

Februar 2020

# RUSSLANDSANKTIONEN: ZWISCHEN SYMBOL- UND EFFEKTIVER AUSSENPOLITIK

Christoph Bilban, Sophie Jaeger

*Erst im Jänner 2020 weitete die EU das wegen der Krim-Annexion und der russischen Destabilisierung der (Ost-)Ukraine verhängte Einreiseverbot auf sieben weitere Personen aus. Eine Veränderung der Situation zeichnet sich aber nach wie vor nicht ab. Nach bald sechs Jahren stellt sich daher die Frage, wie wirksam die verhängten Strafmaßnahmen waren bzw. sind. Vor diesem Hintergrund sind auch die Bedingungen für die Aufrechterhaltung des bestehenden Sanktionsregimes zu überprüfen.*

## Sinn und Zweck von Sanktionen

Sanktionen stellen eine scharfe Reaktion auf eine als negativ beurteilte Entwicklung in den internationalen Beziehungen dar. Schon die Androhung ist dabei ein deutliches Signal. Gemäß der UN-Charta sind sie zudem die letzte nicht-militärische Eskalationsstufe zur Wahrung des Weltfriedens. Aber auch Staaten(gruppen) und andere internationale Organisationen greifen gerne auf eine breite Palette an Maßnahmen zurück, u.a. diplomatische, militärische, finanzielle oder handelspolitische. Die Möglichkeiten reichen von Einreiseverboten über Einschränkungen im Zahlungsverkehr bis zu gezielten oder umfassenden Embargos. Auch die Europäische Union (EU) setzt Sanktionen als Teil des ganzheitlichen und umfassenden politischen Ansatzes der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ein.

Die Logik hinter Sanktionen ist simpel: Durch Erhöhung der politischen und wirtschaftlichen Kosten soll eine Verhaltensänderung beim sanktionierten Akteur – staatlich wie nicht-staatlich – erreicht werden. Daraus ergibt sich auch die Möglichkeit einer Überprüfung auf Wirksamkeit und Effektivität. Die Wirksam-

keit beschreibt dabei die Auswirkungen z.B. durch Wirtschaftsdaten. Effektivität beschreibt den Grad der Zielerreichung. Gerade in Fällen, wo Sanktionen eine Verschlechterung der Situation verhindern sollen, wird eine klare Analyse schwierig. Zur Bewertung der Effektivität wird folglich oft eine kontrafaktische Analyse vorgenommen, basierend auf der Frage: Was wäre passiert, wenn keine Sanktionen verhängt worden wären?

## Sanktionen gegen Russland

Die USA und die EU haben seit März 2014 mehrfach Sanktionen gegen Russland verhängt, ausgeweitet und verlängert. Neben vor allem finanzpolitischen und wirtschaftlichen Restriktionen wurden auch diplomatische Mittel ergriffen (z.B. Ausschluss Russlands der G8, zeitweilige Suspendierung des NATO-Russland Rates bis 2016). Kanada, Australien, Japan, Norwegen, Albanien, Montenegro, Island und Liechten-

stein, sowie die Ukraine haben sich diesen Sanktionen durch jeweils nationale Regelungen angeschlossen. Die Schweiz verhängte zwar keine Sanktionen, unterbindet jedoch eine Umgehung europäischer und US-amerikanischer Maßnahmen, insbesondere im Finanzbereich.

Diese Koalition ist in ihren Zielsetzungen und Maßnahmen jedoch teils heterogen. Während die EU ihre Sanktionen mit den Ereignissen in der Ukraine 2014/15 begründet, legitimieren die USA im Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA) ihre Sanktionen auch mit russischen Cyberattacken und Einmischungen in Europa und den USA. Betrachtet man die Einreiseverbote, so findet sich z.B. der russische Generalstabschef Gerassimow nur auf der europäischen Liste. Wegen solcher Unterschiede werden hier nur die europäischen Sanktionen im Zentrum stehen. Sie werden je nach Inkrafttreten alle sechs Monate evaluiert und verlängert.

