

Deutscher Bundestag  
19. Wahlperiode  
Ausschuss für Wirtschaft und Energie  
  
Ausschussdrucksache 19(9)962  
22. Februar 2021



**FRIEDRICH NAUMANN  
STIFTUNG** Für die Freiheit.

## **Stellungnahme zur öffentlichen Sachverständigenanhörung im Ausschuss für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages am 24. Februar 2020 zum Thema „Entwicklung der Deutsch-Russischen Wirtschaftsbeziehungen“**

### **Sachverständiger:**

Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué, Vorstandsvorsitzender der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit und Inhaber des Lehrstuhls für Internationale Wirtschaft an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

### **1. Die Sanktionen im Zusammenhang mit völkerrechtswidrigen Handlungen Russlands**

Die Sanktionen der Europäischen Union bestehen seit 2014 und werden regelmäßig verlängert sowie in Details angepasst. Sie wurden als Reaktion auf gravierende Verletzungen des Völkerrechts erlassen, die bis heute nicht ansatzweise korrigiert wurden.

Für bestimmte russische Banken und Unternehmen wurde der Zugang zu den Primär- und Sekundärkapitalmärkten der EU eingeschränkt. Dazu zählen Banken, die mehrheitlich in Staatsbesitz sind. Es gilt ein Aus- und Einfuhrverbot für Waffen und ein Verbot der Ausfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck für militärische Zwecke oder an militärische Endnutzer in Russland („*dual use*“). Hinzu kommt ein Exportverbot für bestimmte sensible Technologien und Dienstleistungen, die für die Erdölförderung und -exploration genutzt werden können. Dies betrifft besonders die Förderung und Exploration in der Tiefsee und in gefrorenen Böden.

Die Gestaltung der Sanktionen soll einerseits die Machthaber und die systemstützenden Wirtschaftskreise an empfindlichen Stellen treffen und andererseits größere Belastungen der Bevölkerung vermeiden. Es werden auf russischer Seite Unternehmen mit Sanktionen belegt, die in besonderer Weise mit Staat und Politik verbunden sind und eine besonders wichtige Rolle für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Russlands haben (insb. der Rohstoffsektor). Da der Rohstoffsektor das Fundament der russischen Wirtschaft bildet, haben die Maßnahmen die richtige Zielrichtung, um gravierende Völkerrechtsverletzungen zu sanktionieren. Der Rohstoffexport ist die wesentliche Finanzierungsquelle des russischen Staates und in der Hand von staatseigenen oder sehr eng mit dem russischen Staat verbundenen Unternehmen. Deshalb könnte auch ein Moratorium des Weiterbaus von Nord Stream 2 einen Beitrag dazu leisten, den europäischen Forderungen nach einer Korrektur der russischen Politik in Bezug auf die Ukraine und deren territoriale Integrität sowie nach einer Abkehr von Menschenrechtsverletzungen im Land selbst mehr Nachdruck verleihen.

Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué  
Vorstandsvorsitzender  
Reinhardtstraße 12  
10117 Berlin

Tel: +49(0)30. 288 778-46  
Fax: +49(0)30. 288 778-49

vorstand@freiheit.org  
www.freiheit.org

Spendenkonto:  
Commerzbank Berlin

IBAN: DE12 1004 0000 0266 9661 04 BIC: COBADEFFXXX

Beim Rüstungssektor versteht sich das im Fall der Sanktionierung einer militärischen Intervention von selbst. Dies betrifft in gleichem Maße auch Güter mit doppeltem Verwendungszweck. Die Zahlungsabwicklung und Finanzierung von privaten und Handelsgeschäften ist nicht sanktioniert und ungehindert möglich. Vielmehr wird der Zugang zu und die Möglichkeit von Finanzierungen über internationale Kapitalmärkte sanktioniert.

Ebenso bedeutungsvoll, auch im größeren politischen Kontext, sind die personen- und unternehmensbezogenen Sanktionen, die sich derzeit gegen 177 Personen und 48 Organisationen richten, die unmittelbar in die Annexion der Krim involviert waren bzw. von dieser profitieren.

## **2. Diskussion zur Kritik an den Sanktionen**

Zu den Sanktionen gegen Russland werden immer wieder einige kritische Argumente vorgebracht, die kurz diskutiert werden sollen:

- a) *Es wird bezweifelt, dass wirtschaftliche Sanktionen tatsächlich Veränderungen in der Politik des Adressaten der Sanktionen herbeiführen können. Bei Russland ist das bisher offensichtlich nicht der Fall, die völkerrechtswidrige Annexion der Krim wurde nicht beendet, es gibt auch keine Anzeichen dafür.*

Dieses Argument greift in doppelter Hinsicht zu kurz. Sanktionen können nicht nur nach ihrer unmittelbaren Wirkung auf den Adressaten beurteilt werden, die in der Tat oft kurz- bis mittelfristig gering ist. Es gibt mindestens zwei weitere mögliche positive Effekte:

Erstens senden Sanktionen eine Signalwirkung an andere Staaten, dass die Europäische Union (oder andere Länder) Verletzungen des Völkerrechts oder Menschenrechtsverletzungen nicht tatenlos hinnehmen, sondern darauf reagieren. Die Sanktionen sind dabei nicht als wirtschaftliche Strafaktion, die Russland wirtschaftlich in die Knie zwingen sollen, zu verstehen, sondern als Aufzeigen roter Linien für politisches Handeln und als Druckmittel zur Umsetzung geschlossener Vereinbarungen durch Russland (Minsker Abkommen). Die EU-Sanktionen sind konditioniert, das heißt bei Wegfall der Gründe für ihre Entstehung werden sie aufgehoben. Es liegt also allein an Russland, wann das der Fall ist.

Zweitens können Sanktionen die Adressaten möglicherweise von weiteren Verletzungen abhalten. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass Russland durch die konsequenten Sanktionen davon abgehalten wurde, weitere Gebiete der Ukraine zu annektieren, z.B. eine Landverbindung zur Krim.

Die „Wirkung“ der Sanktionen kann und soll also vor allem darin bestehen, den politischen Preis für weitere Aggressivität der russischen Staatsführung nach oben zu treiben und andere Länder mit ähnlichen Eroberungsplänen von diesen abzuschrecken. Die

Sanktionen sind also eine Investition in die Glaubwürdigkeit der internationalen Ordnung mit mittel- und langfristiger Wirkung. Eine solche stabile Ordnung kommt auch der deutschen exportorientierten Wirtschaft zugute.

- b) *Wirtschaftssanktionen träfen, so wird argumentiert, am Ende überproportional einfache Bürgerinnen und Bürger und einzelne Sektoren im Zielstaat, ohne Veränderungen im Handeln und Verhalten des jeweiligen Regimes zu bewirken.*

Dieser mögliche Effekt wird bei den hier diskutierten Sanktionen weitgehend vermieden. Die Sanktionen gegen Russland betreffen die Rüstungsindustrie, Teile der Rohstoffindustrie und gewisse staatsnahe Unternehmen, vor allem im Finanzsektor. Die Auswirkungen auf die Bevölkerung sind sehr begrenzt. Eine tatsächliche Auswirkung auf die Lebensumstände der Bevölkerung haben im Fall Russland vielmehr die Gegensanktionen der russischen Regierung, die den Import von Lebensmitteln und landwirtschaftlichen Produkten aus der Europäischen Union (und anderen Ländern) verbieten. Das führte z.B. zu einem deutlichen Preisanstieg.

- c) *Zudem wird das Argument vorgebracht, dass mit den Sanktionen auch Unternehmen im Inland getroffen würden, denen bestimmte Zielmärkte wegbrechen. Hier würden Arbeitsplätze im Inland wegfallen, ggf. gebe es auch Sekundäreffekte bei den Zulieferern. Zudem nähmen andere Lieferanten die Plätze der deutschen und europäischen Unternehmen ein.*

Der Kreis der betroffenen Unternehmen im Inland beschränkt sich auf bestimmte Wirtschaftszweige (im Wesentlichen Teile des Maschinenbaus und dessen Zulieferer sowie die durch die Gegensanktionen betroffenen Unternehmen im Landwirtschafts- und Lebensmittelsektor). Damit sind regionale negative Effekte verbunden, die gesamtwirtschaftlichen Kosten sind jedoch vergleichsweise gering. Zudem darf der Handel mit Russland insgesamt nicht überschätzt werden. Beim Wert der Exporte aus Deutschland liegt Russland derzeit an 14. Stelle, etwa auf dem Niveau Ungarns und Schwedens und z.B. bei deutlich weniger als der Hälfte Polens. Darüber hinaus geht der deutsch-russische Außenhandelsumsatz bereits seit 2013, also vor Eröffnung der Sanktionen, zurück. Der russische Import deutscher Waren ist wesentlich von den Rohstoffpreisen auf dem Weltmarkt abhängig und den dadurch entstehenden finanziellen Spielräumen oder Engpässen aus den russischen Exporterlösen. Seit 2010 ist China der größte Handelspartner von Russland; auch diese Entwicklung trat nicht nach, sondern vor den Sanktionen ein.

Die Politik der russischen Regierung mit dem Ziel, Importe zu ersetzen, gab es unabhängig von den Sanktionen bereits vorher – die sogenannte Lokalisierungspolitik. Sie ist also nicht allein auf die Sanktionen zurückzuführen.

### **3. Personen- und unternehmensbezogenen Sanktionen als besonders zielgerichtete und effektive Instrumente**

Die individuellen Sanktionsmechanismen bieten mehrere Vorteile.

