

# Sanktionspolitik

*Aktuelles. Risiken. Handlungsoptionen.*

7. September 2022

## Aktuelles

Seit Beginn des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine hat die Europäische Union in neun Schritten ihr Russlandembargo ausgebaut. Die EU-Mitgliedsstaaten konnten sich in dieser Zeit auf sechs Sanktionspakete einigen. Während dieser Zeit wurden zudem bestehende Maßnahmen durch Ratsentschlüsse miteinander angeglichen, um die Durchsetzungskraft der bestehenden Wirtschaftssanktionen zu erhöhen.

Die geltenden Maßnahmen sind – wie bereits die früheren Sanktionen – nicht gegen Russlands Nahrungsmittel-, Getreide oder Düngemittelausfuhren gerichtet. Hierzu enthält die Präambel der Verordnung (EU) 833/2014 eine explizite Klarstellung.

Die folgenden Sanktionsmaßnahmen bilden Eckpunkte des aktuell gültigen EU-Russlandembargos:

- **Personenbezogene** Sanktionen gegen Oligarchen und deren Familienmitglieder (1229 natürliche Personen / 111 Entitäten und juristische Personen).
- **Ausfuhrverbote:** Dual-Use-Güter und Zukunftstechnologien; Raffinerieausrüstung (Öl aber auch Flüssiggastechnik); Mineralöleinfuhren, die aufgrund von Ausnahmetatbeständen in die Union verbracht werden, dürfen nicht wieder ausgeführt werden (Binnenmarkt & Drittstaaten), Kennzeichnungspflicht „REBCO: export prohibited“ [Russian Export Blend Crude Oil]; Luftfahrtausrüstung; Quantencomputing; Elektronikzeugnisse; Software; Maschinen; Flüssiggastechnik; Güter und Technologien der Seeschifffahrt; Luxusgüter (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).
- **Einfuhrverbote** für Eisen- und Stahlerzeugnisse; russische Kohle (wind-down-period); russisches Erdöl und Mineralölprodukte auf dem Seeweg (Ausnahmetatbestände: u. a. für Pipelineöl, bei Störungen in der Versorgung landumschlossener Mitgliedstaaten); Spirituosen; Meeresfrüchte; Zement; Düngemittel; Reifen; Holz; Glas und Gold.
- Ausschluss von öffentlichen Ausschreibungen; Schließung des europäischen Luftraumes; Schließung europäischer Häfen und Schleusen; 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 zehn Banken (Bank Otkritie, Novikombank, Promsvyazbank Bank Rossiya, Sovcombank, VNESHECONOMBANK (VEB), VTB BANK, Sberbank, Credit Bank of Moscow, Joint Stock Company Russian Agricultural Bank, JSC Rosselkhozbank) 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);
- Dienstleistungsverbot: Rechnungslegung, Wirtschafts-, Bilanz- und Rechnungsprüfung, Buchhaltungs- oder Steuerberatungsdienstleistungen, PR-Dienstleistungen für die russische Regierung oder juristische Personen in Russland niedergelassen [Ausnahmen: Eigentum oder unter der alleinigen oder gemeinsamen Kontrolle einer nach dem Recht eines Mitgliedstaats gegründeten oder eingetragenen juristischen Person].

## Risiken

Die Situation nach Russlands Überfall auf die Ukraine bleibt angespannt. Tägliche Berichte über russische Kriegsverbrechen (außergerichtliche Tötungen, Exekutionen, systematische sexualisierte Gewalt, Folter, Vertreibung, Verschleppung, schwere systematische Misshandlungen auch von Kindern und Jugendlichen) und eine Eskalation der militärischen Situation können jederzeit eine Wiederaufnahme des Sanktionsdossiers auslösen.

