines Top-Down-Prozesses betonte der Oberste Führer Ali Chamenei, wie wichtig es sei, angesichts des Drucks von außen einen Diskurs zu schaffen. Dieser sei wie „die Luft, die jeder atmet, unabhängig davon, ob man es weiß oder nicht oder ob man es will oder nicht“. Auch einige Akademiker und Politiker teilen diese Haltung und versuchen, Sanktionen mit jenen historischen Kräften in Verbindung zu bringen, die zur Marginalisierung der postkolonialen Nationen, des Globalen Südens und der schiitischen Bevölkerungsgruppen geführt haben.⁰⁹ Wirtschaftspläne und -maßnahmen sollten diesem Widerstandsnarrativ folgen, um ein Gegengewicht zu den Sanktionen und den damit verbundenen Entbehrungen herzustellen.

Am 7. September 2010 bekräftigte Chamenei bei einem Treffen mit führenden iranischen Unternehmern: „Heute sind wir mit einer globalen Macht konfrontiert, einem Feind, der mit wirtschaftlichem Druck und Sanktionen die Herrschaft des Satans über unser Land erzwingen will.“ Er deutete an, dass der Westen das iranische Atomprogramm und die Menschenrechtslage nur als Vorwand nutze, um den Iran zu unterdrücken. Wer glaube, „dass unsere Probleme gelöst werden, wenn wir unser Atomprogramm mit ihnen absprechen, liegt völlig falsch“. Die Sanktionen würden nur dazu dienen, die iranische Bevölkerung zu schwächen und sie glauben zu lassen, sie stehe aufgrund ihrer Regierung unter Druck. Das Hauptziel der Sanktionen liege darin, „einen Keil zwischen Volk und Staat zu treiben“. Doch die sanktionierenden Staaten hätten sich verkalculiert, denn „Iran wird ihre Bemühungen vereiteln und die Sanktionen umgehen oder brechen“. Allerdings sei, um in der Not zu bestehen, „eine echte Widerstandswirtschaft“ erforderlich.¹⁰

An der Agenda eines jeden Jahres, die Chamenei jeweils während seiner traditionellen Rede am ersten Tag des iranischen Kalenders verkündet, lässt sich ein eindeutiger Wandel von einem eher ideellen Fokus zu einem säkularen wirtschaftli-

⁰⁷ Vgl. Soghut-e Masraf-e Salane-Ye Gusht-e Ghermez Dar Iran Be Kamtar Az 400 Hezar Ton, September 2024, www.radiofarda.com/a/33120926.html.

⁰⁸ Zit. nach Niloofar Adhani, Irreparable Loss: Sanctions and the Disruptions of Children's Education in Baluchistan, Iran, Bourse and Bazaar Foundation, December 2021, <https://shorturl.at/0hWfr>.

⁰⁹ Vgl. Zeinab Sharifi Asadi/Monire Naseh Sotoh, Tahlike gofemani eghtesade moghavemati dar sireye imam sajad, 2016, <https://shorturl.at/447Ra>.

¹⁰ Siehe <https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=25365>.

chen Ansatz beobachten: Während die Jahre vor 2010 mit Bezeichnungen wie „Jahr des Imam Khomeini“, „Jahr des Imam Ali“ oder „Imam Hosseins Ehre und Stolz“ versehen wurden, erhielten die Jahre nach 2010 Titel wie „Wirtschaftlicher Dschihad“, „Nationale Produktion: Unterstützung iranischer Arbeit und iranischen Kapitals“, „Widerstandswirtschaft: Plan und Aktion“, „Widerstandswirtschaft: Produktion und Beschäftigung“, „Inflationskontrolle, Produktionswachstum“, „Produktionssteigerung“ und „Produktionssteigerung mit Beteiligung des Volkes“.

2013 veröffentlichte das Büro des Obersten Führers einen Zwanzigjahresplan, der den Fahrplan der Widerstandswirtschaft darlegte. Darin wird betont, dass die Widerstandswirtschaft eine dschihadistische Herangehensweise erfordere, um eine heimische, innovative, wissensbasierte, erdölunabhängige und auf Gerechtigkeit im Sinne von Umverteilung basierende Wirtschaft aufzubauen.

Die tatsächlichen Auswirkungen einer solchen gezielten Diskursverschiebung sind nicht so leicht zu bemessen. Dennoch ist davon auszugehen, dass die neuen Bezeichnungen allein noch keine politischen Veränderungen bringen. Vielmehr handelt es sich um einen konzeptionellen Rahmen, der den politischen Entscheidungsträgern als Leitfaden dienen soll. Die Auswirkungen dieser neuen Leitprinzipien werden in den kommenden Jahren zu beobachten sein. Im Hinblick auf eine heimische wissensbasierte Wirtschaft ist die Regierung bereits dazu übergegangen, forschungsbasierte Startups und Unternehmen zu fördern. Zwischen 2021 und 2024 ist der Zufluss staatlicher Mittel an wissensbasierte Unternehmen um etwa 1200 Prozent gestiegen, die Zahl der aktiven Unternehmen hat sich fast verdoppelt, und ihre Exporteinnahmen verzeichnen einen Zuwachs von 900 Prozent.¹¹ Wichtigster Handelspartner Irans ist China, die US-Sanktionen werden aber auch durch Exporte über die Landgrenzen in die Nachbarstaaten Irak, Vereinigte Arabische Emirate, Türkei, Afghanistan, Pakistan und Indien umgangen.¹² Ferner verfolgt die Regierung

zur Unterstützung der heimischen Produktion und zur Schaffung von Arbeitsplätzen in der Industrie eine aggressive Politik der Importsubstitution durch Einfuhrverbote und -zölle für das verarbeitende Gewerbe, etwa die Automobil- und Haushaltsgeräteproduktion.¹³

Darüber hinaus bemüht sich die Regierung, die Abhängigkeit von der Ölförderung zu reduzieren und ihre Einnahmequellen zu diversifizieren.¹⁴ So ist etwa der Anteil der Steuereinnahmen am Haushalt seit 2010 kontinuierlich gestiegen. Im iranischen Kalenderjahr 1394 (März 2015 bis März 2016) stieg er um 30 Prozent, im Jahr 1400 (März 2021 bis März 2022) um 112 Prozent, und im kommenden Jahr wird er voraussichtlich um weitere 39 Prozent wachsen. Mit anderen Worten: Im Gegensatz zu anderen umverteilenden Rentierstaaten, die nicht auf eine Besteuerung angewiesen sind, nutzt die iranische Regierung die Erhebung von Steuern, um entgangene andere Einnahmen auszugleichen.¹⁵ Eigentlich sollte eine Besteuerung auch der Umverteilung dienen, allerdings ist diese auf Gerechtigkeit zielende Komponente der „Widerstandswirtschaft“ noch nicht umgesetzt worden: Tatsächlich hat die Ungleichheit zwischen den Regionen und sozioökonomischen Gruppen sogar zugenommen. Anders ausgedrückt: Die Sanktionen stören die staatlichen Umverteilungsmechanismen und lassen dem

¹³ Vgl. Tavarome ta'refeye varedate khodro?, 14. 11. 2024, <https://shorturl.at/RVK71>.

¹⁴ Durch die Sanktionen sind zwar die offiziellen Kanäle für den Ölexport stillgelegt, auf lange Sicht können sie jedoch nicht alle Möglichkeiten ölabhängiger Volkswirtschaften wie Iran oder auch Russland unterbinden, Öl zu exportieren und dadurch Einnahmen zu generieren. So schickt Iran etwa Tanker einer sogenannten Schattenflotte zu kleineren chinesischen Raffinerien und erhält dafür Renminbi über chinesische Finanzinstitute, die wie die Bank of Kunlun ohnehin bereits mit Sanktionen belegt sind. Diese Gelder werden wiederum hauptsächlich dafür genutzt, um chinesische Produkte zu importieren, etwa Maschinen. Mit diesem Handelsmodell sind zusätzliche Kosten und Ineffizienzen verbunden, es erfüllt jedoch für Teheran bisher seinen Zweck, die US-Sanktionen zu umgehen. Vgl. etwa Kimberly Donovan/Maia Nikoladze, *The Axis of Evasion: Behind China's Oil Trade with Iran and Russia*, 28. 3. 2024, www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-axis-of-evasion-behind-chinas-oil-trade-with-iran-and-russia; Serene Cheong et al., *The Clandestine Oil Shipping Hub Funneling Iranian Crude to China*, 12. 12. 2024, www.bloomberg.com/graphics/2024-iran-south-china-sea-oil-trade.

¹⁵ Vgl. Afzayeshe maliyat setani dolat dar chand sal akhir, 11. 11. 2024, <https://shorturl.at/7IRaw>.

¹¹ Vgl. Roshde 9 barabari dar saderat danesh bonyan va 4 barabari dar tedade sherkat-haye saderati, 21. 7. 2024, <https://shorturl.at/4qBk>.

¹² Vgl. Mohem-Tarin Maghsad-e Saderat-e Iran Moshakhas Shod, October 2024, <https://shorturl.at/ueGqb>.

Staat keine andere Wahl, als die Sozialausgaben zu kürzen und der Bevölkerung Einnahmen zu entziehen.

VERÄNDERTE ERWARTUNGEN AN DEN STAAT

Vor 2010 basierte das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft auf einer eher ideellen Legitimation. Die Einnahmen aus der Ölförderung reichten aus, um die breite Bevölkerung zu versorgen, Forderungen nach staatlicher Rechenschaftspflicht und einer Volksvertretung konnten ignoriert oder unterdrückt werden. Die Einnahmeverluste durch die Sanktionen und die daraus resultierenden Verteilungskrisen führten jedoch dazu, dass der Staat mit Legitimitätsproblemen zu kämpfen hat. Es gab zwar schon seit der Revolution Forderungen nach zusätzlichen staatlichen Leistungen, die etwa nach dem Iran-Irak-Krieg besonders laut wurden,¹⁶ doch gleichzeitig wuchs die iranische Wirtschaft stetig. Das änderte sich erst 2010, als das Land erstmals seit fast zwanzig Jahren in eine schwere Wirtschaftskrise geriet.

Der Wohlstandsverlust macht sich nun auch in der breiten Bevölkerung bemerkbar und hat die Erwartungen an den Staat steigen lassen und so für zusätzlichen Druck von unten gesorgt.¹⁷ Die veränderte gesellschaftliche Erwartungshaltung, die sich nun auf die Wirtschaft konzentriert, lässt sich fast überall im iranischen Alltag beobachten, auch auf verschiedenen Medienplattformen. In der 58. Folge des beliebten persischen Podcasts „Radio Marz“ erklärt etwa Bahar, eine Aktivistin aus einer konservativen Familie in einer kleinen Stadt, in der mehrheitlich Sunniten leben, nach den Protesten der Bewegung „Frau Leben Freiheit“: „Mein Vater ist ein konservativer Mann, doch es ist ihm egal, ob sich der Staat um unsere religiösen Angelegenheiten kümmert oder nicht. Er glaubt, er kann seine Familie selbst schützen und an seinen Werten festhalten. Aber er erwartet, dass der Staat für unser Wohlergehen sorgt.“¹⁸ Bahars Familie hat sich nicht von Religi-

on oder Tradition abgewandt, doch ihr Verhältnis zum Staat konzentriert sich auf den Anspruch, dass der Staat ihren Lebensunterhalt garantiert und etwas gegen die zunehmenden wirtschaftlichen Probleme unternimmt. Im Rahmen der Widerstandsökonomie wurden diese Forderungen wahlweise unterdrückt oder aufgegriffen – ohne, dass sich innen- oder außenpolitisch etwas Wesentliches verändert hätte. Zwar hat das Land bisher Schocks und Krisen überstanden, aber inwieweit und wie lange es dem steigenden Druck noch standhalten wird, muss sich zeigen.

Aus dem Englischen von Heike Schlatterer,
Pforzheim.

16 Vgl. etwa Jahangir Amuzegar, *Iran's Economy Under the Islamic Republic*, London–New York 1997, S. 310–337.

17 Vgl. zu diesem Zusammenhang allgemein Richard Nephew, *The Art of Sanctions: A View from the Field*, New York 2017.

18 Zit. nach Radio Marz, *Bad Az Zhina*, 9.9.2023, <https://shorturl.at/PWlqz>.

NILOOFAR ADNANI

ist Promotionsstudentin an der Paul H. Nitze School of Advanced International Studies der Johns Hopkins University in Washington, D. C., USA.

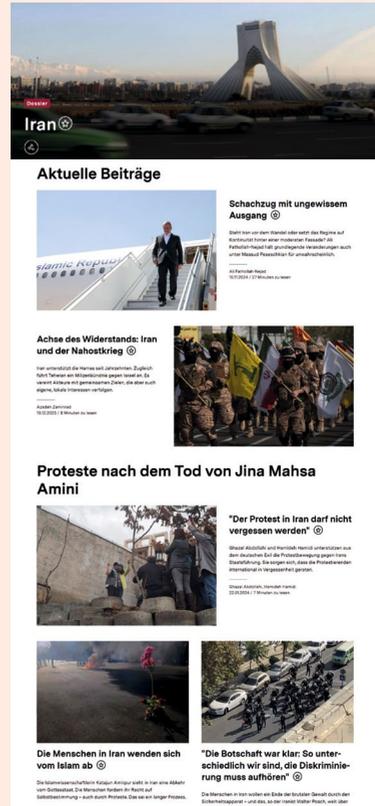
Zum Weiterlesen.



2023
Bestell-Nr. 11013



2024
Bestell-Nr. 11100



[bpb.de/Iran](https://www.bpb.de/Iran)



SOZIALE KONTROLLE, NORMEN UND SANKTIONEN

Eine soziologische Perspektive

Birgit Menzel

„Soziale Kontrolle bezieht sich auf die Bemühungen einer Gruppe oder einer Gesellschaft, das Verhalten ihrer Mitglieder auf Konformität mit etablierten Normen auszurichten.“⁰¹ Mit diesem Satz leitet Fritz Sack im „Lehrbuch der Soziologie“ seine Erläuterung des Begriffs ein und bringt damit auch die Relevanz zum Ausdruck, die soziale Kontrolle für soziale Gefüge hat: Soziale Kontrolle soll dafür sorgen, dass die Mitglieder einer Gruppe, einer Organisation oder einer Gesellschaft sich an die jeweils geltenden Regeln halten. Sie leistet somit einen wesentlichen Beitrag zum Erhalt der sozialen Gefüge, denn Interaktion, gemeinsames Handeln, setzt Regelmäßigkeit und Erwartbarkeit voraus. Jedes soziale Gefüge entwickelt und etabliert Normen: Verhaltensregeln, die die Mitglieder befolgen soll(t)en. Normen und soziale Kontrolle sind also unmittelbar miteinander verknüpft. Zudem weisen beide Begriffe einen direkten Zusammenhang mit der Entstehung und dem Erhalt sozialer Gefüge auf, infolgedessen haben sie die Soziologie von Beginn an geprägt.⁰²

BEGRIFF UND GEGENSTAND DER SOZIOLOGIE

Als Urheber des Begriffs „soziale Kontrolle“ gilt Edward Ross, der sein 1901 erschienenes Buch „Social Control. A Survey of the Foundations of Order“ betitelte und damit die gesellschaftliche Relevanz sozialer Kontrolle hervorhob. Zunächst wurde der Begriff vor allem in der US-amerikanischen Soziologie weiterentwickelt. Einen wesentlichen Beitrag dazu leisteten Robert E. Park und Ernest W. Burgess, die alle Prozesse als soziale Kontrolle definierten, „mit deren Hilfe Individuen zur Kooperation in dem dauerhaft bestehenden Kollektiv, das wir Gesellschaft nennen, veranlasst werden“.⁰³ Park und Burgess legten jedoch auch den Grundstein für eine langjährige und bis heu-

te andauernde Auseinandersetzung, indem sie drei Typen sozialer Kontrolle identifizierten: elementare soziale Kontrolle (Zeremonien), kommunikative Kontrolle (öffentliche Meinung) und institutionelle Kontrolle (Gesetze und Gerichtsbarkeit).⁰⁴ Kritisiert wurde die Typologie Parks und Burgess' insbesondere wegen der nahezu unbegrenzten Ausweitung des Begriffs „soziale Kontrolle“, die ihn für analytische Zwecke untauglich mache. Eine bis heute einflussreiche Eingrenzung legten Mitte der 1960er Jahre Alexander L. Clark und Jack P. Gibbs vor: Nicht alles, was „auf irgendeine Weise zur sozialen Ordnung beitragen“ könne, sei soziale Kontrolle, sondern nur das, was auf als abweichend definiertes Verhalten oder auf die Vorwegnahme abweichenden Verhaltens reagiere. Dazu gehöre „sowohl Überanpassung an wie Verletzung von Normen“.⁰⁵

Mit dieser Festlegung wird der unmittelbare Zusammenhang zwischen Normen und sozialer Kontrolle deutlich, ziehen doch Normen die Grenze zwischen „Normalität“ beziehungsweise „Normkonformität“ und „Abweichung“. Unterschieden wird dabei nach dem Grad der Verbindlichkeit, mit dem eine Norm gilt, der wiederum an der Härte oder Schärfe deutlich wird, mit der Normverstöße sanktioniert werden:

- Verstöße gegen Kann-Normen, etwa Bräuche und Gewohnheiten, werden allenfalls schwach sanktioniert, auf sie wird beispielsweise mit Missbilligung durch das soziale Umfeld reagiert.
- Auf Verstöße gegen Soll-Normen wie sittliche Gebote folgen schärfere Sanktionen, die bis zum völligen Abbruch sämtlicher Beziehungen und zum Ausschluss aus dem sozialen Gefüge führen können. In der Soziologie wird das auch als „sozialer Tod“ bezeichnet.⁰⁶

- Verstöße gegen Muss-Normen, beispielsweise Gesetze, werden in einem festgelegten Verfahren und mit rechtlich festgeschriebenen Strafen sanktioniert.

