

Die stumpfe Waffe des Embargos

Wirtschaftssanktionen sind wieder in Mode. Wirtschaftlich mögen sie wirkungsvoll sein – politisch sind sie verheerend. Es gibt klügere Alternativen.

Von Reiner Eichenberger und Marco Portmann



Politik in der Sackgasse: Merkel, Putin.

Derzeit versuchen wirtschaftsmächtige Akteure wie die EU und die USA – nennen wir sie «Senderländer» –, unliebsam handelnde «Zielländer» wie Russland wirtschaftlich zu schädigen und so deren Regierungen zu Verhaltensänderungen zu zwingen. Die Verfechter solcher Handelsembargos hoffen, dass die Verschlechterung der Wirtschaftslage die Regierung und ihre Entourage schädigt, die Finanzierung ihres Machtapparats erschwert, zu verstärkter Opposition führt und so einen Kurswechsel oder die Absetzung der Regierung herbeiführt. Tatsächlich verknappen Embargos im Zielland die Importgüter und treiben einen Keil zwischen Inland- und Weltmarktpreise, während Exportgüter an Wert verlieren. Dadurch sinkt zwar das Realeinkommen der Bevölkerung, der Regierung aber nützt es zumeist.

Verantwortlich dafür sind drei ökonomische Mechanismen. Erstens werden viele Güter, die

der Staat oder staatsnahe Kreise produzieren oder deren Verteilung die Regierung kontrolliert, knapper und somit wertvoller. Anders formuliert: Handelsembargos sind von aussen verordneter Protektionismus. Bekanntlich gibt es aber Gewinner des Protektionismus. Sie hätten die Grenze schon lange gerne geschlossen, konnten sich aber innenpolitisch nicht durchsetzen. Umso mehr freut sie das Embargo.

Zweitens ermöglichen die Preisunterschiede zwischen In- und Ausland riesige Schmuggelgewinne. Die illegalen Ein- und Ausfuhren werden jedoch weitgehend von der Regierung organisiert. Während die regierungsnahen Schmuggler nur die zumeist laxen Kontrollen der Senderländer umgehen müssen, werden unabhängige Schmuggler von der Regierung des Ziellandes aufs schärfste verfolgt.

Drittens geben die Sanktionen und die grosse Güterknappheit der Ziellandregierung einen

Freipass für Importbeschränkungen und Rationierungsprogramme. Die Verteilung der Importquoten und Ausnahmewilligungen kann die Regierung leicht dazu missbrauchen, neue Abhängigkeiten zu schaffen und regierungstreue Personen und Regionen zu bevorzugen. Deshalb erstaunt es nicht, dass die russische Regierung auf die westlichen Sanktionen zurzeit mit freiwilligen Importbeschränkungen reagiert – eine Einschränkung des Freihandels, welche unter anderen Umständen scharfe internationale und inländische Proteste ausgelöst hätte. Damit kann die Regierung ganz gezielt die von ihr und ihrer Entourage kontrollierten Güter verknappen, wertvoller machen und dann im eigenen Interesse verteilen.

Die Regierungsmitglieder und ihre Gefolgsleute können sich aber dank den Embargos nicht nur persönlich bereichern. Vielmehr wird auch ihre Position relativ zur Opposition und

zur Bevölkerung gestärkt, die von der Nutzung der «Embargogewinne» ausgeschlossen sind. Die Opposition kann direkt beeinflusst werden, indem Schmuggelrechte und Importbewilligungen an einzelne ihrer Exponenten als Gegenleistung für politisches Stillhalten vergeben werden und dadurch die Glaubwürdigkeit der gesamten Opposition untergraben wird.

Gleichzeitig macht das Embargo breite 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.

Darüber hinaus ziehen Handelsembargos oft die Nachbarstaaten der eigentlich zu treffenden Länder in Mitleidenschaft. Dies scheint geradezu zynisch, wenn wie im Falle Russlands dessen destabilisierendes Verhalten gegenüber Nachbarländern der eigentliche Anlass für die Sanktionen war. So bestritt die Ukraine bisher rund dreissig Prozent des Aussenhandels mit Russland, und die Schmuggelgewinne dürften prorussischen Separatisten und wohl auch manchen ukrainischen Politikern eine willkommene Einnahmequelle bieten.

Profiteure von Castro bis Kim

Wie gut «unliebsame Regierungen» dank Embargos leben, illustrieren die langen Regierungszeiten von Fidel Castro in Kuba, Saddam Hussein im Irak, Slobodan Milosevic in Serbien oder der Kim-Dynastie in Nordkorea. Die vom Hussein-Clan angehäuften Schmuggelgewinne verblüfften genauso wie die grossen illegalen Benzin- und Öleinfuhren nach Serbien, die von Regierungskreisen kontrolliert wurden. Die Firmen der Familie Milosevic und ihrer Freunde wurden jahrelang mit rationierten Inputs versorgt, ähnlich wie die Unternehmen kubanischer Generäle. Viele Hauptfiguren der kurdischen Unabhängigkeitsbewegung waren in die Schmuggelgeschäfte der irakischen Regierung eingebunden. Durch die häufigen, mit Schmuggelgewinnen erkaufte Seitenwechsel einiger ihrer Führer wurde die irakische Opposition genauso geschwächt wie die serbische.

