

erschienen in minimal gekürzter Form unter dem Titel  
„Warum Sanktionen schaden“ in:  
*Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 31.8.2014: 16.

## **Handelsembargos: Überlebenshilfe für unliebsame Regierungen**

Reiner Eichenberger und Marco Portmann\*

Handelsembargos und Wirtschaftssanktionen erleben eine Renaissance. Mit ihnen wollen „Senderländer“ wie aktuell die USA und die EU unliebsam handelnde „Zielländer“ wie Russland wirtschaftlich schädigen und so ihre Regierungen zu Verhaltensänderungen zwingen. Weil internationale Embargos heutzutage meist breit befolgt werden, sind sie *wirtschaftlich* sehr wirkungsvoll. Daraus folgt aber nicht, dass sie auch *politisch* wirksam sind. Vielmehr lehren Theorie und Erfahrung das Gegenteil.

Die Verfechter von Handelsembargos hoffen, dass die Verschlechterung der Wirtschaftslage die unliebsame Regierung und ihre Entourage wirtschaftlich direkt schädigt, die Finanzierung ihres Machtapparats erschwert, zu verstärkter Opposition führt und so einen Kurswechsel oder die Absetzung der Regierung herbeiführt.

Tatsächlich verknappen Handelsembargos im Zielland die Importgüter und treiben einen Keil zwischen Inlands- und Weltmarktpreise, während Exportgüter an Wert verlieren. Dadurch sinkt zwar das Realeinkommen der Bevölkerung, der Regierung aber nützt es zumeist. Verantwortlich dafür ist die Entwicklung der relativen wirtschaftlichen Möglichkeiten von Regierung, Oppositionsgruppen und Bürgertum aufgrund von drei ökonomischen Mechanismen.

---

\*Prof. Dr. Reiner Eichenberger ist Ordinarius für Theorie der Wirtschafts- und Finanzpolitik an der Universität Fribourg sowie Forschungsdirektor von CREMA (Center of Research in Economics, Management, and the Arts).  
Dr. Marco Portmann ist Oberassistent am Departement für Volkswirtschaftslehre der Universität Fribourg.

### **Einfache ökonomische Logik**

Erstens werden *viele Güter knapper und wertvoller*, die die Regierung und ihr nahestehende Kreise produzieren oder kontrollieren. Eigentlich verordnen Handelsembargos den Zielländern Protektionismus – und dieser schafft bekanntlich immer auch Gewinner. Zweitens ermöglichen die grossen Preisunterschiede zwischen In- und Ausland riesige *Schmuggelgewinne*. Die illegalen Ein- und Ausfuhren werden typischerweise von der Regierung und ihr nahestehenden Personen kontrolliert, da diese im eigenen Land frei operieren können. Drittens geben die Sanktionen und die grosse Güterknappheit der Ziellandregierung einen Freipass, *Importbeschränkungen und Rationierungsprogramme* einzuführen und Ausnahmegewilligungen im eigenen Interesse zu vergeben. So hätten die aktuellen Importbeschränkungen Russlands unter normalen Bedingungen scharfe Proteste im In- und Ausland ausgelöst.

Während sich Regierungsmitglieder und ihrer Entourage persönlich bereichern können, hat die Opposition und die Bevölkerung kaum Zugang zu den „Embargogewinnen“. Die Regierung kann die Opposition leicht beeinflussen und ihre Glaubwürdigkeit untergraben, indem sie Schmuggelrechte und Importbewilligungen an einzelne ihrer Exponenten als Gegenleistung für politisches Stillhalten vergibt. Zugleich treibt das Embargo selbst regimekritische Bürger und Geschäftsleute in die Arme der Regierung. Wer nicht kollaboriert, dem droht Verarmung und Konkurs.

Schliesslich schaden Handelsembargos auch den Nachbarstaaten der Zielländer, selbst wenn sie ihnen gerade helfen wollten. So bestritt die Ukraine bisher rund 30% des Aussenhandels mit Russland, und die Schmuggelgewinne dürften prorussischen Separatisten und wohl auch manchen ukrainischen Politikern eine willkommene Einnahmequelle bieten.

