

10 Gründe, warum Sanktionen versagen

Die Massnahmen des Westens gegen Russland bringen dem Kreml mehr Macht über sein Volk. Das gilt auch dann, wenn sie Russlands Wirtschaft schwer schädigen.

Reiner Eichenberger und David Stadelmann

Überall ist nun zu lesen und hören: Die Sanktionen gegen Russland «wirken weniger als erwartet», «wirken noch nicht genügend» oder «müssen weiter verschärft werden». Wir sehen das anders. Die Sanktionen wirken so schlecht, wie zu erwarten war. Und ihre Verschärfung brächte hohe Kosten für die meisten Bürger Europas und Russlands, würde aber das Putin-Regime stärken. Schon viele autokratische Regierungen wurden vom Westen hart sanktioniert. Sie 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 Putin-Regime?

Castro, Hussein, al-Assad, Milosevic

Die wirtschaftliche Wirkung von Sanktionen hängt davon ab, wie leicht sich das sanktionierte Land anpassen kann und wirtschaftliche Kontakte mit anderen, nicht an den Massnahmen beteiligten Ländern hat. Mit Russland wird das flächenmässig grösste Land sanktioniert, das eine breitgefächerte Volkswirtschaft besitzt. Allein schon deshalb ist es schwer zu isolieren und kann sich besser an Sanktionen anpassen als kleine, abhängige und spezialisierte Länder. Entsprechend war von Anfang an zu erwarten, dass Putin die Sanktionen leichter als Castro, Hussein, al-Assad, Milosevic ertragen kann. Gleichwohl wird die russische Wirtschaft und die Bevölkerung von den Sanktionen hart getroffen. Nur: Gerade das spielt Putin in die Hände. Wirtschaftlich wirksame Sanktionen stabilisieren in der Regel die sanktionierten Regime und mehren ihre Macht über die Bevölkerung. Wir sehen zehn Gründe für allgemeines Sanktionsversagen:

— **Erstens** bewirken wirtschaftliche Sanktionen im Zielland eine Verknappung vieler Importgüter. Davon profitieren die inländischen



Eine Verschärfung bringt hohe Kosten.

Anbieter von Ersatzprodukten. Diese werden häufig vom Regime und seiner Entourage kontrolliert, die so zu Profiteuren werden.

— **Zweitens** kann das Regime die knappen Güter rationieren. Wer Knappheit verwaltet und das wenige Vorhandene verteilt, kann regime-treue Kreise bevorzugen und so Kollaboration in der Bevölkerung erzwingen.

— **Drittens** drückt ein Embargo der Exportprodukte, etwa des Erdöls, zwar oft auf die Deviseneinnahmen des sanktionierten Landes. Dem Regime aber kann das Vorteile bringen. Kann die Erdölindustrie nicht mehr frei exportieren, bringt das Regime sie leichter und noch vollständiger unter seine Kontrolle. Dann kann es das Öl sowie zukünftige Bezugsrechte

an Regimefreunde und wohlgesonnene ausländische Regierungen zuteilen und so Unterstützung erkaufen.

— **Viertens** profitiert das Regime vom Umgehen der Sanktionen. 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, so dass die offiziellen Exporteinnahmen nur wenig sinken oder sogar steigen. Zudem dürfte der Westen vor konsequenten Sekundärsanktionen gegenüber Drittländern, die weiter mit dem Zielland

handeln, zurückschrecken. Ansonsten würde die Energieversorgung und so die wirtschaftliche und politische Stabilität vieler Schwellen- und Entwicklungsländer gefährdet.

— **Fünftens** befeuern Sanktionen das Schmuggelwesen. Schmuggelgewinne erzielen primär die sanktionierten Regime selbst, wie die riesigen Einnahmen 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. Über die notwendigen Geldmittel und nationalen Bewilligungen zum günstigen Kauf der offerierten Beteiligungen verfügen vor allem regimenahe Kreise.

— **Siebtens** sind Sanktionen oft mit Einschränkungen der Auslandsreisemöglichkeit von grossen Teilen der Bürger des betroffenen Landes verbunden. Das reduziert deren Zugang zu unabhängigen Informationsquellen und stärkt den Einfluss 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 an der Wirtschaftskrise. Diese aber rechnen sie nicht immer der eigenen Regierung zu. Bei Sanktionen kann ein «rally 'round the flag» stattfinden, bei dem sich die Bevölkerung um die Regierung schart. Unter Sanktionen ist es für die Bürger rational, sich wenigstens nach aussen gegenüber dem Regime unkritischer zu verhalten, da sie Repressionen weniger ausweichen können.

