Sanktionen gegen Russland: Wurde ihre Wirkung überschätzt?

Eine Zwischenbilanz

Nach dem russischen Angriff auf die Ukraine verhängte der Westen umfangreiche Sanktionen, die von Ausfuhr- und Einfuhrverboten über Finanzsanktionen bis hin zu Sanktionen gegen Einzelpersonen, wie Reiseverbote und das Einfrieren von Vermögenswerten gegen Mitglieder der russischen Elite, reichen. Ihr Ziel, die russische Regierung über die damit verbundenen wirtschaftlichen Folgen dazu zu bewegen, den Krieg gegen die Ukraine zu beenden, wurde bisher nicht erreicht. Auch der vorhergesagte massive Einbruch der russischen Wirtschaft ist nicht eingetreten: Im Jahr 2022 schrumpfte die Wirtschaftsleistung Russlands nur um rund 2 % – und damit weit geringer als erwartet. Ist die Sanktionspolitik gescheitert?

Thieß Petersen

Sanktionen gegen Russland – eine Frage der Zeit

Die weltweit gegen Russland verhängten Sanktionen haben das Ziel, die russische Regierung über die damit verbundenen wirtschaftlichen Folgen dazu zu bewegen, den Krieg gegen die Ukraine zu beenden. Damit dieses Ziel erreicht wird, müssen die ökonomischen Kosten hinreichend groß sein. Dies ist bisher noch nicht der Fall. Mit zunehmender Dauer ist jedoch mit höheren Schäden für die russische Wirtschaft zu rechnen.

ANFORDERUNGEN AN ERFOLGREICHE WIRTSCHAFTLICHE SANKTIONEN

Wirtschaftssanktionen haben das unmittelbare Ziel, dem sanktionierten Land deutliche Produktions- und Einkommenseinbußen zuzufügen. Ob dies gelingt, hängt von zahlreichen Rahmenbedingungen ab. Dazu gehören vor allem die folgenden (Zweynert 2014, S. 606 f.):

- Je mehr Länder sich an den Sanktionen beteiligen, desto geringer sind die Möglichkeiten für das sanktionierte Land, auf andere Handelspartner auszuweichen, und desto größer sind dessen wirtschaftliche Schäden.
- Je mehr Konsumgüter, Vorleistungen und Rohstoffe von den verhängten Handelssanktionen betroffen sind, desto größer sind die wirtschaftlichen Schäden. Sie steigen weiter, wenn es zusätzliche Sanktionen gibt, also z. B. das Verbot von Technologietransfers, den Ausschluss vom internationalen Zahlungsverkehr sowie das Einfrieren von staatlichen und privaten Auslandsvermögen des sanktionierten Staates und seiner Staatsbürger*innen.
- Je schneller Handelssanktionen umgesetzt werden, desto weniger Vorkehrungen kann das sanktionierte Land treffen. Bei einem zeitlichen Vorlauf kann es hingegen aus dem Ausland benötigte Waren und Rohstoffe auf Vorrat kaufen. Die damit gebildeten Lagerbestände reduzieren die wirtschaftlichen Schäden der sanktionierten Volkswirtschaft zumindest kurzfristig.
- Je größer die Volkswirtschaft ist, gegen die sich die Sanktionen richten, desto größer ist deren Binnenmarkt und desto weniger ist das Land auf Importe angewiesen. Der wirtschaftliche Schaden ist daher geringer als für kleine Volkswirtschaften.
- Bei einem Importboykott der sanktionsverhängenden Länder gilt: Je größer der Anteil der von diesem Boykott betroffenen Produkte an den Gesamtexporten des sanktio-

Dr. Thieß Petersen

ist Senior Advisor bei der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh im Programm »Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft« und Lehrbeauftragter an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder).

Foto: © Steffen Krinke, Nutzungsrecht: Bertelsmann Stiftung

nierten Landes ist, desto höher ist dessen wirtschaftlicher Schaden.
- Bei einem Exportembargo der sanktionsverhängenden Länder ist der wirtschaftliche Schaden im sanktionierten Land hoch, wenn das Land für diese Produkte keine Substitute hat und die ausländischen Produkte eine wichtige Rolle für die Versorgung der einheimischen Bevölkerung spielen (also z. B. Medikamente, Nahrungsmittel und Energie) bzw. Vorprodukte für die Produktion von existenziellen Produkten sind.

Mit Blick auf die Frage, ob das gegenwärtige Sanktionsgeschehen gegen Russland Erfolg versprechenden Rahmenbedingungen entspricht, gibt es Licht und Schatten.

EINSCHÄTZUNG DER AKTUELLEN SANKTIONSLAGE

Für einen wirtschaftlichen Erfolg der Sanktionen spricht der Umstand, dass die demokratischen Marktwirtschaften in Europa und den USA inklusive Japan geeint agieren. Auch die osteuropäischen Volkswirtschaften, die historisch bedingt besonders intensive Wirtschaftsbeziehungen zu Russland pflegen und daher überdurchschnittlich stark von Handelsbeziehungen mit Russland abhängen, beteiligen sich an den Sanktionen.

Ein Manko ist allerdings der Umstand, dass sich viele weitere Volkswirtschaften nicht oder lediglich begrenzt an den Sanktionen beteiligen. So treten China und Indien als Käufer von russischen Rohstoffen wie Erdöl, Erdgas und Kohle auf und ersetzen so teilweise die wegfallenden russischen Exporte in die sanktionierenden Länder (Milov 2023). Auch die Türkei und der Iran sowie zahlreiche Entwicklungsländer beteiligen sich nicht an den Sanktionen gegen Russland (Felbermayr 2023, S. 119 f.). China spielt in diesem Kontext generell eine besondere Rolle. Als wichtiger Handelspartner Russlands springt das Land sowohl als Abnehmer als auch als Lieferant von Gütern ein. So hat China beispielsweise seine Lieferung von Baumaschinen spürbar erhöht, nachdem Japan seine Ausfuhr dieser Maschinen nach Russland sanktionierte (Hoppe 2022, S. 130).

Zu den Produkten, die nicht mehr nach Russland exportiert werden dürfen, gehören hochwertige Produkte, u. a. »Elektronikerzeugnisse, Halbleiter und Software, bestimmte Maschinen und Fahrzeuge, Ausrüstung für die Energiewirtschaft sowie die Luft- und Raumfahrtindustrie, Güter mit doppeltem Verwendungszweck (die sowohl militärisch als auch zivil eingesetzt werden können)« (Görg, Jacobs und Meuchelböck 2022, S. 735). Für diese Produkte hat Russland selbst keine oder nur schlechte Substitute, d. h., das Fehlen dieser Importe trifft die russische Wirtschaft hart.

Gleichzeitig gibt es auch eine Reihe von wichtigen Importgütern Russlands, die nicht mit Sanktionen belegt sind, z. B. pharmazeutische Produkte (Felbermayr 2023, S. 119). Dies lässt sich damit rechtfertigen, dass sich die Sanktionen nicht direkt gegen die Bevölkerung richten sollen. Allerdings schränkt das die wirtschaftlichen Schäden in Russland ein.

Eine weitere zentrale Rolle für die Wirksamkeit der Sanktionen spielt der Umstand, dass die EU auch nach dem Angriff auf die Ukraine fossile Rohstoffe aus Russland importiert, wenn auch in immer geringerem Ausmaß. Diese Entscheidung hat zur Folge, dass Russland weiterhin Exporterlöse erzielt, was dem Ziel wirtschaftlicher Sanktionen widerspricht.

BEWERTUNG DER AKTUELLEN SANKTIONSERFOLGE

Auf den ersten Blick scheinen die Sanktionen Russlands Wirtschaft nur geringfügig zu beeinflussen. So geht beispielsweise der Internationale Währungsfonds in seiner im Januar 2023 veröffentlichen Prognose davon aus, dass die russische Wirtschaft im Jahr 2023 um 0,3 % wachsen wird – nach einem Rückgang der Wirtschaftsleistung um 2,2 % im Jahr 2022 (International Monetary Fund 2023, S. 7).

Allerdings weist der ehemalige stellvertretende Energieminister Russlands und jetzige Oppositionspolitiker Vladimir Milov darauf hin, dass die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung Russlands weit weniger widerstandsfähig ist, als sich den traditionellen makroökonomischen Indikatoren entnehmen lässt. Dazu nur einige wenige Entwicklungen (Milov 2023):

- Bei dem wachsenden Bruttoinlandsprodukt ist zu berücksichtigen, dass es zwar durch die Produktionssteigerungen im Bereich der Rüstungsindustrie erhöht wird. Für die Versorgung der Bevölkerung mit Konsumgütern haben diese Produkte jedoch keinen positiven Effekt – im Gegenteil: Wenn Produktionsfaktoren in der Herstellung von militärischen Geräten eingesetzt werden, können sie bei der Produktion von Konsumgütern fehlen.
- Die offizielle Erwerbslosenquote ist mit rund 4 % sehr niedrig. Tatsächlich befinden sich aber zahlreiche Erwerbstätige in einem unbezahlten Urlaub. Daher sind rund 10 % der Erwerbsbevölkerung faktisch ohne Arbeit.
- Das Fehlen westlicher Vorleistungen und Technologien führt zu Produktionseinbußen. So ging beispielsweise die russische Automobilproduktion im Jahr 2022 um zwei Drittel zurück.
- Weitere Indikatoren einer schwachen Wirtschaftsentwicklung sind die hohe Kapitalflucht und in den letzten Monaten rückläufige Einnahmen aus dem Verkauf fossiler Energieträger.

Gerade die beiden zuletzt genannten Entwicklungen deuten darauf hin, dass die Höhe der wirtschaftlichen Schäden, die die Sanktionen gegen Russland verursachen, zeitabhängig ist.

VERBRAUCHS- VERSUS GEBRAUCHSGÜTER

Von entscheidender Bedeutung für die ökonomischen Folgen von Sanktionen ist die Frage, wie schnell fehlende Importe ersetzt werden müssen. Dabei spielt die Unterscheidung zwischen Verbrauchs- und Gebrauchsgütern eine Rolle.

Die EU importiert vor allem Rohstoffe aus Russland. So führte beispielsweise Deutschland 2021 Waren im Wert von 33 Mrd. Euro aus Russland ein. Rund zwei Drittel davon waren Gas, Erdöl und Kohle (Germany Trade & Invest 2022, S. 5). Diese Produkte werden verbraucht. Kommt es zu einem Importstopp, führt das – sofern es keine ausreichenden Lagerbestände gibt – unmittelbar zu Versorgungsengpässen. Zudem stehen diese Produkte am Beginn der wirtschaftlichen Wertschöpfungskette. Ihr Fehlen kann daher zahlreiche Produktionsprozesse zum Erliegen bringen. Die damit verbundene Angst vor einer schweren Rezession hatte zur Folge, dass diese Importe nicht unmittelbar mit Sanktionen belegt wurden.

Russland importiert hingegen zu einem hohen Anteil Gebrauchsgüter. Maschinen, Kfz und Kfz-Teile sowie Güter aus den Bereichen Elektronik und Elektrotechnik machten 2021 zusammen rund 40 % aller russischen Einfuhrgüter aus (Germany Trade & Invest 2022, S. 3). Diese Gegenstände werden bei ihrem Konsum nicht unmittelbar verbraucht. Ausbleibende Importe lassen sich dadurch kompensieren, dass die betroffenen Produkte länger genutzt werden. Kurzfristig ist ihr Ausbleiben daher verschmerzbar.

Mit zunehmender Dauer der Sanktionen verändern sich die Folgen fehlender Lieferungen jedoch. Deutschland kann russische Rohstoffe immer besser substituieren – durch das Ausweichen auf andere Lieferländer, durch den Ausbau erneuerbarer Energien oder durch Verbesserungen der Energieeffizienz. Die ökonomischen Schäden durch die gestörten Wirtschaftsbeziehungen zu Russland werden mit zunehmender Zeitdauer also geringer. Das erlaubt den Einsatz härterer Wirtschaftssanktionen.

In Russland werden die ökonomischen Schäden im Zeitablauf jedoch immer größer. Maschinen können nicht beliebig lange genutzt werden. Sind sie verschlissen, wird ihr Fehlen in den betroffenen Unternehmen spürbar. Zudem kommt es ohne den Import neuer Gebrauchsgüter auch nicht zu einem Technologietransfer, was die Produktivität der russischen Volkswirtschaft beeinträchtigt. Selbst wenn Russland also eigene Produktionskapazitäten aufbaut, um Importgüter zu substituieren, werden diese die westlichen Produkte nicht vollständig ersetzen können.

BILATERALE VERSUS GLOBALE WIRTSCHAFTSBEZIEHUNGEN

Länder, die weiterhin wirtschaftliche Beziehungen mit Russland pflegen, laufen Gefahr, früher oder später selbst Ziel von Wirtschaftssanktionen demokratischer Marktwirtschaften zu werden. Auch hier spielt China eine zentrale Rolle.

Noch unterstützt China die russische Volkswirtschaft. Mittel- und langfristig sind jedoch die Wirtschaftsbeziehungen zur EU und zu den USA deutlich wichtiger für die chinesische Volkswirtschaft. 2022 hatte das russische BIP einen Wert von rund 2,1 Billionen US-Dollar. Schon das BIP des Vereinigten Königreichs war mit rund 3,2 Billionen Dollar größer. Die EU brachte es auf 16,6 Billionen Dollar und die USA sogar auf 25 Billionen Dollar (International Monetary Fund 2022). Damit dürfte klar sein, dass China kein Interesse an einer spürbaren Störung der wirtschaftlichen Beziehungen mit den westlichen Volkswirtschaften haben kann, weil das die chinesischen Exporte erheblich beeinträchtigen könnte. Mit einem Nachlassen der Unterstützung Chinas werden die ökonomischen Lasten der Sanktionen für Russland größer.

POLITÖKONOMISCHE ASPEKTE

Der politische Erfolg von Sanktionen hängt auch von der Reaktion der Bevölkerung ab. Wenn sie unter den negativen Konsequenzen von Sanktionen leidet, hat sie einen hohen Anreiz, politischen Druck auf die Regierung auszuüben. Das betrifft vor allem Demonstrationen bzw. Streiks und eine Abwahl der Regierungspartei. Ob es zu derartigen Reaktionen kommt, die die Regierung zu einem politischen Umlenken bewegen, hängt von unterschiedlichen Opportunitätskosten ab.

