

# Sanktionspolitik

*Aktuelles. Risiken. Handlungsoptionen.*

13. Mai 2022

## Aktuelles

EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hat am vergangenen Mittwoch im Europäischen Parlament angekündigt, dass folgende neue Sanktionsmaßnahmen das EU-Russlandembargo ergänzen sollen:

- **Listungen** von weiteren Personen mit Bezug zu russischen Kriegsverbrechen und **Sendeverbot** gegen russische Propagandainstitutionen in der EU,
- **Einfuhrverbot** von Rohöl und Mineralölprodukten mit erwartbar längerer Übergangszeit,
- **SWIFT-Abkopplung** von Sberbank und zwei weiteren Banken,
- **Transportsanktionen** zur Erhöhung der Transportkosten für nicht sanktionierte russische Waren, sowie ein **Versicherungsverbot** für derartige Transportunternehmungen.

Derzeit werden die Sanktionen zwischen den EU Mitgliedsstaaten verhandelt. Bei Erdölprodukten sollen Ausnahmen für einzelne EU-Mitglieder (Slowakei, Ungarn) geschaffen werden. Eine Einigung und Veröffentlichung könnte wie schon beim fünften Sanktionspaket am kommenden Wochenende erfolgen.

Die Sanktionsregime der USA und der EU sind eng koordiniert und mit den übrigen G7-Staaten abgestimmt. Wegen der schweren Kriegsverbrechen im Kiewer Vorort Butscha, die mutmaßlich von russischen Truppen begangen wurden, hat die Europäische Kommission ein fünftes Sanktionspaket am 8. April 2022 veröffentlicht.

Die folgenden Sanktionen bilden das europäische Russlandembargo:

- **Personenbezogene** Sanktionen gegen Oligarchen und deren Familienmitglieder (Ausweitung des Kreises von 1110 auf 1112 Personen / von 65 auf 83 Entitäten);
- **Ausfuhrverbote** von: Dual-Use-Gütern und Zukunftstechnologien, Raffinerieausrüstung (Öl aber auch Flüssiggastechnik), Luftfahrtausrüstung, Quantencomputing, Elektronikerzeugnissen, Software, Maschinen, Flüssiggastechnik, Gütern und Technologien der Seeschifffahrt, Luxusgütern (u. a. Kunstgegenstände, Musikinstrumente, Fahrzeuge und Fahrzeugtechnik (außer RTW));
- **Ausfuhr- und Dienstleistungsverbote** nach Anhang XXIII / Residualkategorie „Diverses“ (u. a. chemische Rohstoffe, Erden, Gewebe, Glas, Maschinen, Pflanzen, Steine / humanitäre Ausnahmen);

- **Einfuhrverbot** für Eisen- und Stahlerzeugnisse, russische Kohle (wind-down-period), Spirituosen, Meeresfrüchte, Zement, Düngemittel, Reifen, Holz, Glas (Anhang XXI);
- Ausschluss von öffentlichen Ausschreibungen, Schließung des europäischen Luftraumes, Schließung europäischer Häfen, Tätigkeitsverbot gegen russische und belarussische Kraftverkehrsunternehmen auf dem Gebiet der Union;
- **Finanzsanktionen:**
  - Aussetzung von Exportkreditfinanzierungen für Russland und Belarus;
  - Sanktionierung der russischen Zentralbank (auch des Russian National Wealth Fund);
  - Verbote im Handel mit Wertpapieren und Geldmarktprodukten (Öl, aber auch Flüssiggastechnologie);
  - Investitionsverbote für Teile des russischen Energiesektors (inkl. Verflüssigung von Erdgas);
  - Ratingverbot (inkl. Abonnementdienste);
  - Institutionen mit staatlicher Mehrheitsbeteiligung und designierten Individuen ist jeglicher Handel in Bonds, Aktienkapital, Wertpapieren, Geldmarktprodukten, Anleihen, Krediten untersagt;
  - designierte Vermögen sind eingefroren;
  - Verkauf, Transfer, Tausch von Euro-Banknoten und nicht-Euro-Banknoten aus Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ist untersagt, wenn dieser an natürliche oder juristische Personen aus oder in Russland gerichtet ist;
  - Restriktionen gegen Einlagen von mehr als EUR 100.000 gilt auch für Kryptowallets; Verbot von Transaktionen mit Bezug zu Währungsreserven (größtenteils nicht-russisches Buchgeld);
  - SWIFT-Abkopplung von sieben Banken (Sberbank und Gazprombank noch nicht dabei) und vollständiges Transaktionsverbot gegen folgende Institute: VTB-Bank, Otkritie, Novikombank, Sovcombank (ca. 23 Prozent Marktanteil);
  - Verbot jeglicher finanzieller Unterstützung von öffentlichen Unternehmungen in Russland (50%+ Inhaberschaft oder Kontrolle).

