

Autokraten lieben Sanktionen

Und weshalb für den Westen am Ende nur die Stärke zählt.

Reiner Eichenberger und David Stadelmann

Die EU und die USA belegen regelmässig aggressive autoritäre Länder mit Sanktionen, um sie wirtschaftlich zu schwächen und politischen Wandel zu erzwingen – so seit vielen Jahren den Iran und auch Russland. Auf den ersten Blick wirken Sanktionen. Sie schädigen die Volkswirtschaften der sanktionierten Länder, und deren Regime fordern lautstark eine Aufhebung der Sanktionen. Auf den zweiten Blick aber sind die Resultate für die EU und die USA ernüchternd. Häufig stärken Sanktionen die anvisierten Regime, weil sie es ihnen erleichtern, die Wirtschaft und die Bevölkerung zu kontrollieren.

Erfolgsillusion und erste Schäden

Weshalb setzen westliche Länder Sanktionen trotz perverser Wirkung so oft ein? Wie stärken Sanktionen Regime, und weshalb verlangen diese dennoch oft deren Aufhebung? Das wird klar, wenn man strikt zwischen Ländern, Regierungen und Bevölkerung unterscheidet. Für westliche Regierungen sind Sanktionen politisch attraktiv. Sie können schnell, sichtbar und ohne hohe unmittelbare Kosten handeln und Härte demonstrieren. Militärische Reaktionen hingegen müssen lange und aufwendig vorbereitet werden, und Misserfolge sind teuer und öffentlich sichtbar.

Zudem schaffen Sanktionen eine Erfolgsillusion: Erste Schäden durch Versorgungsengpässe in den sanktionierten Ländern tre-

Sanktionen stärken die Regime, weil sie ihnen die Kontrolle über die Bevölkerung erleichtern.

ten meist schnell zutage. Weniger sichtbar ist, wenn diese Schäden später abklingen, weil sich sanktionierte Volkswirtschaften anpassen, während ihre Regime an Einfluss gewinnen, weil die Einwohner stärker von ihnen



Das perverse Spiel: Peter der Grosse in Ilya Zorkins «Der Beginn der Autokratie», 2022.

abhängig werden. Zugleich spielen sanktionierte Regime den sanktionierenden Regierungen in die Hände: Sie beklagen die Sanktionen und fordern deren Abbau, was die Erfolgsillusion weiter nährt.

Tatsächlich haben autokratische Regime gute Gründe, die Aufhebung der Sanktionen zu fordern. Sie können eigenes Versagen dem Ausland anlasten, Härten propagandistisch ausschlagen, den sanktionierenden Ländern die Wirksamkeit der Sanktionen vorspielen und Ausmass und Härte der Sanktionen für ihre eigenen Zwecke optimieren. So entsteht ein perveres Spiel wechselseitiger Interessen. Wer es verstehen will, muss zuerst verstehen, warum autokratische Regime Sanktionen lieben. Dafür gibt es wenigstens zehn Gründe.

— **Erstens erzeugen Sanktionen Knappheit.** Wenn Importgüter fehlen, gewinnen Ersatzprodukte an Wert. Davon profitieren deren Produzenten im sanktionierten Land. In Autokratien sind das häufig staatliche Unternehmen oder regimenahe Oligarchen. So wird äusserer Druck im Innern zu Profit für das Regime und seine Klientel.

— **Zweitens schafft Knappheit Rationierungsmacht.** Diese kommt dem Regime zu. Es kann loyale Gruppen bevorzugen und Kritiker benachteiligen. Lebensmittel, Medikamente, Energie, Devisen oder Computerchips werden nach politischer Nützlichkeit verteilt. Das erhöht die Abhängigkeit der Bürger vom Regime.

— **Drittens erleichtern Sanktionen die Kontrolle strategischer Sektoren.** Wird etwa der

Export von Rohstoffen erschwert, sinken zwar die Erlöse. Doch es erlaubt dem Regime, die verbleibenden Handelskanäle zu monopolisieren. — **Viertens laden Sanktionen zu Umgehungsgeschäften ein.** Je schärfer die Restriktionen, desto grösser die Margen im Schwarzhandel. Diesen kann das Regime dank den Sanktionen gut kontrollieren, denn im Kampf gegen unabhängige Schmuggler kann es auf die Unterstützung der sanktionierenden

Der Westen spricht gern von gezielten Sanktionen – tatsächlich trifft es die Opposition härter.