Eine Regierung kann die Opportunitätskosten von Demonstrationen kritischer Bürger*innen durch gesetzliche Maßnahmen und polizeiliche Repressionen erhöhen. Die Opportunitätskosten der Regierung, ihr politisches Verhalten nicht zu ändern, bestehen aus Stimmverlusten bei Wahlen, die so stark ausfallen können, dass sie zu ihrer Abwahl führen.

Die Höhe der beiden Arten von Opportunitätskosten hängt von den jeweiligen politischen Rahmenbedingungen ab:

- In demokratischen Staaten sind Einschränkungen des Demonstrationsrechts schwer möglich. Bei freien Wahlen kann es im Fall hoher ökonomischer Schäden zu erheblichen Stimmverlusten für die Regierungsparteien kommen. Beides erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass eine demokratische Regierung auf Sanktionen reagiert und ihr politisches Verhalten anpasst.
- In autokratischen Staaten können demokratische Grundrechte hingegen einfacher eingeschränkt werden. Gleichzeitig können Stimmverluste durch Wahlmanipulationen und andere Eingriffe reduziert oder sogar verhindert werden. Die Opportunitätskosten für ein Festhalten an den Entscheidungen, die zu Sanktionen gegen dieses Land führen, sind für die Regierung folglich gering.

Zumindest kurzfristig ist daher nicht damit zu rechnen, dass die russische Regierung von ihrer Bevölkerung unter Druck gesetzt wird und deshalb im gewünschten Sinne auf die Sanktionen des Westens reagiert. Aber auch hier spielt der Faktor Zeit eine Rolle: Je länger die Sanktionen dauern, desto größer sind die Wohlstands- und Einkommenseinbußen in Russland. Damit wächst die Unzufriedenheit der Bevölkerung. Um Proteste einzudämmen oder zu vermeiden, muss die Regierung Personal und andere knappe Ressourcen einsetzen. Das bindet Produktionsfaktoren, die bei der Herstellung von Konsumgütern fehlen und die Versorgungslage der heimischen Bevölkerung weiter verschlechtern – und damit die Unzufriedenheit der Menschen erhöhen.

FAZIT UND AUSBLICK

Auch wenn die Sanktionen gegen Russland bis jetzt nicht die erhoffte politische Wirkung erzielt haben, lässt das nicht auf ein Scheitern dieser Sanktionen schließen. Die Sanktionen zeigen bereits ökonomische Wirkungen, wobei die wirtschaftlichen Schäden für die russische Volkswirtschaft im Laufe der Zeit größer werden dürften. Und selbst wenn sich der politische Erfolg der Sanktionen nicht einstellen sollte, weil die russische Regierung ihre politischen Ziele höher bewertet als die wirtschaftlichen Schäden durch die Sanktionen, senden sie dennoch ein starkes politisches Signal aus: Sie zeigen, dass die sanktionsverhängenden Staaten bereit sind, selbst Kosten zu tragen, um das sanktionierte Land zu einer Verhaltensänderung zu bewegen. Das kann einen abschreckenden Charakter für andere Staaten haben, die möglicherweise ähnliche unerwünschte Handlungen planen.

REFERENZEN

Felbermayr, G. (2023), »Krieg mit anderen Mitteln«, *WIFO-Monatsberichte* (2), 111–122.

Germany Trade & Invest (2022), *Wirtschaftsdaten kompakt – Russland (November 2022)*, Bonn und Berlin.

Görg, H., A. Jacobs und S. Meuchelböck (2022), »Auswirkungen der Russland-Sanktionen«, *Wirtschaftsdienst* 102, 735–736.

Hoppe, S. (2022), »Chinas Reaktion auf Russlands Krieg gegen die Ukraine. Strategische Zurückhaltung mit Moskauer Schlagseite«, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 15, 125–137.

International Monetary Fund (2022), *World Economic Outlook Database – Oktober 2022*, Washington, D.C., verfügbar unter: World Economic Outlook Database, October 2022 (imf.org), aufgerufen am 27. März 2023.

International Monetary Fund (2023), *World Economic Outlook Update January 2023: Inflation Peaking amid Low Growth*, Washington DC.

Milov, V. (2023), »Und sie wirken doch«, *ipg-journal*, 7. Februar 2023, verfügbar unter: Der langfristige Erfolg der Sanktionen gegen Russland – Wirtschaft und Ökologie | IPG Journal (ipg-journal.de), aufgerufen am 18. März 2023.

Zweynert, J. (2014), »Was bringen Sanktionen? Polit-ökonomische Anmerkungen«, *Wirtschaftsdienst* 94, 606–607.

Andreas Nölke

SWIFT-Sanktionen: Sicher keine »nukleare Option«

In der Diskussion über mögliche Sanktionen nach dem russischen Überfall auf die Ukraine wurde der Ausschluss russischer Banken aus dem Zahlungsinformationssystem SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) häufig als »nukleare Option« oder als »Atombombe« im Finanzbereich bezeichnet. Inzwischen wurden viele russische Banken aus SWIFT ausgeschlossen. Hat sich die Erwartung erfüllt?

Prof. Dr. Andreas Nölke

ist Professor für Politikwissenschaft an der Goethe-Universität Frankfurt und Research Fellow am Leibniz-Institut für Finanzmarktforschung SAFE.

DER BEGRENZTE STELLENWERT VON SWIFT-SANKTIONEN

SWIFT ist nur ein – wenn auch prominenter – Teil der globalen Zahlungsinfrastruktur (Nölke 2022a). SWIFT wickelt selbst keine Zahlungen ab. Es ist ein reines Informationssystem, das seit den 1970er Jahren das zuvor dominierende Telex für die Kommunikation zwischen Banken abgelöst hat. Das Zentrum der globalen Zahlungsinfrastruktur besteht hingegen aus dem Netzwerk von Korrespondenzbanken, die bereit sind, grenzüberschreitende Zahlungen abzuwickeln. Unterstützt wird dieses Netzwerk angesichts der hohen Anzahl von Transaktionen zumeist durch ein automatisiertes Clearinghaus, bei dem das US-basierte CHIPS (Clearing House Interbank Payment System) das wichtigste System für größere Zahlungen darstellt. Alle CHIPS-Teilnehmer müssen eine Niederlassung in den USA haben und unterliegen damit der amerikanischen Rechtsaufsicht (McDowell 2023, S. 26).

Aus diesem Zusammenhang ergibt sich bereits, dass der Ausschluss russischer Banken aus SWIFT allein nur eine Sanktion von begrenzter Wirksamkeit ist. Zahlungsinformationen lassen sich auch auf anderem Weg austauschen, wohingegen sich Korrespondenzbanken (und CHIPS) bisher kaum umgehen lassen. Die – von der EU verhängten – SWIFT-Sanktionen werden daher von Maßnahmen ergänzt, die in der Öffentlichkeit weitaus weniger präsent sind, nämlich dem Ausschluss russischer Institutionen aus dem System von CHIPS und Korrespondenzbanken. Bei Letzteren

spielt die US-Regierung die ausschlaggebende Rolle, genauer gesagt das Office of Foreign Assets Control (OFAC), das Teil der US-Finanzministeriums ist. Das OFAC kann russische Banken auf die »Specially Designated Nationals« (SDN)-Liste setzen und verbietet damit allen CHIPS-Teilnehmern Transaktionen mit diesen Entitäten. Eine weitere Sanktion des OFAC besteht im Einfrieren der Vermögenswerte von SDN.

Sollten OFAC-Sanktionen verhängt und eine Korrespondenzbank trotz entsprechender Sanktion überführt werden, droht diese ihre Lizenz für den amerikanischen Finanzplatz zu verlieren, was angesichts der Bedeutung des Zugangs zum US-Dollar für diese Banken lebensbedrohend ist. Die französische Bank BNP Paribas konnte sich 2014 angesichts eines Verstoßes gegen US-Sanktionen – u.a. gegenüber dem Sudan und dem Iran – nur durch die Zahlung einer Strafe von 8,9 Mrd. US-Dollar gegen diesen Verlust wehren.

VERHÄNGTE SANKTIONEN IM ZAHLUNGSVERKEHR BIS APRIL 2023

Nach dem russischen Überfall auf die Ukraine spielte der Ausschluss aus SWIFT eine sehr prominente Rolle in der öffentlichen Diskussion. Forderungen nach einem sofortigen Ausschluss aller russischen Banken aus SWIFT standen zunächst Bedenken hinsichtlich der schwer übersehbaren praktischen Konsequenzen gegenüber, angesichts der engen Verflechtung dieser Banken mit dem globalen Finanzsystem. Bisher hat die EU in drei Runden insgesamt 13 russische (sowie vier belarussische) Banken aus dem SWIFT-System ausgeschlossen.

SWIFT-Ausschluss am 14. März 2022
- Bank Otkritie
- Novikombank
- Promsvyazbank
- Bank Rossiya
- Sovcombank
- VEB
- VTB Bank

SWIFT-Ausschluss am 14. Juni 2022
- Rosselkhozbank
- Sberbank
- Credit Bank of Moscow

SWIFT-Ausschluss am 25. Februar 2023
- Alfa-Bank
- Tinkoff Bank
- Rosbank

Bei den meisten dieser Banken hat die EU inzwischen ein vollständiges Transaktionsverbot erlassen sowie deren Vermögenswerte in der EU eingefroren. Ähnliche Sanktionen haben Großbritannien und die USA verhängt; die USA haben die entsprechenden Banken auf die SDN-Liste gesetzt.

BISHER AUSGESPARTE SANKTIONSOPTIONEN

Der Ausschluss russischer Banken aus SWIFT ist noch nicht lückenlos. Die Gazprombank beispielsweise ist noch Teil des Zahlungsinformationsnetzwerkes, da sie essenziell ist für die Abwicklung jener russischen Energieexporte, die noch nicht vom Sanktionsregime erfasst sind; sie hat auch noch keinen SDN-Status (im Kontrast zu Teilen ihres Managements). Zudem existieren noch einige Niederlassungen europäischer Banken in Russland, die von russischen Unternehmen für den grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr genutzt werden können, insbesondere die Raiffeisen Bank International und die UniCredit.

Aber auch der Ausschluss dieser Banken wäre noch nicht das schärfste Schwert, das den USA im Bereich des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs zur Verfügung steht. Die wirkungsvollste Maßnahme besteht in der Verhängung von sogenannten Sekundärsanktionen gegen Banken dritter Länder, die weiterhin Geschäftsverkehr mit russischen Banken unterhalten. Solche extraterritorialen Sanktionen würden sich dann beispielsweise auch gegen jene chinesischen, indischen, kasachischen oder türkischen Banken richten, die keine Niederlassungen in den USA unterhalten und damit nicht der Jurisdiktion des OFAC unterliegen.

Sekundärsanktionen bedrohen die Existenzgrundlage jeder grenzüberschreitend tätigen Bank. Allen Banken mit Operationen in den USA wäre dann nicht nur die direkte Kooperation mit SDN-sanktionierten Individuen und Institutionen verboten, sondern auch mit allen Banken, die selbst mit letzteren kooperieren. Angesichts der Bedeutung des amerikanischen Marktes und des US-Dollar als internationaler Handelswährung würde das zu einer weitgehenden internationalen Isolierung der russischen Banken führen, da die Abwägung zwischen Russlandgeschäft und Transaktionen mit dem US-Wirtschaftsraum bei den meisten Banken zugunsten des letzteren ausfallen dürfte.

Sekundärsanktionen gegen Banken wurden von den USA nicht nur im Fall Nordkoreas, sondern auch des Irans flächendeckend verhängt. Sie haben dazu geführt, dass keine europäische Bank mehr bereit war, Transaktionen mit iranischen Banken abzuwickeln, obwohl sie von den EU-Regierungen 2018 explizit dazu aufgefordert wurden. Die Etablierung von INSTEX als alternative Plattform für die Abwicklung des europäischen Handels mit dem Iran war die direkte Folge dieser Sanktion, hat aber in der Praxis nicht funktioniert (De Goede und Westermeier 2022).

In Bezug auf Russland ist die US-Regierung mit der Verhängung von Sekundärsanktionen bisher noch sehr zurückhaltend. Weitere dieser Sanktionen könnten die Beziehungen mit den europäischen Verbündeten belasten und die Spannungen mit China sowie anderen Schwellenländern deutlich intensivieren, auch wenn sie stärkere Wirkungen auf russische Banken als ein SWIFT-Ausschluss haben würden. Gleichzeitig behält

sich die US-Regierung damit noch eine Eskalationsstufe vor, um dritte Länder von einem potenziellen Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen mit Russland abzuschrecken. Insbesondere im Falle Chinas wird vermutet, dass die potenzielle Verhängung von Sekundärsanktionen zur Zurückhaltung bei der Unterstützung Russlands mit militärisch relevanten Waren geführt hat.

WIRKUNGEN DER SWIFT-SANKTIONEN IN RUSSLAND

Es ist derzeit sehr schwierig – wenn nicht gar unmöglich –, die Auswirkungen von SWIFT-bezogenen Sanktionen auf die ökonomische Entwicklung Russlands im Kontext der allgemeinen Wirtschaftssanktionen zu isolieren. Selbst die Verluste im russischen Bankensektor – 25 Mrd. US-Dollar in der ersten Hälfte 2022 (Barisitz und Deswel 2023) – können nicht nur auf diese Sanktionen zurückgeführt werden, sondern müssen auch die Effekte von Handelseinschränkungen sowie der Stabilisierungsmaßnahmen der Russischen Zentralbank einbeziehen. Wir können die Wirksamkeit der SWIFT-Sanktionen daher nur annäherungsweise und indirekt beurteilen.

Eine Option ist die Messung von TARGET 2-Transaktionsdaten, die russische Banken einbeziehen. Hier hat eine Studie der Bundesbank gezeigt, dass die Transaktionen 2022 deutlich stärker zurückgehen als 2014, als der SWIFT-Ausschluss noch nicht Teil des Sanktionspakets war (Drott et al. 2022). Nach der Krim-Annexion 2014 beschränkten sich die Sanktionen auf die Kapitalmärkte, genauer auf ein Verbot für EU-Marktteilnehmer, Wertpapiere der sanktionierten russischen Banken zu kaufen oder zu verkaufen. Während die Sanktionen 2014 zu einer Reduktion von 67 % der Zuflüsse (und 58 % der Abflüsse) russischer Banken im TARGET2-System führten, lagen diese Werte 2022 bei 78 bzw. 80 %. Bei den von SWIFT getrennten Banken findet sich sogar ein völliger Stillstand der Transaktionen mit dem TARGET2-System; diese Banken müssen also für grenzüberschreitende Transaktionen auf außereuropäische Zahlungssysteme zurückgreifen, z. B. das chinesische CIPS.

