

# Der Fluch der Sanktionen

Von Reiner Eichenberger und David Stadelmann

Die EU und die USA belegen regelmäßig aggressive autoritäre Staaten mit Sanktionen, um sie wirtschaftlich zu schwächen und politischen Wandel zu erzwingen – so seit Jahren Iran und Russland. Auf den ersten Blick wirken Sanktionen. Die Volkswirtschaften sanktionierter Länder leiden, ihre Regime klagen laut und fordern die Aufhebung der Sanktionen. Auf den zweiten Blick ist die Bilanz ernüchternd: Sanktionen schaden der Bevölkerung des Ziellandes, aber sie stabilisieren die Regime.

Die bisherige Sanktionspolitik des Westens ist ein Lehrstück der Selbsttäuschung. Viele autokratische Regime leben mit Sanktionen gut und lange – etwa die Regime Fidel Castros in Kuba, Saddam Husseins im Irak, der Kim-Dynastie in Nordkorea oder der Mullahs in Iran. Für den Erfolg von Sanktionen ist nicht entscheidend, dass die Wirtschaft leidet, sondern wessen Position gestärkt wird: Regime oder Bürger?

Offt lassen Sanktionen die Bevölkerung verarmen. Davon profitieren jene, die die sanktionsinduzierte Knappheit verwalten, Auswechselland organisieren, verbleibende Devisen zuteilen und die inländische Wirtschaft unter ihre Kontrolle bringen – also in der Regel Mitglieder der Regime. Daraus erwächst ein „Fluch der Sanktionen“: Sie können Volkswirtschaften stark belasten, aber zugleich die Machthaber und deren Entourage stabilisieren.

Aber warum verlangen die Regime dennoch die Aufhebung der Sanktionen? Weil sie ihnen nur so lange dienen, bis sie die Bevölkerung und Wirtschaft weitgehend kontrollieren. Sobald sie sich die wichti-

gen Ressourcen angeeignet und Wirtschaft wie Gesellschaft unterworfen haben, werden zumindest Teile der Sanktionen für die Autokraten und ihre Entourage störend. Denn spätestens dann wollen sie die angeeigneten Vermögen international nutzen, diese in Sicherheit bringen und als Mitglieder der Elite die Welt bereisen.

Ideal für autokratische Regime ist daher weder vollständige Offenheit noch vollständige Isolation, sondern eine selektive Mischung aus Abschottung und Öffnung. Sie brauchen genügend strikte Sanktionen, um Bürger weiter auszubeuten, deren politische Kontrolle zu verschärfen und private Konkurrenz im Inland kleinzuhalten. Zugleich wollen sie genügend Offenheit, um angeeignete Vermögen international zu nutzen und abzuschern.

Diese Logik lässt sich auf Kriege 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 permanente Kriegsgefahr und gut skalierbare Dauerspannung: Sie reichen, um die geschwächte Bevölkerung zu kontrollieren und weiter zu unterdrücken. Dies illustrierten die Mullahs bis zum aktuellen Krieg gut. Das Putin-Regime dürfte wohl auch bald einen Konflikt geringerer Intensität anstreben.

Dieses perverse Spiel dient nicht nur dem sanktionierten Regime, sondern

auch anderen unliebsamen autokratischen Regierungen. Denn Sanktionen lenken Handel um und fördern neue Allianzen. Im Fall Russlands haben westliche Sanktionen nicht nur die innere

Macht des Regimes gestärkt, 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.

Sanktionen schaden den Bürgern des Ziellandes, aber sie stabilisieren die Regime. Was folgt daraus?

## Was folgt daraus für die westliche Politik?

■ Erstens sollten Regierungen moralische Selbstvergewisserung nicht mit wirksamer Strategie verwechseln. Sanktionen können sinnvoll sein, wenn sie die gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit und damit langfristig das militärische Potential eines Regimes verringern. Doch die Verarmung der Bevölkerung erhöht die relative Macht des Regimes und erleichtert damit auch den Missbrauch der Armee.

■ Zweitens wirken Sanktionen dann negativ auf das Regime, wenn sie dieses deutlich stärker treffen als die Bürger. In eher instabilen Autokratien kann das Öffnung statt pauschaler Abschottung bedeuten: möglichst viel Raum für pri-

vate Unternehmen, Wissenschaft, Medien, Reisen und zivilgesellschaftliche Kontakte – bei gleichzeitiger Härte gegen Staatsunternehmen und Regimepolitiker.

■ Drittens braucht es gegenüber mafiosen Gewaltregimen mehr Nüchternheit. Gegen solche Regime helfen keine Handelssanktionen, die deren Geschäft beflügeln. Eher kommen Instrumente aus dem Kampf gegen organisierte Kriminalität infrage: 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 in Iran zeigt.

Gegen aggressive Autokratien gibt es kein Wundermittel. Sanktionen lösen das Problem nicht. Entscheidend ist daher die eigene Stärke des Westens – wirtschaftlich, technologisch und militärisch. Nur wer klar überlegen ist, kann unliebsame Regime glaubwürdig abschrecken und begrenzen.

**Reiner Eichenberger** ist Professor für Theorie der Finanz- und Wirtschaftspolitik an der Uni Fribourg (Schweiz) und Forschungsdirektor von CREMA – Center of Research in Economics, Management and the Arts.

**David Stadelmann** ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bayreuth (Deutschland); Fellow bei CREMA und Senior Fellow am IWP – Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik der Universität Luzern (Schweiz).