Die Ausweitungen des ursprünglichen EU-Russlandembargos aus Verordnung (EU) 833/2014 und Verordnung (EU) 269/2014 sind seit Ende Februar 2022 in einer enormen Geschwindigkeit vorangebracht worden. Hier bestehen für die Unternehmen Unsicherheiten bei Anwendbarkeit und Betroffenheit. Diese bewirken wiederum eine enorme Arbeitsbelastung, besonders beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrollen (BAFA) als der zuständigen Genehmigungsbehörde. Wirtschaftsbeteiligte müssen notwendigerweise mit längeren Bearbeitungszeiten beim BAFA rechnen.

Substanzielle Risiken ergeben sich auch direkt in Russland. Es wird berichtet von offiziellen und inoffiziellen Drohungen (Zwangsverwaltung, vollständige Enteignung, Drohungen durch unbekannte Dritte) russischer Stellen gegenüber deutschen Unternehmen. Solche Drohungen zielen meist darauf, dass Unternehmen vorherige Wirtschaftstätigkeit wieder aufnehmen. Dies ist aufgrund des bestehenden Embargos aus rechtlicher – aber auch unternehmenspolitischer Sicht – kaum möglich. Die beobachtbare russische Praxis bedroht damit zunehmend auch solche Geschäftstätigkeit, die die gute Praxis zahlreicher Unternehmen eigentlich beibehalten möchte: humanitärer Handel und Wirtschaftsbeziehungen zur Sicherstellung der Daseinsfürsorge. Dass Russland trotz solcher Konsequenzen

zunehmend den Druck erhöht, sollten Unternehmen bei der Risikobewertung ihrer Russlandexposition berücksichtigen.

Unsicherheit besteht auch bei der allgemeinen Einschätzung zur Wirksamkeit der Sanktionen. Russische Desinformationskampagnen erzeugen besonders in den sozialen Medien den Eindruck, die Sanktionsmaßnahmen blieben wirkungslos. Die russische Führung stützt diesen Eindruck durch massive Transferleistungen an die russische Bevölkerung. Somit konnten bisher spürbare Auswirkungen noch auf ein Minimum reduziert werden.

Dieser Kampagne widerspricht ein im Juli 2022 veröffentlichtes Papier mit dem Titel: *Business Retreats and Sanctions Are Crippling the Russian Economy*.<sup>1</sup> Die insgesamt fünf Autoren der US-amerikanischen *Yale University* und ein Forschungsteam von 14 weiteren Forschungsbeteiligten aus Wissenschaft und Wirtschaft beurteilen die Embargos der USA und der EU folgendermaßen: Wegen Russlands asymmetrischer Integration in die Weltmärkte wirken die Maßnahmen. Sie sind bereits spürbar und ihre mittel- bis langfristigen Auswirkungen werden signifikante und strukturelle Schäden an der russischen Volkswirtschaft verursachen.

Es muss angemerkt werden, dass sich die Autoren mit ihrer zuweilen unwissenschaftlicheren Wortwahl angreifbar machen. Quellenangaben sind in Teilen nicht verifizierbar, weil auf geschützte und oft firmeneigene Daten Bezug genommen wird. Das Papier erfüllt damit grundsätzliche wissenschaftliche Kriterien nicht. Die Autoren können jedoch trotz dieser Defizite mittels Querverweisen in öffentliche (auch russische und chinesische) Quellen ein weitestgehend zwingendes Bild vom Zustand der russischen Wirtschaft erzeugen. Ihre Darstellung von asymmetrischer Interdependenz ist an kritischen und zentralen Stellen der Argumentationsführung überprüfbar und plausibel, weil sie sich über sechs ineinandergreifende Wirtschaftssektoren erstreckt: Rohstoffexporte aus Russland; Abhängigkeit von Importen; Substitutionsmöglichkeiten; messbare Effekte von Firmenrückzügen; Markteingriffe und Transferleistungen; Kredit- und Liquiditätskontraktion. Besonders die Schlussfolgerungen zu Folgeeffekten im Bereich der kritischen Technologiekontrolle im Rahmen der Embargos überzeugen und decken sich mit Daten aus nicht-sanktionierenden Drittstaaten. Das Papier verfolgt eine offensichtlich aktivistische Agenda. Vor dem Hintergrund russischer Kriegsverbrechen ist eine wertneutrale Analyse sicherlich unangebracht. Allerdings wäre der Befund ohne den teils aktivistischen Tonfall noch überzeugender gewesen.