Die Auflistung weist auf eine weitere begriffliche Unterscheidung hin: die zwischen informeller und formeller sozialer Kontrolle. Als formelle Kontrolle gilt die Kontrolle durch zumeist staatliche Instanzen wie Polizei, Justiz oder Jugendämter, während informelle Kontrolle durch Personen oder Gruppen aus dem sozialen Umfeld ausgeübt wird, also beispielsweise durch die Familie, die Nachbarschaft, den Freundeskreis oder Kolleg*innen. Allerdings unterscheiden sich formelle und informelle Kontrolle im Hinblick auf ihre Durchsetzungsmacht. Während die staatlichen Instanzen weitreichende Sanktionen verhängen und damit Teilhabechancen entziehen können – etwa durch Haft- oder Geldstrafen –,⁰⁷ haben informelle Kontrollinstanzen nur bedingt Mittel zur Verfügung, mit denen sie die Durchsetzung des geltenden Ordnungsverständnisses erzwingen können.⁰⁸

Unabhängig von der Unterscheidung zwischen formeller und informeller Kontrolle haben beide Varianten etwas gemeinsam: Sie richten sich von außen an das kontrollierte Individuum. Norbert Elias zufolge bildet dagegen die (zunehmende) Selbstkontrolle eine wesentliche Grundlage für die Entwicklung der Zivilisation.⁰⁹ Soziale Kontrolle

werde „zunächst durch gesellschaftliche Fremdwänge gewährleistet, die später durch ansozialisierte Selbstwänge ersetzt werden. Intrinsische, normgeleitete Motivationen ersetzen extrinsische, sanktionsorientierte Motivationen.“¹⁰ Heinrich Popitz spricht davon, dass „Sollansprüche (...) aus einer Zumutung von außen zu einer ‚Selbstverständlichkeit von innen‘ werden“ können.¹¹ Zu unterscheiden ist also zwischen Fremdkontrolle und Selbstkontrolle (*Tabelle*), wobei Letztere als Folge der Verinnerlichung sozialer Normen und somit als Ergebnis gelungener Sozialisation gilt.¹²

ROLLE VON SANKTIONEN

Fremdkontrolle lebt von Sanktionen, das gilt für die formelle wie für die informelle soziale Kontrolle. Während in den Rechtswissenschaften der Sanktionsbegriff negativ belegt ist, eine Sanktion also gleichgesetzt wird mit einer Strafe, kennt die Soziologie zumindest der Terminologie nach auch positive Sanktionen, die dem Individuum für normgerechtes Verhalten Vorteile verschaffen. Beide Arten der Sanktionierung setzen ein Über- und Unterordnungsverhältnis zwischen Kontrollierenden und Kontrollierten voraus, auf dem die Durchsetzbarkeit der Sanktionierung beruht: Die Kontrollierenden müssen „Mittel haben, um dem Normbrecher Nachteile zufügen zu können, oder wenigstens ihren Besitz vortäuschen können, um die Nachteile androhen zu können“.¹³

Die Vorstellung von positiven Sanktionen lässt sich allenfalls bedingt mit der Feststellung in Einklang bringen, dass soziale Kontrolle eine Reaktion auf tatsächliches oder erwartetes abweichendes Verhalten ist. Insofern stehen auch aus soziologischer Perspektive negative Sanktionen, insbesondere Strafen, im Zentrum der Beschäftigung mit sozialer Kontrolle. Strafen zeichnen sich dadurch aus, dass sie die bestraften Personen degradieren und ihre sozialen Teilhabechancen verringern.¹⁴ Dass auch Prävention – also Versuche, Abwei-

01 Fritz Sack, Abweichung und Kriminalität, in: Hans Joas/Stefen Mau (Hrsg.), Lehrbuch der Soziologie, Frankfurt/M.–New York 2020⁴, S. 275–319, hier S. 290.

02 Teile des folgenden Textes basieren auf älteren Beiträgen: Birgit Menzel, Notat Soziale Kontrolle, in: Kriminologisches Journal 1/2019, S. 72–78; dies./Jan Wehrheim, Soziologie Sozialer Kontrolle, in: Georg Kneer/Markus Schroer (Hrsg.), Handbuch Spezielle Soziologien, Wiesbaden 2010, S. 509–524.

03 Robert E. Park/Ernest W. Burgess, Introduction to the Science of Sociology, Chicago–London 1970 [1921], S. 42 (eig. Übersetzung).

04 Vgl. ebd., S. 368.

05 Alexander L. Clark/Jack P. Gibbs, Soziale Kontrolle: Eine Neuformulierung, in: Klaus Lüderssen/Fritz Sack (Hrsg.), Seminar: Abweichendes Verhalten I: Die selektiven Normen der Gesellschaft, Frankfurt/M. 1975, S. 153–185, hier: S. 157f.

06 Vgl. Werner Fuchs-Heinritz, Sozialer Tod, in: Héctor Wittwer/Daniel Schäfer/Andreas Frewer (Hrsg.), Handbuch Sterben und Tod. Geschichte – Theorie – Ethik, Berlin 2020⁴, S. 155–158.

07 Siehe auch den Beitrag von Jörg Kinzig in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

08 Vgl. Helge Peters, Soziale Probleme und soziale Kontrolle, Wiesbaden 2002, S. 115.

09 Vgl. Norbert Elias, Über den Prozess der Zivilisation, Frankfurt/M. 1976.

10 Volker Eichener, Ratio, Kognition und Emotion, in: Zeitschrift für Soziologie 5/1989, S. 346–361, hier S. 356.

11 Heinrich Popitz, Soziale Normen, in: Europäisches Archiv für Soziologie 2/1961, S. 185–198, hier S. 197.

12 Vgl. Michael R. Gottfredson/Travis Hirschi, A General Theory of Crime, Stanford 1990.

13 Hubert Treiber, Sanktionspotenzial, in: Daniela Klimke et al. (Hrsg.), Lexikon zur Soziologie, Wiesbaden 2020⁶, S. 678.

14 Vgl. Karl F. Schumann, Zeichen der Unfreiheit. Zur Theorie und Messung sozialer Sanktionen, Freiburg/Br. 1968, S. 26ff.

Tabelle: Selbst- und Fremdkontrolle

SELBSTKONTROLLE (INTERNALE SOZIALE KONTROLLE)	FREMDKONTROLLE (EXTERNALE SOZIALE KONTROLLE)
Grad der Internalisiertheit, der Akzeptanz bzw. der intrinsischen Wirksamkeit von Normen: Ausmaß, in dem konformes Verhalten voraussichtlich oder tatsächlich intrinsisch belohnend (nützlich) und abweichendes Verhalten intrinsisch bestrafend (kostspielig) ist	Grad der Institutionalisiertheit von Sanktionen bzw. der extrinsischen Wirksamkeit von Normen: Ausmaß, in dem andere auf abweichendes bzw. konformes Verhalten voraussichtlich oder tatsächlich reagieren (Wahrscheinlichkeit und Nettonutzen sozialer Reaktionen)
gutes Gewissen (innere Ruhe, Stolz): positives Selbstwertgefühl, das aus der Befolgung internalisierter Normen resultiert (moralischer Nutzen)	positive Sanktion (Lob, Belohnung): voraussichtlicher oder tatsächlicher Nutzen, der aus der sozialen Reaktion auf konformes Verhalten entsteht
schlechtes Gewissen (Scham, Schuld): negatives Selbstwertgefühl, das aus der Nichtbefolgung internalisierter Normen resultiert (moralische Kosten)	negative Sanktion (Tadel, Bestrafung): voraussichtliche oder tatsächliche Kosten, die aus der sozialen Reaktion auf abweichendes Verhalten entstehen

Quelle: Siegfried Lamnek/Ralf Ottermann, Tatort Familie. Häusliche Gewalt im gesellschaftlichen Kontext, Opladen 2004, S. 62.

chungen von Normalitätsstandards, die das Funktionieren des Individuums in der und für die Gesellschaft beeinträchtigen, möglichst frühzeitig zu unterbinden – einen in diesem Sinne strafenden Charakter entfalten kann, zeigt ein Blick auf entsprechende Maßnahmen aus dem Gesundheitsbereich. Dort wurden vielfältige Vorsorgeuntersuchungen implementiert mit dem Ziel, zukünftigen Einschränkungen oder Erkrankungen – und damit auch Kosten – vorzubeugen. Die Nicht-Inanspruchnahme mancher angebotenen Vorsorgeuntersuchung wird sanktioniert: So bekommt, wer nicht nachweisbar jährlich bei der zahnärztlichen Untersuchung war, seit 2005 nur noch den Regelsatz in Höhe von 50 Prozent der entstandenen Kosten für Zahnersatz von der Krankenkasse erstattet. Abhängig von der Höhe des Einkommens und/oder Vermögens kann diese Entscheidung des Gesetzgebers Teilhabechancen verringern, gegebenenfalls auch Betroffene sozial degradieren, wenn etwa der Zahnersatz nicht finanziert werden kann. Insgesamt kommt die Maßnahme damit einer Bestrafung im oben definierten Sinn ziemlich nahe.

Manche Regelungen verbinden Gesundheitsprävention auch unmittelbar mit staatlicher Kontrolle im engeren Sinn. In Nordrhein-Westfalen etwa schreibt die Verordnung zur Datenmeldung der Teilnahme an Kinderfrüherkennungsuntersuchungen seit 2008 vor, dass die Daten von Kindern, die nicht an den Früherkennungsuntersuchungen teilgenommen haben, an die „zu-

ständigen Träger der öffentlichen Jugendhilfe“ übermittelt werden. Ähnliche Regelungen, die Gesundheitsprävention unmittelbar in staatliche Kontrolle überführen, finden sich in vielen anderen Bundesländern. Ziel ihrer Einführung war es, vor allem Kinder „vor Gefahren, Gewalt und Missbrauch“ zu schützen, dabei richtete man sich insbesondere auf die als Risikogruppen identifizierten Kinder mit „Migrationshintergrund“ und „niedrigem Sozialstatus“.¹⁵

SELEKTIVITÄT FORMELLER SOZIALER KONTROLLE

Die Tatsache, dass hier sogenannte Risikogruppen identifiziert und zum Objekt von Kontrolle werden, verweist darauf, dass die Einhaltung gesellschaftlicher Normen nicht umfassend, sondern immer selektiv kontrolliert wird. Diese Selektivität ist, so Heinrich Popitz, zunächst einmal grundsätzlich notwendig.¹⁶ Keine Gesellschaft könne alle Normabweichungen kontrollieren, sie würde sich selbst destabilisieren, sei „unmög-

¹⁵ Heidrun Thaiss et al., Früherkennungsuntersuchungen als Instrument im Kinderschutz, in: Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz 10/2010, S. 1029–1047, hier S. 1029, S. 1031.

¹⁶ Heinrich Popitz, Über die Präventivwirkung des Nichtwissens. Dunkelziffer, Norm und Strafe, Tübingen 1968, nachgedruckt in: Daniela Klimke/Aldo Legnaro (Hrsg.), Kriminologische Grundlagentexte, Wiesbaden 2016, S. 34–46.

lich“. Popitz begründet diese Feststellung mit folgenden Argumenten:

Vollständige Verhaltenstransparenz sei nicht durchsetzbar, sie träfe auf Widerstand. Popitz unterscheidet zwischen „subjektiven“ und „objektiven Sperren“. Als objektive Sperren sieht er die Grenzen des organisatorisch und technisch Machbaren. Die subjektiven Sperren ergeben sich aus den Autonomieforderungen des modernen Individuums, das sich gegen eine umfassende Verhaltenskontrolle wehre. Eine unbegrenzte Verhaltenstransparenz würde jegliches soziale Vertrauen beschädigen und damit die sozialen Gefüge zerstören. Eine (gewisse) Selektivität der sozialen Kontrolle ist insofern funktional für den Erhalt der sozialen Systeme.

Vollständige Verhaltenstransparenz würde auch das Normensystem beschädigen. Zum einen würde die Kontrolle und damit das Aufdecken jeder Normabweichung die Geltung der jeweiligen Norm zerstören: „Kein System sozialer Normen könnte einer perfekten Verhaltenstransparenz ausgesetzt werden, ohne sich zu Tode zu blamieren.“¹⁷ Zum anderen würde eine Gesellschaft, in der Normabweichungen grundsätzlich wahrgenommen und sanktioniert werden, statisch. Jede Gesellschaft braucht ein gewisses Maß an Normabweichungen zur Weiterentwicklung.¹⁸ Nur wenn diese übersehen werden können, kann sich Neues entwickeln, das dann möglicherweise irgendwann zur neuen Norm wird. Eine (gewisse) Selektivität der sozialen Kontrolle ist insofern funktional für den Erhalt und die Weiterentwicklung des Normensystems.

Schließlich würde, so Popitz' drittes Argument, vollständige Verhaltenstransparenz auch das Sanktionierungssystem zerstören. Zum einen wirkten auch hier Grenzen des organisatorisch Machbaren, das Sanktionierungssystem würde, wenn jede Normabweichung kontrolliert und sanktioniert werden müsste, wegen Arbeitsüberlastung „sanktionsmüde“, es könnte sogar zusammenbrechen. Zum zweiten, und das ist das weiterreichende Argument, würde Strafe ihre beeindruckende Wirkung verlieren: „Wenn auch der Nachbar zur Rechten und zur Linken bestraft wird, verliert die Strafe ihr moralisches Gewicht. Etwas, das beinahe

jedem reihum passiert, gilt nicht mehr als diskriminierend.“¹⁹ Eine (gewisse) Selektivität der sozialen Kontrolle ist insofern funktional für den Erhalt des Sanktionierungssystems.

Soziale Kontrolle von Normabweichungen, Sanktionen im weiteren und Strafen im engeren Sinne hängen also aus guten Gründen allenfalls mittelbar zusammen,²⁰ soziale Kontrolle muss selektiv sein. Ein Blick in die Praxis der im weiteren Sinn formellen sozialen Kontrolle zeigt allerdings, dass deren Selektivität den (fast) immer gleichen Merkmalen folgt. Die Begründung der Regelung zur U-Untersuchung-Teilnahmedaten-Verordnung ist nur ein Beispiel von vielen, die zeigen, dass soziale Kontrolle zu großen Teilen sozial selektiv ist. Als besonders relevant erweisen sich dabei zwei Arten von Personenmerkmalen: *erstens* solche, die dazu führen, dass Menschen als „fremd“ wahrgenommen werden können – etwa der „Migrationshintergrund“. So erhöht die Zugehörigkeit zu einer als „fremd“ wahrgenommenen Personengruppe die Anzeigebereitschaft der Opfer und Zeug*innen von Straftaten deutlich.²¹ *Zweitens* sind Angehörige unterer sozialer Schichten einem vergleichsweise höheren Sanktionierungsrisiko ausgesetzt.²²

Deutlich wird in der *Tabelle* auch, dass Selbst- und Fremdkontrolle die Annahme eines rational abwägenden Individuums zugrunde liegt, das etwaige Kosten und den Nutzen seiner Handlungsentscheidungen bewusst kalkuliert. Auf Normverstöße, die aus spontanen Affekten resultieren, lassen sich die Unterscheidungen nicht anwenden. Zudem ist der Grundgedanke, dass die gesellschaftlichen Fremdwänge im Zuge der Sozialisation durch Selbstzwänge ersetzt werden, nur so lange unproblematisch, wie man von der Existenz eines weitgehend widerspruchsfreien Normensystems ausgeht.

