

erschienen in leicht gekürzter Form in: *Neue Zürcher Zeitung* 223, 25. Juli 2002: 21

Handelsembargos: Je wirkungsvoller, desto schädlicher

von

Reiner Eichenberger und Magdalena Kummer*

Wirtschaftssanktionen sind heute ein fester Bestandteil internationaler Politik gegen Regierungen, die allgemein anerkannte Normen in schwerwiegender Weise verletzen. Insbesondere mit Handelsembargos wollen die „Senderländer“ die Wirtschaft der „Zielländer“ schädigen und so ihre Regierungen zu Verhaltensänderungen zwingen. Diese Idee ist bestechend einfach – doch leider auch falsch. Denn obschon multilaterale Embargos die Zielländer wirtschaftlich schnell ruinieren können, stärken sie regelmässig ihre Regierungen.

Wirtschaftliche vs. politische Wirkung

In der Vergangenheit erwiesen sich Embargos oft als *wirtschaftlich und politisch wirkungslos*. Da sich ihnen selten alle Länder anschlossen, wurden sie durch Dreieckshandel umgangen. Zudem konnten viele Zielländer ihre Produktions- und Konsumstruktur erstaunlich flexibel anpassen und so ihre Handelsabhängigkeit reduzieren.

* Prof. Dr. Reiner Eichenberger ist Leiter des Seminars für Finanzwissenschaft der Universität Fribourg und Mitglied des Center for Studies in Public Sector Economics der Universitäten Bern, Neuenburg und Fribourg (BENEFRI). Magdalena Kummer ist Assistentin an der Universität Fribourg.

Anschrift: Av. de Beauregard 13, Universität Fribourg, CH-1700 Fribourg,
Tel. 0041 26 300 82 62/65, Fax 0041 26 300 96 78, e-mail reiner.eichenberger@unifr.ch.

Heutige Embargos sind *wirtschaftlich viel wirkungsvoller*. Seit dem Zerfall des Ostblockes werden internationale Embargos gegen „Unrechtsregimes“ von allen Staaten mehr oder weniger befolgt. Daraus kann aber keinesfalls geschlossen werden, sie seien auch *politisch* wirksam. Tatsächlich trifft genau das Gegenteil zu.

Wirksame Handelsembargos lassen im Zielland die bisher importierten Güter knapper und damit teurer, die bisher exportierten Güter hingegen billiger werden. Dadurch sinkt zwar das Realeinkommen der Bevölkerung, die Position der Regierung wird aber durch drei Kanäle gestärkt:

Erstens ermöglichen die grossen Preisunterschiede zum Ausland riesige *Schmuggelgewinne*. Die illegalen Ein- und Ausfuhren werden jedoch weitgehend von der Regierung kontrolliert und organisiert. Während die regierungsnahen Schmuggler nur die Kontrollen der Senderländer umgehen müssen, werden die unabhängigen Schmuggler zusätzlich von der Regierung des Ziellandes aufs schärfste verfolgt.

Zweitens werden viele Güter, die der *Staat selbst produziert* oder deren Produktion er besonders gut kontrollieren kann, knapper und damit wertvoller.

Drittens gibt die grosse Güterknappheit der Regierung einen Freipass, *Rationierungsprogramme* durchzuführen. Diese kann die Regierung leicht dazu missbrauchen, neue Abhängigkeiten zu schaffen und regierungstreue Personen und Regionen zu bevorzugen.

Alle drei Mechanismen stärken die materielle Basis der Regierung. Durch die gezielte Bewirtschaftung der Schmuggelpfründe, der inländischen Ressourcen sowie der Rationierungsmechanismen können sich die regierungsnahen Politiker nicht nur persönlich bereichern. Insbesondere wird ihre Position relativ zur Opposition gestärkt, die von der Nutzung der „Embargogewinne“ ausgeschlossen ist. Die Opposition kann dann direkt beeinflusst werden, indem Schmuggelrechte an einzelne ihrer Exponenten als Gegenleistung für politisches Stillhalten vergeben und dadurch die Glaubwürdigkeit der gesamten Opposition untergraben werden.

Gleichzeitig macht das Embargo weite Bevölkerungsschichten von der Regierung abhängig. Da viele Güter nur noch über Regierungskanäle bezogen werden können, setzt jede Wirtschaftstätigkeit gute Beziehungen zum Regime voraus. Dadurch treibt das Embargo

selbst regimekritische Bürger und Geschäftsleute in die Arme der Regierung. Wer nicht kollaboriert, dem droht Verarmung und Konkurs.