Die westlichen Sanktionen haben aber nicht zu einem Zusammenbruch des russischen Bankensektors geführt. Sie verhindern auch nicht, dass Russland weiter grenzüberschreitenden Handel treibt. Während der Handel mit Europa stark reduziert ist, hat jener mit der Türkei, dem Kaukasus, Zentralasien, Indien, China und den Vereinigten Arabischen Emiraten zugenommen (EPRS 2023, S. 7). Selbst mit EU-Mitgliedsländern wird aber noch ein umfangreicher russischer Handel abgewickelt, beispielsweise mit flüssigem Erdgas, Uran, Düngemitteln und Diamanten.

Ein wesentlicher Grund für die begrenzte Wirkung der SWIFT-Sanktionen liegt auch darin, dass Russland genug Zeit hatte, sich auf solche Maßnahmen vorzubereiten. Bereits nach Annektierung der Krim 2014 wurde von der US-Regierung gefordert, Russland aus SWIFT auszuschließen. SWIFT ist dieser Forderung nicht gefolgt, aber die russische Regierung war gewarnt. Russland ist bereits vor dem Ukraine-Krieg dazu übergegangen, die Rolle des Dollar als Handelswährung drastisch zu reduzieren. So fiel der Anteil der russischen Handelstransaktionen mit China, die mit US-Dollar abgewickelt wurden, von über 90 % 2013 auf unter 50 % 2020, im Falle Indiens von 95 % auf 20 % 2019 (McDowell 2023, S. 88–93).

NICHTINTENDIERTE WIRKUNGEN DER SANKTIONEN GLOBAL

Jenseits der begrenzten Wirksamkeit eines Ausschlusses aus dem SWIFT-Netzwerk geht diese Sanktion in langfristiger Perspektive mit erhöhten geoökonomischen Risiken einher. Je mehr der Westen SWIFT – und andere Elemente der globalen Zahlungsinfrastruktur – als Sanktionsinstrument verwendet, desto mehr befördert er die Entwicklung von Alternativen zu dieser Infrastruktur (McDowell 2023).

Seit Beginn der Nutzung von SWIFT als Sanktionsinstrument im Fall des Irans 2012 haben nicht-westliche Regierungen damit begonnen, sich auf einschlägige Sanktionen einzustellen (Nölke 2022a). Ein erster Schritt bestand aus der Etablierung des russischen SPFS (System for Transfer of Financial Messages), das nach dem SWIFT-Beispiel gestaltet, wenn auch nicht gleich leistungsfähig ist. Trotzdem nimmt seine grenzüberschreitende Nutzung zu, mit 52 Banken in zwölf Ländern als Nutzern im April 2022 (TASS 2022). Inzwischen ist das russische System mit dem iranischen verknüpft worden.

Auch die chinesische Regierung hat die potenzielle Bedrohung ihrer grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen durch SWIFT-Sanktionen zum Anlass genommen, ihr eigenes grenzüberschreitendes Zahlungssystem zu etablieren. Seit 2015 kann China sich auf das »Cross-Border Interbank Payment System« (CIPS) stützen, das nicht nur ein Finanzinformationssystem (wie SPFS und SWIFT), sondern ein vollständiges Zahlungssystem inkorporiert, einschließlich von Clearing und Settlement. CIPS wächst wesentlich schneller als das russische SPFS, mit bereits 1366 Teilnehmern im Februar 2023 (Friesen 2023, S. 15)

Die Etablierung solcher Alternativen zur westlich dominierten Zahlungsinfrastruktur wird dazu führen, dass die Rolle des US-Dollar als globale Handelswährung langsam erodiert wird. Erste Anzeichen für diese Erosion ließen sich in den vergangenen Monaten bereits beobachten – der Anteil des Renminbi bei der globalen Handelsabwicklung hat sich im ersten Jahr nach dem Ausbruch des Krieges verdoppelt und erreicht bald jene des Euro (FT 2023).

FAZIT

Auch wenn wir die genauen Wirkungen der SWIFT-Sanktionen nicht benennen können, sind diese

im Rückblick keinesfalls die »nukleare Option«. Der Stellenwert von SWIFT in der öffentlichen Debatte war übertrieben. Finanzsanktionen sind populär, weil sie weniger blutig und teuer sind als militärische Sanktionen – und einfach zu implementieren.

Die Sanktionen haben grenzüberschreitende Zahlungen für die meisten russischen Banken unbequemer, aber nicht unmöglich gemacht. Nach wie vor existieren genügend Korrespondenzbanken in Russland, um grenzüberschreitenden Handel zu ermöglichen. Gleichzeitig entwickeln sich Alternativen zu SWIFT – insbesondere das chinesische CIPS – sehr dynamisch, wenn auch ausgehend von einem niedrigen Niveau.

Die Verwendung von SWIFT (und dem Netzwerk der Korrespondenzbanken) als Sanktionsinstrument wirft also ein strategisches Dilemma auf (Nölke 2022b). Einerseits sind die bisherigen Sanktionen gegen Russland – verglichen mit jenen gegen den Iran – halbherzig und könnten noch deutlich intensiviert werden. Andererseits liefern bereits diese Sanktionen einen Anreiz zum Ausbau alternativer Finanzinfrastrukturen, ganz abgesehen von ihrem Verstoß gegen eine regelbasierte Weltwirtschaftsordnung.

Die weitere Entwicklung ist schwer abzuschätzen. Auf der einen Seite mehren sich die Stimmen, die mit dem Ausschluss weiterer Banken - insbesondere der Gazprombank – und der Nutzung von Sekundärsanktionen ein schärferes Schwert als bisher fordern (beispielsweise die Regierungen Polens und der baltischen Staaten), auf der anderen Seite wird aber auch zunehmend deutlich, dass sich die Nutzung der globalen Zahlungsinfrastrukturen als Waffe langfristig gegen den Westen selbst wenden könnte. So wies EZB-Präsidentin Christine Lagarde (2023) jüngst darauf hin, dass die Entwicklung von Alternativen zu SWIFT – und anderen westlich kontrollierten Finanzinfrastrukturen– zwar den dominanten Status des US-Dollar als internationale Leitwährung nicht unmittelbar in Frage stellt, dieser jedoch aufgrund dieser Entwicklungen auch nicht länger als selbstverständlich angenommen werden kann.

REFERENZEN

Barisitz, S. und P. Deswel (2023), »Russia's Banking Sector and its EU-owned Significant Banks, against the Backdrop of War and Sanctions«, *Focus on European Economic Integration* Q1–23, 23–41.

De Goede, M. und C. Westermeier (2022), »Infrastructural Geopolitics«, *International Studies Quarterly* 66(3), 1–12.

Drott, C., S. Goldbach und V. Nitsch (2022), »The Effects of Sanctions on Russian Banks in TARGET2 Transactions Data«, Discussion Paper No. 38/2022, Bundesbank, Frankfurt am Main.

EPRS (2023), »EU Sanctions on Russia: Overview, Impact, Challenges«, European Parliamentary Research Service, Brüssel.

Financial Times (2023). »Renminbi's Share of Trade Finance Doubles since Start of Ukraine War«, 4. April.

Lagarde, C. (2023), »Central Banks in a Fragmenting World«, Speech by Christine Lagarde, President of the ECB, at the Clouncil on Foreign Relations' C. Peter McColough Series on International Economics, New York, 17 April, verfügbar unter: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2023/html/ecb.sp230417~9f8d34fbd6.en.html, aufgerufen am 27. April 2023.

McDowell, D. (2023), *Bucking the Buck: US Financial Sanctions & the International Backlash against the Dollar*, Oxford University Press, Oxford.

Nölke, A. (2022a), »Geoeconomic Infrastructures: Building Chinese-Russian Alternatives to SWIFT«, in: B. Braun und K. Koddenbrock (Hrsg.), *Capital Claims: Power and Global Finance*, Routledge, London, 147–166.

Nölke, A. (2022b), »The Weaponization of Global Payment Infrastructures: A Strategic Dilemma«, SAFE Working Paper No. 89, Leibniz-Institut für Finanzmarktforschung SAFE, Frankfurt am Main.

TASS (2022), »Some 52 Entities from 12 States Have Joined Russian Analogue of SWIFT, Says Central Bank«, verfügbar unter: https://tass.com/economy/1439193, aufgerufen am 27. Juli 2022.

Michael Rochlitz

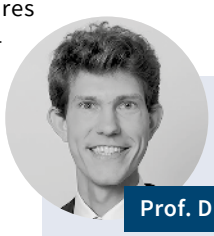
Im Abseits: Russlands Weg in die wirtschaftliche Stagnation

Nach dem russischen Angriff auf die Ukraine am 24. Februar 2022 verhängte der Westen schnell umfangreiche Sanktionen gegen die russische Wirtschaft. In den darauffolgenden Wochen sagten viele Experten einen massiven Einbruch der russischen Wirtschaftsleistung um bis zu –15 % für das Jahr 2022 voraus.

Diese Prognosen haben sich nicht bewahrheitet. Russlands Wirtschaft ist im Jahr 2022 nur um rund –2% geschrumpft. Zusammen mit einem ursprünglich erwarteten Wachstum von 3 % ergibt sich so ein sanktionsbedingter Rückgang um ungefähr –5 %. Dies ist für eine durch eine politische Entscheidung der russischen Regierung erzeugte Rezession immer noch massiv, aber weit weniger einschneidend als ursprünglich erwartet.

Warum hat sich Russlands Wirtschaft als so resilient erwiesen? Dafür gibt es eine Reihe von Gründen. Zum einen konnte Russland im Jahr 2022 unerwartet hohe Exportgewinne einfahren, da die Energiepreise sofort krisenbedingt stark anstiegen, während viele der Sanktionen gegen Russlands Energieexporte erst im Laufe oder zu Ende des Jahres 2022 zu greifen begannen (Babina et al. 2023). Dies erlaubt es der russischen Regierung, russische Unternehmen massiv finanziell zu unterstützen und somit den ersten Schock der Krise abzufedern.

Zudem hat Russlands Verwaltungsapparat bewiesen, dass er mittlerweile relativ schnell und kompetent auf Probleme reagie-



Prof. Dr. Michael Rochlitz

ist Professor für Institutionenökonomik am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft der Universität Bremen.

ren kann. In den letzten 15 Jahren hat Russland eine Reihe von wirtschaftlichen Krisen durchgemacht – die Finanzkrise 2008/2009, den Schock der ersten Sanktionen nach der Annexion der Krim, den Handelsstreit mit der Türkei nach dem Abschuss eines russischen Kampfflugzeugs im November 2015, und die Corona-Pandemie. Insbesondere während der Pandemie und nun seit Februar 2022 haben Russlands nationale und regionale Verwaltungen relativ schnell und unkompliziert die russische Wirtschaft unterstützt (Jakowlew 2023). Anscheinend war die Hilfe diesmal auch nicht übermäßig an politische Kriterien und Loyalität zum Kreml geknüpft (Vyugin et al. 2023), wie dies früher oft der Fall war (Rochlitz et al. 2021). Außerdem profitiert Russland von einer kompetent gemanagten Zentralbank, die im Februar und März 2022 durch schnelles und entschiedenes Handeln eine ökonomische Kernschmelze verhindert hat.

Jedoch muss man auch anmerken, dass der Rückgang um – 5% mit einem strukturellen Wandel der russischen Wirtschaft einhergegangen ist. In vielen konsumorientierten Sektoren war der Einbruch weit massiver. So ist zum Beispiel die Automobilproduktion um über 50 % zurückgegangen, und die Produktion pharmazeutischer Produkte um über 40 % (Vyugin et al. 2023). Gleichzeitig ist der Rüstungssektor stark gewachsen. Jeder im Jahr 2022 produzierte und anschließend in der Ukraine zerstörte Panzer wird zum Bruttoinlandsprodukt dazugezählt, obwohl er nichts zum Wohlstand der russischen Bevölkerung beiträgt. Der tatsächliche wirtschaftliche Verlust für Russlands Bevölkerung ist deswegen weit höher als eine Rezession von –5 %. Russlands Bürger haben viele Konsumentscheidungen erst einmal vertagt und sich auf finanziell schwierigere Jahre eingestellt.

RUSSLANDS WIRTSCHAFT STAGNIERT SCHON SEIT 2012

Auf den ersten Blick scheint es, dass die Stärke von Russlands Wirtschaft von vielen Experten unterschätzt wurde. Dies ist jedoch ein Trugschluss. Russlands wirtschaftliche Resilienz im Angesicht der Sanktionen ist gleichzeitig ein Symptom und Ergebnis der fundamentalen Probleme der russischen Volkswirtschaft.

Seit vielen Jahren müssen russische Unternehmen mit irrationalen Entscheidungen ihrer politischen Führung zurechtkommen. Schon in den 2000er Jahren litten russische Firmen massiv unter unsicheren Eigentumsrechten, Erpressungen und Enteignungen durch staatliche Sicherheitsdienste und die russische Polizei (Rochlitz 2014). Diese Probleme bestehen bis heute (Kazun 2020; Rochlitz 2022) und wirken sich messbar negativ auf Investitionen aus (Marques et al. 2020).

Gleichzeitig ist die wirtschaftliche Unsicherheit in Russland extrem hoch. Es ist für Unternehmen und Investoren sehr schwierig, auf einige Jahre im Voraus zu planen, da die Regierung zu jedem Zeitpunkt die Spielregeln ändern und fundamental neue Bedingungen schaffen kann. Entscheidungen wie die Annexion der Krim 2014 oder der Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 sind aus Sicht von global agierenden Unternehmen eine Katastrophe. Sie zeigen gleichzeitig, dass – insbesondere seit Putins Rückkehr ins Präsidentenamt im Jahr 2012 – Wirtschaftswachstum für die russische Führung keine Priorität mehr zu haben scheint.

In so einer Situation müssen rational agierende Unternehmen Vorkehrungen schaffen, indem zum Beispiel mehr Vorräte an Produktionsgütern als normal üblich angelegt werden, private Sicherheitsdienste eingestellt werden, sowie finanzielle und personelle Reserven geschaffen werden. Dies ist aus wirtschaftlicher Sicht nicht effizient, aber in einer Volkswirtschaft wie der russischen überlebenswichtig. Es fließen somit viele Ressourcen und viel Energie in den Schutz von Eigentumsrechten und die Prävention der nächsten Krise, Ressourcen, die dann anderswo fehlen. Die damit verbundene Ineffizienz ist einer der Gründe für Russlands wirtschaftliche Stagnation der letzten Jahre.