— **Zehntens** lähmt 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. Risikoreicher 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.

Diese Mechanismen gelten nicht nur für traditionellere Handelssanktionen, sondern auch für «smart sanctions». Wenn etwa Oligarchen verboten wird, Beziehungen zu westlichen Banken

zu pflegen, werden sie noch stärker vom Regime abhängig. Kredite und Liquidität gibt es dann nur noch dank seiner Gnade.

Ist es ein Kriegsvorspiel?

Aufgrund dieser Mechanismen lernen die Regime mit Sanktionen zu leben und sie sogar zu lieben, denn sie dienen ihnen indirekt als Machtinstrument gegen die Bürger. So scheint es auch im Falle von Russland zu sein. Dennoch können Sanktionen unter bestimmten Bedingungen Sinn machen. Ihr Einsatz sollte aber von rationalem Kalkül statt dem moralischen Gefühl, nun irgendetwas tun zu müssen, geprägt sein.

Sanktionen schwächen klar die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des sanktionierten Landes. Längerfristig reduziert dies das militärische Aggressionspotenzial. Das kann dazu genutzt werden, das Regime militärisch zu bezwingen, wie etwa in den Fällen von Milosevic in Serbien und Hussein im Irak. Gegen die Atommacht Russland erscheint ein solches militärisches Vorgehen

Bei einem Umsturz besteht das Risiko eines Machtvakuumms mit totalem Chaos, wie das Beispiel Libyen zeigt.

auch langfristig weder besonders realistisch noch erfolgversprechend. Doch selbst nach der militärischen Beseitigung von Führern sanktionsgeschwächter 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 vermuteter Täter nicht mit Sanktionen verengt, sondern erweitert wird: Sie sollten eingeladen werden, sich ins Ausland abzusetzen, sich vom Regime loszusagen und wichtige Informationen preiszugeben, die 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 mafiose Regime wie jenes in Russland gut wirken.

Reiner Eichenberger ist Professor für Theorie der Wirtschafts- und Finanzpolitik an der Universität Freiburg. David Stadelmann ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bayreuth. Beide sind zudem beim Center for Research in Economics, Management and the Arts (Crema) tätig.

WIRTSCHAFT

Moskau sagt danke

Kuba, Südafrika, Iran, Irak – immer wieder hat der Westen gegen unliebsame Regime Strafmassnahmen verhängt, zum Teil viele Jahrzehnte lang. Gebracht haben sie freilich nie etwas: In Havanna und Teheran regieren dieselben Herrscher. In Bagdad wurde der Diktator durch einen Krieg gestürzt, das Apartheid-Regime kollabierte unter seinen eigenen Widersprüchen.

Dennoch scheint man nichts gelernt zu haben. Reflexhaft brachte der Westen gegen Russland schärfste Sanktionen in Stellung. Im fünften Monat ist es Zeit für eine Zwischenbilanz: Was bringen sie?

«Viel», können Finanzminister und Zentralbank in Moskau sagen, ergänzt um ein herzliches «spassibo», danke. Denn bis jetzt wurde so viel Geld in die russische Staatskasse gespült wie noch nie. Allein von Januar bis Mai hat sich der Überschuss in der Leistungsbilanz auf 96 Milliarden Dollar summiert – viermal so viel wie im gleichen Zeitraum des Vorjahres. Die Leistungsbilanz spiegelt wider, wie viel ein Staat ausgibt und einnimmt. In Russland sind vor allem die Einnahmen aus den Öl- und Gasverkäufen in die Höhe geschossen. Nicht dass Moskau mehr verkaufen würde. Es bekommt nur mehr pro Barrel Öl und Kubikmeter Gas – dank einer einfachen kapitalistischen Rechnung: Wird ein Gut verknappt, etwa durch die Sanktionen, wird es teurer. Westliche Finanzexperten schliessen nicht aus, dass sich dieser Überschuss bis Ende des Jahres auf 250 Milliarden Dollar erhöht. Das wäre dann nicht mehr weit entfernt von den 300 Milliarden Dollar an Devisenreserven der russischen Zentralbank, die zu Beginn des Ukraine-Krieges durch die andern eingefroren wurden. Wirkung zeigen die Sanktionen vor allem anderswo: bei ihren Urhebern. Läuft es weiter wie bisher, wird eher dem Westen als Russland der Atem ausgehen.

Wolfgang Koydl



Nichts gelernt.