Länder zählen. Schmuggel, Scheinfirmen und Dreiecksgeschäfte schaffen Renten für gut vernetzte Kreise. Das ist in Russland und im Iran gut beobachtbar.

— **Fünftens stärkt dies die Sicherheitsapparate.** Regime können konkurrierende Schmuggler kriminalisieren und eigene Netzwerke schützen. Sanktionen, die auf dem Papier hart wirken, schaffen in der Praxis neue Geschäftsmodelle für Geheimdienste, Militär und Parteieliten, wie die iranischen Revolutionsgarden eindrücklich zeigen.

— **Sechstens führt der Rückzug ausländischer Unternehmen häufig zum Verkauf ihrer Aktiva.** Produktionsstätten, Beteiligungen und Vertriebsnetze wechseln zu Schleuderpreisen den Besitzer. Zugreifen können meist nur jene, die über politische Genehmigungen, Liquidität und Schutz verfügen, also regimenahe Kreise.

— **Siebtens schwächen Sanktionen die Zivilgesellschaft.** Reisebeschränkungen, Finanzkontrollen und Isolation erschweren internationale Vernetzung und Zugang zu unabhängigen Informationen. Oppositionelle, Journalisten, Wissenschaftler und Unternehmer verlieren Kontakte ins Ausland.

— **Achtens leiden oppositionelle Gruppen überproportional unter Nebenwirkungen.** Sie haben meist schlechteren Zugang zu knappen Gütern, weniger Schutz vor Repression und geringere Finanzierungsmöglichkeiten. Der Westen spricht zwar gern von «gezielten» Sanktionen. Tatsächlich sind oppositionelle Akteure verletzlicher als das Herrschaftszentrum.

— **Neuntens verdecken Sanktionen wirtschaftspolitisches Versagen des Regimes.** Schrumpft die Wirtschaft, kann die Führung die Verantwortung nach aussen verlagern. Der Verweis auf äussere Feinde und nationale Demütigung wirkt gerade dann, wenn Härten spürbar sind.

— **Zehntens sinken die Anreize für internen Widerstand.** Die Bürger wissen, dass der Sturz eines sanktionsgestärkten autokratischen Regimes nicht automatisch Freiheit und Wohlstand bringt. Vielmehr drohen unter Sanktionen erst recht Machtkämpfe,

neue Unterdrückung oder gar Bürgerkriege. Sanktionen können so jene Revolten unwahrscheinlicher machen, die sie angeblich unterstützen sollen.

Sanktionen schädigen also in der Regel Wirtschaft und Bevölkerung des Ziellandes, stabilisieren aber die sanktionierten Regime. Dem widerspricht auf den ersten Blick, dass die Regime – auch der Mullahs und Putins – die Aufhebung der Sanktionen laut fordern. Natürlich tun sie dies strategisch: Es soll die Schuld am Leid der Bevölkerung von der eigenen Politik auf internationale Sanktionen abwälzen. Doch die Klage hat auch einen wahren Kern. Für Regime sind Sanktionen nur so lange dienlich, wie sie Bevölkerung und Wirtschaft noch nicht weitgehend kontrollieren. Sobald sie sich aber die wichtigsten Ressourcen angeeignet und Wirtschaft wie Gesellschaft im Griff haben, werden zumindest Teile der Sanktionen für sie störend. Denn nun wollen sie die angeeigneten Ressourcen möglichst rentabel nutzen. Dafür sind selektiver Handel, Zugang zu internationalen Finanzmärkten und Reisefreiheit für Eliten attraktiv.

Ideal für autokratische Regime ist daher weder vollständige Offenheit noch vollständige Isolation, sondern eine selektive Mischung aus Schliessung und Öffnung. Die Bevölkerung soll weiter ausgebeutet werden können, ohne zur Gefahr zu werden. Das Regime wünscht sich genug äussere Bedrohung, um die Bürger zu unterdrücken und private Konkurrenz im Inland kleinzuhalten, zugleich aber genug Offenheit, um angeeignete Vermögen international nutzen und in Sicherheit bringen zu können.