Auf dem Papier hat Russlands Wirtschaft weiterhin großes Potenzial. Das Land hat große Rohstoffvorkommen, profitiert von einer exzellenten geografischen Lage zwischen China und Europa und hat eine überdurchschnittlich gut ausgebildete Bevölkerung. Leider haben es die wiederholt durch die Regierung geschaffenen außenpolitischen Krisen sowie die zunehmende Repression durch den staatlichen Überwachungsapparat verhindert, dass Russland seine wirtschaftlichen PS auf die Straße bringen kann. Dies zeigt sich klar an den Wachstumsdaten im internationalen Vergleich (vgl. Abb 1). Während Russlands Anteil am globalen BIP von 1998 bis 2008 beständig wuchs, nimmt er seit 2009 wieder ab. Anfang der 2000er Jahre war der durchschnittliche Bürger Russlands noch ungefähr dreimal so reich wie ein durchschnittlicher Bürger Chinas; seit diesem Jahr sind zum ersten Mal in der Geschichte die Bürger Chinas reicher als die Bürger Russlands.

WIRD RUSSLAND ZU EINEM NEUEN NORDKOREA?

Russlands Wirtschaft hat somit ungefähr zehn Jahre vor der großangelegten Invasion der Ukraine aufgehört zu wachsen, und die Gründe der Stagnation sind hauptsächlich politischer Natur. Wie wird sich die erneute Krise auf die Zukunft der russischen Wirtschaft auswirken?

Ein fundamentales Problem ist das Fehlen jeglicher Vision für Russlands wirtschaftliche Zukunft. Andere Autokratien, die auch auf den Export von Öl und Gas angewiesen sind, konzentrieren sich schon seit längerem auf den Umbau ihrer Volkswirtschaften. So versuchen zum Beispiel die Vereinigten Arabischen Emirate oder Saudi-Arabien, in ihren Ländern Wissenschaft und Tourismus als weitere Standbeine neben dem Export von Ressourcen aufzubauen. Ob die ambitionierten Programme wie z. B. die Stadt NEOM

und die Vision 2030 der saudischen Regierung Erfolg haben werden, steht auf einem anderen Blatt, aber zumindest werden diese Fragen diskutiert. In Russland gab es in den letzten zehn Jahren keine Diskussion mehr über eine Strategie für die Zeit nach Öl und Gas. Stattdessen treiben Präsident und führende Politiker ihre zunehmend wirren geopolitischen Ambitionen voran.

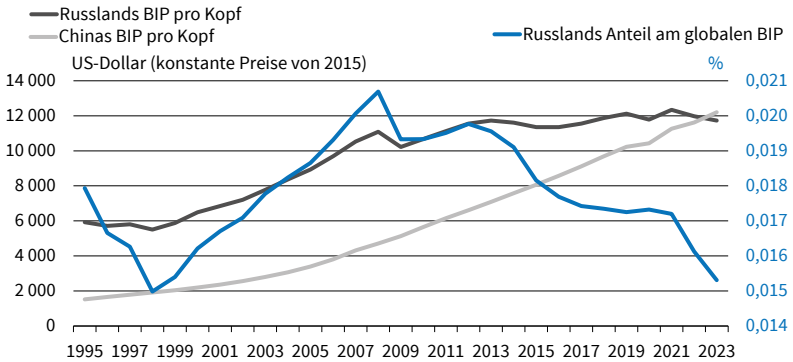
Die langfristigen wirtschaftlichen Folgen für Russland sind fatal. Seit dem Ende der 1990er Jahre hatte es zum Beispiel Russlands Wissenschaftssektor geschafft, sich von der durch den Zerfall der Sowjetunion ausgelösten Krise zu erholen. Institutionen wie die *Higher School of Economics* oder die *European University at St. Petersburg* hatten sich zu weltweit führenden Universitäten entwickelt. Russische Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler waren international gefragt und in viele internationale Kooperationen involviert.

Der 24. Februar 2022 hat all diese Errungenschaften schlagartig zerstört. Fast alle führenden ausländischen Forscherinnen und Forscher haben mittlerweile das Land verlassen, und viele russische Wissenschaftler ebenso. Alle wissenschaftlichen Kooperationen mit westlichen Institutionen wurden gestoppt. Die *Higher School of Economics* ist mittlerweile eine Karikatur ihrer selbst, statt internationale Spitzenforschung zu betreiben, wird Geld für Drohnen gesammelt, um die russischen Truppen in der Ukraine zu unterstützen. Ein besonders harter Schlag hat einen möglichen Zukunftssektor der russischen Wirtschaft getroffen, die IT-Industrie. Seit Beginn letzten Jahres haben mehrere hunderttausend zumeist hochqualifizierte IT-Spezialistinnen und Spezialisten das Land verlassen (Borak 2023). In diesem sich schnell weiterentwickelnden Sektor ist es für hochqualifizierte Fachkräfte nicht allzu schwierig, im Ausland unterzukommen. Es ist unwahrscheinlich, dass viele dieser Fachkräfte wieder in ihr Heimatland zurückkehren werden. Russland hat somit in den Zukunftsfeldern des 21. Jahrhunderts – Informationstechnologie, künstliche Intelligenz und Quantencomputing – durch das Handeln der eigenen Regierung höchstwahrscheinlich für immer den Anschluss verloren, obwohl es vor 2022 in diesen Bereichen nicht allzu schlecht aufgestellt war.

Ein weiterer Schlag für Russlands wirtschaftliche Zukunft ist der Vertrauensverlust bei Investoren. Das Beispiel Venezuela hat gezeigt, dass Enteignungen und hohe politische Risiken zu einem langfristigen und tiefgreifenden ökonomischen Vertrauensverlust führen können. Über viele Jahre hinweg haben russische Regionen versucht, ausländische Investoren ins Land zu bringen, wie z. B. die Region Kaluga im Automobilsektor. Auch hier wurden durch den Angriffskrieg die Anstrengungen der letzten 20 Jahre zerstört. In der Zukunft werden es sich internationale Investoren genau überlegen, bevor sie noch einmal in Russland investieren werden. Russland bräuchte aber dringend ausländische Investitionen und Technologien, um seine in vielen Sektoren immer noch veraltete Volkswirtschaft zu modernisieren.

Abb. 1

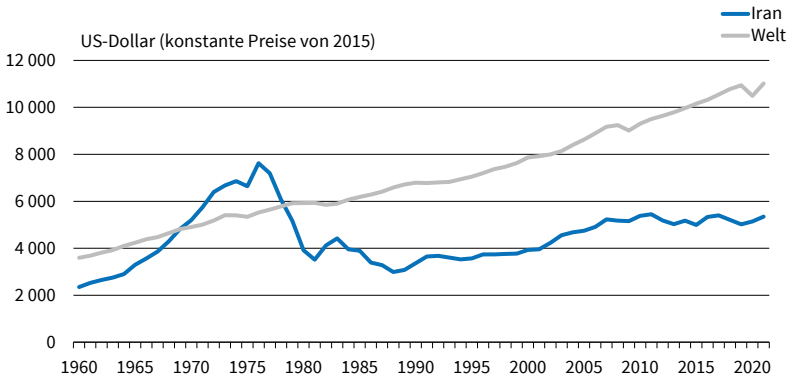
Russlands wirtschaftliche Entwicklung im Vergleich[a]



[a] Ab 2022: Prognosen, basierend auf –2 % Wachstum (2022) und –2 % (2023) in Russland.
Quelle: Weltbank. © ifo Institut

Abb. 2

BIP pro Kopf



Quelle: Weltbank. © ifo Institut

Das Beispiel des Iran hat gezeigt, dass Länder unter massiven Sanktionen zwar wirtschaftlich überleben, aber nicht den Anschluss an den Rest der Welt halten können. Abbildung 2 zeigt anschaulich, wie der Iran selbst im Jahr 2022 immer noch nicht das wirtschaftliche Niveau der Jahre vor 1979 erreicht hat, während der Rest der Welt mittlerweile mehr als doppelt so reich ist. Man muss sich dieses Beispiel vor Augen führen, wenn Russlands politische Führung behauptet, der Effekt der Sanktionen sei verpufft, und Russlands Wirtschaft könnte von nun an wieder wachsen. Russlands jetzt schon große wirtschaftliche Abhängigkeit von China wie auch die zunehmenden politischen Repressionen lassen sogar den Vergleich mit Nordkorea zu. Obwohl Russlands Wirtschaft immer noch um ein vieles dynamischer ist als die Wirtschaft Nordkoreas, lässt es sich nicht mehr völlig ausschließen, dass sich das Land in einigen Jahren zu einem ähnlich funktionierenden Satelliten der Volksrepublik China entwickeln wird wie Nordkorea.

PERSPEKTIVEN FÜR DIE ZUKUNFT

Was könnte der Westen tun, um diese Entwicklung zu verhindern? Etwas vereinfacht dargestellt, gibt es

in Russland drei Interessengruppen, die Einfluss auf die wirtschaftliche und politische Zukunft des Landes nehmen könnten. Zum einen die Mitarbeiter der Sicherheitsdienste, zu denen Putin und seine engsten Vertrauten gehören. Diese haben durch ihren außenpolitischen Kurs und den massiven Kontrolldruck auf Unternehmen die gegenwärtige Krise erst verursacht. Sie sind allerdings mittlerweile ideologisch so verbohrt, dass es schwierig sein wird, sie zum Umdenken zu bewegen. Außerdem scheint ihnen das Verständnis für das Funktionieren einer modernen Volkswirtschaft zu fehlen.

Die zwei anderen Interessengruppen sind die Verwaltung und das Unternehmertum. Beide Gruppen scheinen manchmal durchaus für die Rhetorik der Kremlpropaganda empfänglich zu sein. Sie sind jedoch auch rational genug, um zu verstehen, dass Putins gegenwärtiger außenpolitischer Kurs der russischen Wirtschaft – und Russland ganz allgemein – massiv schadet. Sowohl Russlands Verwaltungen als auch Russlands Unternehmen haben im letzten Jahr übermenschliches geleistet, um die durch Putin verursachte ökonomische Katastrophe abzufedern.

Ihnen müsste der Westen mit einer deutlichen Geste die Hand reichen, um zu signalisieren, dass das Ziel der Sanktionen nicht die Zerstörung Russlands ist, sondern die Beendigung von Putins mörderischem Angriffskrieg. Eine Option wäre z. B. – neben einem Marshall-Plan zum großangelegten Wiederaufbau der Ukraine – ein Plan zur Reintegration Russlands in das europäische Wirtschaftssystem. Dieser Plan müsste mit dem notwendigen politischen Gewicht und der notwendigen Glaubwürdigkeit ausgestattet sein, um ein klares Signal an Russlands Bevölkerung und wirtschaftsnahe Kräfte in Russland zu senden: Russland hat die Möglichkeit einer erfolgreichen wirtschaftlichen Zukunft an der Seite Europas, und es sind allein Putin und sein Krieg, die dieser Zukunft im Wege stehen.

REFERENZEN

Babina, T., B. Hilgenstock, O. Itshoki, M. Mironov und E. Ribakova (2023), »Assessing the Impact of International Sanctions on Russian Oil Exports«, verfügbar unter: https://ssrn.com/abstract=4366337.

Borak M. (2023), »How Russia Killed Its Tech Industry«, *MIT Technology Report*, verfügbar unter: https://www.technologyreview.com/2023/04/04/1070352/ukraine-war-russia-tech-industry-yandex-skolkovo/.

Jakowlew, A. (2023), »Harvard-Ökonom über russische Wirtschaftspolitik: Warum rebellieren Russlands Eliten nicht gegen Putin, Herr Jakowlew?«, *Der Spiegel*, 21. April.

Kazun A. (2020), »Stopping the Feast in Times of Plague: Fighting Criminal Corporate Raiding in Diverse Russian Regions«, *Post-Soviet Affairs* 36(5–6), 416–433.

Marques, I., I. Levina, A. Kazun und A. Yakowlew (2020), »Calling the Cavalry: Firm-Level Investment in the Face of Decentralized Expropriation«, *Journal of Institutional Economics* 16(4), 503–518.

Rochlitz, M. (2014), »Corporate Raiding and the Role of the State in Russia«, *Post-Soviet Affairs*, 30(2–3), 89–114.

Rochlitz, M. (2022), »Verspielte Zukunft: Russlands Wirtschaft unter dem Druck der Geheimdienste«, *Osteuropa* 11(2022), 157–170.

Rochlitz, M., E. Mitrokhina und I. Nizovkina (2021), »Bureaucratic Discrimination in Electoral Authoritarian Regimes: Experimental Evidence from Russia«, *European Journal of Political Economy* 66, 101957.

Vyugin, O., E. Gurvich, O. Itsokhin und A. Jakowlew (2023), »Huže, čem krizis. Kak ustroena i kuda vedet rossijskaja èkonomičeskaja anomalija — 2022« [Schlimmer als eine Krise. Wie Russlands wirtschaftliche Anomalie funktioniert und wohin sie sich entwickelt – 2022], verfügbar unter: https://re-russia.net/expertise/052/.

Julia Grauvogel

Besser als ihr Ruf: Auswirkungen der Sanktionen gegen Russland

Der Westen hat mit umfassenden Sanktionen auf Putins völkerrechtswidrigen Angriffskrieg gegen die Ukraine reagiert und massive Beschränkungen in den Bereichen Finanzen, Transport, Handel und Energie erlassen. Bemerkenswert sind neben der Härte der Maßnahmen – verglichen mit den eher symbolischen Vorgängersanktionen, die in Folge der russischen Annexion der Krim im Jahr 2014 verhängt wurden – die Schnelligkeit und Geschlossenheit der westlichen Reaktion. Von den bisher zehn in Brüssel verabschiedeten Maßnahmenpaketen der EU traten die ersten drei bereits im Februar 2022 in Kraft. Auch die USA handelten schnell und beschlossen bis Anfang März 2022 unter anderem Finanzsanktionen, Exportkontrollen für Spitzentechnologie sowie Einreisebeschränkungen und Kontensperrungen für zahlreiche Individuen und Firmen.

Dr. Julia Grauvogel

ist Senior Research Fellow am German Institute for Global and Area Studies (GIGA) und Sprecherin des Forschungsteams »Interventionen und Sicherheit«.