Ein aktuelles Beispiel bietet die israelische Blockade der Palästinensergebiete und die Arbeiterschwernisse oder gar -verbote für palästinensische Grenzgänger. Sie lassen die Bevölkerung verarmen, stärken aber den Einfluss der Hamas, die den Schmuggel sowie die Verteilung der rationierten Güter und Hilfslieferungen kontrolliert. Damit erhält das Problem eine neue Dimension: Die Regierungen der Zielländer sind zum Teil froh, dass sie unter Embargo stehen, was sie aber nicht öffentlich sagen können. Vielmehr müssen sie gegen das Embargo und seine Urheber wettern, aber stets dafür besorgt sein, dass das Embargo in der für sie opti-

malen Stärke – nicht zu hart, aber auch nicht zu weich – aufrechterhalten wird. Kurz: Sie müssen die dem Embargo zugrunde liegenden Konflikte lange kochen lassen.

Für die Regierungen der Senderländer sind Embargos attraktiv, weil sie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und damit das militärische Potenzial der Zielländer im internationalen Vergleich schwächen. Die Leiden der Bevölke-

Das Embargo macht breite Bevölkerungsschichten von der Regierung abhängig.

rung und die lokale militärische Balance interessieren dagegen oft weniger. Zuweilen schätzen die Regierungen der Senderländer auch die kurzfristige Stabilisierung der Zielregierung, weil sie die Gefahr schwer kontrollierbarer Entwicklungen, etwa fundamentalistischer Revolutionen oder territorialer Desintegration, kurzfristig mindert. Da die Regierung des Ziellandes als Folge des Embargos zunehmend selbstherrlich handeln kann, wird sie zum wachsenden internationalen Störfaktor. Dadurch werden die Regierungen der Senderländer in ihrer Auffassung bestätigt, dass die Regierung des Ziellandes tatsächlich gefährlich und mit allen Mitteln zu bekämpfen ist.

Die längerfristigen Wirkungen sind aber oft katastrophal und auch für die Senderländer nachteilig. In den unter einem Embargo stehenden Ländern werden wirtschaftliche und politische Aktivitäten zentralisiert und auf den obersten Regierungschef ausgerichtet; so werden die rechtsstaatlichen Institutionen ausgehöhlt. Das führt nach dem Sturz der Regierung – der zumeist so wie im Irak, in Libyen, Serbien, Haiti, Somalia und anderen Ländern erst durch eine internationale Militärintervention erfolgte – oft zu einem völligen Machtvakuum und einem langjährigen Chaos, das bis in die Senderländer ausstrahlt.



Die Probleme mit Embargos haben zu den sogenannten *smart sanctions* geführt. Anstelle der Bevölkerung soll ausschliesslich die Führungselite getroffen werden. Leider kranken *smart sanctions* an ähnlichen Problemen wie klassische Embargos: Die internationale Isolierung regierungsnaher Personen durch Einreise- und Geschäftsverbote macht diese noch stärker von der Regierung abhängig. Gezielte Finanztransaktionsverbote umgehen sie meist leicht über Staatskanäle und Strohmänner. Auch gezielte Sanktionserleichterungen für die Bevölkerung versagen. So erhielt das Hussein-Regime im Irak durch das Hilfsprogramm «Oil for Food» knappe Güter, die es dann entgegen den Programmregeln an dem Diktator ergebene Gruppen verteilen oder teuer verkaufen konnte.

Markt für ausländische Kandidaten

Dass Sanktionen ihr Ziel konsequent verfehlen, heisst nicht, dass es keine wirksameren Alternativen gibt. Notwendig ist eine frühzeitige, umsichtige Unterstützung effektiver demokratischer Institutionen in Konflikt- und Problemgebieten. Dazu gehört eine echte Dezentralisierung mit grosser Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften. Zudem wäre es sinnvoll, die lokale und nationale Politik für auswärtige und ausländische Politiker zu öffnen, indem das passive Wahlrecht von Nationalität und Wohnsitz unabhängig wird. Das schafft einen internationalen Markt für gute Politik. Plötzlich könnten glaubwürdige auswärtige und ausländische Kandidaten auftreten, die viel stärkere Anreize hätten, sich auch nach den Wahlen für das Wohl der Bürger, echte Demokratie und Menschenrechte einzusetzen. Auf einem solch internationalen Markt für Kandidaturen wäre es ein erfolversprechendes Argument, die politischen Institutionen nachhaltig und gegen das Interesse der *classe politique* zu reformieren. Diese Globalisierung der Politik könnte durch internationale Verträge à la WTO durchgesetzt werden, ebenso natürlich nach siegreichen militärischen Interventionen.

Gegen unliebsame Regierungen sollte genau das Gegenteil von Embargos angewendet werden. Der Handlungsspielraum ihrer Profiteure sollte nicht durch Sanktionen verengt, sondern erweitert werden. Ihnen sollte Asyl angeboten werden. Im Tausch gegen die Kooperation in Wahrheitskommissionen zur Aufdeckung illegaler und unmoralischer Regierungstätigkeit sollte ein kleiner Teil des von ihnen angehäuften Reichtums legalisiert werden. Dieses Vorgehen ist verwandt mit der Kronzeugenregelung, wie sie heute im Kampf gegen Kartelle, Steuerhinterziehung und gegen die Mafia erfolgreich eingesetzt wird.

Reiner Eichenberger ist Professor für Theorie der Wirtschafts- und Finanzpolitik an der Universität Freiburg. **Marco Portmann** ist Oberassistent am Departement für Volkswirtschaftslehre der Universität Freiburg.