Diese Widerspruchsfreiheit ist in einer modernen pluralistischen Gesellschaft nicht gegeben, die von einer „Vielfalt unterschiedlicher, zum Teil gegensätzlicher Weltanschauungen, Werte, Interes-

¹⁷ Ebd., S. 39.

¹⁸ Vgl. Émile Durkheim, *Regeln der soziologischen Methode*. Soziologische Texte 3, Neuwied/Rh. 1961 [1895], nachgedruckt in: Klimke/Legnaro (Anm. 16), S. 26–31, hier S. 30f.

¹⁹ Popitz (Anm. 16), S. 43.

²⁰ Vgl. Claudius Ohder, *Sanktion und Strafe*, in: Peter Heinrich/Jochen Schulz zur Wiesch, *Wörterbuch zur Mikropolitik*, Wiesbaden 1998, S. 238–241, hier S. 239.

²¹ Vgl. Jürgen Mansel/Günter Albrecht, *Die Ethnie des Täters als ein Prädiktor für das Anzeigeverhalten von Opfern und Zeugen*, in: *Soziale Welt* 3/2003, S. 339–372.

²² Vgl. z. B. Dorothee Peters, *Richter im Dienst der Macht*, Stuttgart 1973; Birgit Menzel/Helge Peters, *Sexuelle Gewalt. Eine definitionstheoretische Untersuchung*, Konstanz 2003; Ronen Steinke, *Vor dem Gesetz sind nicht alle gleich*, Berlin 2022.

sen, Lebensstile und Verhaltensweisen“²³ sowie einer Ausdifferenzierung in autonome Subsysteme – Erziehungs-, Bildungs-, Wirtschafts-, politisches System und so weiter – und Sozialschichten geprägt ist. Für die Gesellschaftsmitglieder entstehen in dieser modernisierungstheoretischen Perspektive aus der Tatsache, dass sie nie nur einem, sondern immer einer ganzen Reihe von Subsystemen angehören, individuelle Freiheiten, weil niemand mehr das Handeln des Individuums in seiner Gänze überblicken kann. Anders als in traditionellen Gesellschaften, in denen das Ausmaß sozialer Kontrolle durch das soziale Umfeld hoch, weil umfassend, war, kann sich das Individuum in der modernen Gesellschaft der umfassenden Kontrolle entziehen, was individuelle Spielräume im Hinblick auf die Lebensgestaltung eröffnet. Zudem kann nicht mehr davon ausgegangen werden, dass alle Mitglieder der Gesellschaft im Laufe der Sozialisation die gleichen Wert- und Normorientierungen erwerben, weil unterschiedliche Sozialisationsverläufe möglich werden.

Um trotzdem soziale Stabilität herzustellen und damit den Erhalt der Gesellschaft zu sichern, sollen zum Beispiel das Erziehungs-, Bildungs- und das Rechtssystem für eine Angleichung der Wert- und Handlungsorientierungen sorgen. Dem Rechtssystem wird dabei eine besondere Bedeutung zugeschrieben: „Die Beziehungen der Bürger werden in modernen Gesellschaften durch allgemein gültige Normen, durch Vertrag und Recht, geregelt.“²⁴ Jenseits aller Kritik, mit der die Modernisierungstheorie konfrontiert ist, liefert sie eine Erklärung dafür, warum staatliche Kontrollinstanzen mit einer großen Macht zur Sanktionierung und damit zur Durchsetzung des geltenden Normverständnisses ausgestattet werden: Sie dient aus einer solchen Perspektive zum einen dem Schutz der Individuen, indem Konflikte institutionalisiert geregelt und nicht mit Willkür oder Gewalt beendet werden, zum anderen dient sie dem Erhalt der geltenden gesellschaftlichen Ordnung – um es mit Edward Ross' Buchtitel zu sagen: Sie sichert das „Fundament der Ordnung“.²⁵

23 Karl-Heinz Hillmann, Wörterbuch der Soziologie, Stuttgart 2007⁵, S. 683f.

24 Ansgar Weymann, Interaktion, Institution und Gesellschaft, in: Joas/Mau (Anm. 1), S. 171–207, hier S. 196.

25 Edward Ross, Social Control. A Survey of the Foundations of Order, New York 1901.

TECHNISIERUNG UND DIGITALISIERUNG

Angesichts der grundlegenden Bedeutung sozialer Kontrolle sind soziale, politische, wirtschaftliche und technische Entwicklungen immer auch mit Veränderungen der Mechanismen sozialer Kontrolle verwoben. Kritisch beobachtet werden Kontrollmechanismen und ihre Veränderungen im Hinblick auf mit ihnen verbundene Folgen für individuelle Freiheiten, aber auch für die Verfasstheit der Gesellschaft insgesamt. So gilt die sich ab den 1970er Jahren ausbreitende Videoüberwachung des öffentlichen Raums als ein Beispiel für Überwachungstechniken, die dazu führen, dass Kontrolle für die Kontrollierten gleichzeitig sichtbar und unsichtbar wird: Die Kamera ist immer da, ob aber jemand das von der Kamera übertragene Bild wahrnimmt, ob sie gerade beobachtet werden, ist für die Kontrollierten nicht zu erkennen. Vergleichbar ist diese Situation mit jener der Gefangenen in einem Gefängnis, das nach dem Modell des Panoptikons gebaut ist: Im ständigen Bewusstsein der Tatsache, dass jemand sie sehen könnte, passen die Individuen ihr Verhalten an die Normen an, sie disziplinieren sich selbst. In Anlehnung an Michel Foucault wird eine Gesellschaft, die nach Überwachungsprinzipien funktioniert, als „Disziplinargesellschaft“ bezeichnet.²⁶ Im Unterschied zur Annahme der Internalisierung von Normen im Zuge der Sozialisation steht hinter der Selbstdisziplinierung in der Disziplinargesellschaft die Sanktionsandrohung einer mächtigen Instanz. Zentraler (wenn auch nicht einziger) Bezugspunkt bleibt damit die formelle Sozialkontrolle.

Betrachtet man aktuellere Entwicklungen, so zeigt sich, dass die digitale Transformation soziale Kontrolle tiefgreifender beeinflusst, als es die beispielhaft genannten Überwachungstechniken getan haben. Für den Bereich der formellen sozialen Kontrolle sei hier nur verwiesen auf die Diskussion über das sogenannte Predictive Policing oder über Software, die Aussagen trifft über Rückfallwahrscheinlichkeiten von Straftäter*innen, um Richter*innen bei der Entscheidung über eine Strafaussetzung zur Bewährung zu unterstützen. Da diese Anwendungen auf Datensammlungen aus der Vergangenheit zurückgreifen, reproduzieren sie vorhandene Vorurteile – der frühere Bundesbeauftragte für den Da-

26 Vgl. Michel Foucault, Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses, Frankfurt/M. 1994.

tenschutz und die Informationsfreiheit Peter Schaar spricht von „algorithmischer Diskriminierung“²⁷ –, verstärken damit den dargestellten Bias der formellen sozialen Kontrolle²⁸ und tragen so gegebenenfalls auch zur Legitimation und Verstärkung vorhandener sozialer Ungleichheit bei.

Bei aller politischen Kritikwürdigkeit sind diese Entwicklungen letztlich „nur“ eine Fortsetzung dessen, was auch vor der Nutzung digitaler Prognosesoftware formelle soziale Kontrolle gekennzeichnet hat: an sozialen Merkmalen orientierte Selektivität. Sie formen soziale Kontrolle nicht entscheidend neu. Andere Entwicklungen haben jedoch durchaus das Potenzial, soziale Kontrolle grundlegend zu verändern. So wirken Fitness-Tracker, die spielerische Belohnungselemente wie die Vergabe von Punkten oder das Erreichen neuer Levels und Feedbackfunktionen beinhalten, als Autorität,²⁹ wobei für die Nutzer*innen unklar bleibt, auf welche Basis sich die Autorität beruft, die die einzuhaltende Norm setzt und ihre Einhaltung kontrolliert. Trotzdem ist sie – obwohl keine staatliche Instanz – durchsetzungsmächtig, insbesondere dann, wenn die eigenen Fitness-Daten über Online-Plattformen mit anderen geteilt werden. Dadurch werden die Übergänge zwischen Selbst- und Fremdkontrolle fließend, es entsteht ein „digitales Geflecht aus technischer Kontrolle, Selbstkontrolle und sozialer Kontrolle“.³⁰

War die Nachverfolgung des Aufenthaltsorts lange staatlichen Kontrollinstanzen vorbehalten, zum Beispiel im Rahmen von Observation oder mit einer elektronischen Fußfessel, werden GPS-Tracking-Funktionen von Smartphone-Apps oder Wearables heute auch privat genutzt: Eltern überwachen damit den Aufenthaltsort ihrer Kinder, Paare teilen in Echtzeit ihren Standort, Familienmitglieder kontrollieren den Aufenthaltsort demenzkranker Angehöriger. Wie und zu

welchem Zweck solche Anwendungen genutzt werden, variiert.³¹ Unabhängig davon bedeuten sie aber eine Veränderung der Kontrollpraktiken und ermöglichen auch Akteur*innen informeller Kontrolle Einblicke in das Verhalten der Kontrollierten, die ohne die Technologien nicht möglich wären. Für die Kontrollierten gilt, dass sie sich gegenüber dieser Kontrolle kaum behaupten können, entweder, weil sie machtunterworfen sind und sich der Aufforderung zur Standortteilung fügen müssen, etwa jüngere Kinder, oder aber, weil sie sich moralischem Druck nicht entziehen können („Was ist denn dabei, Du hast doch nichts zu verbergen – oder?“).

Strafen durchzusetzen, ist zwar formal betrachtet nach wie vor der staatlichen Kontrolle vorbehalten. Mit der Ausbreitung digitaler und insbesondere sozialer Medien gewinnt aber eine Variante informeller Kontrolle an Macht: Das sogenannte Public Shaming kann Betroffene nachhaltig degradieren und ihre Teilhabechancen deutlich reduzieren, wenn sie öffentlich zur Person non grata erklärt werden oder infolge der Bloßstellung ihren Arbeitsplatz verlieren. Zu beobachten ist zudem eine Ausbreitung des Vigilantismus, in dem digital organisierte Bürgerwehren mithilfe von Meldeportalen (vermeintlich) Normabweichende jenseits des staatlichen Gewaltmonopols verfolgen. Dabei muss es sich nicht um Verstöße gegen Rechtsnormen handeln, sondern verfolgt werden auch Verstöße gegen moralische Normen, die von den Betreibenden der Plattformen und den Nutzer*innen für sanktionswürdig erachtet werden. Daniel Trottier, Qian Huang und Rashid Gabdulhakow bezeichnen solche Phänomene als „stay-at-home vigilantism“ und sprechen vom „Court of Public Opinion“, in dem die „Abweichenden“ verurteilt und sanktioniert werden.³²

Das zuletzt genannte Beispiel verweist auf eine weitreichende Veränderung sozialer Kontrolle: Verfügten in der modernen Gesellschaft bislang nur die staatlichen Instanzen, also die formelle Kontrolle, über starke Mittel zur Erzwingung des geltenden Ordnungsverständnis-

27 Peter Schaar, Überwachung, Algorithmen und Selbstbestimmung, in: Harald Gapski/Monika Oberle/Walter Stauffer (Hrsg.), Medienkompetenz. Herausforderungen für Politik, politische Bildung und Medienbildung, Bonn 2017, S. 73–81.

28 Vgl. zusammenfassend z. B. Claude-Hélène Mayer, Voreingenommenheit, Vorurteile und Scham in der prädiktiven Polizeiarbeit, in: dies./Elisabeth Vanderheiden/Paul T. P. Wong (Hrsg.), Scham 4.0, Cham 2024, S. 117–139.

29 Vgl. Ramón Reichert, Digitale Selbstvermessung – Verdichtung und soziale Kontrolle, in: Zeitschrift für Medienwissenschaft 2/2015, S. 66–77.

30 Ebd., S. 72.

31 Vgl. Sarah Berg/Jan Wehrheim, Parental Control Technologies und die Überwachung kindlicher Mobilität, in: suburban – Zeitschrift für kritische Stadtforschung 3–4/2021, S. 105–121.

32 Daniel Trottier/Qian Huang/Rashid Gabdulhakow, Digital Media, Denunciation and Shaming. The Court of Public Opinion, London–New York 2025 (Open-access-Version 2024), S. 1.

ses, finden sich solche Mittel nun auch (wieder) aufseiten der informellen Kontrolle. Doch im Gegensatz zur traditionellen Gesellschaft ist das kontrollierende soziale Umfeld nicht mehr auf den Lebensraum beschränkt, beruht die „Verflechtung der Menschen (...) nicht darauf, dass sie in einem gemeinsamen geografischen Raum leben“.³³ Geht eine öffentliche Diskreditierung viral, erreicht sie sehr viel mehr Menschen als eine gerichtliche Verurteilung (von prominenten Ausnahmen vielleicht abgesehen), zudem ist sie kaum noch aus der Welt zu bekommen. Die „kommunikative Kontrolle“³⁴ kehrt damit in einem neuen Gewand und durch die neuen Technologien mit mehr Macht ausgestattet zurück.

Gilles Deleuze hat den Begriff der „Kontrollgesellschaft“³⁵ geprägt für Gesellschaften, in denen die Individuen durch ein „allgegenwärtiges Netzwerk verschiedener Technologien und Gelegenheiten“³⁶ kontrolliert werden. Er entwirft damit die Dystopie einer von den Interessen eines fortentwickelten Kapitalismus geprägten Herrschaftsform, deren Ziel die Anpassung der Menschen an die Regeln des Konsums ist und der nicht zu entkommen ist. Das Beispiel der Fitness-Tracker ließe sich hier noch einordnen, aber bei der privaten Nutzung des GPS-Trackings ebenso wie beim Public Shaming verfolgen die Kontrollierenden gegebenenfalls ganz andere Kontrollzwecke. Insofern ist Nils Zurawski zu folgen, wenn er schreibt, dass das Modell der Kontrollgesellschaft – ebenso wie das der Disziplinargesellschaft – ausgeht von „einer asymmetrischen Beziehung, meist zwischen einem herrschenden Staat und einer beherrschten Bevölkerung oder einer kapitalistischen Großunternehmenskrake und den nahezu ohnmächtigen Konsument:innen“,³⁷ hinter der Unterschiede zwischen konkreten Varianten sozialer Kontrolle und ihrer jeweiligen Zwecke verschwinden. Diese konkre-

ten Varianten einschließlich ihrer unterschiedlichen Zwecke und der Handlungsmotive sowohl der Kontrollierenden als auch derjenigen, die kontrolliert werden und sich gegebenenfalls sogar wissentlich kontrollieren lassen, wären zu untersuchen, um die Zusammenhänge zwischen sozialer Kontrolle und Digitalisierung erfassen zu können. Die Technologie trage ihre Zwecke nicht in sich, sie könne sowohl kontrollierend als auch emanzipierend eingesetzt werden.