Foto: © GIGA Marein Kasiske

Die Sanktionen zeichnen sich durch eine enge transatlantische Zusammenarbeit aus. So sind weitgehend dieselben russischen Banken von den europäischen und amerikanischen Zwangsmaßnahmen betroffen. Die EU und die G 7 riefen die »Russian Elites, Proxies, and Oligarchs« Task Force ins Leben, um Finanzsanktionen gegen russische Kleptokraten zu koordinieren. Diese Initiative konnte Unterschiede bei der Frage, welche Einzelpersonen und Organisationen auf den europäischen, britischen und amerikanischen

Sanktionslisten stehen, nicht ausräumen. Aber in vielen anderen Bereichen – wie den Energiesanktionen – ist die enge Abstimmung erfolgreich. So haben Washington und Brüssel in jüngster Vergangenheit trotz unterschiedlicher Interessen bei der Festlegung der Preisobergrenze für russisches Öl auf 60 US-Dollar Einigkeit demonstriert. Außerdem unterstützen Länder wie die sonst traditionell neutrale Schweiz die EU- und US-Sanktionen.

WICHTIGE SIGNALWIRKUNG

Bisher haben die umfassenden, schnellen und von einer breiten (westlichen) Koalition getragenen Sanktionen jedoch keinen Rückzug Russlands aus der Ukraine bewirkt. Dies ist aber auch wenig überraschend: Sanktionen sind – unabhängig von ihrer Schärfe – nicht geeignet, Kriege unmittelbar zu stoppen, da sie militärischer Gewalt in Bezug auf die Geschwindigkeit ihrer Wirkung unterlegen sind. Die EU verknüpfte Sanktionen mit der Forderung, dass »Russland seine militärischen Handlungen unverzüglich einstellt« (Rat der EU 2022). Tatsächlich war diese Begründung, mit Hilfe wirtschaftlichen Drucks das Putin-Regime zur Wiederherstellung der territorialen Souveränität der Ukraine zu zwingen, wenig plausibel. Dafür fehlen im Fall Russlands zu viele zentrale Erfolgsbedingungen von Sanktionen (Abb et al. 2022). Die Forschung hat gezeigt, dass Sanktionen gegen kleine Volkswirtschaften und politische Verbündete effektiver sind. Überdies lenken Demokratien eher ein, da die Regierung dort sonst von der Bevölkerung bei Wahlen für die Kosten der Sanktionen zur Verantwortung gezogen wird. Russland als elfgrößte Volkwirtschaft weltweit und autoritäres Regime mit schwierigen Beziehungen zum Westen erfüllt diese Voraussetzungen nicht.

Neben dem Ziel, mit Sanktionen eine Verhaltensänderung zu erzwingen (*coercing*), erfüllen Sanktionen zwei weitere zentrale Funktionen (Giumelli 2011): Sie schränken die Handlungsfähigkeit der sanktionierten Staaten oder Regime ein (*constraining*) und senden ein normatives Signal (*signalling*). Beides ist im Fall der westlichen Sanktionen gegen Russland (zunehmend) erfolgreich. Die Maßnahmen unterstreichen, dass die eklatante Verletzung zentraler Normen durch den Angriffskrieg Russlands geahndet wird. Sanktionen sind als außenpolitisches Mittel mittlerweile so etabliert, dass ein Ausbleiben als Legitimierung des Völkerrechtsbruchs verstanden werden könnte. Diese Signalfunktion von Sanktionen wird oft als Symbolpolitik diskreditiert. Die Forschung zeigt aber, dass das Senden normativer Signale konkrete Auswirkungen haben kann. Bereits die Androhung von Sanktionen, verknüpft mit klaren Forderungen nach Beachtung der Menschenrechte, kann eine Zunahme regimekritischer Proteste bewirken (Grauvogel, Licht und von Soest 2017). Im Fall Russlands sind Massendemonstrationen aufgrund der massiven staatlichen Repression ausgeblieben. Studien zu Oppositionsbewegungen und Zivilgesellschaft in sanktionierten Ländern zeigen jedoch, dass die durch Sanktionen zum Ausdruck gebrachte Unterstützung selbst in autoritären Regimen wie Burundi regimekritische Akteure stärken kann (Grauvogel 2015).

Die Bereitschaft des Westens, eigene wirtschaftliche Einbußen in Kauf zu nehmen, machten dieses normative Signal glaubwürdig. In einer im Juli 2022 in Deutschland durchgeführten Umfrage gab die Mehrheit der Befragten an, Sanktionen trotz möglicher Nachteile für das eigene Land zu unterstützen (Statista Research Department 2022). Außerdem ist Geschlossenheit wichtig für die Signalwirkung von Sanktionen. Hier zeigt sich ein gemischtes Bild: Ein Jahr nach Beginn des Krieges widersetzen sich zwar immer mehr Staaten dem transatlantischen Druck, die russische Invasion eindeutig zu verurteilen und die Sanktionen zu unterstützen. Gleichzeitig haben die Außenminister der westlichen G 7 bei ihrem jüngsten Treffen im April 2023 Geschlossenheit in Bezug auf die Fortsetzung der Maßnahmen signalisiert.

EINSCHRÄNKUNGEN DURCH FINANZ- UND TECHNOLOGIESANKTIONEN

Die westlichen Sanktionen gegen Russland senden nicht nur ein wichtiges Signal nach innen und außen, dass Kritiker*innen Putins unterstützen, Nachahmer*innen abschrecken und die Handlungsfähigkeit des Westens demonstrieren soll. Mittelfristig können die Maßnahmen spürbar den Druck auf den Kreml erhöhen, indem sie Putins Fähigkeit einschränken, den Krieg zu bezahlen und auf dem technisch neusten Stand zu führen. Als EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen im Februar 2022 umfassende Sanktionen ankündigte, beschrieb sie die Stoßrichtung wie folgt: »Mit all diesen Maßnahmen erschweren wir es Putin, seinen Krieg gegen die Ukraine zu finanzieren. Wir höhlen die Fundamente der russischen Wirtschaft nach und nach aus« (Europäische Kommission 2022). Die Folgen der westlichen Maßnahmen werden vor allem in zwei Bereichen sichtbar.

Erstens zeigt sich die Wirkung der Finanzsanktionen. Nachdem ein möglicher Ausschluss Russlands aus dem internationalen Banken-Kommunikationsnetzwerk SWIFT im Februar 2022 kontrovers diskutiert wurde, einigten sich die EU-Staaten schließlich darauf, zunächst sieben russische Finanzinstitute vom Zugang zu SWIFT abzuschneiden. Im Rahmen des dritten Sanktionspakets wurden darüber hinaus alle Vermögenswerte der russischen Zentralbank eingefroren und sämtliche Transaktionen untersagt. In der Folge sank der Rubel im Frühling 2022 auf ein historisches Tief, und es bildeten sich lange Schlangen vor Bankautomaten, da Menschen versuchten, ihr Vermögen in Sicherheit zu bringen. Strikte Kapitalmarktkontrollen verhinderten den Zusammenbruch des Finanzsystems in Russland. Außerdem sorgten ungebremste Öl- und Gasexporte in den Westen zunächst dafür, dass wei-

terhin ausländische Devisen ins Land flossen. Das schrittweise Einfuhrverbot sowie der Preisdeckel für russisches Erdöl haben die Einnahmen mittlerweile deutlich reduziert. Russlands Öl- und Gaseinnahmen sind Schätzungen zufolge im ersten Quartal 2023 um fast 15 Mrd. Euro gesunken – Geld, das auch zur Finanzierung des Krieges in der Ukraine fehlt.

Zweitens trifft das Exportverbot für Hochtechnologie die russische Wirtschaft. Der fehlende Nachschub wichtiger Bauteile und Software behindert die heimische Produktion sowie die Kriegsindustrie. So fehlen beispielsweise Computerchips für die Produktion von Präzisionsmunition und die Herstellung moderner Panzer. Die größte russische Luftfahrtlinie Aeroflot muss ihre Flugzeuge zur Reparatur in den Iran schicken, da die bisher von Lufthansa gelieferten Ersatzteile nicht mehr verfügbar sind, und die Erschließung neuer Gas- und Ölfelder läuft schleppend, weil zentrale Technologie aus dem Westen dafür fehlt.

Zwar versucht Russland, fehlende Bauteile wie Computerchips über Drittländer zu importieren, in die einige Hersteller ihre Waren nach wie vor liefern, was aber komplizierter und kostspieliger ist. Dies ist nicht die einzige russische Reaktion auf die Sanktionen. Mit der Drosselung der durch die Pipelines gelieferten Gasmenge beantwortete der Kreml die westlichen Energiesanktionen. Seit November 2022 werden darüber hinaus Zahlungen für die Lieferung von russischem Öl und Gas nach China in Rubel und Yuan und nicht wie bisher in US-Dollar oder Euro abgewickelt, was sie den westlichen Finanzsanktionen entziehen soll. Dennoch zeigt sich ein Jahr nach dem Beginn des russischen Angriffskriegs zunehmend die Wirkung der westlichen Maßnahmen: Die russische Wirtschaft ist Schätzungen zufolge um ungefähr 3 % geschrumpft und nicht, wie vor der Invasion prognostiziert, gewachsen.

SANKTIONEN ALS VERHANDLUNGSMASSE STATT ALS BESTRAFUNG

Diese für Russland schmerzhaften wirtschaftlichen Einschränkungen durch die Finanz- und Technologiesanktionen könnten als Verhandlungsmasse in Gesprächen dienen. In der öffentlichen Debatte in Deutschland wird zuweilen ein Gegensatz zwischen Verhandlungen der Kriegsparteien einerseits und Sanktionen sowie Waffenlieferungen andererseits postuliert. Die empirische Forschung zeigt hingegen, dass wirtschaftliche Beschränkungen und Verhandlungen in der Regel parallel stattfinden. Um Verhandlungsfortschritte zu ermöglichen, muss dem sanktionierten Regime glaubwürdig eine graduelle Beendigung bestimmter Maßnahmen bei politischen Zugeständnissen in Aussicht gestellt werden (Moret 2022). Bisherige Studien deuten darauf hin, dass die transatlantischen Partner diesbezüglich unterschiedliche Ansätze verfolgen: Während die USA eher dazu neigen, Sanktionen so lange wie möglich als Bestrafung aufrechtzuerhalten, scheint die EU eher bereit zu sein, im Zuge politischer Gespräche Sanktionen nach und nach aufzuheben (Hudáková et al. 2021) – wie zum Beispiel im Fall der Atomsanktionen gegen den Iran.

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den westlichen Sanktionen gegen Russland. Sowohl die EU als auch die USA knüpften ihre Maßnahmen zunächst an konkrete politische Forderungen. In der Folge äußerte US-Präsident Biden bei einer Reise nach Warschau Ende März 2022 allerdings, mit den US-Sanktionen das russische Regime grundsätzlich schwächen zu wollen (ABC News 2022). Das US-Finanzministerium verknüpfte Sanktionen ebenfalls mit dem Ziel, die Macht des Kremls in Zukunft zu begrenzen (US Department of the Treasury 2022). Teile der US-Regierung scheinen Sanktionen also als Instrument zur Bestrafung des Putin-Regimes zu betrachten und nicht nur als Verhandlungsmasse. In letzter Konsequenz suggerieren solche Aussagen, die USA könnten auch in dem unwahrscheinlichen Fall an Sanktionen festhalten, dass Russland alle konkreten Forderungen erfüllt, was ihre Funktion als »*bargaining chip*« für Verhandlungen untergräbt.

Ein solches Szenario zeigt, dass Sanktionen oftmals einfacher zu beschließen als aufzuheben sind. Dies gilt vor allem, wenn sie wie im Fall Russlands klare normative Signale senden und den Handlungsspielraum des Regimes beschränken, aber trotz erheblicher Kosten bislang keine politischen Zugeständnisse erzwingen. Als besonders problematisch erweist sich dann, dass mögliche Exit-Strategien bei der Initiierung von Sanktionen bisher nur unzureichend mitgedacht werden. Hier sollten – neben der zentralen Frage der Durchsetzung der Maßnahmen – Bemühungen zur Verbesserung des populären außenpolitischen Instrumentes ansetzen: Überprüfungsvorschriften, Verfallsklauseln sowie klar kommunizierte Forderungen reduzieren nicht nur die Dauer von Sanktionen (Attia und Grauvogel 2022), sondern ermöglichen auch, ihre Aufrechterhaltung an messbare politische Ziele zu knüpfen und so Verhandlungen den Weg zu ebnen.

REFERENZEN

Abb, P., H. Attia, M. Brzoska, C. Daase, N. Deitelhoff, J. Grauvogel und A. Peez (2022), *Nur Mittel zum Zweck: Erfolgsbedingungen von Sanktionen, Friedensgutachten 2022*, verfügbar unter: https://friedensgutachten.de/2022/ausgabe, aufgerufen am 20. April 2023.

ABC News (2022), »Full Transcript of President Biden's Speech in Warsaw on Russia's Invasion of Ukraine«, verfügbar unter: https://abcnews.go.com/Politics/full-transcript-president-bidens-speech-warsaw-russias-invasion/story?id=83690301, aufgerufen am 20. April 2023.

Attia, H. und J. Grauvogel (2022), »International Sanctions Termination, 1990–2018: Introducing the IST Dataset«, *Journal of Peace Research*, online first.

Europäische Kommission (2022), »Erklärung von Präsidentin von der Leyen zu weiteren Maßnahmen in Reaktion auf die russische Invasion der Ukraine«, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/statement_22_1422, aufgerufen am 20. April 2023.

Giumelli, F. (2011), *Coercing, Constraining and Signalling: Explaining and Understanding International Sanctions After the End of the Cold War*, European Consortium for Political Research (ECPR), Colchester.

Grauvogel, J. (2015), »Regional Sanctions against Burundi: The Regime's Argumentative Self-entrapment«, *The Journal of Modern African Studies* 53(2), 169–191.

Grauvogel, J., A. A. Licht, und C. von Soest (2017), »Sanctions and Signals: How International Sanction Threats Trigger Domestic Protest in Targeted Regimes«, *International Studies Quarterly* 61(1), 86–97.

Hudáková, Z., T. Biersteker, und E. Moret (2021), »Sanctions Relaxation and Conflict Resolution: Lessons from Past Sanctions Regimes«, verfügbar unter: https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/conflict_resolution/sanctions-relaxation-10-2021.pdf, aufgerufen am 21. Januar 2022.

