

Sanktionen wirken oft kontraproduktiv

Autokratischen Regimes dienen Sanktionen als Machtinstrument gegen die eigenen Bürger. Eine Alternative wäre Schutzhaft für Täter, die kooperieren, meinen
Reiner Eichenberger und David Stadelmann.



BR, Privat [M]

Schon viele autokratische Regierungen wurden vom Westen hart sanktioniert – und haben trotzdem gut und lange überlebt, so etwa die Regime von Fidel Castro, Saddam Hussein, Baschar al-Assad, der Kim-Clan oder die iranischen Mullahs. Wie geht das, und gilt es auch für das Regime von Wladimir Putin? Sanktionen mindern die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des betroffenen Landes und belasten die normale Bevölkerung schwer. Das ist unbestritten.

Doch sie stabilisieren oft die sanktionierten Regime und mehren ihre Macht über die Bevölkerung durch wenigstens zehn Mechanismen.

Erstens bewirken wirtschaftliche Sanktionen im Zielland eine Verknappung vieler Importgüter. Davon profitieren die inländischen Anbieter von Ersatzprodukten. Diese werden häufig vom Regime oder seiner Entourage kontrolliert, die so zu Profiteuren werden. Offensichtlich wurde dies etwa in Kuba und im Iran, wo das Castro-Regime und die Revolutionsgarden große Teile der Produktion kontrollieren.

Zweitens kann das Regime die knappen Güter rationieren. Wer Knappheit verwalten und das wenige Vorhandene verteilen kann, erzwingt Kollaboration in der Bevölkerung. Regimetreue Kreise werden bei der Verteilung bevorzugt, regimekritische Gruppen gehen leer aus.

Drittens lässt ein Embargo der Exportprodukte – etwa Erdöl – zwar die Deviseneinnahmen des sanktionierten Landes sinken. Dem Regime aber kann das Vorteile bringen. Wenn die Erdölindustrie nicht mehr frei exportieren kann, bringt das Regime sie leichter und noch vollständiger unter seine Kontrolle. Dann kann es das Öl sowie zukünftige Bezugsrechte Regimefreunden und wohlgesonnenen ausländischen Regierungen zuteilen und so Unterstützung erkaufen.

Viertens können Sanktionen umgangen werden. Ausweichbewegungen sind zwar mit Preisaufschlägen bei Importen und Preisabschlägen bei Exporten verbunden, aber der Handel bleibt trotzdem lukrativ. Falls das betroffene Land ein relevanter Exporteur eines sanktionierten Produkts wie beispielsweise Erdöl ist, kann es am internationalen Markt sogar zu Preiserhöhungen kommen, sodass die offiziellen Exporteinnahmen nur wenig sinken oder sogar steigen.

Zudem dürfte der Westen vor der consequenten Nutzung von Sekundärsanktionen gegenüber Drittländern, die weiter mit dem Zielland handeln, zurückschrecken. Diese würden die Energieversorgung und so die wirtschaftliche und politische Stabilität vieler Schwellen- und Entwicklungsländer gefährden.

Fünftens befeuern Sanktionen das Schmuggelwesen. Den Großteil der Schmuggelgewinne erzielen die sanktionierten Regime selbst, wie die riesigen Schmuggeinnahmen der Regime von Milosevic in Serbien und Hussein im Irak illustrieren. Sanktionierte Regime können Schmuggler, die nicht mit ihnen kollaborieren, ans Ausland „verpfeifen“, das zur offiziellen Durchsetzung der Sanktionen das Schmuggelwesen unterbinden muss.

Sechstens führt der sanktionsbedingte Abzug ausländischer Unternehmen zum Verkauf von deren Einrichtungen und Beteiligungen. Vor allem regimenahere Kreise verfügen über die notwendigen Geldmittel und nationalen Bewilligungen zum günstigen Kauf der offerierten Beteiligungen.

Siebtens sind Sanktionen oft mit Einschränkungen der Auslandsreisemöglichkeit breiter Teile der Bürger des betroffenen Landes verbunden. Das reduziert deren Zugang zu unabhängigen Informationsquellen und stärkt die Macht der Regimepropaganda.