Unabhängig davon, dass dieser Feststellung sicherlich zuzustimmen ist, bleiben doch hinsichtlich der digitalen informellen Kontrolle zwei Fragen offen. Zum einen stellt sich die Frage nach den Folgen sozialer Kontrolle in und durch digitale Medien: Die Annahme, dass digitale soziale Kontrolle Freiräume im Hinblick auf Verhaltensweisen, Lebensstile und so weiter (wieder) einengt, ist verbreitet. Unerheblich sei dabei, ob das Individuum tatsächlich überwacht würde, die Vorstellung, dass es überwacht werden könnte, reiche dafür aus. Unter anderem Byung-Chul Han spricht deswegen auch vom „digitalen Panoptikum“.³⁸ Welche sozialisierenden und gegebenenfalls auch kontrollierenden Einflüsse zum Beispiel KI-Chatbots, die soziale Beziehungen simulieren, haben (können), bleibt abzuwarten.

Die zweite offene Frage betrifft die Kontrolle der Kontrollierenden. In einem demokratischen Rechtsstaat muss sich auch die formelle Kontrolle kontrollieren lassen – darüber, wie gut oder schlecht diese Forderung eingelöst ist, kann und muss politisch immer wieder gestritten werden. Für die informelle Kontrolle in der digitalen Öffentlichkeit ist sie zum derzeitigen Stand nicht hinreichend beantwortet, was auch damit zu tun hat, dass sich eine solche Kontrolle der Kontrollierenden in einem hochkomplexen Geflecht aus individuellen Freiheitsrechten, überwiegend nationalstaatlich geregelten Persönlichkeits- und Datenschutzrechten sowie den (echten oder vermeintlichen) Geschäftsgeheimnissen und -interessen der hinter den meisten Anwendungen stehenden, weltweit agierenden Konzerne bewegen muss.

33 Volker Boehme-Neßler, *Das Ende der Demokratie?*, Berlin 2018, S. 7.

34 Park/Burgess (Anm. 3).

35 Vgl. Gilles Deleuze, *Das elektronische Halsband. Innenansicht der kontrollierten Gesellschaft*, in: *Kriminologisches Journal* 3/1992, S. 181–186.

36 Nils Zurawski, *Überwachen und konsumieren. Kontrolle, Normen und soziale Beziehungen in der digitalen Gesellschaft*, Bielefeld 2021, S. 22.

37 Ebd., S. 23.

38 Byung-Chul Han, *Psychopolitik. Neoliberalismus und die neuen Machttechniken*, Frankfurt/M., S. 18.

BIRGIT MENZEL

ist Professorin für Sozialwissenschaften und Prodekanin für Studium und Lehre der Fakultät Wirtschaft und Soziales an der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg.

STRAFRECHTLICHE SANKTIONEN IN DEUTSCHLAND

Normative Grundlagen und Anwendungspraxis

Jörg Kinzig

Die Kriminalberichterstattung ist durch Schilderungen von Strafverfahren geprägt, in denen Angeklagten (schwere) Gewaltstraftaten vorgeworfen werden. Wird in diesen Fällen verurteilt, verhängen die Gerichte in der Regel mehrjährige oder gar lebenslange Freiheitsstrafen. Ein prominentes Beispiel ist das Strafverfahren gegen die NSU-Terroristin Beate Zschäpe, der das Oberlandesgericht (OLG) München im Juli 2018 unter anderem wegen mehrfachen Mordes eine lebenslange Freiheitsstrafe auferlegte.

Strafrechtliche Vorwürfe, an deren Ende nur eine Geldstrafe steht, sind dagegen in der Regel allenfalls für lokale Medien interessant. Ausnahmen bestehen vor allem dann, wenn eine überregional bekannte Persönlichkeit vor Gericht steht. Dies war in jüngerer Zeit etwa bei dem AfD-Politiker Björn Höcke der Fall. Höcke wurde zunächst im Mai 2024 vom Landgericht (LG) Halle wegen des Verwendens von Kennzeichen verfassungswidriger und terroristischer Organisationen, Paragraph 86a Strafgesetzbuch (StGB), zu einer Geldstrafe von 13 000 Euro verurteilt. Wenige Wochen später sprach das LG Halle Höcke in einem zweiten Strafverfahren wegen eines weiteren Vorwurfs nach Paragraph 86a StGB schuldig: Dieses Mal betrug die Geldstrafe sogar 16 900 Euro.⁰¹

Mit der Freiheits- und der Geldstrafe sind die beiden Hauptstrafen genannt, die das deutsche Strafrecht bereithält. Aber welche Sanktionen stehen den deutschen Gerichten noch zur Verfügung? Und wie werden sie in der Praxis angewendet? Auf diese Fragen versuche ich in den folgenden Ausführungen Antworten zu geben.⁰²

die Paragraphen 38 bis 76b StGB umfasst, trägt die Überschrift „Rechtsfolgen der Tat“. Besonders wichtig ist darin die Unterscheidung zwischen den Strafen auf der einen und den Maßregeln der Besserung und Sicherung auf der anderen Seite (*Abbildung*): Dabei setzt die Verhängung einer Strafe das Vorliegen von Schuld voraus. Maßregeln der Besserung und Sicherung sind dagegen schuldunabhängig. Sie reagieren auf eine (vermutete) Gefährlichkeit des entsprechenden Straftäters. So kann eine psychisch kranke Person im Falle ihrer Schuldunfähigkeit (Paragraph 20 StGB) nicht bestraft werden. Neigt dieser Mensch aber etwa zu gefährlichen Gewalthandlungen, muss er stattdessen auf unbestimmte Zeit in einem psychiatrischen Krankenhaus (Paragraph 63 StGB) untergebracht werden.

Hinzuweisen ist zudem auf das in den Paragraphen 73 bis 76b StGB geregelte und im Jahr 2017 reformierte Rechtsinstitut der Einziehung. Mit ihr sollen unter anderem Gewinne aus Straftaten abgeschöpft werden. Dahinter steht die Überlegung, dass sich Straftaten finanziell nicht lohnen dürfen.

Jemanden zum Tode zu verurteilen, ist nach der Einführung des Grundgesetzes im Jahr 1949 nicht mehr möglich. Artikel 102 GG bestimmt seitdem in bemerkenswerter Klarheit: „Die Todesstrafe ist abgeschafft.“ So war es in Westdeutschland Richard Schuh, an dem im Innenhof eines Tübinger Gefängnisses am 18. Februar 1949 wegen eines Raubmordes zum letzten Mal die Todesstrafe vollstreckt wurde.⁰³ Dagegen dauerte es bis ins Jahr 1987, bis auch die DDR auf diese barbarische Sanktion verzichtete. Bis dahin sollen auf ihrem Gebiet rund 200 Personen hingerichtet worden sein.⁰⁴

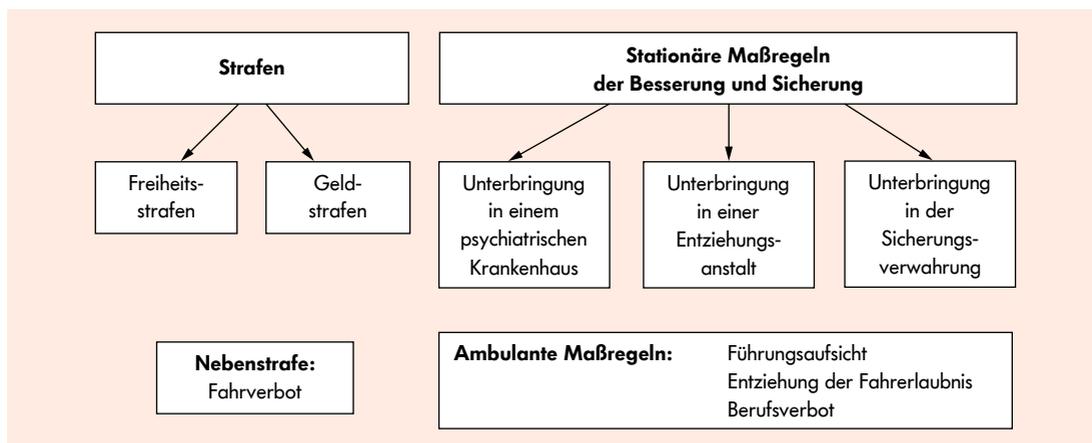
ZWEISPURIGKEIT DES DEUTSCHEN STRAFRECHTS

Geregelt werden die Sanktionen des deutschen Strafrechts im StGB. Dessen Dritter Abschnitt, der

DIE FREIHEITSSTRAFE: EINE VON ZWEI HAUPTSTRAFEN

Generelle Vorschriften über die Freiheitsstrafe finden sich im StGB im Wesentlichen nur in den

Abbildung: Strafen und Maßregeln im deutschen Strafrecht im Überblick



Quelle: eigene Darstellung

Paragrafen 38 und 39. Paragraph 38 StGB unterscheidet zwischen einer zeitigen, also zeitlich begrenzten, und einer lebenslangen Freiheitsstrafe. Frühere Differenzierungen nach Gefängnis- und Zuchthausstrafen wurden mit der Strafrechtsreform von 1970 abgeschafft. Seitdem existiert nur noch die sogenannte Einheitsfreiheitsstrafe.

Das Höchstmaß einer zeitigen Freiheitsstrafe beträgt 15 Jahre, ihr Mindestmaß einen Monat. Sonderregelungen gelten nach Paragraph 47 StGB für die Anordnung sogenannter kurzer Freiheitsstrafen unter sechs Monaten. Solche sollen nur in Ausnahmefällen verhängt werden. Leitend für diese Zurückhaltung ist der Gedanke, dass kurze Freiheitsstrafen als eher schädlich für die Resozialisierung des einzelnen Straftäters angesehen werden.

Wichtig ist zudem, dass die Vollstreckung von Freiheitsstrafen nur bis zu einer Höhe von einschließlich zwei Jahren zur Bewährung ausgesetzt werden kann. Unabdingbare Voraussetzung für die

Aussetzung einer Freiheitsstrafe ist das Vorliegen einer sogenannten positiven Legalprognose, also die Einschätzung, dass die betreffende Person in der Bewährungszeit (Paragraph 56a StGB) keine weitere Straftat mehr begehen wird (Paragraph 56 StGB). Wird die Freiheitsstrafe zur Bewährung ausgesetzt, können dem Verurteilten Auflagen (Paragraph 56b StGB) oder Weisungen (Paragraph 56c StGB) erteilt werden. Dadurch wird auch der Eindruck vermieden, dass die Verurteilung quasi folgenlos bleibe.

Auf der anderen Seite der Skala steht die lebenslange Freiheitsstrafe. Nach dem Gesetz ist sie zwingend dann vorgesehen, wenn der Straftäter eines Mordes (Paragraph 211 StGB) schuldig gesprochen wird. Eine Aussetzung der lebenslangen Freiheitsstrafe ist frühestens nach 15 Jahren Strafvollzug möglich (Paragraph 57a StGB). Auch sie setzt eine positive Legalprognose voraus, also die gerichtliche Einschätzung, dass eine Aussetzung „unter Berücksichtigung des Sicherheitsinteresses der Allgemeinheit verantwortet werden kann“. Ausgeschlossen ist eine Aussetzung der lebenslangen Freiheitsstrafe zudem dann, wenn „die besondere Schwere der Schuld des Verurteilten die weitere Vollstreckung gebietet“. Ob in einem konkreten Fall eine derartige besondere Schwere der Schuld gegeben ist, hat das sogenannte Tatgericht zu befinden, also das Gericht, das den Straftäter verurteilt. Am Beispiel des Falles Beate Zschäpe: Über die Verurteilung zu einer lebenslangen Freiheitsstrafe hinaus stellte hier das OLG München fest, dass Zschäpe, vornehmlich wegen der Beteiligung an der Ermordung mehrerer Menschen, auch eine besonders schwe-

01 Vgl. LG Halle verurteilt Björn Höcke zu Geldstrafe von 13000 Euro, 14. 5. 2024, www.lto.de/recht/nachrichten/n/lg-halle-5kls623-hoecke-urteil; Kevin Japalak, LG Halle verurteilt Björn Höcke zum zweiten Mal, 1. 7. 2024, www.lto.de/recht/hintergruende/h/bjoern-hoecke-zweites-mal-verurteilt-lg-halle-alles-fuer-deutschland-sa-parole. Beide Urteile gegen Höcke waren zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Beitrags noch nicht rechtskräftig.

02 Ausgespart werden die Sanktionen des Jugendstrafrechts.

03 Vgl. Andrea Schuster/Bertram Schwarz, Vor 75 Jahren in Tübingen: die letzte Hinrichtung in Westdeutschland, 17. 2. 2024, www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/tuebingen/letzteinrichtung-in-tuebingen-100.html.

04 Die Zählungen differieren. Vgl. Richard J. Evans, *Rituale der Vergeltung. Die Todesstrafe in der deutschen Geschichte 1532–1987*, Berlin 2001, S. 1020 ff.

Tabelle 1: Dauer der Freiheitsstrafe und Strafaussetzung zur Bewährung im Jahr 2022

DAUER DER FREIHEITSSTRAFE	VERURTEILTE		DARUNTER STRAFAUSSETZUNG	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
≤ 6 Monate	27 640	32,6 %	21 430	77,5 %
> 6 Monate bis ≤ 1 Jahr	28 895	34,1 %	23 599	81,7 %
> 1 Jahr ≤ 2 Jahre	19 380	22,9 %	14 605	75,4 %
> 2 Jahre ≤ 3 Jahre	3 994	4,7 %		
> 3 Jahre ≤ 5 Jahre	2 985	3,5 %		
> 5 Jahre ≤ 10 Jahre	1 662	2,0 %		
> 10 Jahre ≤ 15 Jahre	103	0,1 %		
Lebenslange Freiheitsstrafe	103	0,1 %		
Alle Verurteilte	84 762	100,0 %	59 634	70,4 %

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistischer Bericht Strafverfolgung 2022, 14.8.2024.

re Schuld auf sich geladen habe. Vor Ablauf der Mindestverbüßungszeit von 15 Jahren wird ein weiteres Gericht darüber zu befinden haben, wie lange Zschäpe über diesen Zeitraum hinaus mindestens im Gefängnis verbleiben muss.

Auch zeitige Freiheitsstrafen können nach einer gewissen Zeit im Strafvollzug zur Bewährung ausgesetzt werden (Paragraf 57 StGB). Im Regelfall ist dies aber erst nach Verbüßung von zwei Dritteln der Freiheitsstrafe möglich. Wer etwa zu einer Freiheitsstrafe von neun Jahren verurteilt wurde, kann auf eine Entlassung zur Bewährung frühestens nach sechs Jahren im Strafvollzug hoffen. Eine wichtige Voraussetzung ist auch hier eine positive Legalprognose. Ausnahmsweise ist die Aussetzung eines Strafrestes auch schon nach Ablauf der Hälfte der verhängten Freiheitsstrafe möglich. Dafür müssen aber verschiedene zusätzliche Voraussetzungen vorliegen: So muss die verurteilte Person erstmals eine Freiheitsstrafe verbüßen („Erstverbüßerprivileg“), die zwei Jahre nicht übersteigen darf sowie mindestens sechs Monate im Strafvollzug gewesen sein. Zudem müssen in Tat, Persönlichkeit des Täters sowie seiner Entwicklung im Strafvollzug „besondere Umstände“ vorliegen.

Informationen über die Häufigkeit der genannten Sanktionen kann man der sogenannten Strafverfolgungsstatistik entnehmen, die zuletzt für das Jahr 2022 erschienen ist. Dabei erhielten von 604 715 nach allgemeinem Strafrecht verurteilten Personen 84 762 eine Freiheitsstrafe; das

entspricht 14 Prozent.⁰⁵ Aus *Tabelle 1* ist ersichtlich, dass sich rund 90 Prozent der ausgeworfenen Freiheitsstrafen in einem Rahmen von bis zu zwei Jahren bewegen. Von diesen insgesamt 75 915 Freiheitsstrafen wurden 59 634, also 78,6 Prozent, tatsächlich zur Bewährung ausgesetzt. Hohe oder gar lebenslange Freiheitsstrafen werden dagegen eher selten verhängt.

DER WEITAUS HÄUFIGERE FALL: DIE GELDSTRAFE

Weitaus häufiger als eine Freiheitsstrafe wird eine Geldstrafe angeordnet. 519 937 Personen wurden im Jahr 2022 dazu verurteilt. Damit wurde die Geldstrafe in diesem Jahr mehr als sechsmal so häufig wie die Freiheitsstrafe angeordnet.