## Handlungsoptionen

### Grundsätzlich

Die deutsche Industrie trägt die Entscheidungen der Bundesregierung und der europäischen Partner mit. Aus Sicht des BDI gilt hier nicht nur das Primat der Politik. Russland hat mit seinem Angriffskrieg einen Tabubruch begangen, der klar die Missachtung für regelbasierte internationale Beziehungen unterstreicht. Für die exportorientierte deutsche Industrie stellt dies eine existenzielle Herausforderung dar. Anreize zu Interdependenz und Kooperation sollten hier nicht fortbestehen.

### Kurzfristig

Bis Ende des Jahres 2022 erwarten einige Kernindustrien, sich mit bis zu 90 Prozent aus dem Russlandgeschäft zurückgezogen zu haben. Bei der Anwendung des EU-Russlandembargos bleibt jedoch

---

<sup>1</sup> Sonnenfeld, Jeffrey A. et al. (2022) *Business Retreats and Sanctions Are Crippling the Russian Economy, Measures of Current Economic Activity and Economic Outlook Point to Devastating Impact on Russia*. URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4167193](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4167193) (eingesehen am 18.08).

der Einsatz von Zolltarifnummern aus Sicht des BDI problematisch. Diese wurden mit Russlands letztmaliger militärischer Aggression gegen die Ukraine im Jahre 2014 eingeführt. Hier ist eine sorgfältige Nachbereitung des Embargos wünschenswert, um Rechtssicherheit überall dort herzustellen, wo die Wirtschaftsbeteiligten durch bestehende Verträge weiterhin zur Aufrechterhaltung eines Russlandgeschäfts vertraglich verpflichtet sind. Das Embargo lässt bisher noch zu viele Grauzonen offen, die damit einer Interpretation durch die unternehmerische und behördliche Ausfuhrkontrolle bedürfen.

### **Langfristig**

Verordnung (EU) 833/ 2014 und Verordnung (EU) 269/2014 werden in zwei Jahren zehn Jahre in Kraft sein. Eine Verhaltensänderung Moskaus ist nicht absehbar und auch ein Regimewechsel scheint unwahrscheinlich – und müsste zudem über einen simplen personellen Wechsel an der Staatsspitze weit hinausgehen. Die deutsche Industrie muss sich daher darauf einrichten, dass die Sanktionsmaßnahmen für einen äußerst langen Zeitraum in Kraft sein werden. Ein Einfrieren des Konfliktes, eine Wiederaufnahme der militärischen Auseinandersetzung im nächsten Jahr, die Nichtüberstellung mutmaßlicher russischer Kriegsverbrecher und eine scheinbar hohe Zustimmungsrates in Russland für den Krieg gegen die Ukraine schließen eine Wiederaufnahme wirtschaftlicher Beziehungen plausibel aus. Zudem ist notwendige Einstimmigkeit im Europäischen Rat für einen Rückbau der Maßnahmen auch langfristig nicht absehbar. Dennoch sollten Politik und Wirtschaft sich auf eine vorsichtige Wiederaufnahme möglicher Beziehungen strukturell vorbereiten. Da eine solche Wiederaufnahme – wenn überhaupt – durch zahlreiche politische Unsicherheiten gezeichnet sein wird, sind die oben genannten Nachbesserungen und Präzisierungen im EU-Russlandembargo notwendig. Nur so könnte ein schrittweiser und an messbare russische Zugeständnisse gebundener Rückbau einzelner Sanktionsmaßnahmen außen-, sicherheits- und wirtschaftspolitisch sinnvoll durchgeführt werden.