Achtens erschweren es Sanktionen der Opposition, aktiv gegen das Regime aufzutreten. Sie leidet besonders unter der Rationierung, der internationalen Kontrolle des Schmuggels und den eingeschränkten Finanzierungsmöglichkeiten. Oft ist es für den Westen auch nicht klar, welche der verschiedenen Oppositionsgruppen unterstützungswürdig sind.

Neuntens leiden die Bürger des sanktionierten Landes zwar unter der Wirtschaftskrise. Sie rechnen die Krise aber nicht immer der eigenen Regierung zu. Bei Sanktionen kann ein „rally around the flag“ stattfinden, bei dem sich die Bevölkerung hinter der Regierung scharf. Unter Sanktionen ist es für die Bürger rational, sich wenigstens nach außen gegenüber dem Regime unkritischer zu verhalten. Aufgrund der Sanktionen und ihrer geschilderten Wirkungen werden sie abhängiger vom Regime, das dann noch repressiver sein kann.

Zehntens unterwandert die sanktionsbedingte Verarmung bei gleichzeitiger Stärkung des Regimes die Anreize der Bürger, gegen das Regime aufzubegehren. Sie wissen, dass auf ein autokratisches Regime selten eine demokratische, bürgerorientierte Regierung folgt. Stattdessen folgt oft ein neues Regime, das dem alten ähnelt. Der risikoreiche Widerstand bringt den Bürgern im Grunde fast nichts.

Vielmehr besteht bei einem erfolgreichen Umsturz das Risiko eines Machtvakuumms mit totalem Chaos, wie das Beispiel Libyen nach Gaddafi zeigt. Das ist für die Bürger noch schlimmer als Sanktionen.

Aufgrund dieser Mechanismen lernen die Regime, mit Sanktionen zu leben und sie sogar zu lieben.

Gegen Regime, die auch das Leid der eigenen Bevölkerung nicht scheuen, ist noch kein wirklich gutes Kraut gewachsen. Dennoch können Sanktionen unter bestimmten Bedingungen sinnvoll sein. Ihr Einsatz sollte aber von rationalem Kalkül geprägt sein und nicht vom moralischen Gefühl, nun irgend etwas tun zu müssen.

Sanktionen schwächen klar die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Längerfristig reduziert eine schwache wirtschaftliche Leistungsfähigkeit das militärische Aggressionspotenzial. Dies kann dazu genutzt werden, das Regime militärisch zu bezwingen. Das war das Vorgehen des Westens im Falle von Milosevic in Serbien und Hussein im Irak.

Im Falle der Atommacht Russland erscheint ein solches militärisches Vorgehen auch längerfristig weder besonders realistisch noch erfolgversprechend. Doch selbst nach der militärischen Beseitigung der Führer sanktionsschwächerer Länder würde ein Vakuum drohen, das größte Wiederaufbauanstrengungen bedingt, die selten schnelle Erfolge bringen.

Eine vielversprechende, wenn auch moralisch nicht leicht verdauliche Alternative ist, die Regime aktiv zu destabilisieren, indem der Handlungsspielraum einiger mutmaßlicher Täter nicht mit Sanktionen verengt, sondern sogar erweitert wird. Ihnen könnte Schutzhaft geboten werden, wenn sie sich ins Ausland absetzen und wichtige Informationen über das Handeln des Regimes preisgeben. So können sie in Rechtsverfahren vor internationalen Gerichten oder in ihrem Heimatland nach einem Machtwechsel zur Aufklärung des Sachverhalts und zur Verurteilung der Schuldigen beitragen.

Um die richtigen Anreize zur Mitwirkung zu setzen, müssten ihre Strafen bei Preisgabe wichtiger Informationen gemindert werden und sie müssten einen Bruchteil des von ihnen (illegal) angehäuften Reichtums legalisieren können, um ein neues Leben zu beginnen. Diese Strategie entspricht einer Kronzeugenregelung, wie sie im Kampf gegen das organisierte Verbrechen und die Mafia erfolgreich ist. Sie könnte auch gegen mafiöse Regime wie jenes in Russland gut wirken.



Wer Knappheit verwalten und das wenige Vorhandene verteilen kann, erzwingt Kollaboration in der Bevölkerung. Regimetreue Kreise werden bei der Verteilung bevorzugt, regimekritische Gruppen gehen leer aus.

Die Autoren

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

David Stadelmann ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Uni Bayreuth.