Normiert ist die Geldstrafe in den Paragrafen 40 bis 43 StGB. Seit einer Reform Mitte der 1970er Jahre wird diese Sanktion nach dem sogenannten Tagessatzsystem gebildet. Dabei wird die Geldstrafe in drei Phasen festgesetzt: Zunächst ist nach der Schwere der Tat die Zahl der Tagessätze zu bestimmen. Sie muss mindestens fünf und darf grundsätzlich nicht mehr als 360 volle Tagessätze betragen (Paragraf 40 Absatz 1 Satz 2 StGB). Anschließend

⁰⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), Statistischer Bericht Strafverfolgung 2022, 14.8.2024, Tabelle 24311-08, www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Strafverfolgung-Strafvollzug/statistischer-bericht-strafverfolgung-2100300227005.html.

Tabelle 2: Anzahl und Höhe der Geldstrafe im Jahr 2022

ANZAHL DER TAGESSÄTZE			HÖHE DER TAGESSÄTZE		
5–15	35 377	6,8 %	bis 5 €	5 797	1,1 %
16–30	167 586	32,2 %	5–10 €	91 459	17,6 %
31–90	265 450	51,1 %	10–25 €	179 572	34,6 %
91–180	47 663	9,2 %	25–50 €	211 184	40,6 %
181–360	3 605	0,7 %	> 50 €	31 669	6,1 %
> 360	256	0,0 %			
Insgesamt	519 937	100 %		519 681	100 %

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistischer Bericht Strafverfolgung 2022, 14.8.2024.

ist die Höhe der Tagessätze nach den persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen des Täters zu bestimmen. Dabei geht das Gericht in der Regel von dem Nettoeinkommen aus, das der Täter durchschnittlich an einem Tag hat oder haben könnte. Ein Tagessatz wird auf mindestens einen und höchstens 30 000 Euro festgesetzt (Paragraf 40 Absatz 2 StGB).

Mit dieser Unterteilung in die Zahl und die Höhe des Tagessatzes soll erreicht werden, dass diejenigen Straftäter gleichmäßig belastet werden, deren Taten im Unrechts- und Schuldgehalt vergleichbar sind.⁰⁶ Bei Taten gleicher Schwere soll die mit der Geldstrafe verbundene finanzielle Belastung möglichst identisch sein. Am Beispiel der erstinstanzlichen Verurteilungen von Björn Höcke: Im ersten Urteil gegen ihn betrug die Zahl der Tagessätze 100, die Höhe der Tagessätze 130 Euro. Zwei Dinge sind in diesem Zusammenhang bemerkenswert: Eine Geldstrafe wird nur dann nicht in das sogenannte Führungszeugnis aufgenommen, wenn sie sich auf höchstens 90 Tagessätze beläuft und wenn im Bundeszentralregister keine weitere Strafe eingetragen ist (Paragraf 32 Absatz 2 Nummer 5 Bundeszentralregistergesetz). Sollte das Urteil rechtskräftig werden, gälte Höcke demnach als vorbestraft. Aus der Höhe des Tagessatzes von 130 Euro lässt sich zudem ablesen, dass das LG Halle von einem Nettoeinkommen Höckes von rund 3900 Euro ausgegangen ist (130 Euro mal 30 Tage). Im zweiten Urteil verhängte das LG Halle sogar 130 Tagessätze mit einer Tagessatzhöhe von 130 Euro. Während sich

Höckes Einkommensverhältnisse nach Ansicht des LG Halle zwischen dem ersten und zweiten Urteil also nicht verändert haben, hat das Gericht die zweite Tat schwerer gewichtet, vermutlich, weil zu ihrem Zeitpunkt gegen Höcke bereits ein Strafverfahren wegen der ersten Tat eingeleitet worden und ihm dies auch bekannt war.

Dem Strafzumessungsvorgang schließt sich als dritter Akt die Prüfung an, ob und welche Zahlungserleichterungen dem Verurteilten zu bewilligen sind (Paragraf 42 StGB). So kann das Gericht insbesondere eine Ratenzahlung ermöglichen.

Das Strafverfahren gegen Höcke hat übrigens eine (umstrittene) und bis dahin wenig beachtete weitere Sanktion („Nebenfolge“) ins Gedächtnis gerufen: Paragraf 45 StGB sieht unter bestimmten Voraussetzungen den Verlust der Amtsfähigkeit, der Wählbarkeit und des Stimmrechts vor. Wäre Höcke zu einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten verurteilt worden, hätte ihm das Gericht die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, aberkennen können (Paragrafen 92a, 45 Absatz 2 StGB).

Aus *Tabelle 2* lässt sich ablesen, dass in nur rund zehn Prozent der Fälle 90 oder mehr Tagessätze verhängt werden, womit der Täter dann als vorbestraft gilt. Mehrheitlich – in 51,1 Prozent der Fälle – werden zwischen 31 und 90 Tagessätze angeordnet.⁰⁷ Bei der Höhe der Tagessätze bewegen sich 40,6 Prozent der Fälle in einem Bereich zwischen 25 und 50 Euro. Das zeigt, dass eher einkommensschwache Personen vor den deutschen Strafgerichten stehen.⁰⁸

⁰⁶ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 1.6.2015 – 2 BvR 67/15, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht 2015, S. 388; Jörg Kinzig, § 40, in: Tübinger Kommentar: Strafgesetzbuch, München 2025³¹, Rn. 1.

⁰⁷ Vgl. Destatis (Anm. 5), Tabelle 24311-16.

⁰⁸ Für 256 Fälle enthält die Strafverfolgungsstatistik keine Angabe.

NEUERDINGS IM FOKUS: DIE ERSATZFREIHEITSSTRAFE

An die Stelle einer uneinbringlichen Geldstrafe tritt nach Paragraph 43 Satz 1 StGB eine sogenannte Ersatzfreiheitsstrafe. Dabei liegt eine uneinbringliche Geldstrafe nur dann vor, wenn sie mittels ernsthafter, gegebenenfalls mehrfach unternommener Vollstreckungsversuche nicht beizubringen kann. Der Verurteilte kann also nicht wählen, ob er die Geldstrafe bezahlen oder eine Ersatzfreiheitsstrafe verbüßen will.⁰⁹ Möglich ist aber, ihm zu gestatten, die Vollstreckung einer Ersatzfreiheitsstrafe durch freie Arbeit („Schwitzen statt Sitzen“) abzuwenden (Artikel 293 Absatz 1 Satz 1 Einführungsgesetz zum StGB).

Der Umrechnungsmaßstab von einer ursprünglichen Geld- in eine Freiheitsstrafe ist in Paragraph 43 Satz 2 StGB zum 1. Februar 2024 einheitlich auf 2:1 nach zuvor 1:1 festgelegt worden: Zwei Tagessätze entsprechen einem Tag Freiheitsstrafe. Damit soll nach den Vorstellungen des Gesetzgebers eine substantielle Reduzierung der zu vollstreckenden Ersatzfreiheitsstrafen erreicht werden.¹⁰ Immerhin befanden sich am 30. Juni 2022 4411 Personen im Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe.¹¹ Forderungen nach einer Streichung dieser Form der Strafe – schließlich wurde die betreffende Person vom Gericht gerade nicht zu einer Freiheits-, sondern nur zu einer Geldstrafe verurteilt – wurde im Gesetzgebungsverfahren eine Absage erteilt.

Im Kern kreist die Debatte, die auch nach der jüngsten Reform anhalten wird, um die Frage, wie auf die Bagatellkriminalität armer Menschen strafrechtlich reagiert werden sollte. Empirische Untersuchungen haben drei Situationen ermittelt, in denen eine Geldstrafe typischerweise nicht bezahlt wird: So kann die Lage der verurteilten Person zum einen „akut schwierig“ sein, weil sie etwa arbeitslos wurde oder ein Angehöriger verstorben ist. Sie kann zum anderen „dauerhaft ungeordnet“ sein, zum Beispiel bei Langzeitarbeitslosigkeit und einem Suchtproblem, oder

schließlich gar „desolat“, wenn zusätzlich kein fester Wohnsitz vorhanden ist.¹²

SANKTIONEN UNTERHALB DER SCHWELLE ZUR GELDSTRAFE

Noch unterhalb der Schwelle der Geldstrafe liegt die in den Paragraphen 59 bis 59c StGB normierte Verwarnung mit Strafvorbehalt. Diese ist bei Straftaten geringen Gewichts ein Reaktionsmittel eigener Art. Sie wurde im Jahr 2022 nur 4268 mal und damit sehr selten angeordnet.¹³ Sie eröffnet die Möglichkeit, Täter, die eine Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen verwirkt haben, schuldig zu sprechen, sie daneben zu verwarnen und die Verurteilung zu einer bereits bestimmten Strafe für die Dauer einer nach Paragraph 59a StGB festzusetzenden Bewährungszeit vorzubehalten. Bewährt sich der Täter innerhalb dieser Zeit nicht, so erfolgt die Verurteilung zu der schon bezeichneten Strafe; im Fall der Bewährung stellt dagegen das Gericht nach Ablauf der Bewährungszeit fest, dass es mit der Verwarnung sein Bewenden hat (Paragraph 59b Absatz 2 StGB). Im Unterschied zur Strafaussetzung (Paragraph 56 StGB) unterbleibt also vorerst die Verurteilung zu einer Strafe; sie entfällt gänzlich, wenn sich der Täter bewährt.¹⁴ Ein öffentlichkeitswirksames Beispiel aus der jüngsten Zeit ist der Fall des Fußballspielers Jérôme Boateng. Dieser wurde am 19. Juli 2024 wegen vorsätzlicher Körperverletzung verwarnt, und eine Geldstrafe in Höhe von 40 Tagessätzen zu je 5000 Euro wurde vorbehalten. Das LG München I erteilte Boateng zudem die Auflage, insgesamt 100 000 Euro an zwei gemeinnützige Einrichtungen zu bezahlen (Paragraph 59a Absatz 2 Nummer 3 StGB).¹⁵ Mittlerweile ist das Urteil rechtskräftig.

Statt eine Verwarnung mit Strafvorbehalt auszusprechen, wird in der Praxis nicht selten das Strafverfahren nach Paragraph 153a Strafprozessordnung (StPO) gegen Zahlung einer Geldauflage eingestellt. Im Jahr 2023 war das in immerhin 141 666

⁰⁹ Vgl. Jörg Kinzig, § 43, in: Tübinger Kommentar (Anm. 6), Rn. 3.

¹⁰ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/5913, 6.3.2023, S. 1.

¹¹ Vgl. Destatis, Bestand der Gefangenen und Verurteilten in den deutschen Justizvollzugsanstalten Januar bis Juni 2022, 14.9.2022, www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publicationen/Downloads-Strafverfolgung-Strafvollzug/bestand-gefangene-verurteilte-xlsx-5243201.html.

¹² Vgl. Nicole Bögelein/André Ernst/Frank Neubacher, Zur Lebenssituation der Verurteilten und zur Zusammenarbeit staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen, in: *Bewährungshilfe* 61/2014, S. 282–294.

¹³ Vgl. Destatis (Anm. 5), Tabelle 24311-07.

¹⁴ Vgl. Jörg Kinzig, § 59, in Tübinger Kommentar (Anm. 6), Rn. 1.

¹⁵ Vgl. Oberlandesgericht München, Landgericht München I Strafverfahren gegen Jerome B. wegen des Verdachts der vorsätzlichen Körperverletzung, Pressemitteilung, 19.7.2024, www.justiz.bayern.de/gerichte-und-behoerden/oberlandesgerichte/muenchen/presse/2024/44.php.

Verfahren der Fall.¹⁶ Publik werden solche Einstellungen, die gerade nicht mit einer Verurteilung verbunden sind, in erster Linie bei einer Strafverfolgung Prominenter. Berühmtheit hat in diesem Zusammenhang der Fall Bernie Ecclestone erlangt: Gegen den früheren Formel-1-Manager endete im Jahr 2014 ein Strafverfahren wegen Bestechlichkeit, indem das LG München I gegen die Zahlung einer Rekordsumme von 100 Millionen US-Dollar eine Einstellung nach Paragraph 153a StPO verfügte.¹⁷ Charakteristisch für diese Form der Erledigung ist allerdings, dass die Einstellung schon im Ermittlungsverfahren durch die Staatsanwaltschaft vorgenommen wird. Dafür benötigt sie die Zustimmung des für die Eröffnung des Hauptverfahrens zuständigen Gerichts und die des Beschuldigten.

NEBENSTRAFE: FAHRVERBOT

Paragraph 44 StGB sieht zudem als eine sogenannte Nebenstrafe die Auferlegung eines Fahrverbots vor. Wird jemand zu einer Freiheits- oder einer Geldstrafe verurteilt, so kann ihm das Gericht für die Dauer von einem Monat bis zu sechs Monaten verbieten, im Straßenverkehr Kraftfahrzeuge jeder oder einer bestimmten Art zu führen. Vom Fahrverbot ist die Entziehung der Fahrerlaubnis nach Paragraph 69 StGB zu unterscheiden. Letztere ist eine Maßregel der Besserung und Sicherung und führt dazu, dass die betreffende Person die Fahrerlaubnis – den „Führerschein“ – nach Ablauf der sogenannten Sperrfrist neu erwerben muss. Die Entziehung der Fahrerlaubnis ist in der Praxis deutlich häufiger als das Fahrverbot. Während im Jahr 2022 bei 29017 verurteilten erwachsenen Straftätern ein Fahrverbot verhängt wurde, wurde die Maßregel 90301 mal angeordnet.¹⁸

Ein Fahrverbot ist in der Regel geboten („Regelfahrverbot“), wenn bei einer Trunkenheitsfahrt die Entziehung der Fahrerlaubnis unterbleibt (Paragraph 44 Absatz 1 Satz 3 StGB). Typisches Anwendungsfeld für Fahrverbote als Nebenstrafen¹⁹

sind Verkehrsdelikte. Jedoch wurde im Jahr 2017 die zuvor strenge Anbindung des Fahrverbots an eine Straßenverkehrsstraftat aufgegeben. Seitdem kommen Fahrverbote namentlich auch „zur Einwirkung auf den Täter oder zur Verteidigung der Rechtsordnung“ in Betracht; zudem dann, wenn „hierdurch die Verhängung einer Freiheitsstrafe oder deren Vollstreckung vermieden werden kann“ (Paragraph 44 Absatz 1 Satz 2 StGB).

STATIONÄRE MAßREGELN DER BESSERUNG UND SICHERUNG

Wie bereits erwähnt, kennt das deutsche Strafrecht drei stationäre Maßregeln der Besserung und Sicherung.

Die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus (Paragraph 63 StGB) richtet sich an psychisch kranke Straftäter. Voraussetzung dafür ist, dass jemand bei einer Straftat vermindert schuldfähig (Paragraph 21 StGB) oder gar schuldunfähig (Paragraph 20 StGB) war. Daneben muss die Gesamtwürdigung des Täters und seiner Tat ergeben, dass von ihm infolge seines Zustandes erhebliche rechtswidrige Taten zu erwarten sind und er deshalb für die Allgemeinheit gefährlich ist. Als ein Beispiel aus jüngerer Zeit kann die Unterbringung eines Deutschen dienen, der im Oktober 2023 einen syrischen Asylbewerber unvermittelt von der Brüstung der Steinernen Brücke in Regensburg in den Abgrund stieß. Laut Pressemeldungen lag bei dem Angreifer eine bipolare Störung mit depressiven und manischen Episoden vor, die zu seiner Schuldunfähigkeit führte.²⁰

Die Voraussetzungen für die Unterbringung in einer Entziehungsanstalt sind überaus komplex. Um jemand dort zu inhaftieren, müssen – vereinfacht formuliert – vier Voraussetzungen vorliegen (Paragraph 64 StGB): Die Person muss *erstens* einen Hang haben, alkoholische Getränke oder andere berauschende Mittel im Übermaß zu sich zu nehmen; *zweitens* muss die Person wegen einer rechtswidrigen Tat, die überwiegend auf ihren Hang zurückgeht, verurteilt oder nur deshalb nicht verurteilt werden, weil ihre Schuldunfähigkeit erwiesen oder nicht auszuschließen ist; *drittens* muss die Gefahr bestehen, dass sie infolge ihres Hanges erhebliche rechtswidrige Taten begehen wird; und

16 Vgl. Destatis, Statistischer Bericht Staatsanwaltschaften 2023, 15.8.2024, Tabelle 24211-08, www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publicationen/Downloads-Gerichte/statistischer-bericht-staatsanwaltschaften-2100260237005.html.