#### *Stufe 1: Personen- und vermögensbezogene Sanktionen*

Am 17. März 2014 beschloss die EU Einreiseverbote und das Einfrieren von Vermögenswerten (2014/145/GASP). Das Paket richtet sich gegen Personen und mit ihnen verbundene Organisationen und Einrichtungen, die „die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen“. Die Liste wird regelmäßig aktualisiert bzw. erweitert. Die jüngste Erweiterung im Jänner 2020 betrifft sieben Personen, welche die Regionalwahlen auf der Krim mitorganisiert haben sollen. Aktuell sind somit 177 Personen und 44 Institutionen betroffen.

#### *Stufe 2: Beschränkungen im Warenverkehr mit der Krim und Sewastopol*

Am 23. Juni 2014 erklärte der Rat, dass als Reaktion auf „die unrechtmäßige Eingliederung der Autonomen Republik Krim [...] und der Stadt Sewastopol [...] in die Russische Föderation“ restriktive Maßnah-

men verhängt werden (2014/386/GASP). Damit wurde der Import von der Halbinsel, der Export bestimmter Güter und Technologien und auch die Nutzung von Dienstleistungen (z. B. Tourismus) untersagt.

#### *Stufe 3: Sektorale Wirtschafts-sanktionen gegen Russland*

Diese letzte Stufe der Sanktionen gegen Russland wurde vom Rat der EU am 31. Juli 2014 erlassen (2014/512/GASP) und im September 2014 ausgedehnt. Betroffen sind dabei vor allem die Finanzwirtschaft, sowie Rüstungs- und Dual-Use-Güter. Auch der Export von Technologien für die Erdölförderung in der Tiefsee, der Arktis und in Schiefergestein wurde damit untersagt. Damit sollte Russland gezwungen werden:

- durch Einflussnahme auf die Separatisten einen Zugang zur Absturzstelle von MH17 und somit eine umfassende Untersuchung zu ermöglichen;
- den Zustrom von Waffen und Kämpfern aus Russland zu unterbinden;
- den Rückzug russischer Truppen aus dem Grenzgebiet zu erwirken.

Nachdem russische Truppen sich im Sommer direkt an Kämpfen beteiligten, folgte eine Verschärfung der dritten Stufe am 8. September 2014 und „weitere signifikante Maßnahmen“ wurden angedroht. Im März 2015 kam der Rat der EU zum Entschluss, die Aufhebung des dritten Paketes „eindeutig an die vollständige Umsetzung der Vereinbarungen von Minsk [...] zu knüpfen“ (EUCO 11/15).

#### **Gegensanktionen des Kreml**

Als Antwort auf die westlichen Sanktionen verhängte der russische Präsident Putin 2014 ein Embargo auf die Einfuhr von bestimmten Lebensmitteln aus den USA, der EU, Kanada und Australien. 2015 wurde es auf Norwegen, Albanien, Montenegro, Island und Liechtenstein ausgeweitet. Derselbe Beschluss sah auch eine Beschränkung der Importe aus der Ukraine vor.

Dieses Embargo trat allerdings erst am 1. Jänner 2016 in Kraft – zeitgleich mit dem wirtschaftlichen Teil des Assoziierungsabkommens zwischen der Ukraine und der EU, dem Deep and Comprehensive Free Trade Agreement (DCFTA). Es ist somit als direkter Konter für die wirtschaftliche Annäherung der Ukraine an die EU zu werten.

### **Auswirkungen auf Russland**

Die russische Wirtschaft stürzte 2014 in eine tiefe Krise. Neben stark sinkendem BIP und enormen Kapitalabflüssen erfuhr der Rubel eine massive Abwertung um mehr als 50% gegenüber dem US-Dollar im Jahr 2015. Darüber hinaus verzeichnete die russische Wirtschaft einen starken Anstieg der Inflationsrate, insbesondere im Lebensmittelbereich, was die Bevölkerung hart traf. Sinkende Einnahmen belasteten außerdem den Staatshaushalt und ließen die Reserven des Staatlichen Rücklagenfonds stark schrumpfen.