Moret, E. (2022), »Ukraine Options Paper: Sanctions Relief and Security Guarantees in the Ukraine Conflict«, verfügbar unter: https://www.lcil.cam.ac.uk/sites/www.law.cam.ac.uk/files/images/www.lcil.cam.ac.uk/ukraine/moret_sanctions_relief.pdf, aufgerufen am 20. April 2023.

Rat der EU (2022), »EU verabschiedet neues Maßnahmenpaket als Reaktion auf die militärische Aggression Russlands gegen die Ukraine«, verfügbar unter: https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/02/28/eu-adopts-new-set-of-measures-to-respond-to-russia-s-military-aggression-against-ukraine/, aufgerufen am 20. April 2023.

Statista Research Department (2022), »Umfrage zu Unterstützung der Sanktionen gegen Russland trotz möglicher Nachteile 2022«, verfügbar unter: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1321874/umfrage/ukraine-krieg-unterstuetzung-der-sanktionen-gegen-russland/, aufgerufen am 20. April 2023.

US Department of the Treasury (2022), »U.S. Treasury Announces Unprecedented and Expansive Sanctions Against Russia, Imposing Swift and Severe Economic Costs«, verfügbar unter: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0608, aufgerufen am 20. April 2023.

Filip Medunic

Sanktionen und ihre Wirkung: Erfolgsmessung als zweischneidiges Schwert

Eine Zwischenbilanz

Die Europäische Union hat Sanktionen in bisher nicht gekanntem Ausmaß gegen Russland verhängt. Diese reichten von Ausfuhr- und Einfuhrverboten über Finanzsanktionen – einschließlich des Einfrierens von Vermögenswerten gegen die russische Zentralbank – bis hin zu Sanktionen gegen Einzelpersonen, wie Reiseverbote und das Einfrieren von Vermögenswerten gegen Mitglieder der russischen Elite. Damit verfolgen die Europäer und ihre Verbündeten sowohl wirtschaftliche als auch politische Ziele. Die Maßnahmen zielen darauf ab, Russland die Finanzierung des Krieges zu erschweren, die wirtschaftliche Basis des Landes zu schwächen, seiner Elite wirtschaftliche Kosten aufzuerlegen und dem Land, und damit dem militärisch-industriellen Sektor, wichtige Technologien vorzuenthalten (European Commission 2023). Letztendlich soll das politische Ziel erreicht werden, Russlands imperiale Ambitionen zurückzudrängen und seinen Krieg in der Ukraine zu beenden.

Dieses außenpolitische Ziel haben die EU und der Westen noch nicht erreicht. Der Zusammenbruch der russischen Wirtschaft ist nicht eingetreten. Allerdings wird sie zunehmend geschwächt, vor allem in Bereichen, in denen die EU und die G-7-Staaten nicht durch andere Staaten ersetzt werden können. Das heißt nicht, dass die Sanktionen nicht funktionieren, ganz im Gegenteil, sie fügen in immer größerem Maße den Schaden zu, den sie erreichen sollen.

Zudem sollten Sanktionen nicht isoliert betrachtet werden: Sie sind ein Instrument der Außenpolitik und können nur im Zusammenhang mit den Zielen dieser Außenpolitik verstanden werden. Insofern entfalten die Sanktionen gegen Russland ihre Effekte und die Frage, ob sie erfolgreich sind, sollte nicht nur nach ihren wirtschaftlichen Wirkungen, sondern auch nach anderen Kriterien bewertet werden. Eine generelle Beurteilung der Sanktionen ist schwierig, stattdessen sollten einzelne Maßnahmen im Zusammenhang mit einer außenpolitischen Strategie betrachtet werden.

ZIELSETZUNG VON SANKTIONEN

In Ermangelung militärischer Alternativen sollen Sanktionen die Handlungsoptionen der russischen Regierung einschränken, indem Finanzierung und Beschaffung ziviler wie auch militärischer Güter und die Abwicklung von Transaktionen und Finanzierung von Krediten erschwert werden.

Politisch sollen sie die sanktionierte Partei dazu bewegen, ihr Verhalten zu ändern, sowie sowohl für den sanktionierten Staat als auch für die internationale Gemeinschaft und die eigene Bevölkerung ein Zeichen setzen. Zudem sollen durch wirtschaftliche Kosten die Handlungsträger und Entscheider des sanktionierten Staates zu einem Umdenken bewegt werden: Moskau soll dazu gezwungen werden, seine Ambitionen einzuschränken, nicht zuletzt durch die Minderung der Einnahmen des Staatshaushalts, von denen öffentliche Güter und Sozialleistungen finanziert werden. Bei gleichzeitiger Unterstützung des ukrainischen Militärs wird der Druck auf die russische Regierung erhöht. Die gesamtwirtschaftlichen und politischen Kosten für die andauernde Militäroffensive werden so weit in

Filip Medunic

ist Programmkoordinator des »European Power Programme« beim European Council on Foreign Relations (ECFR).

die Höhe getrieben, dass Verhandlungen attraktiver werden. Ein weiteres Ziel, insbesondere der USA, ist es, die zukünftige Fähigkeit Russlands, einen Angriffskrieg zu führen, einzuschränken.

Zu Beginn der russischen Invasion, in den ersten Monaten des Jahres 2022, schien es noch die Absicht zu geben, Russland durch Wirtschaftssanktionen zu einer unmittelbaren Beendigung seines militärischen Handelns zu bewegen. Dies scheint jedoch – und die Forschung zur unmittelbaren Wirkung von Sanktionen bestätigt das – nur schwer zu erreichen. Die folgende Strategie zielte nun darauf ab, die russische Wirtschaft so stark und solange zu schwächen, dass die Finanzierung der militärischen Absichten Russlands zunehmend erschwert wird und die politische Elite Russlands spürbare wirtschaftliche und politische Kosten zu tragen haben. Russland soll für sein Handeln bestraft werden.

DER WIRTSCHAFTLICHE EFFEKT DER SANKTIONEN

Der zu Beginn von vielen Beobachtern prognostizierte sofortige Einbruch der Wirtschaftsleistung im zweistelligen Prozentbereich ist ausgeblieben. Tatsächlich hat sich die russische Wirtschaft im vergangenen Jahr widerstandsfähiger gezeigt als erwartet. Der IWF schätzt, dass die Inflation in Russland im Jahr 2022 bei 13,8 % lag (International Monetary Fund 2022). Zwar stiegen die Preise für bestimmte Waren wie Autos und Fernsehgeräte im Februar und März 2022 um mehr als 14 % (Bloomberg 2022), doch hat Russland wirksame Gegenmaßnahmen ergriffen, wie die Einführung von Kapitalverkehrskontrollen und eine vorübergehende Anhebung der Zinssätze, wodurch der Wechselkurs des Rubels stabilisiert wurde. Die Inflation ist nun rückläufig (Reuters 2023) und dürfte 2023 zwischen 5 und 7 % liegen (International Monetary Fund 2023). Höhere Weltmarktpreise für fossile Brennstoffe als Folge des Krieges führten zwischen Februar und August 2022 ebenfalls zu einem Anstieg der russischen Einnahmen. In der zweiten Hälfte des Jahres gingen diese Einnahmen wieder zurück, gleichzeitig stieg der Handel mit anderen Ländern, insbesondere mit China, und federte die Wirkung der westlichen Sanktionen ab (Silverado 2023a; 2023b). Die teilweise Reorientierung von Handelsrouten und Substitution von Produkten ist nicht ausschließlich durch die Sanktionen bedingt, wie beispielsweise im Bereich von Smartphones, und wirkt sich unterschiedlich auf die Wirtschaft aus. Bei vielen Gütern muss die Bevölkerung zwar auf Alternativen zu westlichen Produkten zurückgreifen, aber ihren Konsum nicht vollständig einschränken. Wohingegen in anderen Bereichen bereits aufgrund eines Mangels an Vorprodukten Fertigungsprozesse um- oder eingestellt werden mussten. Zusätzlich hat Russland Parallelimporte von ausländischen Produkten erlaubt, so dass diese auch weiterhin vorhanden sind. Die Sanktionen der EU gegenüber Russland zeigen demnach erst nach einiger Zeit Wirkung, da zunächst insbesondere Lagerbestände aufgebraucht werden, bevor ein Mangel an knappen Vorprodukten oder schwer bis nicht substituierbaren Teilkomponenten entsteht. Nach Angaben des IWF und der Weltbank werden die Einfuhren die Ausfuhren übersteigen, so dass Russland ein Handelsdefizit aufweisen wird (Izvorski 2023). Schätzungen zufolge schrumpfte das russische BIP im vergangenen Jahr um insgesamt 2 bis 3 % (OECD 2023). Es besteht also kein Zweifel, dass sich die Sanktionen auf die russische Wirtschaft ausgewirkt haben.

Zweifellos ist es aus Sicht der EU sinnvoll, durch die Sanktionen die russischen Einnahmen zu schmälern und Moskau wichtige Technologien vorenthalten, die es andernfalls für seine militärische Aggression nutzen könnte. Das starke Signal, das die EU damit aussendet, ist ebenfalls Ziel der Sanktionen.

AUSWIRKUNGEN AUF DIE EU UND DRITTSTAATEN

Hohe wirtschaftliche Kosten für das eigene Land können dazu beitragen, die Unterstützung schwinden zu lassen, insbesondere dann, wenn die Ziele und Wirkungsweise unzureichend kommuniziert werden.

In der EU waren und sind insbesondere Mitgliedstaaten von den Sanktionen betroffen, die wichtige Importe wie Energie aus Russland beziehen. Die Energielieferungen sind sowohl aufgrund von EU-Beschlüssen als auch von Russland eingeschränkt worden. Dies führt dazu, dass alternative Zulieferer gefunden und höhere (Weltmarkt-)Preise bezahlt werden müssen. Hierdurch steigt der Druck auf Regierungen, diese finanzielle Mehrbelastung der Bürger und Industrie zu kompensieren und Hilfsmaßnahmen zu beschließen. Dennoch besteht immer noch große Zustimmung für die Sanktionen, auch wenn demokratische Staaten deren Effizienz immer wieder hinterfragen müssen, wenn dadurch dem eigenen Land deutliche Kosten entstehen.

Maßnahmen gegen Einzelpersonen hatten keine messbaren Auswirkungen auf das Kalkül des Kremls – die Elite wurde möglicherweise sogar enger an das Regime gebunden – und allenfalls eine Signalwirkung im Kontext des Gesamtkonflikts. Auf dem Schlachtfeld scheinen die Exportbeschränkungen der G-7-Staaten für Technologien, die in russischen Waffensystemen verbaut sind und zu einem sehr großen Teil aus westlicher Produktion kommen, die erheblichste Wirkung auf die Neuproduktion von russischen Waffenkomponenten zu haben (Byrne 2022). Diese Komponenten können zwar teilweise durch andere Zuliefererstaaten substituiert werden, allerdings nicht vollständig oder in gleicher Qualität. Finanzsanktionen gegen russische Banken haben Transaktionen und Handel, auch für Privatpersonen, erschwert, russische Banken vom SWIFT System ausgeschlossen, aber sie haben Russland nicht vollständig vom Rest der Welt abgeschnitten. Ein Grund dafür ist, dass auch nach der Verhängung der ersten Sanktionen europäische Staa-

ten russische Energielieferungen beziehen mussten, die durch die Gazprombank abgewickelt werden. Zudem können Auslandstransaktionen auch weiterhin stattfinden, allerdings unter erschwerten Bedingungen und zu höheren Kosten. Das schränkt den Handel ein, macht ihn aber nicht unmöglich.

Die Sanktionen treffen die europäischen Länder auch dadurch, dass sie die Behörden und Unternehmen in der EU zwingen, sich mit immer ausgefeilteren Maßnahmen zur Umgehung der Sanktionen auseinanderzusetzen. Dadurch entstehen zusätzliche Kosten für den Handel, und die Aussicht auf Sekundärsanktionen verschärft die Spannungen mit globalen Partnern, die sich nicht für eine Seite entscheiden wollen. Das bestehende Sanktionsregime führt außerdem dazu, dass ein De-Risking in Bezug auf den russischen Markt stattfindet. Jegliche Verbindungen europäischer Unternehmen haben Risiken, die zu Unternehmensrückzügen vom russischen Markt und zum Kappen von Finanzverbindungen nach Russland führen. Sekundärsanktionen verstärken diese Effekte.

ERFOLGSKRITERIEN

Wie kann der Erfolg der Sanktionen gemessen werden? Abgesehen von den Endzielen, den Krieg in der Ukraine zu beenden und die russische Wirtschaft zu schwächen, wurde nicht festgelegt, wie der Schaden berechnet werden soll. Soll z B. ein Einbruch des BIP und, falls ja, mit welchem Prozentsatz, erreicht werden – und über welchen Zeitraum? Mitunter werden Sanktionen als Mittel zur langsamen Zermürbung und nicht als Abschreckungsinstrument angesehen (Fishman 2023). Dies bedeutet, dass sie ihre Wirkung nur dann entfalten können, wenn sie lange genug in Kraft bleiben. Die Notwendigkeit einer ständigen Anpassung der Maßnahmen macht es zudem schwierig, bei der Verhängung von Sanktionen festzulegen, wann diese letztendlich ihr Ziel erreicht haben, ebenso wie den Zeitraum, über den sich Sanktionen erstrecken könnten.

Eine Gesamtbewertung aller Sanktionen ist kaum möglich. Sanktionen sind Mittel der Außenpolitik, beruhen aber auf wirtschaftlichen Maßnahmen, die Kosten verursachen. Somit werden politische Ziele durch wirtschaftliche Maßnahmen verfolgt, deren Erreichung nicht immer ökonomisch gemessen werden kann. Klar messbare Ziele sind schwer zu definieren, und Sanktionen benötigen einen politischen Konsens in der demokratischen Bevölkerung, um lange genug als legitim zu gelten. Das ist gerade für die EU wichtig, da die Sanktionen mindestens alle zwölf Monate verlängert werden müssen.

ZWISCHENBILANZ UND AUSBLICK

Gemessen an ihren Zielen sind die Sanktionen der EU teilweise erfolgreich. Russlands Wirtschaft wird immer stärker belastet. Die Einnahmen aus dem Verkauf von fossilen Energieträgern gehen bisher kontinuierlich zurück, und die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel des Staatshaushalts sinken. Die gesamte Wirtschaft wird durch fehlende Komponenten und ausbleibende ausländische Investitionen weniger produktiv, wodurch auch die politischen Eliten betroffen sind.