17 Vgl. Ecclestone zahlt 100 Millionen Dollar, 5.8.2014, www.lto.de/recht/nachrichten/n/lg-muenchen-i-5-cls-405-js-161741-11-ecclestone-bestechung-einstellung.

18 Vgl. Destatis (Anm. 5), Tabelle 24311-30, Tabelle 24311-31.

19 Davon zu unterscheiden sind Fahrverbote, die wegen einer bloßen Ordnungswidrigkeit angeordnet werden.

20 Vgl. Corinna Ballweg, Stoß von Steinerne Brücke: Angreifer muss in Psychiatrie, 21.6.2024, www.br.de/nachrichten/bayern/UGK47KT.

viertens muss eine aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte begründete Erwartung eines Behandlungserfolges innerhalb einer bestimmten Frist bestehen. Die Unterbringung nach Paragraph 64 StGB wurde kürzlich mit dem Ziel reformiert, dass weniger Personen in dieser Maßregel untergebracht werden, da die entsprechenden Kliniken überfüllt sind.

Noch komplizierter sind die Anforderungen für die Sicherungsverwahrung, die mittlerweile in den Varianten der traditionellen (Paragraph 66 StGB), der vorbehaltenen (Paragraph 66a StGB) und der nachträglichen Sicherungsverwahrung (Paragraph 66b StGB) existiert. Deswegen soll hier nur ihr Zweck beleuchtet werden. Er liegt „allein in der zukünftigen Sicherung der Gesellschaft und ihrer Mitglieder vor einzelnen, aufgrund ihres bisherigen Verhaltens als hochgefährlich eingeschätzten Tätern“.²¹ Sie richtet sich in erster Linie an schwere Rückfalltäter mit erheblichen Vorstrafen, die bereits im Strafvollzug gewesen sind. Zentral für eine Anordnung der Sicherungsverwahrung ist die Prognose, dass der Täter „infolge eines Hanges zu erheblichen Straftaten, namentlich zu solchen, durch welche die Opfer seelisch oder körperlich schwer geschädigt werden, zum Zeitpunkt der Verurteilung für die Allgemeinheit gefährlich ist“ (Paragraph 66 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 StGB). Wichtig ist zudem zu wissen, dass die Sicherungsverwahrung zu einer Freiheitsstrafe hinzutritt, aber erst nach ihr vollzogen wird. So hat ein Täter erst seine Freiheitsstrafe zu verbüßen, bevor er gegebenenfalls in Sicherungsverwahrung muss. Dabei muss nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2011 auch im Vollzug der Sicherungsverwahrung darauf hingearbeitet werden, dass die Gefährlichkeit des Unterbrachten gemindert und er möglichst bald entlassen werden kann.²²

Im Gegensatz zur zeitigen Freiheitsstrafe, die – wie bereits gesehen – limitiert ist, werden die stationären Maßregeln der Besserung und Sicherung auf unbestimmte Zeit angeordnet. Dabei darf die Unterbringung in einer Entziehungsanstalt zwei Jahre nicht übersteigen (Paragraph 67d Absatz 1 Satz 1 StGB). Im Übrigen werden die Unterbringungen zur Bewährung ausgesetzt und der Maßregelinsasse entlassen, „wenn zu erwarten ist, daß der Unterbrachte außerhalb des Maßregelvollzugs keine erheblichen rechtswidrigen Taten mehr begehen wird“ (Paragraph 67d Absatz 2 Satz 1 StGB).

Von den stationären Maßregeln der Besserung und Sicherung wurde im Jahr 2022 – also noch vor der Reform – die Unterbringung nach Paragraph 64 StGB am häufigsten angeordnet (3081 mal). Die Unterbringung nach Paragraph 63 StGB wurde 957 Personen auferlegt, die traditionelle Sicherungsverwahrung 68 Straftätern.²³

AMBULANTE MAßREGELN DER BESSERUNG UND SICHERUNG

Unter die drei ambulanten Maßregeln der Besserung und Sicherung fällt die bereits erwähnte Entziehung der Fahrerlaubnis (Paragraphen 69 bis 69b StGB), die von großer praktischer Bedeutung ist. Um sie anzuordnen, muss der Täter zunächst eine rechtswidrige Tat verübt haben. Diese muss entweder beim Führen eines Kfz oder im Zusammenhang damit oder unter Verletzung der Pflichten eines Kfz-Führers begangen werden. Zudem muss sich aus der Tat ergeben, dass der Täter zum Führen von Kfz ungeeignet ist. Die Tat muss also Indiz für den Eignungsmangel sein (Paragraph 69 Absatz 1 StGB). Zusätzlich listet das Gesetz einige Straftaten auf (Paragraph 69 Abs. 2 StGB), bei denen der Täter in der Regel als ungeeignet zum Führen von Kfz anzusehen ist. Dazu zählen etwa die Gefährdung des Straßenverkehrs (Paragraph 315c StGB), die Trunkenheit im Verkehr (Paragraph 316 StGB), aber auch das unerlaubte Entfernen vom Unfallort (Paragraph 142 StGB), obwohl der Täter weiß oder wissen kann, dass bei dem Unfall ein Mensch getötet oder nicht unerheblich verletzt worden oder an fremden Sachen bedeutender Schaden entstanden ist.

Zudem hat das Gericht bei der Entziehung der Fahrerlaubnis eine sogenannte Sperrfrist festzusetzen, die von sechs Monaten bis zu fünf Jahren und ausnahmsweise sogar lebenslang dauern kann (Paragraph 69b Absatz 1 StGB). Während dieser Sperrfrist darf die Fahrerlaubnisbehörde keinen neuen Führerschein erteilen.

Große Bedeutung haben auch die Vorschriften über eine weitere Maßregel erlangt: die Führungsaufsicht (Paragraphen 67h bis 68 g StGB). Derzeit wird von mehr als 38 000 Personen ausgegangen, die bundesweit unter Führungsaufsicht stehen.²⁴ Mit der Führungsaufsicht wird bezweckt, gefähr-

²³ Vgl. Destatis (Anm. 5), Tabelle 24311-30.

²⁴ Vgl. DBH – Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik, Zahlen zur Führungsaufsicht, 25. 11. 2021, www.dbh-online.de/fuehrungsaufsicht/zahlen.

²¹ BVerfGE 128, 326 (377).

²² Vgl. BVerfGE 128, 326.

liche oder gefährdete, in der Regel aus dem Straf- oder Maßregelvollzug entlassene Personen bei der Gestaltung ihres Lebens in der Freiheit über gewisse kritische Zeiträume hinweg zu unterstützen, sie zu betreuen sowie zu überwachen, um sie von künftigen Straftaten abzuhalten.²⁵ Die Führungsaufsicht hat also eine Doppelfunktion: Mit ihr sollen sowohl eine Resozialisierungshilfe gewährt als auch Sicherungsaufgaben zum Schutz der Allgemeinheit wahrgenommen werden.

Um dies zu erreichen, sind insbesondere sogenannte Weisungen vorgesehen (Paragraf 68b StGB). Sie reichen vom Verbot bestimmter Tätigkeiten bis (in Ausnahmefällen) zur Anordnung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung, also der Verpflichtung zum Tragen einer „Elektronischen Fußfessel“. Wird gegen diese Weisungen verstoßen, kann dies eine eigene Straftat darstellen (Paragraf 145a StGB). Zudem kann bei einem gröblichen oder beharrlichen Verstoß gegen eine Weisung die Aussetzung einer Maßregel widerrufen werden (Paragraf 67 g StGB).

Zuletzt ist die Möglichkeit eines Berufsverbots zu erwähnen, das in den Paragrafen 70 bis 70b StGB geregelt ist, in der Praxis aber nur selten angeordnet wird (2022: 60 mal).²⁶

UND DIE WIRKUNG DIESER SANKTIONEN?

Alle beschriebenen Sanktionen greifen tief in die Rechte derjenigen Menschen ein, denen sie auferlegt werden. Wie diese Maßnahmen wirken und ob dadurch die mit ihnen beabsichtigten general- und spezialpräventiven Effekte erreicht werden, wird in der Öffentlichkeit jedoch nur wenig thematisiert.

Auskunft darüber kann am ehesten die sogenannte Rückfallstatistik geben. Sie wurde zuletzt im Jahr 2020 von einem Forschungsteam veröffentlicht und funktioniert folgendermaßen: Für ein sogenanntes Bezugsjahr (in der Vergangenheit konkret für die Jahre 2004, 2007, 2010 und 2013) wurden alle in diesen Jahren strafrechtlich Sanktionierten oder aus der Haft Entlassenen für einen

festgelegten Risikozeitraum daraufhin überprüft, ob sie wieder straffällig geworden sind. Dies geschah anhand der personenbezogenen Eintragungen im Zentral- und Erziehungsregister, also anhand offizieller Registrierungen. Nicht als rückfällig erfasst werden kann mit dieser Methode demnach eine Person, die zwar erneut straffällig, aber nicht entdeckt wurde, und deren Verhalten sozusagen im Dunkelfeld verblieben ist. Bei den freiheitsentziehenden Maßnahmen, also bei Strafen und Maßregeln, ist für die Berechnung im Wesentlichen maßgebliches Datum die Entlassung aus dem Straf- oder Maßregelvollzug. Bei ambulanten Sanktionen, vor allem also bei Geldstrafen, aber auch bei der Aussetzung einer Freiheitsstrafe zur Bewährung, ist dagegen das Datum der Entscheidung relevant.

Nachverfolgt wurde jeweils ein dreijähriger Risikozeitraum, während für die erste Erhebung aus dem Jahr 2004 bereits ein Risikozeitraum von zwölf Jahren überschaut werden kann. Besonders interessant ist es, die Rückfälligkeit in Abhängigkeit von bestimmten Faktoren zu ermitteln. Dazu gehören etwa die Sanktionsart der Bezugsentscheidung (etwa Freiheits- oder Geldstrafe), das zugrundeliegende Delikt oder bereits vorhandene Vorstrafen. Auch kann mit diesem Datensatz die einschlägige Rückfälligkeit berechnet werden, etwa ganz konkret die Frage, ob Sexualstraftäter überproportional erneut mit Sexualstraftaten auffällig werden, was übrigens nicht der Fall ist.

Zu den vielfältigen Ergebnissen dieser Statistik hier nur so viel: Tendenziell weisen Freiheitsstrafen ohne Bewährung die höchste Rückfallrate auf. Dann folgen Freiheitsstrafen mit Bewährung. Am besten schneiden Geldstrafen ab. Freilich sind bei diesem Ergebnis Selektionseffekte zu berücksichtigen, da es sich bei Strafgefangenen um eine „Negativauslese“ handelt.²⁷ Dennoch wird in der Kriminologie von der sogenannten Austauschbarkeit der Sanktionen gesprochen. Damit ist gemeint, dass die Art der Sanktion, etwa ob eine Freiheitsstrafe mit Bewährung oder nur eine Geldstrafe verhängt wird, in weiten Bereichen der Strafrechtspflege für die Wirkung auf den Straftäter ohne Bedeutung ist.²⁸

²⁵ Vgl. BVerfGE 55, 28; 156, 63 (139).

²⁶ Vgl. Destatis (Anm. 5), Tabelle 24311-30.

²⁷ Vgl. Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, <https://csl.mpg.de/de/projekte/legalbewaehrung-nach-strafrechtlichen-sanktionen>.

²⁸ Vgl. Ulrich Eisenberg/Ralf Kölbl, § 41, in: dies., *Kriminologie*, München 2014⁹, Rn. 11 f.

JÖRG KINZIG

ist Professor für Kriminologie, Straf- und Sanktionenrecht an der Eberhard Karls Universität Tübingen und Direktor des dortigen Instituts für Kriminologie.

SANKTIONEN IN DER GRUNDSICHERUNG

Aktuelle Entwicklung und empirische Befunde

Markus Wolf

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende steht häufig im Zentrum hitziger Debatten. Früher umgangssprachlich als „Hartz IV“ bezeichnet – heute ist der offizielle Name „Bürgergeld“ –, erfüllt die Grundsicherung eine wichtige Funktion: Sie unterstützt Haushalte, die es nicht aus eigener Kraft schaffen, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Zu dieser Unterstützung gehören die finanziellen Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts sowie Beratungs- und Eingliederungsleistungen. Im Gegenzug für diese Unterstützung wird von Leistungsbeziehenden erwartet, dass sie alle Möglichkeiten zur Beendigung des Leistungsbezugs ausschöpfen. Dazu gehört insbesondere, dass Leistungsbeziehende – soweit sie erwerbsfähig sind – an ihrer Arbeitsmarktintegration mitwirken und bestimmte Pflichten erfüllen. Tun sie das nicht, können sie sanktioniert werden, das heißt, die Leistungen werden für einen begrenzten Zeitraum gemindert oder ganz gestrichen.

Beim Thema Sanktionen zeigt sich ein Spannungsfeld zwischen verschiedenen Zielen der Grundsicherung: Einerseits soll durch die finanziellen Leistungen den Leistungsbeziehenden ein menschenwürdiges Leben ermöglicht werden. Andererseits können diese Leistungen vorübergehend gemindert oder gestrichen werden, um so die Einhaltung der Mitwirkungspflichten einzufordern und zu einer zügigen Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit beizutragen. Entlang dieser Konfliktlinien wird in der Politik regelmäßig über Sinn und Nutzen von Sanktionen debattiert.

Die Diskussion flammte auch nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 5. November 2019 zur Verfassungsmäßigkeit von Sanktionen wieder auf. Mit der 2023 in Kraft getretenen Bürgergeld-Reform, die die Sanktionsregelungen deutlich entschärfte, fand die Diskussion einen vorläufigen Kulminationspunkt. Zuletzt wurde jedoch unter dem Eindruck der

angespannten wirtschaftlichen Lage wieder über eine Verschärfung der Sanktionsregelungen diskutiert. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen zeichne ich im Folgenden zunächst die Reformdynamik und die politische Diskussion rund um die Sanktionsregelungen nach. Darauf aufbauend blicke ich auf Forschungsergebnisse zur Wirksamkeit von Sanktionen.

SANKTIONSBESTIMMUNGEN UNTER „HARTZ IV“

Die Sanktionsregelungen der Grundsicherung, die bis zum Urteil des BVerfG galten, entstanden im Wesentlichen durch das 2005 in Kraft getretene vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) und das 2007 in Kraft getretene Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende.⁹¹ Diese Sanktionsregelungen waren nicht komplett neu, sondern das Ergebnis einer Zusammenführung der bis dahin bestehenden Sanktionsregelungen der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe.⁹² Auch heute noch bestehen diese Regelungen im Kern aus zwei Elementen: aus den Pflichten für Leistungsbeziehende und den Sanktionen, die als Rechtsfolge auf die Nichteinhaltung dieser Pflichten folgen.

Bei den Pflichten wurde unter „Hartz IV“ – und wird auch im Bürgergeld – unterschieden zwischen Meldeversäumnissen und Pflichtverletzungen: Ein Meldeversäumnis liegt vor, wenn Leistungsbeziehende beispielsweise einen Termin beim Jobcenter nicht wahrnehmen. Um eine Pflichtverletzung handelt es sich, wenn Leistungsbeziehende sich weigern, eine zumutbare Arbeit oder Ausbildung aufzunehmen. Bevor eine Sanktion aufgrund der Nichteinhaltung solcher Pflichten eintreten kann, müssen Leistungsbeziehende über die Rechtsfolgen belehrt worden sein und die Möglichkeit haben, sich im Rahmen einer Anhörung zu äußern. Bringen sie in der An-

hörung keinen wichtigen Grund für die Nichteinhaltung vor, so ist eine Sanktion zu verhängen.

Die Sanktion selbst ist eine vorübergehende Minderung der Leistungen. Gemäß den unter „Hartz IV“ gültigen Sanktionsregelungen dauerte diese Minderung in aller Regel drei Monate. Die Höhe wurde nach verschiedenen Kriterien bestimmt und berechnete sich meist als Prozentwert des maßgebenden Regelbedarfs. Dessen Höhe wiederum wird gesetzlich festgelegt. Derzeit beträgt er für Alleinstehende 563 Euro pro Monat.⁰³ Neben dem Regelbedarf erhalten Leistungsbeziehende auch Mittel, um angemessene Kosten für Unterkunft und Heizung zu decken, sowie Leistungen für etwaige Mehrbedarfe, zum Beispiel während einer Schwangerschaft.