Die **USA** haben zudem neben ihrem eigenen und vergleichbaren Embargo in dieser Woche Russland die Rückzahlung von Staatsschulden in Höhe von umgerechnet etwa EUR 634 Millionen erschwert. Damit wird der Handlungskorridor für die russische Zentralbank weiter eingengt. Das US-Finanzministerium hat Russland untersagt, Staatsanleihen mit Zentralbankreserven zu begleichen, die von US-Finanzinstitutionen gehalten werden. Damit wird Russland gezwungen, bestehende USD-Reserven außerhalb des Zugriffs der USA anzuzapfen, eingehende Devisen weiterzureichen oder technisch zahlungsunfähig zu werden. Russland versucht nun, seine Schulden in Rubel zu bedienen. Ob Rubel jedoch trotz des erwartbaren Kollaps der russischen Wirtschaft akzeptiert werden, ist fraglich.

## Risiken

Seit den Berichten über die Massaker, die russische Truppen an der ukrainischen Zivilbevölkerung verüben, zeigt sich, dass auch nach neun Wochen mit einem steigenden Eskalationsgrad im Krieg gegen die Ukraine zu rechnen ist. Weiterhin betreiben russische Staatsmedien eine Propaganda, in der mittels menschenfeindlicher Rhetorik dazu aufgerufen wird, die gesamte ukrainische Bevölkerung zu entnazifizieren, den militärischen Gegner zu vernichten und die Zivilbevölkerung umzuerziehen. Noch verbliebene qualitative Verschärfungen im Sanktionsregime werden damit wahrscheinlich, da mit der beschriebenen sprachlichen Eskalation auch weitere Massaker wahrscheinlicher werden:

- sektorale Sanktionen gegen Öl und Gas (ein Ölembargo wird von der EU-Kommission bereits verfolgt, Beratungen im Rat der Europäischen Union laufen);

- Ausschluss aller russischer Banken von SWIFT und Transaktionsverbot;
- Clearingverbot gegen russische Banken (Ausschluss von USD und EUR).

Aus Sicht der deutschen Industrie hätte ein **Gasembargo** im besten Fall eine **schwere Rezession** zur Folge. Die fünf führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute gehen aus von einem **kumulierten Verlust** von gesamtwirtschaftlicher Produktion in Höhe von **220 Mrd. Euro** und damit einem Rückgang von mehr als **6,5 Prozent** der jährlichen Wirtschaftsleistung.<sup>1</sup> Anders Verhält es sich bei einem Ölembargo. Hier wäre der wirtschaftliche Einschnitt für Deutschland schmerzhaft, aber verkraftbar. Informationen hierzu finden Sie im Einseiter zur Lage bei den fossilen Energieträgern.

In dieser Woche haben die Diskussionen über ein **sechstes Sanktionspaket** an Fahrt gewonnen. Die Einschätzung von **Bundeswirtschaftsminister** Robert Habeck, ein **Ölembargo** sei handhabbar,<sup>2</sup> reduziert deutlich die vor allem presseöffentlich wahrnehmbare Opposition der Bundesregierung in dieser Frage. Ob jedoch das nächste Sanktionspaket tatsächlich ein Ölembargo beinhalten wird, ist nach Äußerungen des EU-Außenbeauftragten Josep Borrell bislang zumindest nicht sicher.<sup>3</sup> Diese Unsicherheit war abzusehen. Nachdem die autoritär-rechtsnationalistische Fidesz-Partei bei den ungarischen Parlamentswahlen Anfang April mit 53,1 Prozent der Wahlstimmen eine Zweidrittelmehrheit im Parlament erringen konnte, hatte die ungarische Regierung signalisiert, weitere Russlandsanktionen nicht mitzutragen. Da Sanktionen im Europäischen Rat **Einstimmigkeit** verlangen, schien dies die Debatte um weitere Maßnahmen zunächst zu beenden.

Die USA haben jedoch indirekt deutlich gemacht, dass sie eine derartige Blockadehaltung nicht akzeptieren werden. Bei einer Veranstaltung Denkfabrik *Friends of Europe*<sup>4</sup> am 21. April betonte Wendy Sherman, **US-Vizeaußenministerin**, dass Sekundärsanktionen gegen den russischen Ölsektor von den USA als Instrument angesehen werden, um eine globale Compliance mit dem US-Sanktionsrecht zu erzwingen. Mit Bezug auf die europäischen Sanktionsbestrebungen könnte diese Aussage das ungarische Veto praktisch außer Kraft setzen.