Moral ist Silber, Stärke ist Gold

Diese Logik lässt sich auf Kriege und Konflikte übertragen. Krieg und die damit verbundenen Sanktionen helfen Regimen, ihre Macht im Innern auszubauen. Doch sobald sie fest im Sattel sitzen, nimmt der Nutzen eines Krieges hoher Intensität ab. Nützlicher sind dann anhaltende Kriegsgefahr und Konflikte geringer Intensität: Sie reichen aus, um die einmal errungene politische Kontrolle und Unterdrückung von Bevölkerung und potenzieller Opposition aufrechtzuerhalten. Dies illustrierten die Mullahs bis zum aktuellen Krieg. Für das Putin-Regime heisst es, dass sich dieses bald in Richtung eines Konflikts geringerer Intensität bewegen dürfte.

Dieses perverse Spiel dient nicht nur dem sanktionierten Regime, sondern auch anderen unliebsamen autokratischen Regierungen. Denn Sanktionen lenken den Handel um und fördern neue Allianzen. Im Fall Russlands haben westliche Sanktionen nicht nur die inneren Machtstrukturen zugunsten des Regimes verschoben, sondern auch Moskaus Abhängigkeit von Peking vertieft. Halbwegs freier Handel zwischen privaten russischen

und westlichen Firmen wurde durch staatlich kontrollierten Handel zwischen russischen und chinesischen Firmen ersetzt. Davon profitieren Putin und Xi zugleich.

Für den Westen folgt daraus, dass wir erstens aufhören sollten, moralische Selbstvergewisserung mit wirksamer Strategie zu verwechseln. Sanktionen können sinnvoll sein, wenn sie die gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit und damit langfristig das militärische Potenzial eines Regimes verringern. Doch die Verarmung der Bevölkerung stärkt die Macht des Regimes und erlaubt ihm, das Militär stärker für eigene Zwecke zu missbrauchen.

Zweitens zählt die relative Belastung von Regime und Bevölkerung. Wirksam sind nur Sanktionen, die das Regime deutlich stärker treffen als die Bürger und diese nicht noch abhängiger vom Staat machen. In eher instabilen Autokratien kann das selektive Öffnung statt pauschaler Abschottung bedeuten: möglichst viel Raum für private Unternehmen, Wissenschaft, Medien, Reisen und zivilgesellschaftliche Kontakte – bei gleichzeitiger Härte gegen Staatsunternehmen, Sicherheitsapparate, politisch kontrollierte Holdings und die Reisefreiheit von Regimepolitikern.

Drittens braucht es bei mafiösen Regimen, die Gewalt gegen die eigene Bevölkerung anwenden, mehr Nüchternheit. Gegen Verbrecherorganisationen helfen keine Handels-sanktionen, die gerade deren Geschäft beflügeln. Eher kommen Instrumente aus dem

In Autokratien wird äusserer Druck im Innern zu Profit für das Regime und seine Klientel.

Kampf gegen die organisierte Kriminalität in Frage: glaubwürdige Ausstiegsangebote für Insider und Schutz bei Kooperation mit internationaler Justiz. Wo Regime nur durch Gewalt bestehen, bleibt auch militärische Intervention eine denkbare, wenngleich riskante Option, wie die Situation der USA im Iran zeigt.

Gegen aggressive Autokratien gibt es kein Wundermittel. Weil Sanktionen das Problem nicht lösen und oft noch verschlimmern, bleibt die Stärke des Westens entscheidend – wirtschaftlich und militärisch. Nur wer klar überlegen ist, kann solche Regime glaubwürdig abschrecken und eingrenzen. Der Westen muss deshalb zu wirtschaftlicher und militärischer Überlegenheit zurückfinden.

Reiner Eichenberger ist Professor für Theorie der Finanz- und Wirtschaftspolitik an der Universität Freiburg im Üechtland und Forschungsdirektor von Crema – Center of Research in Economics, Management and the Arts.

David Stadelmann ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bayreuth und Senior Fellow am Schweizer Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität Luzern (IWP).