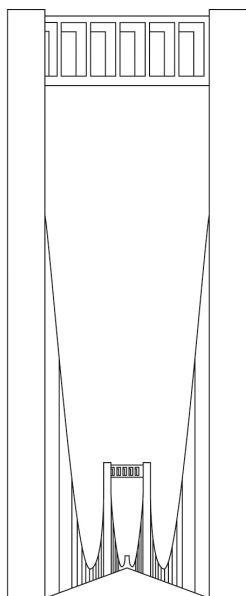


»Russlands neue Ambitionen und deren Auswirkungen auf die Transatlantischen Partner«

Paper 1 | Die ökonomische Perspektive

»Gibt es realistische Wirtschaftssanktionen gegen Russland und machen sie Sinn?«

Prof. Dr. Burkhard Schwenker und Dr. Tobias Raffel



Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|---|
| Editorial | 3 |
| Wie groß sind die wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen Russland, Europa und Amerika? | 4 |
| Russland vis-à-vis Europa..... | 4 |
| Europa vis-à-vis Russland..... | 4 |
| Russland vis-à-vis Amerika | 4 |
| Amerika vis-à-vis Russland | 4 |
| Deutschland und Russland..... | 5 |
| Um welche Art von Sanktionen geht es? | 5 |
| Welche konkreten Sanktionen wurden bisher verhängt? | 5 |
| Was sind nächste mögliche Sanktionsschritte?..... | 6 |
| Welche Folgen haben die Sanktionen bisher auf russischer Seite? | 6 |
| Welche Folgen haben die Sanktionen auf westlicher Seite?..... | 6 |
| Was passiert bei einer weiteren Verschärfung der Sanktionen?..... | 7 |
| Die Autoren..... | 9 |
| Die Briefing Papers in dieser Reihe..... | 9 |

Editorial

Liebe Mitglieder und Young Leaders-Alumni der Atlantik-Brücke,

„Russland weitet seine Einflussphäre aus“ – so lautete eines der geopolitischen Szenarien, die wir in der Arbeitsgruppe Außen- und Sicherheitspolitik der Atlantik-Brücke im Sommer 2013 skizziert hatten. Damals war die Ukraine-Krise noch nicht absehbar und Russlands Geopolitik spielte kaum eine Rolle, weder in der öffentlichen noch in der politischen Diskussion. Unsere Online-Befragung unter den Mitgliedern der Atlantik-Brücke und den Young Leaders-Alumni ergab jedoch, dass fast die Hälfte der 235 Teilnehmer unseres Panels dieses Szenario für wahrscheinlich oder sogar sehr wahrscheinlich hielten. Zugegeben: Dieser hohe Wert hat uns damals überrascht.

Heute – ein Jahr später – wissen wir, dass unser Szenarioexperiment beim Vorausdenken in ungewisse Zukünfte geholfen hat. Und dass wir als Transatlantiker eine (neue) Strategie für den Umgang mit Russland brauchen. Die aktuellen Debatten darüber verlaufen allerdings wenig geordnet; einige Vorschläge ignorieren zudem weitgehend die wirtschaftlichen, außen- und sicherheitspolitischen Fakten – etwa die Forderung nach umfassenden Wirtschaftssanktionen gegen Russland oder nach einer schnellen Rückführung des Anteils russischen Gaslieferungen. Mit dem vorliegenden *Briefing Paper* wollen wir deshalb zur Objektivierung der aktuellen Debatte beitragen und haben dafür drei Zugänge gewählt: ökonomisch, sicherheitspolitisch und energiepolitisch.

Im ersten Beitrag (Burkhard Schwenker/Tobias Raffel) versuchen wir die ökonomische Perspektive zu objektivieren und fragen: Gibt es realistische Wirtschaftssanktionen gegen Russland und machen sie Sinn? Das zweite *Briefing Paper* (Torsten Oltmanns) geht der sicherheitspolitischen Dimension nach: Welche Auswirkungen könnte Russlands aktuelles geopolitisches Verhalten auf die internationale Sicherheitsarchitektur und die NATO haben – und welche sind realistisch? Im energiepolitischen Beitrag (Friedbert Pflüger) untersuchen wir, ob eine Abkehr von russischem Gas für Europa möglich ist und welche alternativen Wege beschreibbar wären.

Ich wünsche Ihnen im Namen aller Autoren eine anregende Lektüre.

Ihr



Burkhard Schwenker

Stellvertretender Vorsitzender der Atlantik-Brücke

Gibt es realistische Wirtschaftssanktionen gegen Russland und machen sie Sinn?

Prof. Dr. Burkhard Schwenker und Dr. Tobias Raffel

Neben diplomatischen Bemühungen zur Lösung der Ukraine-Krise stehen vor allem Wirtschaftssanktionen gegen Russland im Blickfeld möglicher Maßnahmen, um das Verhalten Moskaus in der Ukraine zu beeinflussen. Welche Sanktionen gibt es, was können Strafmaßnahmen ausrichten und welche Effekte sind zu erwarten, nicht nur für Russland, sondern auch für die westliche Wirtschaft? Dieses *Briefing Paper* fasst die wichtigsten Fakten und Einschätzungen zusammen:

Wie groß sind die wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen Russland, Europa und Amerika?

Wirtschaftssanktionen greifen dann am besten, wenn die eine Seite von der anderen abhängig ist. In unserer globalen Wirtschaft ist das in aller Regel aber nicht mehr der Fall – Länder und Regionen sind wirtschaftlich vernetzt, Abhängigkeiten stellen sich je nach Wirtschaftssektor ganz unterschiedlich dar. Ein Blick auf die Fakten zeigt dann auch deutliche Disproportionalitäten:

Russland vis-à-vis Europa

Für Russland ist die EU der mit Abstand wichtigste Handelspartner: 50% der russischen Exporte flossen 2013 nach Europa, 47% der importierten Güter kamen aus der EU, 75% aller Direktinvestitionen in Russland stammen aus Europa. Mit China, dem zweitwichtigsten Wirtschaftspartner, handelt Russland gerade einmal ein Fünftel so viele Waren (Exportanteil 10%).

Besonders hoch ist die Vernetzung im Energiesektor, der zugleich für Russland von überragender Bedeutung ist:

80% aller russischen Öl- und 70% der Gas-Exporte werden nach Europa verkauft. Vor allem Deutschland spielt hier eine wichtige Rolle, denn Deutschland ist der wichtigste Kunde von Gazprom, gefolgt von der Ukraine, der Türkei und Weißrussland.

Europa vis-à-vis Russland

Für die EU ist Russland ebenfalls wichtig, wenn auch nicht so bedeutsam wie die EU für Russland. Immerhin, 2013 entfielen fast 7% aller EU-Exporte auf Russland (ca. 120 Mrd. Euro, Rang 4 nach USA, Schweiz und China) und mehr als 12% der EU-Importe stammten aus Russland (ca. 207 Mrd. Euro, Rang 2 nach China). Damit ist Russland der drittgrößte Handelspartner der EU nach den USA und China.

Kritisch ist auch hier vor allem der Energiebereich: Die EU deckt ca. 31% ihres Gas- und ca. 20% ihres Ölbedarfs aus russischen Lieferungen (wobei die Abhängigkeiten einzelner EU-Länder bis zu 100% reichen). Hinzu kommt, dass etwa die Hälfte des nach Europa gelieferten Gases durch die Ukraine fließt.

Russland vis-à-vis Amerika

Für Russland sind die Wirtschaftsbeziehungen zu den USA dagegen vergleichsweise nachrangig: In der russischen Handelsstatistik kommen die USA erst auf Rang 10. Im vergangenen Jahr exportierte Russland Waren im Wert von etwa 27 Mrd. US-Dollar in die USA, 73% davon Energie (vor allem Heizöl). Die russischen Importe (vor allem Maschinen, Agrarprodukte und chemische Erzeugnisse) beliefen sich auf ca. 11 Mrd. US-Dollar. Damit macht der russisch-amerikanische Handel nur ein Zwölftel des russisch-europäischen Handels aus.

Amerika vis-à-vis Russland

Für die USA ist Russland als Handelspartner ebenfalls nachrangig; weniger als 1% des US-Außenhandelsvolumens entfiel 2013 auf Russland (38 Mrd. US-Dollar, Rang 20). Allerdings gibt es einige US-Unternehmen mit umfangreichen Aktivitäten auf dem russischen Markt (Boeing, Cargill, Ford, General Motors, ExxonMobil) oder

Kooperationen mit staatlichen russischen Energieunternehmen (z.B. ExxonMobil und Rosneft). Die russische Zentralbank besitzt amerikanische Staatsanleihen im Wert von 138 Mrd. US-Dollar (entspricht ca. 1% aller von den USA ausgegebenen Schuldscheinen). US-Banken haben nach Russland Kredite über schätzungsweise 20-30 Mrd. US-Dollar gewährt.

Deutschland und Russland

Für Deutschland ist Russland der elftichtigste Handelspartner. Das Handelsvolumen mit Russland betrug 2013 annähernd 77 Mrd. Euro und lag damit immerhin schon etwa halb so hoch wie der Handel mit Frankreich (164 Mrd. Euro), China (141 Mrd. Euro) oder den USA (137 Mrd. Euro). Gemessen an allen deutschen Warenausfuhren machten die Exporte nach Russland mehr als 3% aus.

Aus Russland importiert Deutschland fast ausschließlich Rohstoffe: Öl und Gas machen 84% der Importe aus, das entspricht einer Energierechnung von ca. 36 Mrd. Euro. Kritisch sind aus deutscher Sicht dabei vor allem die russischen Gasimporte, denn 39% des deutschen Gasbedarfs wird mit russischem Gas gedeckt.

Deutsche Unternehmen haben Russland zudem seit Langem gut erschlossen: 6.200 deutsche Firmen sind derzeit in Russland aktiv, mehr als aus allen anderen EU-Ländern zusammen. Laut Ost-Ausschuss der deutschen Wirtschaft hängen 300.000 deutsche Arbeitsplätze am Russland-Geschäft. Exportiert werden vor allem Autos, Maschinen, Chemieerzeugnisse und Elektrotechnik. Die deutschen Direktinvestitionen in Russland betragen zuletzt ca. 23 Mrd. Euro.

Um welche Art von Sanktionen geht es?

Wirtschaftssanktionen sind Versuche der Einflussnahme auf das Verhalten anderer Staaten mittels wirtschaftlicher Instrumente. Sie können sich gegen die Reisefreiheit von Personen richten (Ein- und Ausreiseverbote für Regierungsmitglieder und Wirtschaftsführer), Kapitalflüsse stop-

pen (Einfrieren von Staats- und Privatkonten), den Warenaustausch einzelner Produkte und Branchen behindern (Ein- und Ausfuhrverbote bestimmter Güter) und im umfassendsten Fall die Handelsbeziehungen zwischen Staaten vollständig unterbinden.

In der aktuellen Krise hat sich die EU auf drei Stufen wirtschaftlicher Sanktionen gegen Russland verständigt, die abhängig von der weiteren Entwicklung in der Ukraine in Kraft treten können: Mit Stufe 1 werden Verhandlungen über Visa-Erleichterungen und Wirtschaftsabkommen ausgesetzt und Russland politisch stigmatisiert. In Stufe 2 kommt es zu Reisebeschränkungen und Kontosperrungen gegen „Personen, die im Zusammenhang mit der Ukraine bedeutend sind“ (also gezielte und in ihrem Umfang überschaubare Wirtschaftssanktionen gegen Politiker und Wirtschaftsführer). Stufe 3 schließlich droht eine „breite Palette wirtschaftlicher Maßnahmen“ an – eine Formulierung, die bewusst offenlässt, welche Art und welchen Umfang diese „echten“ Wirtschaftssanktionen haben sollen.

Welche konkreten Sanktionen wurden bisher verhängt?

Anfang März 2014 hat der Westen erste Strafmaßnahmen gegen Russland eingeleitet und diese seitdem alle 2-3 Wochen weiter verschärft. Bisher handelt es sich bei den Sanktionen ausschließlich um solche der Stufen 1 und 2: Zunächst wurden mehrere bi- und multilaterale Treffen abgesagt und Russland aus der G8 ausgeschlossen, dann Einreiseverbote ausgesprochen. Die EU verweigert aktuell 61 Russen und prorussischen Ukrainern die Einreise, ihre Konten wurden gesperrt. Zudem hat sie Mitte Mai zwei Energieunternehmen auf der Krim, die Russland bei der Annexion der Halbinsel beschlagnahmt hatte, mit Sanktionen belegt: EU-Firmen dürfen keine Geschäfte mehr mit diesen Unternehmen machen.

Die USA sind einen Schritt weiter: Sie haben neben Kontosperrungen und Einreiseverboten auch Exportlizenzen für bestimmte High-Tech-Produkte zurückgenommen, weil

diese auch vom russischen Militär genutzt werden könnten. Mit aktuell 17 russischen Unternehmen dürfen US-Firmen keine Geschäfte mehr machen. Darunter ist auch die Rossija Bank, die „Hausbank des Kreml“, deren ausländisches Vermögen eingefroren wurde. Russische Kunden dieser Bank können seit Ende März nicht mehr mit ihren Visa- und Mastercard-Kreditkarten zahlen.

Was sind nächste mögliche Sanktionsschritte?

Vor umfangreicheren Wirtschaftssanktionen der Stufe 3, die ganze Branchen betreffen könnten, schrecken Europa und Amerika bislang zurück. Präsident Obama hat Ende April allerdings eine Reihe von Industriezweigen benannt, die dafür in Frage kämen: Finanzdienstleistungen, Energie, Metalle und Bergbau, Lebensmittel, Maschinenbau sowie die Rüstungsindustrie und verwandte Bereiche. In diesen Branchen könnten der Güteraustausch und Transaktionen zwischen Russland auf der einen und den USA und der EU auf der anderen Seite teilweise oder vollständig unterbunden werden. Denkbar wäre etwa, westlichen Firmen zu verbieten, mit russischen Finanzinstituten Geschäfte zu machen oder Rüstungskoperationen zu kappen. Besonders heikel, weil auf beiden Seiten sehr folgenreich, wären Sanktionen im Bereich Energie (siehe hierzu auch das *Briefing Paper* „Europe’s New Energy Options – But Russia Remains Important“ von Prof. Dr. Friedbert Pflüger).

Umfassende Wirtschaftssanktionen könnten die USA ohne Zeitverzögerung verhängen, sogenannte Exekutivverordnungen von Präsident Obama reichen aus. Im Gegensatz dazu wären in der EU neue Regelwerke nötig, die festlegen, wie weitreichend die restriktiven Maßnahmen sein sollen und die von allen Mitgliedsländern beschlossen werden müssten.

Welche Folgen haben die Sanktionen bisher auf russischer Seite?

Für die russische Wirtschaft, die sich bereits zum Zeitpunkt der ersten Sanktionen am Rande einer Rezession befand, sind die Folgen bereits jetzt beträchtlich: Auf die ersten Sanktionen Anfang März reagierte die russische Börse mit Kurseinbrüchen, die Importkosten für ausländische Güter schnellten in die Höhe und die Inflationsrate stieg auf über 7% an (angestrebt werden 5%). Der Rubel verlor im ersten Quartal 2014 fast 9% seines Wertes gegenüber dem US-Dollar. Am 25. April sah sich die russische Zentralbank gezwungen, den Leitzins auf 7,5% zu erhöhen, was ausländische Kredite und heimische Staatsanleihen weiter verteuerte.

Im ersten Quartal 2014 kam es zudem zu einem massiven Kapitalabfluss: In nur drei Monaten zogen ausländische Kapitalgeber bereits mehr Geld ab als im gesamten Jahr 2013 (fast 63 Mrd. US-Dollar). Der IWF geht darüber hinaus davon aus, dass weitere 40 Mrd. US-Dollar bis Jahresende abfließen werden. Standard & Poor’s hat die Bonität des Landes unter anderem deswegen auf knapp über Ramschniveau herabgestuft. Zudem dürfte Russlands Wirtschaft in diesem Jahr nur noch um etwa 0,2% wachsen – statt der vor der Krise prognostizierten 1,3%. Der IWF sieht die russische Wirtschaft nach zwei Quartalen mit negativen Wachstumsraten auch bereits in einer Rezession.

Im Gegensatz zu diesen negativen ökonomischen Folgen haben die Sanktionen Präsident Putin allerdings historisch hohe Zustimmungsraten beschert: politisch hat der Kreml also bislang von der Konfrontation profitiert.

Welche Folgen haben die Sanktionen auf westlicher Seite?

Durch die engen wirtschaftlichen Verflechtungen sind die potenziellen negativen Auswirkungen einer Verschärfung der westlichen Sanktionspolitik für Europa enorm – und um ein Vielfaches größer als für Amerika, das relativ gelas-

sen mit den negativen Folgen der Sanktionen umgehen kann.

Vor allem in Deutschland sind bereits erste Brems Spuren im Handel mit Russland messbar: Die deutschen Exporte nach Russland gingen im Januar und Februar 2014 um 16% zurück. Der DIHK schätzt, dass Deutschlands Handel mit Russland auch ohne eine weitere Eskalation des Konflikts um 8-10% zurückgehen wird, das entspricht mehr als 3 Mrd. Euro.

Deutsche Unternehmen mit einem gewichtigen Russlandgeschäft leiden bereits erheblich unter der russischen Wachstumsschwäche und der Unsicherheit: Siemens, VW, Linde, Henkel, Adidas, Stada und andere spüren die Rubel-Schwäche, die ihre Waren in Russland verteuert und den Absatz verringert. Metro legte den geplanten Teilbörsengang des Russlandgeschäfts seiner Tochter Cash & Carry vorläufig auf Eis. Und die deutschen Maschinenbauer, für die Russland der viertgrößte Exportmarkt mit einem Volumen von fast 8 Mrd. Euro ist, halten sich mit Investitionen zurück.

Allerdings kann von einer echten Schwächung der deutschen Wirtschaft bisher noch nicht die Rede sein; die gerade veröffentlichten BIP-Wachstumswahlen für das erste Quartal 2014 zeigen in Deutschland ein Wachstum von dynamischen 0,8% gegenüber dem Vorquartal.

Was passiert bei einer weiteren Verschärfung der Sanktionen?

Nach Einschätzung der meisten Experten würde eine weitere Verschärfung der Sanktionen Gegenmaßnahmen der russischen Seite nach sich ziehen und so eine gefährliche Abwärtsspirale in Gang setzen. Der stärkste Hebel Russlands gegenüber der EU (und der Ukraine) wären in diesem Prozess seine Energieexporte. Die EU bezieht 31% ihres Erdgases aus Russland (Deutschland 39%, Ungarn 70%, Polen, Bulgarien, Slowakei und Finnland 100%); eine Substitution durch verschifftes LNG oder andere Energie-

träger ist nach Ansicht aller Experten zumindest kurzfristig unrealistisch.

Natürlich würden reduzierte oder gestoppte Energielieferungen auch den russischen Haushalt massiv belasten, denn die Hälfte der Staatseinnahmen stammt aus dem Energiegeschäft. Russland könnte allerdings zunächst der Ukraine den Gashahn zudrehen und so den Westen zwingen, kurzfristig und mit großen Hilfszahlungen einzuspringen, um das Land vor einer Energiekrise zu retten. Zudem könnte Moskau ausländische Unternehmen enteignen – mit nicht unerheblichen Konsequenzen, denn allein deutsche Unternehmen sind derzeit mit etwa 23 Mrd. Euro in Russland investiert.

Einer Analyse des Instituts für Weltwirtschaft zufolge würde eine weitere Eskalation der Ukraine-Krise entlang der oben skizzierten Entwicklungen dazu führen, dass die deutschen Exporte 2014 nur noch um 3,6% zunehmen (statt 7,2%), der Ölpreis um 20 US-Dollar je Barrel steigt, Währungsturbulenzen auch andere Wachstumsmärkte schwächen und sich in der Folge das deutsche Wachstumstempo von erwarteten 2% auf 1% halbiert. Mit erheblichen Folgen für Europa insgesamt, auch wenn andere europäische Länder wirtschaftlich weniger stark mit Russland vernetzt sind: Fällt Deutschland als Wachstumstreiber für Europa aus, droht die Gefahr, dass der beginnende wirtschaftliche Aufschwung in Europa zum Erliegen kommt.

Auf der russischen Seite sind die Konsequenzen einer Verschärfung der Wirtschaftssanktionen wahrscheinlich noch tiefgreifender: Fallen die Einnahmen durch die Energieexporte weg und bleiben die Wachstumsimpulse durch westliche Engagements und Direktinvestitionen aus, droht eine tiefe Rezession oder sogar ein Zusammenbruch der russischen Wirtschaft.

Letztlich ist die Frage nach den Auswirkungen einer Verschärfung der Wirtschaftssanktionen auch eine Frage des Timings und der jeweiligen Fähigkeiten: Gelingt es Europa schneller, wirtschaftliche tragfähige Alternativen zu den

russischen Energielieferungen aufzubauen, oder ist Russland schneller darin, neue Absatzmärkte für Öl und Gas zu erschließen – China wird offensichtlich als Opportunität gesehen.

Für die USA sieht das Bild anders aus: Aufgrund der weitgehenden Unabhängigkeit von Energieimporten und der geringen wirtschaftlichen Verflechtung mit Russland ist die amerikanische Wirtschaft direkt kaum von den Sanktionen betroffen. Das erklärt auch, warum die amerikanische Politik deutlich fordernder mit Wirtschaftssanktionen umgeht. Allerdings gilt auch hier: Eine tiefe Rezession in Russland und ein erlahmendes Wirtschaftswachstum in Europa würden auch die Wachstumsimpulse für die amerikanische Wirtschaft negativ beeinflussen.

Die Autoren

Prof. Dr. Burkhard Schwenker

Prof. Dr. Burkhard Schwenker ist Vorsitzender der weltweiten Geschäftsführung von Roland Berger Strategy Consultants und stellvertretender Vorsitzender der Atlantik-Brücke. Er arbeitet, veröffentlicht und lehrt u.a. zu den Themen Strategie, Leadership und europäisches Management. Gesellschaftspolitisch engagiert er sich u.a. in den Kuratorien des WWF, der Stiftung Deutsche Sporthilfe und der Wertekommission e.V. Burkhard Schwenker ist verheiratet, hat drei Kinder und lebt in Hamburg.

Dr. Tobias Raffel

Dr. Tobias Raffel ist Vorstand der Roland Berger Stiftung und Young Leader-Alumnus der Atlantik-Brücke. Er hat an der London School of Economics studiert, in Politikwissenschaften promoviert und arbeitet u.a. zu den Themen Strategie, Trendforschung und Menschenrechte. Als OSZE-Wahlbeobachter war er vor kurzem bei den Präsidentschaftswahlen in der Ukraine. Tobias Raffel lebt in Berlin.

Die Briefing Papers in dieser Reihe

Paper 1 | Die ökonomische Perspektive

Gibt es realistische Wirtschaftssanktionen gegen Russland und machen sie Sinn?

Prof. Dr. Burkhard Schwenker und Dr. Tobias Raffel

Paper 2 | Die sicherheitspolitische Perspektive

Der Russland-Konflikt: Optionen der NATO

Prof. Dr. Torsten Oltmanns

Paper 3 | Die energiepolitische Perspektive

Europe's New Energy Options – But Russia Remains Important

Prof. Dr. Friedbert Pflüger

Herausgeber:

Atlantik-Brücke e.V.

Magnus-Haus

Am Kupfergraben 7 · 10117 Berlin

www.atlantik-bruecke.org