Bei Sanktionen handelt es sich fast immer um **Primärsanktionen**. Das bedeutet: Normalerweise beziehen sich Sanktionen auf Staatsbürger, im Land ansässige Firmen oder auf Geschäftsleute mit dauerhaftem Aufenthaltstitel. Sanktionen beruhen damit auf dem Territorialstaatsprinzip, welches de jure die Souveränität der Staaten begründet.

Die USA sind jedoch in der Lage, ihre Interessen gegen natürliche und juristische Personen auch außerhalb ihres Staatsgebietes durchzusetzen, die (a) nicht die US-amerikanische Staatsbürgerschaft besitzen, (b) in den USA verfasst sind oder (c) wirtschaftliche Interessen in den USA haben. Wegen ihrer enormen wirtschaftlichen Bedeutung für Wirtschaftsbeteiligte überall auf der Welt können sich US-Sanktionen daher über das **Territorialstaatsprinzip** hinwegsetzen. US-Sanktionen können das Verhalten von nicht-amerikanischen Akteuren außerhalb der USA regulieren und wirken in diesen Fällen **extraterritorial**.

---

<sup>1</sup> Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2022): Von der Pandemie zur Energiekrise – Wirtschaft und Politik im Dauerstress, Gemeinschaftsdiagnose 1/2022. URL: [https://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2022/04/GDF2022\\_Gesamtdokument\\_unkorrigiert\\_12.4\\_13h.pdf](https://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2022/04/GDF2022_Gesamtdokument_unkorrigiert_12.4_13h.pdf); S. 65 (eingesehen am 25.04.2022).

<sup>2</sup> Handelsblatt: Habeck hält Ölembargo gegen Russland für handhabbar, 26.4.2022. URL: <https://www.handelsblatt.com/dpa/wirtschaft-handel-und-finanzen-habeck-haelt-oelembargo-gegen-russland-fuer-handhabbar/28278648.html> (eingesehen am 27.4.2022).

<sup>3</sup> Tagesschau: EU bei Energieembargo weiter zögerlich, 25.4.2022. URL: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/weltwirtschaft/eu-ukraine-oelembargo-101.html> (eingesehen am 25.4.2022).

<sup>4</sup> Rettmann, Andrew: US Signals Iran-type ban on Russia trade. In: EU Observer Online, 21.4.2022. URL: <https://euobserver.com/world/154769> (eingesehen am 25.4.2022).

Das zentrale Instrument für diese Interessensdurchsetzung sind sogenannte **Sekundärsanktionen**. Bei diesen wirtschaftlichen Strafmaßnahmen zweiter Ordnung bedienen sich die USA in letzter Konsequenz der hegemonialen Rolle des US-Dollar für die Weltwirtschaft und ihrer Position als weltweit größtem und tiefstem Finanzmarkt. Somit kann der Handel mit einem nicht-amerikanischen Finanzmarktakteur untersagt werden, wenn dieser Kreditlinien für ein Unternehmen gewährt, das selbst wiederum einem von den USA sanktionierten Geschäft nachgeht. Zur Verdeutlichung hier ein schematisches Beispiel:

- Firma A hat ihren Sitz in Deutschland.
- Firma A betreibt Handel mit russischem Öl und hat keine Wirtschaftsinteressen in den USA.
- Firma A hat eine Hausbank.
- Die Hausbank wickelt Zahlungen mit Russland entweder direkt oder über eine Korrespondenzbank ab.
- Die USA erlassen Sekundärsanktionen und verwehren der Firma, ihrer Bank und der Korrespondenzbank den Zugang zum US-amerikanischen Markt.
- Die Haus- und die Korrespondenzbank sind damit aus dem US-Dollarraum ausgeschlossen und können sich nicht mehr in US-Dollar refinanzieren.
- Die Hausbank beendet die Kooperation mit Firma A, schränkt diese ein oder nimmt Vertragsverlängerungen über gewährte Übergangsfristen hinaus nicht vor.

Dieses schematische Beispiel zeigt, dass US-Sanktionen de facto in der Lage sind, Firmen und deren Kreditgeber vom US-amerikanischen und damit unilateral auch vom internationalen Finanzsystem auszuschließen. Keine Bank kann dauerhaft in diesem globalen Wettbewerb bestehen, wenn eine Refinanzierung der eigenen Wirtschaftstätigkeit in US-Dollar durch das *Office of Foreign Asset Control* (OFAC) im US-Finanzministerium untersagt wird. Damit wird gleichzeitig jeder Firma – ob diese sich nun über Kredite oder direkt am Finanzmarkt finanziert – die Fortführung von durch die USA sanktionierter Wirtschaftstätigkeit unmöglich gemacht.