Mittelfristig wird die russische Wirtschaft versuchen, sich auf neue Auslandsmärkte zu orientieren und westliche Sanktionen zu umgehen, insbesondere beim Export fossiler Brennstoffe. Schon jetzt ist die Abhängigkeit der russischen Wirtschaft von China gewachsen. Die neue Lage eröffnet zudem auch neue Handelsmöglichkeiten für Akteure in Drittstaaten, die für die nun schwerer zu beschaffenden ausländischen Güter einen Aufpreis verlangen können und selbst profitieren. Dementgegen stehen Bemühungen der EU, die Preise für russisches Öl und Gas zu deckeln und die Umsetzung der bestehenden Sanktionen zu verschärfen sowie auf militärische Entwicklungen durch weitere Sanktionen zu reagieren. Die Maßnahmen der EU stehen somit in Kontrast zu denjenigen anderer Staaten, die keine Sanktionen gegen Russland verhängt oder ihren Handel sogar intensiviert haben (Wilson et al. 2023). Die Durchsetzung von Sanktionen gegen privatwirtschaftliche Akteure in Drittstaaten wird von der EU und den USA immer stärker eingefordert. Hier wird sich zeigen, mit wie viel Vehemenz dieser Handel wirklich eingeschränkt werden kann.

Sanktionen brauchen viel Zeit, um die Wirtschaft eines Staates zu schwächen, insbesondere wenn andere Staaten sie nicht mittragen. Letztlich führt wirtschaftlicher Druck nicht unmittelbar zu einem Einlenken des sanktionierten Staates und kann über sehr lange Zeit von diesem unter erheblichen Einschränkungen der sozioökonomischen Lage ausgehalten werden. Als außenpolitisches Instrument können Sanktionen daher nur als Teil einer komplexeren Strategie angesehen werden und nicht alleinstehend wirken, so dass ihre Gesamtbewertung nur im Rahmen der außenpolitischen Ziele möglich ist. Allerdings ermöglichen Teile der Sanktionen jetzt schon wichtige Rückschlüsse über die Wirkungsweise wirtschaftlicher Maßnahmen in Konflikten mit größeren und global stärker integrierten Volkswirtschaften.

REFERENZEN

Bloomberg. (2022), »Russia Headed for One of Biggest Inflation Shocks in Decades«, 9. März, verfügbar unter: https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-03-09/next-shock-is-here-for-russia-as-inflation-rips-through-economy, aufgerufen am 13. April 2023.

Byrne, J., G. Somervile, J. Byrne und J Baker (2022), *Silicon Lifeline: Western Electronics at the Heart of Russia's War Machine*. RUSI, verfügbar unter: https://static.rusi.org/RUSI-Silicon-Lifeline-final-updated-web_1.pdf.

European Commission (2023, 04 25), »EU Sanctions against Russia Following the Invasion of Ukraine«, verfügbar unter: https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_en, aufgerufen am 25. April 2023.

Fishman, E. (2023, 02 23), »A Tool of Attrition«, *Foreign Affairs*, 23. Februar, verfügbar unter: https://www.foreignaffairs.com/ukraine/tool-attrition.

International Monetary Fund (2022), *World Economic Outlook: Countering the Cost-of-Living Crisis*, IMF, Washington, D.C.

International Monetary Fund (2023), *World Economic Outlook: A Rocky Recovery*, IMF, Washington, D.C.

Izvorski, I. M. (2023), *Weak Growth, High Inflation, and a Cost-of-Living Crisis. Europe and Central Asia Economic Update (Spring)*, World Bank, Washington, D.C.

OECD (2023), *OECD Economic Outlook, Interim Report March* 2023: A Fragile Recovery, OECD publishing, Paris.

Reuters (2023), »Russian Consumer Inflation Slows to 11% in Feb as Rate Decision Looms«, 10. März, verfügbar unter: https://www.reuters.com/world/europe/russian-consumer-inflation-slows-11-feb-rate-decision-looms-2023-03-10, aufgerufen am 24. April 2023.

Silverado (2023a), *Russian Goods Imports Dashboard: Post-invasion Trends Based on Mirror Export Data*, verfügbar unter: from https://silverado.org/news/monthly-russian-goods-imports-dashboard/, aufgerufen am 24. April 2023.

Silverado (2023b), *Russia Semiconductor Imports Dashboard: Pre- and Post-Invasion Trends*, verfügbar unter: https://silverado.org/news/russia-semiconductor-imports-dashboard-pre-and-post-invasion-trends/, aufgerufen am 24. April 2023.

Wilson, T., C. Cook, C. Cornish und A. Stognei (2023), »The Unknown Indian Company Shipping Millions of Barrels of Russian Oil«, *Financial Times*, 4. Mai, verfügbar unter: https://www.ft.com/content/6f81585c-321a-41fb-bcdb-579e93381671.

Kai A. Konrad und *Marcel Thum*

Wirken Sanktionen bei Rohstoffen?

DIE LOGIK VON SANKTIONEN

Mit der Androhung internationaler Sanktionen versuchte eine Allianz von Ländern, Russland von einer Invasion in der Ukraine abzuhalten. Die Logik solcher Sanktionen ähnelte der Logik bei der Verbrechensbekämpfung: Die angedrohten Konsequenzen einer Straftat sollen den möglichen Täter davon abbringen, die Straftat zu begehen. Sind die Konsequenzen drastisch genug, können auf diese Weise Verbrechen verhindert werden. Die Wirkung von Sanktionen hängt dabei von den möglichen Kosten ab, die ein potenzieller Täter zu tragen hätte. Begeht er trotz der Strafandrohung die Straftat, haben die Sanktionen ihr ursprüngliches Ziel verfehlt: die Abschreckung.

Sanktionen können aber auch angesichts eines bereits begonnenen militärischen Übergriffs einen Zweck erfüllen. In diesem Fall geht es darum, die Dauer und Intensität des Konflikts und die Bandbreite möglicher Verhandlungslösungen zur Beendigung des Konflikts zu beeinflussen. Anhaltende Kämpfe verursachen Kosten für die Konfliktparteien. Sanktionen können diese Kosten erhöhen, und die Aussicht, dass die Sanktionen aufgehoben werden, sobald der Konflikt beendet ist, macht eine frühzeitige Beendigung des Konflikts attraktiver. Dies mag erklären, warum die Europäische Union derzeit das zehnte Sanktionspaket gegen Russland schmiedet.

Die Theorie der internationalen Beziehungen kennt noch einige weitere Aspekte. Diese beginnen mit der Frage, warum die Parteien keine Vereinbarung treffen, die die Gewalt beendet. Wenn ein gewaltsamer Konflikt fortgesetzt wird, verursacht dies Kosten für beide Parteien. Die Weiterführung der Kampfhandlungen kann für eine Seite kostspieliger sein als für die andere. Solange jedoch die Summe der Kosten insgesamt positiv ist, führen Verhandlungen und eine frühzeitige Konfliktlösung zu einer Friedensdividende, die unter den Konfliktparteien aufgeteilt werden kann.

Unterschiede bei den Kosten fortgesetzter Gewalt lassen eine Partei »geduldiger« werden als die andere, und dies ist ein Vorteil bei Verhandlungen. Sie beantworten jedoch nicht die grundlegende Frage, warum Konflikte anhalten, sondern legen lediglich nahe, dass die »geduldigere« Konfliktpartei einen größeren Anteil an der Friedensdividende erhalten sollte. Sanktionen, die dem Gegner höhere laufende Kosten auferlegen als der eigenen Partei, wären von Vorteil und würden der eigenen Partei einen größeren Anteil an der Friedensdividende verschaffen. In Übereinstimmung mit den grundlegenden Erkenntnissen von Ronald Coase (1960) sollte es jedoch zu einer sofortigen Konfliktlösung kommen. Das eigentliche Rätsel ist, dass der Konflikt andauert.

Wirtschafts- und Politikwissenschaftler führen eine Reihe von Gründen an, warum kostspielige Konflikte andauern können. Dazu gehören asymmetrische Informationen zwischen den streitenden Parteien über die jeweils andere Seite (Powell 2004). Das Kämpfen selbst ist ein Mittel, um etwas über die Verhandlungspositionen der Konfliktpartei zu erfahren, einschließlich des Einfallsreichtums und der Entschlossenheit des Gegners, der Einschätzung möglicher Ergebnisse und politischer Zwänge wie der Kosten, die für ihn entstehen. Im Laufe des andauernden Konflikts könnten die beiden Parteien mehr übereinander erfahren, was ein

Prof. Dr. Kai A. Konrad

ist Direktor am Max-Planck-Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen.

Prof. Dr. Marcel Thum

ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der TU Dresden und Direktor der Niederlassung Dresden des ifo Instituts.

erfolgreiches Verhandlungsergebnis wahrscheinlicher machen könnte.

Das zweite große Hindernis für erfolgreiche Verhandlungen ist das Problem der Glaubwürdigkeit (Powell 2006). Friedensverträge sind nur dann hilfreich, wenn sie zu einer Sicherheitsarchitektur führen, die von sich aus stabil und selbsttragend ist. Dieses Problem ist vor allem im internationalen Kontext der Realpolitik von Bedeutung, in dem es keine ultimative Institution gibt, die die Einhaltung von Friedensverträgen durchsetzen kann. Glaubwürdige Sanktionsdrohungen könnten in diesem Kontext eine Rolle spielen und zur Inkraftsetzung einer Friedensordnung beitragen. Dabei sind die Kosten, die dem sanktionierten Gegner auferlegt werden, im Vergleich zu den Kosten, die der sanktionierenden Partei entstehen, ein wichtiger Aspekt. Im Folgenden wollen wir diesen Kostenaspekt für eine bestimmte Gruppe von Sanktionen untersuchen, die im Russland-Ukraine-Konflikt eine wichtige Rolle spielen.

DIE KOSTEN DES ÖL- UND GASEMBARGOS

Im Russland-Ukraine-Konflikt hat die Androhung von Sanktionen versagt. Die westlichen Länder erklärten sich bereit, im Falle einer Invasion harte Sanktionen zu verhängen. Als die Invasion stattfand, waren sie bereit, hohe Kosten auf sich zu nehmen, um den Krieg zu beenden und Russland zum Rückzug aus der Ukraine zu zwingen. Diese Maßnahmen sollten sich gegen die Führung in Moskau und nicht gegen die russische Bevölkerung richten. Zudem sollten sie den Westen so wenig wie möglich kosten. Als es jedoch keine Anzeichen für ein Einlenken Russlands gab, dachten Politiker und Öffentlichkeit über weitere härtere Maßnahmen nach, wie z. B. einen Stopp aller Gas- und Öllieferungen aus Russland. Obwohl ein solcher Schritt erhebliche Auswirkungen auf die Bevölkerung in den westlichen Ländern haben könnte – von Energieengpässen bis hin zu rapide steigenden Preisen –, war die Mehrheit der Bevölkerung für solche Maßnahmen offen. Laut einer kurz nach dem russischen Einmarsch durchgeführten Umfrage befürworteten 55 % der Deutschen einen Stopp aller Öleinfuhren aus Russland.[1]

Die deutsche Regierung war allerdings etwas zögerlich, einem Öl- und Gasembargo zuzustimmen, ganz im Einklang mit den nachstehend dargelegten theoretischen Überlegungen.

ÖLEXPORTSANKTIONEN SIND NUR EIN TAUSCH VON VERMÖGENSWERTEN

Welche Folgen wird ein Öl- und Gasembargo für die Wirtschaft und die Gesellschaft haben? Und hätte ein Stopp aller Gas- und Öllieferungen aus Russland überhaupt Auswirkungen auf die russische Regierung und die mit ihr verbundenen Oligarchen? In einer aktuellen Forschungsarbeit (Konrad und Thum 2023) haben wir untersucht, unter welchen Bedingungen Beschränkungen des Exports erschöpfbarer Ressourcen dem sanktionierten Ressourcenbesitzer schaden können.

In der öffentlichen Debatte geht es um die russischen Einnahmen aus dem Verkauf von Rohstoffen in den Westen. Das dabei gelegentlich verlautbarte Argument lautet, dass Russland Einbußen in Höhe dieser Einnahmen erleiden wird, wenn es keine Ressourcen mehr in den Westen exportieren darf. Ein Embargo bedeutet jedoch nicht, dass diese Ressourcen verschwinden. Russland kann immer noch einige Ressourcen an Länder verkaufen, die sich nicht an den Sanktionen beteiligen. In diesem Fall werden nur die Handelsströme umgeleitet. Russisches Öl fließt nun in Länder, die zuvor Öl aus dem Nahen Osten bezogen haben. So hat Russland beispielsweise den Irak als wichtigsten Öllieferanten für Indien abgelöst. Der Schaden für Russland besteht also nicht in den entgangenen Einnahmen aus dem Verkauf an Europa, sondern in den durch die Sanktion entstandenen Kosten, die Russland durch die Schaffung neuer Transportwege und den Preisnachlass auf Ural-Rohöl entstehen.[2]

Selbst für den Fall, dass die russischen Ölexporte tatsächlich mengenmäßig begrenzt werden, muss die herrschende Elite in Russland keinen wirklichen wirtschaftlichen Schaden erleiden. Denn selbst wenn die Sanktionen ein paar Jahre andauern, ist das Öl nicht verschwunden. Das Öl wird nicht in der Gegenwart, sondern in der Zukunft verkauft werden. Die ökonomische Theorie der erschöpfbaren Ressourcen zeigt, dass es auf Wettbewerbsmärkten mit klar definierten Eigentumsrechten keinen Unterschied für den Gegenwartswert der Gewinne einzelner Ressourcenbesitzer gibt, wann sie ihr Öl verkaufen. Diese Erkenntnis geht auf das Grundlagenwerk von Harold Hotelling (1931) zurück. Der Grundgedanke ist, dass aus der Sicht eines Rohstoffbesitzers die Förderung lediglich ein Tausch von Vermögenswerten ist. Anstatt Vermögen in Form von Öl im Boden zu halten, wird ein Teil des Öls gefördert und verkauft; die Einnahmen werden in Finanzanlagen investiert. Im Marktgleichgewicht ist es für den (marginalen) Ressourcenbesitzer gleichgültig, ob er heute ein zusätzliches Barrel Öl fördert und die Zinsen für die Finanzanlage erhält oder das Barrel für einen weiteren Zeitraum im Boden belässt. Dementsprechend könnte es der russischen Regierung gleichgültig sein, ob sie ihr Öl heute oder in zehn Jahren verkauft. Auf wettbewerbsorientierten Märkten verursacht der vorübergehende Verlust des Marktzugangs für ein Erdöl exportierendes Land weder für dieses Land noch für die Abnehmerländer irgendwelche Kosten. Zusätzliche Exporte aus anderen Ländern

[1] https://www.tagesspiegel.de/politik/mehrheit-der-deutschen-fur-importstopp-von-gas-und-ol-aus-russland-6596143.html.