Langlebige Regierungen unter Embargo

Wie gut Regierungen unter Embargos leben, zeigen nicht nur die langen Regierungszeiten von Fidel Castro oder Saddam Hussein, sondern auch die angesichts der katastrophalen wirtschaftlichen und militärischen Lage (trotz Manipulationen) erstaunlichen Wahlergebnisse von Slobodan Milosevic. Dabei illustrieren vielerlei Beispiele die oben skizzierten Mechanismen. Die vom Hussein-Clan angehäuften Schmuggelgewinne verblüffen genauso wie die grossangelegten illegalen Treib- und Heizstoffzufuhren nach Serbien, die weitgehend von Regierungskreisen kontrolliert wurden. Die Firmen der Familie Milosevic und ihrer Parteifreunde wurden jahrelang mit rationierten Inputs versorgt, ganz ähnlich wie die Unternehmen kubanischer Generäle. Viele Hauptfiguren der kurdischen Bewegungen sind in die Schmuggelgeschäfte der irakischen Regierung eingebunden; dadurch werden die oppositionellen Kräfte genau so geschwächt wie durch die häufigen Seitenwechsel serbischer Oppositionsführer. Ein ganz aktuelles Beispiel bietet schliesslich die israelische Blockade der Palästinensergebiete und das Arbeitsverbot für palästinensische Grenzgänger. Sie lassen die Bevölkerung verarmen, stärken aber den Einfluss des Kreises um Yassir Arafat, der die Verteilung der rationierten Güter und Hilfslieferungen kontrolliert.

Weshalb werden Embargos verhängt?

Weshalb aber werden so oft Embargos eingesetzt, wenn sie der Bevölkerung des Ziellands schaden und seiner Regierung nützen. Dabei spielen drei Aspekte mit: Für die Regierungen der Senderländer sind Embargos attraktiv, weil sie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und damit das *militärische Aggressionspotential* der Zielländer schwächen und somit die Bedrohung für die internationale Gemeinschaft senken; dagegen interessieren die Leiden der Bevölkerung oft weniger. Die Stabilisierungswirkung kommt den Regierungen der Senderländer entgegen, weil sie die *Gefahr schwer kontrollierbarer Entwicklungen*, wie fundamentalistischer Revolutionen oder territorialer Desintegration, mindert. Die Stabilisierungswirkung führt schliesslich dazu, dass sich Embargos in gewisser Weise *selbst rechtfertigen*. Da die Regierung des Ziellandes als Folge des Embargos zunehmend selbstherrlich handeln kann, wird sie zu einem wachsenden internationalen Störfaktor.

Dadurch werden die Regierungen der Senderländer in ihrer Auffassung bestätigt, dass die Regierung des Ziellandes tatsächlich besonders gefährlich und mit allen Mitteln zu bekämpfen ist.

Embargobrecher: Sünder oder Wohltäter?

Wenn ein wirksames Embargo zwar die Volkswirtschaft des Ziellandes ruiniert aber seine Regierung stabilisiert, stellt sich die Frage, ob Embargobrecher nicht etwas Gutes tun, indem sie das Embargo unterlaufen. Solange die Embargobrecher an der Regierung vorbei mit privaten Wirtschaftssubjekten des Ziellandes handeln können, mindern sie die Güterknappheit und damit den Einfluss der Regierung. Oft aber können Embargobrecher die Regierung nicht umgehen und müssen in der einen oder anderen Form mit ihr kooperieren, was dieser die oben diskutierten Vorteile verschafft. Trotzdem gibt die bisherige Diskussion Anlass, Embargobrecher vorsichtiger zu beurteilen. Schliesslich ist ihre Geschäftstätigkeit für die Regierung nur nützlich „dank“ dem Embargo.

Gibt es Alternativen zu Embargos?

Heute werden verschiedene Verfeinerungen wirtschaftlicher Sanktionen diskutiert, die die Bevölkerung schonen sollten. Aber auch sie stärken die Regierung. So erhält diese durch Hilfsprogramme wie „oil for food“ knappe Güter, die sie dann gezielt an ihr ergebene Gruppen verteilen und zu hohen Preisen verkaufen kann.

Die negative Folgen wirtschaftlicher Isolation können nur vermieden werden, indem keine Embargos verhängt und andere Mittel eingesetzt werden. Doch die traditionelle Alternative, militärische Massnahmen, sind für die Senderländer teuer und verbessern die politische Situation im Zielland langfristig oft zu wenig, wie die Erfahrungen aus Haiti und Somalia zeigen.

Als fruchtbare Alternative schlagen wir deshalb eine neue Form der *Globalisierung der Politik* vor. Sie öffnet die nationalen politischen Märkte, indem das passive Wahlrecht auch Ausländern gewährt wird. Dies schafft einen internationalen Markt für gute Politik mit viel effektiverem politischen Wettbewerb. Plötzlich könnten glaubwürdige ausländische Kandidaten auftreten, die viel stärkere Anreize hätten, sich auch nach den Wahlen für das Wohl der Bürger, echte Demokratie und Menschenrechte einzusetzen. Denn die Reputation, die politischen Institutionen nachhaltig und gegen das Interesse der „classe politique“

zugunsten der Bürger zu reformieren, wäre auf dem internationalen Markt und für Kandidaturen in weiteren Ländern das stärkste Argument. Diese Globalisierung der Politik könnte durch internationale Verträge à la WTO oder nach internationalen militärischen Einsätzen durchgesetzt werden.