In diesem Zusammenhang sollte erwähnt sein, dass Finanzsanktionen häufig zu Reaktionen bei Finanzinstitutionen führen, die gemeinhin als **overcompliance** bezeichnet werden. Hinter diesem Begriff steht der Vorwurf, dass sich Finanzinstitutionen an mehr als die geltende Rechtslage hielten. Banken sind rechtlich gezwungen, eigenen Sorgfaltspflichten nachzukommen. Bei umfangreichen Sanktionsregimen stellt sich das Problem, dass die Transaktionsvolumina einerseits abnehmen, gleichzeitig jedoch der Compliance-Aufwand stark zunimmt. Banken sind mit diesem Problem keineswegs allein, denn die genannte Abwägung hat auch eine realwirtschaftliche Entsprechung. Immer mehr Unternehmen stehen wegen der enormen Compliance-Anforderungen vor der Frage, ob Aufwand und Ertrag in einem sinnvollen Verhältnis stehen.

Bei den Russlandsanktionen verschärfen weitere Dimensionen diese real- und finanzwirtschaftlichen Herausforderungen. Die Sanktionen sind in einem vorher nicht dagewesenen Maße umfangreich (Bsp. Zentralbank, vollständiges Transaktionsverbot). Zudem deuten ungenaue Bestimmungen und formale Mängel (bspw. falsche Zolltarifnummern) darauf hin, dass Rechtstexte in sehr kurzer Zeit zusammengestellt wurden. Somit erschweren unbeabsichtigte Folgen der Sanktionen die Erfüllung von Sorgfaltspflichten zusätzlich. Bei sanktionsrechtlichen Grenzfällen drohen außerdem neben dem Reputationsrisiko Verlustgeschäfte und strafrechtliche Konsequenzen. In dieser besonderen Zeit besteht der BDI darauf, dass Vertragstreue die Basis für die erfolgreiche Kooperation zwischen Finanz- und Realwirtschaft ist. Besonders im oft asymmetrischen Verhältnis zwischen Finanzinstitutionen und KMU sollten geschäftspolitische Entscheidungen darauf zielen, die erfolgreiche Exporttätigkeit der deutschen Wirtschaft mittel- und langfristig weiterhin abzusichern.

## Handlungsoptionen

### Kurzfristig

Sanktionen auf der Grundlage nationaler Sicherheitsrisiken werden grundsätzlich nicht entschädigt. Die deutsche Industrie wird hier keine Ansprüche erheben und steht zu ihrem Bekenntnis, im Dienst von Frieden und Sicherheit in Europa auch signifikante wirtschaftliche Einbußen zu schultern.

### Mittelfristig

Der BDI hat keine Position zu **Sanktionshilfen**, wie sie in der Presse aufgetaucht sind und diese entbehren auch einer relevanten gesetzlichen Grundlage. Aus ordnungspolitischer Sicht ist es wichtig, dass der deutsche Staat nicht die Eigenverantwortung der Unternehmen ersetzt. Risikoabwägungen muss jedes Unternehmen für sich selbst treffen. Sanktionshilfen dürfen nicht ihrerseits zu *moral hazard* – also zu einer Externalisierung möglicher Risiken – außerhalb der unternehmerischen Verantwortung führen. Wir stehen jedoch selbstverständlich zur Verfügung, wenn es um Lösungen geht, die Einzelne vor kurzfristigen Produktionsausfällen schützen können.

### Langfristig

Auf lange Sicht müssen wir unsere **Interdependenz mit Russland** überdenken – wie auch die Exposition zu anderen autokratischen Regimen. Mit dem Konzept der *Responsible Coexistence* hat sich die deutsche Industrie bereits dem Problemkomplex wirtschaftlicher Interdependenz mit anti-liberalen Autokratien genähert. Komplex ist diese Beziehung, weil sie auch immer wieder Teil der Lösung globaler Probleme – Klimakrise, Schutz der Biodiversität – ist. In all jenen Bereichen, in denen Unabhängigkeit nicht möglich oder wirtschaftlich nicht sinnvoll ist, muss die Interdependenz mit autokratischen Regimen stärker auch außen(wirtschafts-)politisch gestaltet werden. Ein **starkes Europa**, das sich beispielsweise mit engagierteren Freihandelsabkommen wirtschaftlich noch weiter ins westliche Bündnis integriert, wird dabei seine strategischen Interessen besser verfolgen können.