Vergleichsweise niedrige Sanktionen in Höhe von 10 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs wurden bei Meldeversäumnissen verhängt. Deutlich höhere Sanktionen waren bei Pflichtverletzungen vorgesehen: Bei Leistungsbeziehenden im Alter ab 25 Jahren führte eine erste Pflichtverletzung zu einer Minderung in Höhe von 30 Prozent. Eine zweite Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres ab Beginn der vorangegangenen Sanktion führte zu einer Minderung in Höhe von 60 Prozent und eine weitere Pflichtverletzung in diesem Zeitraum zum vollständigen Wegfall der Leistungen, inklusive der Kosten für Unterkunft und Heizung. Für unter 25-Jährige waren die Sanktionen aufgrund von Pflichtverletzungen deutlich schärfer: So reduzierte bereits die Sanktion infolge einer ersten Pflichtverletzung die Leistungen für Unterkunft und Heizung, und eine weitere Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres führte zum vollständigen Wegfall der Leistungen.⁰⁴

Die „Hartz IV“-Sanktionsregelungen wurden in der Folgezeit immer wieder heftig diskutiert. So

brachten die Bundestagsfraktionen der Parteien Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen regelmäßig Anträge ein, in denen mitunter die vollständige Abschaffung der Sanktionsregelungen gefordert wurde.⁰⁵ Dabei argumentierten die Parteien, dass die Sanktionen eine Minderung unter das menschenwürdige Existenzminimum bedeuteten, weitreichende negative Folgen für die Betroffenen hätten – zum Beispiel drohende Wohnungslosigkeit oder Existenzängste – und arbeitsmarktpolitisch kontraproduktiv seien. Besonders heftig kritisiert wurden die Sanktionsregelungen für unter 25-Jährige und die Möglichkeit der Streichung von Leistungen für Unterkunft und Heizung. Letztere Punkte kritisierte auch die SPD, die allerdings generell die Bedeutung von Mitwirkungspflichten betonte und sich gegen eine vollständige Abschaffung von Sanktionen aussprach. Die Unionsparteien betonten hingegen regelmäßig, dass Sanktionen für die Einforderung von Mitwirkungspflichten wichtig seien und dazu beitragen würden, dass Leistungsbeziehende Beschäftigung aufnehmen. Ähnlich argumentierte die FDP, die jedoch ebenfalls die Sanktionsregelungen für unter 25-Jährige kritisch sah. Auch die AfD sprach sich 2018 gegen die Abschaffung der Sanktionen aus.

REFORMDYNAMIK NACH DEM URTEIL DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS

Dem Urteil des BVerfG im November 2019 folgten weitreichende Änderungen der Sanktionsregelungen.⁰⁶ Das BVerfG hatte sich mit der Frage befasst, ob die damals gültigen Sanktionsregelungen aufgrund von Pflichtverletzungen für ab 25-Jährige mit der grundrechtlichen Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, dem Recht auf körperliche Unversehrtheit sowie dem Grundrecht auf Berufsfreiheit vereinbar sind. Das BVerfG stellte zunächst fest, dass die Möglichkeit von Sanktionen nicht grundsätzlich gegen das Grundgesetz verstößt. Die damals gültigen Sanktionsregelungen entsprächen aber den strengen Anforderungen an deren Verhältnismäßigkeit nur teilweise. Bei Sanktionen in Höhe von über 30 Prozent des maßgebenden Re-

01 Für eine ausführliche Darstellung dieser Sanktionsregelungen vgl. Joachim Wolff/Andreas Moczall, Übergänge von ALG-II-Beziehern in die erste Sanktion, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB-Forschungsbericht 11/2012.

02 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sanktionsregelungen im Sozialrecht. Gesetzliche Änderungen der Sanktionsregelungen im BSHG, SGB II und SGB XII, Berlin 2019.

03 Der tatsächlich ausbezahlte Regelbedarf kann geringer ausfallen als der maßgebende Regelbedarf, zum Beispiel aufgrund der Anrechnung von verfügbarem Erwerbseinkommen.

04 Bei besonders hohen Sanktionen gab es verschiedene Milderungsmöglichkeiten, zum Beispiel die Bereitstellung von Lebensmittelgutscheinen. Leistungsbeziehende konnten gegen die Sanktion klagen oder Widerspruch einlegen. Dies hatte allerdings keine aufschiebende Wirkung.

05 Vgl. zum Beispiel Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 18/6128, 24.9.2015; BT-Drs. 19/2748, 14.6.2018.

06 Vgl. BVerfGE (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) 152, 68 (Sanktionen im Sozialrecht), 5.11.2019.

gelbedarfs würden die vorliegenden Erkenntnisse nicht ausreichen, um die Eignung und Erforderlichkeit solcher Sanktionen für die Einhaltung der Mitwirkungspflichten durch die Leistungsbeziehenden zu belegen. Daher seien solch hohe Sanktionen nicht verhältnismäßig und nicht mit dem Grundgesetz vereinbar. Zudem müsse grundsätzlich die Möglichkeit bestehen, auf eine Sanktion zu verzichten, falls diese im Einzelfall eine außergewöhnliche Härte bedeute, und die starre Dauer von drei Monaten zu verkürzen, falls Leistungsbeziehende die Mitwirkungspflichten wieder erfüllen oder sich hierzu bereit erklärten.

Vor diesem Hintergrund gab das BVerfG dem Gesetzgeber den Auftrag, die Sanktionsregelungen neu zu fassen. Bis dahin seien die Sanktionen mit folgender Maßgabe als Übergangsregelung anzuwenden: Sanktionen aufgrund von Pflichtverletzungen durften 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs – auch bei weiteren Pflichtverletzungen innerhalb eines Jahres – nicht übersteigen. Außerdem wurden eine Härtefallregelung und die Möglichkeit der Verkürzung der Sanktionsdauer unter den oben beschriebenen Voraussetzungen eingeführt. Die Bundesagentur für Arbeit setzte diese Maßgaben im Dezember 2019 um, auch im Hinblick auf die Sanktionsregelungen für unter 25-Jährige und für Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen.

Nach dem Urteil wurde im Vorfeld der Bundestagswahl 2021 wiederum entlang der bereits beschriebenen Konfliktlinien über die Sanktionsregelungen gerungen. Mit der Bürgergeld-Reform strebte die Ampel-Koalition schließlich eine umfassende Reform der Grundsicherung an. Der Grundsatz des „Förderns und Forderns“ blieb bestehen, aber die Grundsicherung sollte stärker auf soziale Teilhabe, Qualifizierung und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit auf Augenhöhe zwischen Leistungsbeziehenden und Jobcentern ausgerichtet werden. Dafür waren eine Reihe von Maßnahmen vorgesehen sowie weitreichende Änderungen bei den Sanktionen, die seit der Reform offiziell „Leistungs minderungen“ heißen.

Im Vorfeld der Reform führte die Bundesregierung zunächst ein Sanktionsmoratorium ein: Im Zeitraum von Juli bis Dezember 2022 waren keine Sanktionen aufgrund von Pflichtverletzungen und nur bei wiederholten Meldeversäumnissen möglich. Mit der Reform selbst wurden zum einen die Vorgaben aus dem Urteil des BVerfG gesetzlich verankert. Auch die Sonderregelungen

für unter 25-Jährige wurden abgeschafft. Zum anderen entschärfte die Regierung die Sanktionsregelungen weiter. Bei Meldeversäumnissen wurde die Dauer der Leistungs minderung auf einen Monat verkürzt. Bei Pflichtverletzungen wurden nach Verhandlungen im Vermittlungsausschuss zwischen Bundestag und Bundesrat folgende Minderungsstufen für die erste, die erste wiederholte und weitere wiederholte Pflichtverletzungen innerhalb eines Jahres festgelegt: 10 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für einen Monat, 20 Prozent für zwei Monate und 30 Prozent für drei Monate. Die so abgestimmten Änderungen traten im Januar 2023 in Kraft.

Zuletzt änderte die Bundesregierung ihren Kurs deutlich und diskutierte wieder verstärkt über Verschärfungen der Sanktionsregelungen. Mit dem zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetz wurde befristet von Ende März 2024 bis Ende März 2026 die Möglichkeit geschaffen, eine Sanktion in Höhe des Regelbedarfs für eine Dauer von zwei Monaten zu verhängen. Voraussetzung ist, dass Leistungsbeziehende sich willentlich weigern, ein konkret vorliegendes Arbeitsangebot anzunehmen, und ihnen bereits innerhalb des vergangenen Jahres eine Sanktion aufgrund bestimmter Pflichtverletzungen auferlegt wurde.

WIRKSAMKEIT VON SANKTIONEN

In der Praxis ist nur ein geringer Anteil der Leistungsbeziehenden von Sanktionen betroffen. Der Anteil der erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden mit mindestens einer gültigen Sanktion an allen erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden zum jeweiligen Stichtag lag im Jahresdurchschnitt zwischen 2007 und 2019 durchschnittlich bei 3 Prozent pro Monat.⁰⁷ Alternativ zu dieser monatlichen Betrachtungsweise kann man darauf blicken, welcher Anteil der erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden innerhalb eines Jahres mindestens einmal sanktioniert wurde. Diese seit 2017 ausgewiesene Sanktionsverlaufsquote lag 2018 beispielsweise bei 8,6 Prozent.⁰⁸ Im Zeitraum nach dem Urteil des BVerfG wurden Sanktionen deutlich seltener ausgesprochen: Die Sanktionsverlaufsquote lag

⁰⁷ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (BA), Statistik: Leistungs minderungen Deutschland, West/Ost und Länder (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2007).

⁰⁸ Vgl. BA, Grundlagen: Methodenbericht. Jährliche Sanktionsverlaufsquote, April 2020, S. 16.

2023 bei 2,6 Prozent,⁰⁹ die Quote gemessen an der Gesamtheit aller erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden lag im Juni 2024 bei 0,7 Prozent. Mit rund 88 Prozent wurden die allermeisten der zuletzt neu ausgesprochenen Sanktionen nicht aufgrund von Pflichtverletzungen, sondern wegen Meldeversäumnissen verhängt.

Wie ist die Wirksamkeit der Sanktionen im Hinblick auf die Ziele der Grundsicherung aus wissenschaftlicher Sicht zu beurteilen? Sanktionen konkretisieren den Grundsatz des Forderns.¹⁰ Somit ist die Wirksamkeit von Sanktionen zunächst daran zu messen, ob sie unmittelbar zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit von Leistungsbeziehenden – insbesondere durch die Integration in Arbeit – und zur Einhaltung der auf dieses Ziel ausgerichteten Pflichten beitragen. Darüber hinaus können von Sanktionen auch „Nebenwirkungen“ ausgehen, die in einem mittelbaren Zusammenhang mit diesen Zielen stehen können.¹¹

Sanktionen können aus theoretischer Sicht auf zwei Arten wirken: Zum einen können sie durch die Minderung der Leistung bewirken, dass Personen beispielsweise intensiver nach Beschäftigung suchen. Dies wird als „Ex-post-Effekt“ einer Sanktion bezeichnet. Zum anderen kann bereits die Möglichkeit einer Sanktionierung eine solche Wirkung entfalten, ohne dass einer Person die Leistung tatsächlich gemindert wurde. Dies wird als „Ex-ante-Effekt“ bezeichnet.

Bei den dargestellten Untersuchungen ist überdies zu unterscheiden zwischen Kausalanalysen einerseits, die anstreben, mithilfe statistischer Methoden die kausale Wirkung von Sanktionen zu analysieren. Andererseits gibt es eine Reihe von Befragungsstudien, die quantitative Befragungen und qualitative Interviews nutzen. Letztere können wertvolle Hinweise auf die Wirksamkeit von Sanktionen liefern. Allerdings können diese Ergebnisse nicht hinsichtlich der kausalen Wirkung von Sanktionen interpretiert werden. In den beiden folgenden Absätzen gehe ich näher auf ausgewählte Studien ein, die zumeist Zeiträume vor dem Urteil des BVerfG betrachten.

09 Vgl. BA, Statistik: Leistungsminderungen Deutschland, West/Ost, Länder und Jobcenter (Monatszahlen).

10 Vgl. BVerfGE (Anm. 6).

11 Vgl. Veronika Knize/Markus Wolf/Joachim Wolff, Zentrale Befunde aus Studien zu Sanktionen im SGB II mit einem Fokus auf Sanktionswirkungen und Sanktionswahrscheinlichkeit, IAB-Forschungsbericht 17/2022.

Arbeitsmarktintegration und Mitwirkung

Durch verschiedene Kausalanalysen¹² ist vergleichsweise gut belegt, dass Leistungsbeziehende nach einer Sanktion schneller Beschäftigung aufnehmen, es also einen positiven Ex-post-Effekt gibt. So zeigt beispielsweise eine Studie zu in Westdeutschland lebenden unter 25-jährigen Männern, dass sowohl eine erste Sanktion infolge eines Meldeversäumnisses und noch stärker infolge einer Pflichtverletzung die Übergangsrate aus dem Leistungsbezug in Beschäftigung erhöht.¹³ Allerdings findet eine Studie für über 25-jährige Leistungsbeziehende auch, dass eine erste Sanktion aufgrund einer Pflichtverletzung die Stabilität der aufgenommenen Beschäftigung verringert.¹⁴ Die Folge davon ist, dass sich zwei bis drei Jahre nach einer solchen Sanktion eine negative Wirkung auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit zeigt.

Weniger gut belegt ist die Ex-ante-Wirkung von Sanktionen. Eine Studie zu über 25-jährigen Leistungsbeziehenden zeigt, dass von Sanktionen die erwartete Ex-ante-Wirkung ausgeht.¹⁵ Hierfür nutzt die Studie die vorhergesagte individuelle Wahrscheinlichkeit, aufgrund eines Meldeversäumnisses oder einer Pflichtverletzung sanktioniert zu werden. Je höher diese Wahrscheinlichkeit ist, desto schneller gehen Leistungsbeziehende in Beschäftigung über.

Neben diesen Kausalanalysen geben Befragungen von Leistungsbeziehenden Hinweise darauf, dass Sanktionen für die Einhaltung der Pflichten relevant sind. Bei einer in Nordrhein-Westfalen durchgeführten Befragung äußerte die große Mehrheit der sanktionierten Leistungsbeziehenden

12 Vgl. beispielsweise Bernhard Boockmann/Stephan L. Thomsen/Thomas Walter, Intensifying the Use of Benefit Sanctions: An Effective Tool to Increase Employment?, in: IZA Journal of Labor Policy 3/2014, Artikelnr. 21, <https://doi.org/10.1186/2193-9004-3-21>; Gerard J. van den Berg/Arne Uhlenhoff/Joachim Wolff, Sanctions for Young Welfare Recipients, in: Nordic Economic Policy Review 1/2014, S. 177–208; Gerard J. van den Berg/Arne Uhlenhoff/Joachim Wolff, The Impact of Sanctions for Young Welfare Recipients on Transitions to Work and Wages, and on Dropping Out, in: *Economica* 353/2022, S. 1–28; Markus A. Wolf, Persistent or Temporary? Effects of Social Assistance Benefit Sanctions on Employment Quality, in: *Socio-Economic Review* 3/2024, S. 1531–1557.

13 Vgl. van den Berg et al. 2022 (Anm. 12).

14 Vgl. Wolf (Anm. 12).

15 Vgl. ders., Ex-ante-Effekte von Sanktionen in der Grundsicherung: Bereits die Möglichkeit einer Sanktionierung zeigt Wirkung, IAB-Kurzbericht 15/2024.

den Verständnis dafür, dass das Jobcenter mit Kürzungen drohe und dass ohne eine solche Drohung „alle machen würden, was sie wollen“.¹⁶ In einer im Herbst 2022 durchgeführten Befragung stimmten immerhin rund 29 Prozent der befragten Leistungsbeziehenden der Aussage zu, dass Vereinbarungen mit den Beratern ohne Sanktionen nicht verbindlich seien.¹⁷ In zwei Befragungen von Fachkräften in verschiedenen Jobcentern in Nordrhein-Westfalen, die bereits nach dem Urteil des BVerfG durchgeführt wurden, sprachen sich diese zudem deutlich gegen eine Aussetzung von Sanktionen beziehungsweise verminderte Sanktionen im Bürgergeld aus.¹⁸ Dies deutet darauf hin, dass Fachkräfte Sanktionen einen hohen Stellenwert für ihre tägliche Arbeit einräumen.