Diese Entwicklungen hatten ihren Ursprung einerseits im sinkenden Ölpreis, andererseits wirkten sich auch die wechselseitigen Sanktionen nachteilig auf die Wirtschaft aus. Eine direkte Folge der EU-Sanktionen ist beispielsweise das Ausbleiben ausländischer Direktinvestitionen (FDI) in Russland. Ihr Umfang halbierte sich von 2014-2016, nicht zuletzt weil vor der Krise fast 75% der FDIs aus EU-Mitgliedsstaaten kamen. Ausbleibendes Kapital führte zu einer signifikanten Steigerung der Zinssätze, was letztlich eine große Zahl von Investitionsprojekten verzögerte oder verunmöglichte.

Die russischen Importverbote im Lebensmittelsektor führten zunächst zu Liefer Schwierigkeiten und Knappheit bei den betroffenen Produktgruppen. Vor der Einführung des Embargos gingen 10% des EU-Exportes im Lebensmittelsektor nach Russland. 2015 betrug dieser Wert nur mehr etwas mehr als 4%. Die russische Regierung hat daher massiv daran gearbeitet, die Selbstversorgungsfähigkeit im Lebensmittelsektor zu verbessern. Bereits

vor der Einführung des Embargos war die russische Lebensmittelindustrie in der Lage den nationalen Bedarf an bestimmten Lebensmitteln, wie beispielsweise Getreide oder Kartoffeln, fast vollständig abzudecken. Seit 2014 konnte außerdem die Russland-weite Produktion von Milch und Milchprodukten sowie Fleisch und Fleischerzeugnissen massiv gesteigert werden. Es wurden auch neue Bezugsquellen für sanktionierte Produktgruppen erschlossen. So schienen 2016 nur mehr die Niederlande (statt fünf EU-Staaten vor 2014) unter den Top-10 der Lebensmittel-exporteure auf und China wurde, gefolgt von Kasachstan, das größte Herkunftsland russischer Lebensmittelimporte.

### **Auswirkungen auf die Ukraine**

Während Exporte nach Russland im Jahr 2013 noch 24% der ukrainischen Gesamtexporte ausmachten, sank dieser Indikator auf lediglich 8% im Jahr 2018. Exporte aus der Ukraine in die EU dagegen stiegen im selben Zeitraum von 27% auf 42%. Diese Entwicklung hängt mit der Implementierung des DCFTA, sowie mit der russischen Sanktionspolitik gegenüber Kiew zusammen. Das Wachstum der Exporte Richtung EU ging dabei überwiegend auf Kosten Russlands.

### **Auswirkungen auf Österreich und die Europäische Union**

Der gesamteuropäische Handel mit Russland schrumpfte 2014–2016 um rund 15% pro Jahr. Fast 40% des gesamten Exportrückganges in dieser Zeit (30 Mrd. Euro) sind laut Berechnungen des WIFO auf die wechselseitigen Sanktionen zurückzuführen. Österreichs Wirtschaft verlor sanktionsbedingt etwa 1 Mrd. Euro an Exporteinnahmen. Wesentlich schwerer wogen für Österreichs Industrie jedoch der schwache Rubel und die Rezession der russischen Wirtschaft ab 2014. Seit 2017 wächst der russisch-österreichische Handel wieder langsam, bleibt aber mit rund 5,4 Mrd. Euro für 2018 weit unter dem Allzeithoch von 7,3 Mrd. aus dem Jahr 2012.

Obwohl die Sanktionen einen deutlichen Rückgang im europäisch-russischen Handel bewirkten, bleibt die EU der wichtigste Handelspartner Russlands mit rund 43% des Außenhandels (2018). Die Stärkung der russischen Wirtschaft, insbesondere der Lebensmittelindustrie, macht eine Rückkehr zum Handelsniveau vor den Sanktionen unwahrscheinlich, eröffnet jedoch auch neue Möglichkeiten, z. B. für Erzeuger von Maschinen zur Nahrungsmittelproduktion.

