

## Zu den Wirtschaftssanktionen gegenüber Russland

*Klaus – Jürgen Gern, Katrin Kamin*

Sanktionen zielen in der Regel darauf ab, das Verhalten des sanktionierten Landes zu ändern. Die Ziele von Sanktionen reichen von der Beilegung von (gewaltsamen) Konflikten, Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen, der Förderung von Demokratisierung und Nichtverbreitung bis hin zu handels- oder industriepolitischen Fragen. Politisch gesehen können Sanktionen Regierungen stabilisieren oder destabilisieren, zu Machtverschiebungen innerhalb von Ländern führen und die politischen Beziehungen zwischen dem sanktionierenden Land und dem Zielland der Sanktion verändern (Escribà-Folch und Wright 2015).

### **Wirksamkeit umstritten**

Die Wirksamkeit von Wirtschaftssanktionen zur Erreichung politischer Ziele ist jedoch umstritten (Pape 1997, 1998; Hufbauer et al. 2007). Zum einen weil Studien zeigen, dass nur ein Drittel der Sanktionen das Sanktionsziel tatsächlich erreichen, zum anderen weil Sanktionen eine Vielzahl von Wirkungen haben, insbesondere auf die Betroffenen. Das Sanktionsregime gegen den Irak in den 1990er Jahren mit seinen dramatischen humanitären Auswirkungen auf die irakische Bevölkerung (Drezner 2011) hat beispielsweise zwei Dinge deutlich gemacht: Autoritäre Regime verteilen die Last breit angelegter Sanktionen oft innerhalb ihrer Länder um, so dass solche Sanktionen nicht die Politiker, Eliten und Entscheidungsträger treffen, sondern die Kosten von der gesamten Bevölkerung getragen werden. Trotzdem kommt es meist nicht zu einer Revolution gegen die Elite, wie es als Effekt vielleicht erwünscht wäre, sondern wird die Unterstützung für das Regime durch den sogenannten "rally-around-the-flag"-Effekt gestärkt (Grauvogel und von Soest 2014). Dies hat in der Folge zu einer Änderung der Sanktionspolitik geführt, und es werden zunehmend sogenannte "intelligente" oder "gezielte Sanktionen" angewandt. Diese zielen auf einzelne mächtige Personen, Personengruppen und Unternehmen ab und versuchen, diese zu treffen, beispielsweise indem sie Konten und Vermögenswerte im Ausland einfrieren und ihnen die Einreise ins Land verbieten.

### **„Friendly Fire“**

Ziel von Sanktionen ist nicht zuletzt die Veränderung oder Zerstörung von Finanz- und/oder Handelsströmen, um den Wohlstand des sanktionierten Landes zu verringern. Allerdings haben Sanktionen nicht nur für die Zielländer, sondern auch für die Absender negative Folgen. Diese Kosten verteilen sich innerhalb der Sanktionskoalitionen in der Regel ungleich auf die Länder, je nachdem wie stark und auf welche Weise sie mit dem sanktionierten Land wirtschaftlich verflochten sind. So finden Chowdhry et al. (2020), dass im Falle der Sanktionen gegen Russland im Zusammenhang mit dem Ukraine Konflikt im Jahr 2014 die Hauptlast der Sanktionen innerhalb der NATO mit 8,1 Mrd. US-Dollar von Deutschland getragen wurde. Dabei entfällt ein wesentlicher Teil der Kosten auf Einbußen im Handel, die nicht direkt von Sanktionen erfasst sind (sog. Friendly Fire), was offenbar auf Unsicherheit und eine veränderte Risikoeinschätzung der Firmen im Handel mit Russland zurückzuführen war (Crozet und Hinz 2020). Auch Drittländer können betroffen sein, da selbst "bilaterale" Sanktionen zu Handelsumlenkungen oder Handelsunterbrechungen führen und sich somit über die globale wirtschaftliche Integration auf eigentlich unbeteiligte Länder auswirken (siehe z. B. Crozet und Hinz 2020; Neuenkirch und Neumeier 2015, 2016).

Ein Paradoxon (Drezner 1999) scheint darin zu bestehen, dass in den letzten 70 Jahren zunehmend Wirtschaftssanktionen eingesetzt wurden, um außenpolitische Ziele zu erreichen, obwohl die Kosten von Sanktionen nicht nur die Beteiligten, sondern auch Dritte treffen, und die Erfolgsaussichten zweifelhaft sind. Die Zahl der verhängten (bilateralen und multilateralen) Sanktionen ist von etwa 20 im Jahr 1950 auf rund 250 im Jahr 2019 gestiegen (Felbermayr et al. 2020). Gleichzeitig ist die Zahl der zwischenstaatlichen bewaffneten Konflikte in den letzten 30 Jahren stark zurückgegangen (Kamin 2022). Anscheinend wird das Instrument der Wirtschaftssanktionen zunehmend als Alternative zu einer militärischen Intervention gewählt, da deren humanitäre und wirtschaftliche Kosten zu groß sind.

### **Empfindliche Sanktionen der westlichen Welt**

Die Sanktionen der westlichen Staatengemeinschaft gegen Russland sind massiv. Die Guthaben der russischen Zentralbank in den sanktionierenden Ländern wurden stillgelegt, so dass wohl mehr als die Hälfte der umfangreichen Devisenreserven nicht nutzbar ist. Die Banken wurden von der Teilnahme am internationalen Informationssystem SWIFT ausgeschlossen (mit Ausnahme der Banken, die für die

Abwicklung der Rohstoffexporte wichtig sind), was dazu führt, dass Finanztransaktionen nur noch mit großem Aufwand und zusätzlichen Risiken möglich sind. Zudem wurden Ausfuhrverbote erlassen, so für Güter, Technologien und Dienstleistungen für die Luft- und Raumfahrtindustrie und die ölverarbeitende Industrie, für Hochtechnologieprodukte, insbesondere Mikrochips und Technik zu ihrer Herstellung, und zuletzt auch für eine große Zahl von Luxusgütern, um die Konsummöglichkeiten der Ober- und Mittelschicht der russischen Gesellschaft einzuschränken. Zudem wurden persönliche Sanktionen gegen zahlreiche Politiker und Oligarchen erlassen, die von Einreiseverboten bis zur Konfiskation von Vermögenswerten reichen. Die Sanktionen wurden verhängt unter Führung der Vereinigten Staaten, der EU und des Vereinigten Königreichs, aber zahlreiche Staaten schlossen sich an. Darunter sind einige, die für die Durchschlagskraft der Maßnahmen wichtig sind, etwa die Schweiz (Finanzsektor und Vermögensverwaltung) oder Taiwan und Südkorea (Computerchips, Informationstechnologie).

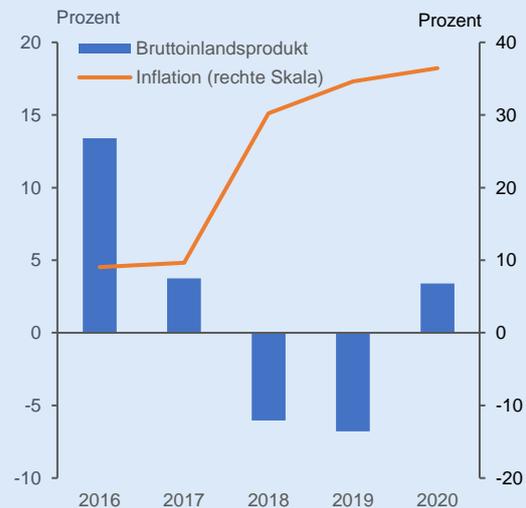
#### Wirtschaftliche Auswirkungen: Das Beispiel Iran

Ähnlich harte Sanktionen wurden in der Vergangenheit von den Vereinigten Staaten gegenüber dem Iran verhängt, um das Land zur Aufgabe seines Programms zur Herstellung kernwaffenfähigen Urans zu bewegen, zuletzt von der Regierung Trump im Jahr 2018. In diesem Fall beteiligten sich zwar deutlich weniger andere Länder an den Maßnahmen, doch führte die Androhung von Strafen gegen Unternehmen aus anderen Ländern, die weiterhin sanktionierte Geschäfte mit dem Iran tätigten, zu einer hohen Wirksamkeit.