### **Langlebige Regierungen unter Embargo**

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 Öleinfuhren nach Serbien, die von Regierungskreisen kontrolliert wurden. Die Firmen der Familie Milosevic und ihrer Freunde wurden jahrelang mit rationierten Inputs versorgt, ganz 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 genau so geschwächt wie die serbische. Ein aktuelles Beispiel bietet schliesslich die israelische Blockade der Palästinensergebiete und die Arbeitserschwernisse 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.

### **Weshalb werden Embargos trotzdem verhängt?**

Embargos können trotz der genannten Probleme für die Regierungen der Senderländer attraktiv sein: Wenn sie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und damit das militärische Aggressionspotential der Zielländer kurzfristig schwächen, sinkt die von diesen ausgehende Bedrohung – die Leiden der Bevölkerung interessieren dagegen oft weniger. Zuweilen schätzen die Regierungen der Senderländer auch die kurzfristige Stabilisierung der Zielregierung, weil sie die Konsequenzen eines Umsturzes fürchten. Zudem rechtfertigen sich Embargos in gewisser Weise selbst, wenn sich die Zielregierung (wegen ihrem Machtzuwachs infolge des Embargos) immer selbstherrlicher benimmt und die rechtstaatlichen Institutionen aushöhlt. Stürzt dann aber die Zielregierung doch, herrscht völliges Machtvakuum und langjähriges Chaos, das bis in die Senderländer ausstrahlt.

### **Gibt es Alternativen zu Embargos?**

Die Probleme mit Embargos haben zur Entwicklung sogenannter „Smart Sanctions“ geführt. Anstelle der Bevölkerung soll ausschliesslich die Führungselite getroffen werden. Leider haften Smart Sanctions ähnliche Probleme an wie klassischen Handelsembargos. Die internationale Isolierung regierungsnaher Personen durch Einreise- und Geschäftsverbote macht diese noch stärker von der Regierung abhängig. Gezielte Finanztransaktionsverbote können von ihnen oft relativ einfach über Staatskanäle und Strohmännern umgangen werden. Werden die Verbote deshalb ausgeweitet, gleichen sie erst recht klassischen Embargos. Ein Beispiel war die Unterbindung von Geldüberweisungen nach Afghanistan zur Bekämpfung des Terrorismus nach 2001. Als Konsequenz konnten afghanische Gastarbeiter in den Golfstaaten kein Geld mehr an ihre Familien in der Heimat überweisen, weshalb diese noch

abhängiger von der Regierung und islamistischen Gruppen wurden. Auch gezielte Sanktionserleichterungen für die Bevölkerung versagen. So erhielt das Hussein-Regime im Irak durch das Hilfsprogramme „oil for food“ knappe Güter, die es dann entgegen den Programmregeln an ihm ergebene Gruppen verteilen oder teuer verkaufen konnte.

Welche Alternativen bleiben? Erstens eine frühzeitige, umsichtige Unterstützung nachhaltiger und effektiver demokratischer Institutionen in Konflikt- und Problemgebieten. Dazu gehört eine echte Dezentralisierung mit grosser Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften. Wir vertreten auch eine neue Form der *Globalisierung der Politik*. Die lokale und nationale Politik sollte für auswärtige und ausländische Politiker geöffnet werden, indem das passive Wahlrecht von Nationalität und Wohnsitz unabhängig wird. Das schafft einen internationalen, kompetitiven 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. Denn die Reputation, die politischen Institutionen nachhaltig und gegen das Interesse der „classe politique“ zugunsten der Bürger zu reformieren und lokalen Pfründen abzuschwören, 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.

Zweitens kann das praktische Gegenteil von Embargos eingesetzt werden. Die internationale Gemeinschaft sollte nicht den Handlungsspielraum der Mitglieder unliebsamer Zielland-Regierungen und ihrer Entourage mittels Sanktionen verengen, sondern ihn gezielt erweitern. So könnte ihnen eine alternative Existenz im Exil angeboten werden, wobei sie einen kleinen Teil des von ihnen angehäuften Reichtums legalisieren könnten, wenn sie in einer Wahrheitskommission mitwirken. Solche Kronzeugenregelungen sind heute im Kampf gegen Kartelle, Steuerhinterziehung oder auch die Mafia üblich und erfolgreich. Wir sehen keinen Grund, weshalb das bei der Bekämpfung unliebsamer Regierungen nicht auch gelten sollte.