### **Wichtiges Symbol mit begrenzter Effektivität**

Das Fazit hinsichtlich der Effektivität fällt gemischt aus. So haben die EU-Sanktionen, insbesondere die Wirtschaftssanktionen der dritten Stufe, beigetragen, eine weitere Eskalation des Krieges im Donbass zu verhindern. Nach der Ausweitung der Sanktionen und Androhung noch schärferer Maßnahmen, wie z. B. dem Ausschluss aus SWIFT, stabilisierte sich die Front im September 2014 entlang der in Minsk vereinbarten Kontaktlinie.

Die russischen Anpassungsmaßnahmen an bestehende – und mögliche neue – Sanktionen lassen jedoch deren Effektivität schwinden. So sprang der Kreml für ausbleibende Finanzierungen wegen der Restriktionen am internationalen Kapitalmarkt ein. Die Budgetpolitik wurde zudem deutlich konservativer. Dadurch gelang es 2019, mit einem Überschuss von 2,9% des BIP einen neuen Rekord seit 2008 zu erreichen. Die Währungs- und Goldreserven lagen 2018 mit ca. 430 Mrd. Euro sogar wieder knapp unter dem Niveau von 2010. Russland veräußerte weiters im Jahr 2018 fast 80% seiner USD-Anleihen und arbeitet mit dem Iran und der Türkei an einer Alternative zum SWIFT-System. Ebenso wird es noch einige Zeit dauern, bis die Sankti-

onen auf Technologien zur Öl- und Gasförderung Auswirkungen zeitigen.

Die eingefrorenen Vermögen russischer Oligarchen und enger Vertrauter Putins führten ebenfalls nicht zum erwarteten Erfolg. Missmut wegen verlorener Einkünfte konnte der Kreml durch Vergabe von lukrativen Staatsaufträgen, wie z. B. der Krimbrücke an Arkadi Rotenberg, eindämmen. In einem wesentlichen Punkt waren die Sanktionen jedoch effektiv: Sie untermauern den Willen der westlichen Staatengemeinschaft die Annexion der Krim und die russischen Völkerrechtsverletzungen in der Ukraine nicht zu akzeptieren. Dieser Effekt sollte besonders vor dem Hintergrund der oftmals diskutierten schrittweisen Aufhebung der Sanktionen nicht unterschätzt werden.

### **Ableitungen**

- Eine Abkehr von der Bedingung der vollumfänglichen Umsetzung von Minsk zur Aufhebung der Wirtschaftssanktionen, würde die Position der EU gegenüber Russland politisch schwächen und zudem der Reputation als normbasierter Akteur wesentlich schaden.
- Obwohl für die ersten zwei Sanktionsstufen weniger eindeutige Bedingungen für eine Aufhebung formuliert wurden, ist eine Normalisierung der russisch-ukrainischen Beziehungen und eine Lösung der Krim-Frage nötig.
- Zukünftig ist mit keiner Verschärfung der EU-Sanktionen bei gleichbleibender Lage zu rechnen. Einzig eine Anpassung von unwirksam gewordenen Maßnahmen wäre denkbar, bleibt aber wegen der nötigen Zustimmung aller 27 EU-Mitglieder unwahrscheinlich.

#### **Impressum:**

Medieninhaber/Herausgeber/Hersteller: Republik Österreich/BMLV, Roßauer Lände 1, 1090 Wien

Redaktion: Landesverteidigungsakademie Wien/IFK, Stiftgasse 2a, 1070 Wien

Periodikum der Landesverteidigungsakademie

Druck: ReproZ W, Stiftgasse 2a, 1070 Wien



[www.facebook.com/lvak.ifk](https://www.facebook.com/lvak.ifk)