Allerdings gibt es Hinweise darauf, dass die Zweckmäßigkeit von Sanktionen von ihrer Höhe abhängt. In einer mit Fachkräften durchgeführten Interviewstudie zu den damals gültigen Sanktionsregelungen für unter 25-Jährige hielten nur vier der 26 Befragten die hohen Sanktionen aufgrund wiederholter Pflichtverletzungen für richtig.¹⁹ Alle anderen sahen diese als zu scharf an. Gesehen wurde hier auch ein Widerspruch zwischen einer kompletten Leistungsstreichung und dem Ziel der Arbeitsmarktintegration, beispielsweise wenn Leistungsbeziehende ihre Wohnung nach einer Sanktion verlieren. Hingegen wurden niedrigere Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen am ehesten positiv bewertet, da sie zum Beispiel die Beziehung zwischen Fachkraft und Leistungsbeziehenden verbindlicher machten.

Zudem gibt es Belege, dass von Sanktionen nichtintendierte Wirkungen ausgehen können.

16 Vgl. Helmut Apel/Dietrich Engels, Unabhängige wissenschaftliche Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach §31 SGB II und nach dem SGB III in NRW, Köln 2013.

17 Vgl. Matthias Collischon et al., Eine Mehrheit in der Bevölkerung befürwortet Sanktionen mit Augenmaß, 20. 12. 2023, www.iab-forum.de/eine-mehrheit-in-der-bevoelkerung-befuerwortet-sanktionen-mit-auge-mass.

18 Vgl. Fabian Beckmann et al., Erfahrungsbilanz Bürgergeld: Jobcenterbeschäftigte sehen kaum Verbesserungen, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW Wochenbericht 17/2024, S. 251–259; Fabian Beckmann et al., Hartz-IV-Reformvorschlag: Weder sozialpolitischer Meilenstein noch schlechende Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens, in: DIW aktuell 58/2021, S. 1–8.

19 Vgl. Susanne Götz/Wolfgang Ludwig-Mayerhofer/Franziska Schreyer, Sanktionen im SGB II: Unter dem Existenzminimum, IAB-Kurzbericht 10/2010.

Eine Studie zu in Westdeutschland lebenden unter 25-jährigen Männern zeigt unter anderem, dass sich alleinstehende Personen nach Sanktionen aufgrund von Pflichtverletzungen rascher komplett vom Arbeitsmarkt zurückziehen.²⁰ Ähnlich berichteten in der Befragung in Nordrhein-Westfalen über 25-Jährige mit hohen Sanktionen häufiger als solche mit niedrigen Sanktionen, dass sie den Kontakt zum Jobcenter abgebrochen hätten.²¹

Zusammengefasst zeigen diese Ergebnisse, dass von Sanktionen durchaus die intendierte arbeitsmarktpolitische Wirkung ausgeht. So tragen Sanktionen zu einer schnelleren Beschäftigungsaufnahme und zur Einhaltung der Pflichten bei. Allerdings können sie auch für die Arbeitsmarktintegration kontraproduktive Wirkungen entfalten, zum Beispiel, wenn sich Sanktionierte vom Arbeitsmarkt zurückziehen.

„Nebenwirkungen“

Als mögliche Nebenwirkung von Sanktionen werden häufiger nachteilige Auswirkungen auf die Beschäftigungsqualität diskutiert. Zwei Studien lieferten hierfür Belege: Die eine zeigt, dass bei einer Beschäftigungsaufnahme das Tagesentgelt von sanktionierten Leistungsbeziehenden im Vergleich zu nicht sanktionierten Leistungsbeziehenden etwas geringer ausfällt.²² Die andere findet zudem, dass die Beschäftigungsqualität, zum Beispiel im Hinblick auf die Höhe des Einkommens, auch über einen längeren Zeitraum von fünf Jahren nach der Sanktion geringer ist.²³ Komplexer scheint die Lage bei der Ex-ante-Wirkung zu sein. So zeigt die oben genannte Studie eine nicht-lineare Ex-ante-Wirkung: Bei einer vergleichsweise niedrigen Sanktionswahrscheinlichkeit ist beispielsweise das Erwerbseinkommen niedriger als bei einer etwas höheren Sanktionswahrscheinlichkeit.²⁴ Bei einer noch höheren Sanktionswahrscheinlichkeit sinkt das Erwerbseinkommen jedoch wieder.

Zuletzt finden sich in den Befragungsstudien eine Reihe von Hinweisen auf weitere Nebenwirkungen, die insbesondere im Zeitraum der Sanktionierung selbst auftreten können. So berichteten sanktionierte Leistungsbeziehende, dass sie sich im Hinblick auf die Qualität der Ernährung ein-

20 Vgl. van den Berg et al. 2022 (Anm. 12).

21 Vgl. Apel/Engels (Anm. 16).

22 Vgl. van den Berg et al. 2022 (Anm. 12).

23 Vgl. Wolf (Anm. 12).

24 Vgl. Wolf (Anm. 15).

schränken müssen²⁵ und regelmäßige Ausgaben wie Miete, Zinsen für Immobilien oder Stromrechnungen nicht pünktlich zahlen können.²⁶ Zudem können Sanktionen Schuldenprobleme verschärfen.²⁷ Vereinzelt gibt es auch Hinweise darauf, dass Personen nach einer Sanktion Kleinkriminalität oder Schwarzarbeit nachgehen.²⁸ Aus Interviews mit unter 25-jährigen Leistungsbeziehenden ergibt sich, dass insbesondere Alleinlebende nach hohen Sanktionen vom Sperren der Energieversorgung oder von Wohnungsverlust bedroht sein können.²⁹ Vier der zehn interviewten Personen, deren Leistungen vollständig gestrichen wurden, berichteten, dass sie ihre Wohnung verloren haben und vorübergehend in Obdachlosenunterkünfte ziehen mussten. Zudem können Sanktionen zur psychischen Belastung und Überforderung der Betroffenen beitragen und die angestrebte Aktivierung so behindert werden.³⁰ Besonders bei hohen Sanktionen berichteten Leistungsbeziehende, dass sie sich mehr Sorgen um ihre Situation machen und die Kürzung als sehr belastend empfinden.³¹

FAZIT

In Summe sprechen die Forschungsergebnisse für eine ausgewogene Ausgestaltung der Sanktionsregelungen. Einerseits dürften sehr hohe Sanktionen, die zu einer Streichung des Regelbedarfs oder zum Wegfall aller Leistung führen, in den allermeisten Fällen nicht zur Arbeitsmarktintegration der Betroffenen beitragen. Aus Sicht der Forschung ist die Einschränkung solch hoher Sanktionen, wie sie nach dem Urteil des BVerfG stattfand, deshalb zu begrüßen. Andererseits liefern die Forschungsergebnisse keine Begründung dafür, Sanktionen in der Grundsicherung vollständig abzuschaffen. Vielmehr soll-

ten Sanktionsregelungen so ausgestaltet sein, dass sie zwar Anreize zur Arbeitsaufnahme und zur Mitwirkung aufrechterhalten, aber starke Einschränkungen der Lebensbedingungen der Betroffenen und die damit einhergehenden Folgen vermeiden.³²

Mit der Einführung des Bürgergeldes 2023 wurden die Sanktionsregelungen über die Maßgaben des BVerfG hinaus entschärft. Ob von diesen Sanktionsregelungen eine maßgebliche Wirkung auf die Arbeitsmarktintegration und die Einhaltung der Pflichten ausgeht, ist eine offene Frage. Zugleich könnten solche Entschärfungen dazu beitragen, dass Nebenwirkungen auf die Beschäftigungsqualität und die Lebensverhältnisse der Betroffenen verringert oder vermieden werden. Weitere Forschung zur Wirksamkeit von Sanktionen unter den Bedingungen des Bürgergeldes ist notwendig, um hierzu genauere Aussagen treffen zu können.

Auch wenn Sanktionen ein wichtiges Element einer auf den Prinzipien des „Förderns und Forderns“ ausgerichteten Grundsicherung sind: Sie sind kein Allheilmittel. Leistungsbeziehende in der Grundsicherung sind mit vielfältigen Herausforderungen konfrontiert, die ihre Arbeitsmarktintegration erschweren. Hierzu zählen beispielsweise geringe formale Bildung sowie sprachliche, gesundheitliche und familiäre Probleme. Die Bewältigung solcher Herausforderungen bedarf einer auf die individuellen Problemlagen ausgerichteten Aktivierung, zu der insbesondere die intensive Begleitung durch die Integrationsfachkräfte und der zielgenaue Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente gehören.

Die jüngst wieder aufgeflammete Debatte um eine Verschärfung der Sanktionsregelungen ist ein Beispiel dafür, dass dieser Komplexität oft nicht Rechnung getragen wird. Denn es fehlen Anhaltspunkte dafür, dass Leistungsbeziehende im großen Stil jegliche Mitwirkung verweigern, wie dies in der Diskussion um die vermeintlichen „Totalverweigerer“ anklingt. Solche Debatten orientieren sich zu wenig an den gewichtigsten Herausforderungen der Grundsicherung und scheinen eher Ausdruck eines immer wiederkehrenden Narrativs vom „faulen Arbeitslosen“ zu sein, das häufig vor Wahlen Konjunktur hat.³³

MARKUS WOLF

ist promovierter Sozialwissenschaftler und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg. Den vorliegenden Beitrag hat er als freier Autor verfasst.

25 Vgl. Apel/Engels (Anm. 16); Franziska Schreyer/Franz Zahradnik/Susanne Götz, Lebensbedingungen und Teilhabe von jungen sanktionierten Arbeitslosen im SGB II, in: Sozialer Fortschritt 9/2012, S. 213–220.

26 Vgl. Apel/Engels (Anm. 16).

27 Vgl. ebd.; Schreyer/Zahradnik/Götz (Anm. 25).

28 Vgl. Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer (Anm. 19); Schreyer/Zahradnik/Götz (Anm. 25).

29 Vgl. Schreyer/Zahradnik/Götz (Anm. 25).

30 Vgl. ebd. Auch in der Studie von Apel/Engels (Anm. 16) gibt es hierzu Hinweise.

31 Vgl. Apel/Engels (Anm. 16).

32 Vgl. Knize/Wolf/Wolff (Anm. 11).

33 Vgl. Frank Oschmiansky, Faule Arbeitslose? Zur Debatte über Arbeitsunwilligkeit und Leistungsmissbrauch, in: APuZ 6–7/2003, S. 10–16.

Der APuZ-Podcast

Ein Thema, 30 Minuten, jeden 1. Mittwoch im Monat



Im Podcast »Aus Politik und Zeitgeschichte« suchen wir Antworten aus unterschiedlichen Perspektiven – von Historikerinnen, Politikwissenschaftlern und Soziologen, Wirtschaftsexpertinnen und Juristen, aber auch Weltraumforschern, Stadtplanerinnen und Literaten.

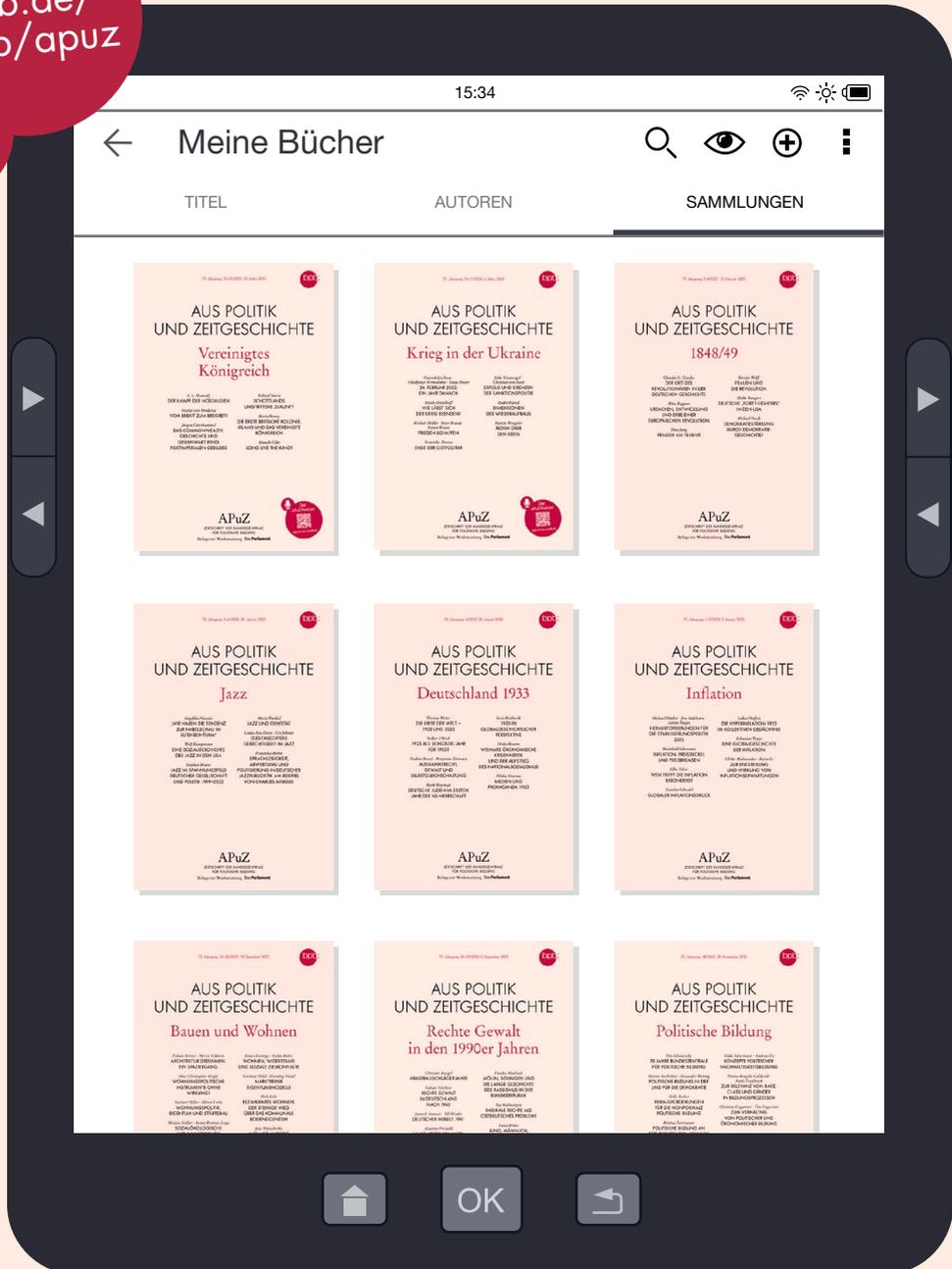
In jeder Folge geht es 30 Minuten lang um ein komplexes Thema – mit Hintergründen und Einblicken, wissenschaftlich fundiert, kontrovers und überraschend. Moderiert von Sarah Zerback.

[bpb.de/apuz-podcast](https://www.bpb.de/apuz-podcast)
und überall, wo Sie Podcasts hören.

Unterwegs und überall.

APuZ als E-Book oder PDF herunterladen
und in über 500 Ausgaben lesen, suchen, markieren ...

bpb.de/
shop/apuz



Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Bundeskanzlerplatz 2, 53113 Bonn

Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 7. Februar 2025

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash
Anne-Sophie Friedel (verantwortlich für diese Ausgabe)
Julia Heinrich
Sascha Kneip
Johannes Piepenbrink
Leontien Potthoff (Volontärin)
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
www.bpb.de/apuz-podcast

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

L.N. Schaffrath GmbH & Co. KG DruckMedien, Geldern

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
Das **Parlament** ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.

Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Fazit Communication GmbH
c/o Cover Service GmbH & Co. KG
fazit-com@cover-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International.



APuZ

Nächste Ausgabe

10–11/2025, 1. März 2025

INFRASTRUKTUR



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz