

osteuropa



Sanktionen

Ziele, Kosten, Wirkung

osteuropa

71. JAHRGANG / HEFT 10–12 / 2021

Sanktionen Ziele, Kosten, Wirkung

<i>Editorial</i>	Scherenschnitt	3
<i>Otto Luchterhandt</i>	Russlands Geisel Ukraine Die Einkreisung und das Völkerrecht	5
Sanktionen: Zweck und Mittel		
<i>Carl-Wendelin Neubert</i>	Sanktionen und das Völkerrecht Entwicklungslinien und aktuelle Problemlagen	35
<i>Max Trecker F. Asschenfeldt</i>	„Den Bolschewismus in der Wiege erdrosseln“ Die Blockade der Entente gegen Sowjetrussland	47
<i>Jeronim Perović</i>	Energieflüsse und Embargos Ost-West-Beziehungen im 20. Jahrhundert	59
<i>Sascha Lohmann</i>	Schongang oder Schleudergang Unilaterale US-Sanktionen gegen Russland	83
<i>Clara Portela</i>	EU-Sanktionen gegen Russland Ein Überblick	103
<i>Roland Götz</i>	Nukleare Option oder leere Drohung? SWIFT-Ausschluss Russlands als Sanktion	115
Der Fall Belarus: Pro und Contra		
<i>Kamil Kłysiński</i>	Klare Kante statt fauler Kompromisse! Die Sanktionen des Westens gegen Belarus	125
<i>Astrid Sahn</i>	In der Sackgasse Die Sanktionsspirale EU–Belarus	139
<i>Ivan Timofeev</i>	Sanktionen gegen Belarus Großer Schaden, kleine Wirkung	169

Sanktionen mit Energie

<i>Heiko Pleines</i>	Erdgas Wirtschaftsgut, Druckmittel, Sanktionshebel	183
<i>Roland Götz</i>	Sanktionsinstrumenten Nord Stream 2? Energie-, Sicherheits- und Symbolpolitik	193
<i>T. Machmutov et al.</i>	Probleme in der Arktis Die US- und EU-Sanktionen gegen Russland	201

Sanktionswirkungen und Gegensanktionen

<i>Iikka Korhonen</i>	Sanktionen und Gegensanktionen Die Auswirkungen der Entkopplungspolitik	211
<i>Maria Shagina</i>	Eigene Waren, neue Märkte Russlands Anpassung an die Sanktionen	221
<i>Anton Navoj</i>	Ohne Alternative Russlands Banken und der Dollar	235
<i>Boris Ginzburg</i>	Sanktionen und Repression Kausalitätshypothesen. Ein Forschungsbericht	243
<i>Natalija Zorkaja</i>	„Da pfeif’ ich drauf!“ Russlands öffentliche Meinung zu Sanktionen	253
<i>Dokumentation</i>	Übersicht der Embargos gegen osteuropäische Länder	263
Abstracts		268

Scherenschnitt

Sanktionen! Führt Diplomatie alleine nicht zum Ziel, sind sie das Mittel der Wahl, um Autokraten und Aggressoren ihr Handwerk zu erschweren. Sie sollen ein Zeichen setzen, zielgenau jene treffen, die für Gewalt und Repression verantwortlich sind. Und sie sollen die Regime zum Einlenken zwingen.

In der Tat: Wie anders soll die demokratische Staatengemeinschaft reagieren, wenn Gwalt herrscher Territorien besetzen, Kriege anfachen, friedliche Protestbewegungen niederschlagen und Menschenrechte mit Füßen treten? Wenn sie nicht tatenlos zuschauen will, militärische Mittel aber mit guten Gründen ausgeschlossen hat?

So fraglos das Ziel ist, so klar ist auch, dass das Nachdenken über Sanktionen nicht bei den Motiven enden darf. Die wichtigsten Fragen lauten: Entfallen Einreiseverbote, Kontensperrungen, Ein- und Ausfuhrverbote oder Beschränkungen auf dem Kapitalmarkt die beabsichtigte ökonomische Wirkung? Wenn ja: Wird auch der politische Zweck erreicht? Oder zeigen sich sanktionierte Regime widerstandsfähig und verschärfen die Repressionen gegen die eigene Bevölkerung und jenen Teil der eigenen Elite, in dem sich Zweifel regt? Sind die Unternehmen in der Lage, Güter, die sie nicht mehr importieren können, im eigenen Land herzustellen? Finden sie neue Technologielieferanten, Investoren und Absatzmärkte? Können Russland und Belarus ein eigenes Zahlungssystem aufbauen? Spielen Sanktionen am Ende autokratischen Regimen in die Hände, indem sie es ihnen nur leichter machen, sich von den demokratischen Staaten abzuschotten, ihre Gesellschaften gegen diese aufzuwiegeln?

Unter den Autoren des vorliegenden Bandes überwiegt die Skepsis: ganz gleich ob sie aus historischer, völkerrechtlicher, volkswirtschaftlicher oder politikwissenschaftlicher Perspektive auf Sanktionen und ihre Wirkung blicken, ob sie den Fall Russland oder den Fall Belarus betrachten, ob sie mit quantitativen oder qualitativen Methoden arbeiten, ob sie aus zahlreichen Analysen eine Metastudie erstellen oder minutiös die Reaktion des Lukašenka-Regimes verfolgen, das seit vielen Jahren Erfahrungen mit Sanktionen hat.

Diese Skepsis ist weder das Ergebnis einer spezifischen Auswahl von Expertinnen und Experten noch Ausdruck einer politischen Einstellung. Keiner macht sich Illusionen über den Charakter der Regime in Moskau und Minsk. Die Skepsis ist das Ergebnis empirischer Beobachtungen. Zugleich zeigen die Studien dieses Bandes, dass das Sanktionsinstrumentarium, das gegen Russland und Belarus eingesetzt werden kann, bei weitem nicht ausgeschöpft ist. Und es mangelt an Kohärenz, Konsistenz und Konsequenz. Hier kommen die politischen und ökonomischen Kosten in den Blick, die Sanktionen für jene Staaten haben, die sie verhängen. Fest steht: Je enger die ökonomische Verflechtung, desto höher ist das Potential, durch das Kappen von Verbindungen Schaden zu erzeugen. Dies bedeutet aber auch, dass der Preis, den man selbst für die Verhängung restriktiver Maßnahmen zahlen muss, hoch ist. Nicht zufällig spricht in Europa kaum jemand davon, die Öl- und Gasimporte aus Russland einzustellen, obwohl der Kreml damit doch an seiner empfindlichsten Stelle getroffen werden könnte. Umgekehrt ist die Pipeline *Nord Stream 2* deswegen ganz oben auf der Liste der Sanktionsdrohungen, weil eine Verweigerung der Betriebsgenehmigung gar keine Folgen hätte. Europas Erdgasversorgung hängt nicht von dieser Pipeline ab, sie eröffnet lediglich eine neue Route.

Eine Sonderrolle in der westlichen Sanktionspolitik gegen Russland spielen die USA. Dies hat drei Gründe. Zum einen sind sie ökonomisch viel weniger mit Russland

verflochten als viele europäische Staaten. Dass Washington gleichwohl ein scharfes Sanktionsschwert in der Hand hält, liegt an den sogenannten Sekundärsanktionen. In diesem Instrument spiegeln sich das Selbstverständnis und Potential der USA als Weltordnungsmacht: Washington setzt Unternehmen, die sich nicht an unilaterale Sanktionsbeschlüsse halten, ebenfalls auf die Liste der sanktionierten natürlichen und juristischen Personen. Und zwar auch dann, wenn sie nicht in den USA beheimatet sind. Völkerrechtlich ist dies umstritten. Die Drohung mit der Listung als „Specially Designated National“ oder „Blocked Person“ wirkt so abschreckend, dass weltweit Unternehmen den US-Sanktionen folgen, weil sie fürchten, den Zugang zum US-Markt zu verlieren. Dies erlaubt es den USA, restriktive Maßnahmen zu verhängen, deren Kosten sie nicht selbst tragen müssen. Die europäische Situation ist anders: Aus Rücksicht auf Litauen hat die EU nur bestimmte Kalidünger-Sorten in die Liste ihrer gegen das belarussische Regime gerichteten sektoralen Sanktionen aufgenommen. Und dies, obwohl Belarus mit einem umfassenden Dünger-Embargo am härtesten zu treffen wäre und Litauen an vorderster Front Sanktionen fordert. Doch der Kalidünger-Umschlag über den litauischen Hafen Klaipėda spielt eine wichtige Rolle in dem kleinen Land.

Ein drittes Moment unterscheidet die US-Sanktionspolitik von jener der EU. Die Europäische Union betrachtet Sanktionen als Druckmittel, um ein Einlenken in konkreten Fragen zu erreichen, etwa die Freilassung politischer Gefangener. Die USA hingegen führen mit Sanktionen den Kampf mit Gegnern. „Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act“ heißt eines der Gesetze, das die Rechtsgrundlage für US-Sanktionen bildet. Diese Sichtweise wird in Europa am ehesten in Polen geteilt. Nuancierte Überlegungen zur Wahrnehmung der Sanktionen in der Bevölkerung von Belarus oder Russland oder die Sorge vor Ausweichmanövern spielen kaum eine Rolle. Die politischen Führungen in Minsk und Moskau sollen nicht zur Raison gebracht werden. Dies gilt als aussichtslos. Sie sollen eingedämmt und – im Falle von Belarus – in die Knie gezwungen werden.

Dies entspricht der Sichtweise, welche die politischen Führungen in Minsk und Moskau selbst auf die Sanktionen haben. Sie sehen sie als ein geopolitisches Instrument, und bei Geopolitik sind sie in ihrem Element. Das Bild von der belagerten Festung ist fest im kollektiven Gedächtnis verankert. Drei Viertel der Menschen in Russland sind der Ansicht, Ziel der Sanktionen sei es, Russland zu schwächen und zu demütigen. Gleichzeitig betonen die Presseabteilungen der Regime selbstverständlich, dass dies nicht gelingen kann. In Belarus werden Daten, aus denen sich der Schaden ablesen ließe, den die Sanktionen anrichten, nicht mehr veröffentlicht. Um dies als Erfolg zu werten, muss man verdrängen, dass die Ausweichstrategien, die das Lukašenka-Regime zur Schadensbegrenzung sucht, das Land nur noch mehr in die Abhängigkeit von Russland treiben kann. Und das Regime in Moskau ist aufgrund der schieren Größe der russländischen Volkswirtschaft nicht in die Knie zu zwingen.

So bleibt ein ernüchternder Befund. Über den Charakter der Regime in Moskau und Minsk macht sich niemand mehr Illusionen. An Wandel durch Handel glaubt keiner mehr. Dass Wandel, selbst Erleichterungen für die Menschen, durch Zwang zu erreichen sind, ist jedoch ebenfalls zweifelhaft.

Berlin, 15.2.2022

Manfred Sapper, Volker Weichsel

A b s t r a c t s

Sanctions

Purposes, Costs, Effects

Otto Luchterhandt

Russia's Hostage

Military Encirclement of Ukraine and International Law

Russia has concentrated over 130,000 soldiers around Ukraine. They are equipped with the most modern materiel equipment. This is an integrated invasion army ready for war. Since the end of the Second World War, such a deployment has been unprecedented in Europe. The military encirclement of Ukraine presents a threat of force within the meaning of Article 2(4) of the UN Charter and with that a serious breach of international law. The purpose of threatening violence is to induce the United States and NATO to conclude treaties that would allow Russia to assert its power and security interests in the post-Soviet space. By threatening to wage war against Ukraine if the West does not conclude the proposed treaties, Russia has taken Ukraine hostage. At the same time, the military encirclement is striving to achieve Moscow's hegemony over Kyiv as an intermediate step towards restoring a Russian empire.