- a) *Eine besondere Stärke personen- und unternehmensbezogener Sanktionen ist ihre Selektivität und die Zuordnung individueller Verantwortung. Die gezielte Auswahl von Individualsanktionen trifft Einzelpersonen und hat keine Auswirkungen auf einzelne Sektoren oder die Bevölkerung.*

Andere, „klassische“ Sanktionen zielen auf Staaten und die Gesamtbevölkerung ab. Personenbezogene Sanktionen dagegen stellen die Frage nach der Verantwortlichkeit einzelner Personen in den Vordergrund. Der Individualsanktionsmechanismus knüpft an das grundlegende Rechtsprinzip von Individualverantwortlichkeit für die eigenen Handlungen an. Bemerkenswert ist dabei, dass gerade die enge weltwirtschaftliche Verflechtung neue und präzisere Instrumente der Bestrafung erlaubt, als dies früher der Fall war. Das gilt nicht nur für Völkerrechtsverletzungen, sondern auch für gravierende Menschenrechtsverletzungen. Diese Grundidee wurde erstmals durch die USA mit dem sogenannten Magnitsky-Act von 2012 in die Tat umgesetzt. Die EU ist jüngst im Dezember 2020 mit einer analogen Regelung gefolgt, nachdem sie auch bei der Krim-Besetzung bereits die Sperrung von ausländischen Vermögenswerten beteiligter russischer Entscheidungsträger durchgesetzt hatte.

In diesem Zusammenhang erweist sich der Fundus an russischen Vermögenswerten im Westen als überaus ergiebig. Der Grund dafür ist die enorme private Kapitalflucht aus Russland seit über 20 Jahren. So schätzt eine sorgfältige wissenschaftliche Studie aus dem Jahr 2017 der Ökonomen Filip Novokmet, Thomas Piketty und Gabriel Zucman den Wert des privaten Auslandsvermögens von Russen auf 75 Prozent des Nationaleinkommens, also für 2019 hochgerechnet etwa eine Billion Euro.<sup>1</sup> Es ist also gerade die entstandene Verflechtung der Finanzmärkte zwischen West und Ost, die einer Sanktionspolitik der personifizierten Nadelstiche beträchtliche quantitative Wucht und Wirkungskraft verleiht. Die Ausweitung des neuen EU-Sanktionsmechanismus für Menschenrechtsverletzungen auf den Straftatbestand von Korruption, der bisher nicht miteinbegriffen ist, könnte hier besondere Schlagkraft entwickeln.

- b) *Die russische Bevölkerung nimmt personalisierte Sanktionen zu Recht nicht als pauschal gegen sie selbst und Russland gerichtete Sanktionen des Westens wahr.*

Damit wird den verantwortlichen politischen und wirtschaftlichen Eliten die Möglichkeit zu einer pseudo-patriotischen und anti-westlichen Konsolidierung der Bevölkerung wenigstens teilweise genommen.

---

<sup>1</sup> Vgl. „From Soviets to Oligarchs: Inequality and Property in Russia, 1905-2016“, National Bureau of Economic Research (NBER), Working Paper 23712, August 2017.

- c) *Mit dem Erlass von Individualsanktionen gegen einzelne Personen bekennt sich die sanktionierende Staatengemeinschaft klar zu dem innersten Kern ihrer Werte.*

Individualsanktionen können als klares Zeugnis der eigenen Wertevorstellung deklariert werden. Mittel- und langfristig ist ein gewisser Abschreckungseffekt möglich und zu erwarten. Sofern die Details und Folgen von Individualsanktionen veröffentlicht werden, ist ein größerer Abschreckungseffekt im Vergleich zu allgemeinen Wirtschaftssanktionen zu erwarten. Der Einzelne wird nicht nur öffentlich an den Pranger gestellt, sondern kann erhebliche Einbußen erleiden.

#### **4. Schlussfolgerungen**

Die derzeit wirksamen Sanktionen gegen Russland sind gerechtfertigt. Sie sollten deshalb fortgesetzt werden. Das gilt sowohl für Sanktionen, die bestimmte Gruppen von Waren und Dienstleistungen betreffen als auch für personenbezogene Sanktionen. Für die Zukunft ist es sinnvoll, die Mechanismen für personenbezogene Sanktionen weiterzuentwickeln und konsequent auf Akteure anzuwenden, die an Völkerrechts- und Menschenrechtsverletzungen beteiligt sind und von diesen profitieren. Gerade in Bezug auf Russland ist es wichtig, das neue EU-Sanktionsinstrument auch auf den Straftatbestand von Korruption zu erweitern. Darüber hinaus sollte die Bundesregierung einen eigenen individuellen Sanktionsmechanismus einführen, da dieser noch schneller und effektiver angewendet werden kann. Damit können negative Nebeneffekte für die Bevölkerung vermieden werden, die Verantwortlichen gezielt und effektiv sanktioniert und die Wahrscheinlichkeit positiver Wirkungen somit erhöht werden.