[2] Im Dezember 2022 belief sich der Abschlag auf 12 bis 15 US-Dollar pro Barrel gegenüber dem Monatsdurchschnitt für Rohöl der Sorte Brent (https://www.reuters.com/business/energy/russian-oil-sold-india-below-price-cap-buyers-market-2022-12-14/).

werden die verringerten Ölausfuhren aus Russland genau ausgleichen.

Wenn Ressourcensanktionen völlig neutral sind, sollte es uns dann überhaupt interessieren, ob solche Sanktionen umgesetzt werden? Ja, denn die Neutralität hängt davon ab, ob die Ressourcen auf perfekten Wettbewerbsmärkten gehandelt werden, also davon, dass das sanktionierte Land kein dominanter Exporteur ist. Ferner spielt die Sicherheit der Eigentumsrechte für natürliche Ressourcen und finanzielle Vermögenswerte eine wichtige Rolle. Wir werden im Folgenden die Konsequenzen eines unvollständigen Wettbewerbs und unvollständiger Eigentumsrechte diskutieren.

ÜBERLEGUNGEN ZUR MARKTMACHT

Die Ressourcenmärkte sind sicherlich nicht so perfekt wie in Hotellings Modell. Interessanterweise ändert Marktmacht das Marktergebnis oft gar nicht – zumindest in einer Welt ohne Sanktionen. Bei isoelastischer Nachfrage beispielsweise wird ein Rohstoffmonopolist genau denselben Förderpfad verfolgen wie eine Ölindustrie mit perfektem Wettbewerb und daher auch denselben Preispfad erzeugen (Stiglitz 1976). Die Gleichwertigkeit von Märkten mit vollkommenem und unvollkommenem Wettbewerb gilt auch für ein Duopol mit zwei gleich großen Ressourcenbesitzern, z. B. Russland und die MENA-Länder. Sind Sanktionen gegen einen Ressourcenbesitzer also neutral wie im Wettbewerbsfall? Nein, denn eine Sanktion gegen Russland wird die Marktmacht des anderen nicht sanktionierten Landes effektiv erhöhen. Die Sanktion zwingt Russland dazu, die Ölförderung zu verschieben. Der nicht sanktionierte Ölexporteur kompensiert einen Teil dieses negativen Angebotsschocks, aber nicht den gesamten Schock. Der Eigentümer der Ressourcen wird das Angebot etwas niedriger halten, um seine temporär erhöhte Marktmacht auszunutzen. Dies treibt die Preise jetzt in die Höhe und senkt sie in der Zukunft. Auf einem Markt mit zwei großen Rohstoffexporteuren kommen die Sanktionen gegen Russland also dem anderen Rohstoffexporteur zugute. Sie schaden den Verbraucherländern, da sie mehr für ihre Ölimporte zahlen müssen (gemessen am Gegenwartswert). Schließlich entsteht Russland durch die Sanktionen ein wirtschaftlicher Schaden. Der wirtschaftliche Schaden ist jedoch wiederum nicht gleichbedeutend mit aktuellen Umsatzeinbußen, wie in der politischen Debatte oft behauptet wird. Der Schaden ist lediglich der geringere Barwert der Einnahmen aufgrund des niedrigeren Preises in der Zukunft.

POLITISCHE INSTABILITÄT

Ein weiterer kritischer Aspekt sind die unvollständigen Eigentumsrechte von Russlands Rohstoffbesitzern. Die Ressourcenökonomik hat auf die Rolle der politischen Instabilität für den Anreiz einer Regierung hingewiesen, die natürlichen Ressourcen des Landes auszubeuten. Autokratische Staatschefs profitieren nur so lange von den Ressourcenströmen, wie sie im Amt sind. Die Drohung, ihr Amt zu verlieren, ist für sie ein Anreiz, den Abbau zu beschleunigen (Long 1975). Als gegenläufiger Effekt könnten schwache Eigentumsrechte die Exploration und die Kapitalinvestitionen für Bohrungen und Förderung bremsen. Die empirischen Ergebnisse von Bohn und Deacon (2000) zur relativen Stärke dieser beiden Effekte scheinen von der Art der natürlichen Ressource abzuhängen und Investitionseffekte bei Öl zu dominieren. Merrill und Orlando (2020) stellen fest, dass schwache Eigentumsrechte bei Öl die Ausbeutung der Vorräte beschleunigt.

Im russischen Kontext ist ein Regimewechsel, der Wladimir Putin aus dem Amt drängt, zumindest möglich. Die genaue Wahrscheinlichkeit ist unbekannt. Es gibt jedoch Experteneinschätzungen und Wetten für dieses Ereignis. Eine Prognose für einen russischen Staatsstreich oder Regimewechsel im Jahr 2024 findet sich z. B. unter https://www.metaculus.com/questions/10246/russian-coup-or-regime-change-by-2024/. Die Wahrscheinlichkeitsschätzung schwankt zwischen einigen einstelligen Prozentpunkten und über 20 %. Wendet man die Logik von Long (1975) an, so zieht der russische Präsident es vor, heute Ressourcen abzubauen, anstatt sie erst Jahre später zu extrahieren. Eine Exportsanktion zwingt den Autokraten dazu, zu einer späteren Förderung überzugehen, d.h. zu der weniger bevorzugten Alternative. Daher stellen die Sanktionen eine gewisse Belastung dar.

Außer von der politischen Unsicherheit wird die Geschwindigkeit der Extraktion auch davon abhängen, ob der Autokrat die Verkaufserlöse sicher für die Zeiten aufbewahren kann, in denen er oder sie nicht im Amt ist (Konrad et al. 1993). Vor Jahrzehnten boten die Offshore-Finanzzentren diese Sicherheit. Gestürzte Diktatoren konnten darauf vertrauen, dass ihre Offshore-Sparkonten sicher waren, und konnten diese Ersparnisse für ein Leben nach dem Verlust der politischen Macht verwenden. Der jüngste Verlust dieser Sicherheit von Offshore-Ersparnissen verändert das Arbitrage-Kalkül der Autokraten. Er macht einen Vermögenstausch zugunsten von Offshore-Ersparnissen weniger attraktiv und verringert ihre Anreize, den Ressourcenabbau zu beschleunigen. Wenn der Autokrat im Extremfall automatisch sein Offshore-Finanzvermögen zusammen mit der Macht verliert, verschwindet der Nutzenvorteil einer frühzeitigen Förderung. Nehmen wir an, die Wahrscheinlichkeit eines Verlustes sowohl von Finanzvermögen im Ausland als auch politischer Macht ist geringer als die Wahrscheinlichkeit, nur die politische Macht zu verlieren. In diesem Fall bleibt der Anreiz für den Autokraten bestehen, Rohstoffe frühzeitig zu extrahieren. Der russische Präsident und die russischen Oligarchen sind wahrscheinlich unsicher, ob sie in Zukunft noch die Kontrolle über die russischen Bodenschätze haben werden. Im Laufe der Zeit sind viele Oligarchen in Ungnade gefallen, und

Putins Seilschaften werden nicht ewig Bestand haben. Daher dürfte die russische Elite erhebliche Anreize haben, so schnell wie möglich so viel Öl wie möglich zu fördern und zu verkaufen, wenn sie die Verkaufsgewinne in Sicherheit bringen kann.

Die Sanktionen sind für die russische Elite kostspielig, weil sie den Abbau von Ressourcen in eine Zukunft verschieben muss, in der sie nicht mehr von den Erlösen profitieren kann. In diesem Fall haben die Sanktionen keinen Einfluss auf die Weltmarktpreise für Öl. Die anderen Exportländer kompensieren einfach die Ausfuhren des sanktionierten Landes. Es entsteht also kein Schaden für die Verbraucherländer. Da sich der Hotelling-Pfad der Ölpreise nicht ändert, sind die Ressourcenrenten der anderen Exportländer von den Sanktionen nicht betroffen. Nur die russischen Rohstoffbesitzer leiden unter den Sanktionen. Ihr Schaden durch die Exportsanktion ist beträchtlich, wenn die Wahrscheinlichkeit, an der Macht zu bleiben, gering ist und die Finanzoasen sicher sind.

Anstelle von Exportsanktionen könnte man auch über Eingriffe ins internationale Finanzsystem den Konfliktverlauf beeinflussen. Der Westen müsste die Ölexporte gar nicht stoppen. Es genügt, den Oligarchen die sicheren Häfen zu entziehen, in die sie ihre Gewinne verschieben. Wenn die russischen Oligarchen ihre Gelder nicht mehr sicher bei westlichen Banken anlegen können, wird auch ihr Anreiz schwinden, möglichst schnell möglichst viele Ressourcen auf dem Weltmarkt zu verkaufen.

Es ist jedoch nicht ratsam, die Rohstoffsanktionen mit Beschränkungen des Zugangs zu sicheren Finanzplätzen zu kombinieren. Ein Angriff auf die sicheren Finanzplätze der Oligarchen macht die unmittelbare Rohstoffgewinnung weniger attraktiv, wodurch die wirtschaftlichen Auswirkungen der Exportsanktionen verringert werden. Die Erkenntnis aus den von Hotelling beschriebenen Zusammenhängen ist, dass man sich auf eines der beiden Instrumente konzentrieren sollte, wenn man Russland wirtschaftlichen Schaden zufügen will. Wird ein Exportembargo verhängt, sollten die Finanzanlagen sicher sein, um den Schaden der Exportembargos zu maximieren. Oder die Politik nimmt die finanziellen sicheren Häfen ins Visier, dann sind Sanktionen unnötig und nutzlos. Die letztgenannte Politik hat den Vorteil, dass sie den Reichtum der russischen Oligarchen aus dem noch im Boden befindlichen Öl reduziert und auf den Reichtum abzielt, der bei der früheren Förderung angehäuft wurde.

KURZFRISTIGE FRIKTIONEN

Das Hotelling-Argument und die Überlegungen zu unvollständigen Eigentumsrechten abstrahieren von den kurzfristigen Eigenschaften der Märkte für Energierohstoffe. Aufgrund von Friktionen bei den Transportmitteln für diese Rohstoffe und Einschränkungen für eine kurzfristige Anpassung der Förderraten kann ein Stopp der Öllieferungen Kosten verursachen. Diese können sowohl für Russland als auch für den Westen sehr hoch sein.

Auch wenn man das Hotelling-Argument und die Überlegungen zu unvollständigen Eigentumsrechten berücksichtigt, bestehen erhebliche Unterschiede zwischen Exportembargos auf fossile Energieressourcen und Embargos auf produzierte Güter. Die Anwendung der Hotelling-Logik zeigt, dass die Gestaltung wirksamer Sanktionen entscheidend von der Struktur des Ressourcenmarktes (insbesondere von der Marktmacht) und dem Sicherheitsgefälle der Eigentumsrechte zwischen politischem Machterhalt und der Sicherheit von Offshore-Ersparnissen abhängt. Diese Zusammenhänge verringern die Attraktivität von Embargos auf Energieressourcen im Vergleich zu Embargos für andere Güter, was ihre Wirkung auf Russlands laufende Kosten aus dem fortgesetzten Krieg angeht.

POLITISCHE SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Androhung von Sanktionen hat ihren Hauptzweck verfehlt, da sie Russland nicht von einem Einmarsch in die Ukraine abgehalten hat. Dennoch haben die Sanktionen eine Funktion. Sie können den Druck zur Beendigung des Konflikts erhöhen und ein Verhandlungsergebnis positiv beeinflussen. Um dies zu erreichen, müssen die Kosten der Sanktionen während der Konfliktphase andauern und mit der Beendigung des Konflikts enden. Darüber hinaus sollten Sanktionen in erster Linie der sanktionierten Konfliktpartei während der Fortdauer des Konflikts schaden. Dies ist für Rohstoffembargos weniger der Fall als für viele andere Sanktionen. Tatsächlich sind die heute ausbleibenden Verkaufserlöse kein guter Gradmesser für die Wirksamkeit von Rohstoffexportembargos, da Öl, das heute nicht verkauft wird, nicht verschwindet, sondern in der Zukunft verkauft werden kann. Ein erheblicher Sanktionierungseffekt ergibt sich, wenn die herrschende Elite in Russland – ohne Sanktionen – möglichst schnell Energieressourcen abbauen und die Erlöse sicher im Ausland anlegen will. Wenn diese sichere Möglichkeit, die Erlöse im Ausland zu investieren, entfällt, kann dies paradoxerweise auch die Wirksamkeit von Exportsanktionen auf natürliche Ressourcen verringern.

REFERENZEN

Bohn, H. und R. T. Deacon (2000), »Ownership Risk, Investment, and the Use of Natural Resources«, *American Economic Review* 90, 526–549.

Coase, R. (1960), »Das Problem der sozialen Kosten«, *Journal of Law & Economics* 3, 1–44.

Hotelling, H. (1931), »The Economics of Exhaustible Resources«, *Journal of Political Economy* 39, 137–175.

Konrad K. A., T. E. Olsen und R. Schöb (1994), »Resource Extraction and the Threat of Possible Expropriation: The Role of Swiss Bank Accounts«, *Journal of Environmental Economics and Management* 26, 149–162.

Konrad, K. A. und M. Thum (2023), »Elusive Effects of Export Embargoes for Fossil Energy Resources«, *Energy Economics* 117, 106441.

Long, N. V. (1975), »Resource Extraction under the Uncertainty about Possible Nationalization«, *Journal of Economic Theory* 10, 42–53.

Merrill, R. K. und A. W. Orlando (2020), »Oil at Risk: Political Violence and Accelerated Carbon Extraction in the Middle East and North Africa«, *Energy Economics* 92, 104935.

Powell, R. (2004), »Bargaining and Learning While Fighting«, *American Journal of Political Science* 48, 344–361.

Powell, R. (2006), »War as a Commitment Problem«, *International Organization* 60, 169–203.

Stiglitz, J. E. (1976), »Monopoly and the Rate of Extraction of Exhaustible Resources«, *American Economic Review* 66, 655–661.