So mag die wirtschaftliche Entwicklung im Iran im Gefolge der US-Sanktionen des Jahres 2018 einen Hinweis geben auf das mögliche Ausmaß der wirtschaftlichen Konsequenzen der Sanktionen gegen Russland. Das Bruttoinlandsprodukt brach in den Jahren 2018 und 2019 um insgesamt 12 Prozent ein (Abbildung K1-1). Gleichzeitig stieg die Inflationsrate stark an, von knapp 10 Prozent im Jahr 2017 auf mehr als 30 Prozent seither.

Die Vergleichbarkeit hat allerdings Grenzen: Während im Fall Russlands der Handel mit Energierohstoffen ausdrücklich von den Sanktionen ausgenommen ist – lediglich die Vereinigten Staaten haben den Import russischen Erdöls verboten, da er nur einen kleinen Teil des Verbrauchs im Land abdeckt –, war es ein zentrales Ziel der Sanktionen gegen den Iran, die Ölexporte zu treffen und damit die Exporteinnahmen zu reduzieren. Dies gelang auch weitgehend: Die Ausfuhr von Rohöl brach im Laufe des Jahres 2018 um zwei Drittel ein und hat sich seither nicht erholt. Andererseits hat die russische Aggression in der Ukraine zur Folge, dass viele westliche Unternehmen auch wirtschaftlichen Beziehungen mit Russland abbrechen, die nicht sanktioniert sind, wodurch die wirtschaftlichen Folgen der Maßnahmen verstärkt werden dürften.

**Abbildung K1-1**  
Gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Iran im Umfeld der Verhängung von Sanktionen im Jahr 2018



Jahresdaten. BIP: preisbereinigt.

Quelle: IWF, WEO.

#### Literatur

- Chowdhry, S., Felbermayr, G., Hinz, J., Jacobs, A., Kamin, K., and Mahlkow, H., 2020. The economic costs of war by other means. Kiel Policy Brief, 147, Kiel Institute for the World Economy, Kiel.
- Crozet, M. and Hinz, J., 2020. Friendly fire: the trade impact of the Russia sanctions and counter-sanctions. *Economic Policy*, 35(101), 97–146.
- Drezner, D.W., 1999. *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*, Cambridge University Press.
- Drezner, D.W., 2011. Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice. *International Studies Review* 13(1), 96–108.

- Escribà-Folch, A. and Wright, J., 2015. *Foreign Pressure and the Politics of Autocratic Survival*. New York, NY: Oxford University Press.
- Felbermayr, G., Kirilakha, A., Syropoulos, C., Yalcin, E. and Yotov, Y. V., 2020. The global sanctions data base. *European Economic Review*, 129, 103561.
- Grauvogel, J. and von Soest, C., 2014. Claims to Legitimacy Count: Why Sanctions Fail to Instigate Democratisation in Authoritarian Regimes. *European Journal of Political Research*, 53(4), 635–53.
- Hufbauer, G. C., Schott, J. J., Elliott, K. A. and Oegg, B., 2007. *Economic sanctions reconsidered*. Peterson Institute.
- Kamin, K., 2022. Bilateral trade and conflict heterogeneity. The impact of conflict and trade revisited. Kiel Working Paper, 2173, forthcoming. Kiel Institute for the World Economy, Kiel.
- Pape, R. A., 1997. Why economic sanctions do not work. *International security*, 22(2), 90-136.
- Pape, R. A., 1998. Why economic sanctions still do not work. *International Security*, 23(1), 66-77.