Carl-Wendelin Neubert

Sanctions and International Law

Lines of Development and Current Problematic Situations

Sanctions are as old as conflicts between political entities. States have often imposed blockades and embargoes on other states. More recently, sanctions have been used to limit trade in goods and services and to restrict personal finance and travel. In international relations, sanctions have become an important tool for states and international organizations. But they also raise numerous problems for the international legal order in the globalized world. The legal regulation of sanction regimes is only getting started.

Friedrich Asschenfeldt, Max Trecker

"To Strangle Bolshevism in Its Cradle."

The Entente's Blockade of Soviet Russia

From March 1918 to January 1920, the Entente blockaded Bolshevik Russia, in order to fight the revolution and to cut off the Central Powers' access to Russia's resources. The powers of the Entente shied away from a full-scale invasion. The dwindling prospects for a "White" victory in the civil war, fear of German dominance, and Russia's market potential forced the Entente to lift the blockade in late 1919. The Anglo-Soviet Trade Agreement of 1921 laid the groundwork for Soviet Russia's reintegration into the world economy. The blockade had an after-effect in the Soviet Union's efforts to achieve autarky and its fortress mentality. The mechanisms of the 1919 blockade became a part of international law as a means for punishing aggressors in peacetime. They are the beginning of modern economic sanctions.

Jeronim Perović

Energy Flow and Embargoes

East-West Relations in the 20th Century

Sanctions have proven to be unsuccessful means of stopping global energy flow. In the 20th century, this also applied to the cross-border trade in Soviet fossil fuels that were in great demand on the world market. During the Cold War, Western embargoes served little purpose, because the West Europeans had a far greater interest in importing raw materials and expanding trade relations with the socialist "Eastern bloc" than the Americans. Transatlantic divergences in dealing with the Soviet Union were already noticeable in the NATO pipe embargo in 1962. In 1981/1982, they were expressed even more clearly in the fierce American-West European dispute over the construction of the first gas export pipeline from Siberia to Europe.

Sascha Lohmann

Gentle or Spin Cycle

Unilateral US Sanctions against Russia

After Russia's annexation of Crimea in the spring of 2014 and the start of the war in eastern Ukraine, the United States imposed numerous unilateral sanctions on Russia. In terms of the number of individuals and legal entities affected, Russia ranks second only to Iran among countries subject to US sanctions. Financial sanctions have restricted Russian state and private banks' access to Western capital markets. Overall, however, the US administration has taken a rather cautious approach to tightening sanctions out of consideration for the trade and energy linkages of its allies in Europe. This could change given the crisis between Russia and Ukraine as well as Russia and the West. The case of Russia in particular shows that sanctions are gaining in importance as a foreign and security policy instrument for dealing with international crises.

Clara Portela

EU Sanctions against Russia

A Preliminary Assessment

In response to Russia's annexation of Crimea, the EU adopted three packages of sanctions. It suspended negotiations and meetings with Russia's government, imposed entry bans and froze the bank accounts of individuals, and ordered sectoral economic sanctions. The decision required unanimity. Despite political differences over Russia policy, unity on the necessity of sanctions holds sway among the EU member states. But there is disagreement over the core question of whether the sanctions have been successful: if one judges success solely on the basis of the Crimea's status under international law and Moscow's foreign policy behaviour, then sanctions have fallen short of the mark.

Roland Götz
Nuclear Option or Empty Threat?
Russia's Exclusion from SWIFT as a Sanction

Under Belgian law, SWIFT is a cooperative company that enables more than 11,000 financial institutions in over 200 countries to exchange information on financial transactions in real time. Since the annexation of Crimea, voices in the United States and the EU have repeatedly called for Russia to be excluded from the SWIFT system. Russia would be badly hit by the use of this “financial weapon”, often classified as the “nuclear option”. The consequences would be a devaluation of the rouble, capital flight, and a collapse in foreign trade. But this would not persuade Moscow to change its course in domestic, foreign, and military policy. For this reason, and because of the negative external trade repercussions on its member states, the EU will hesitate to actually use this instrument for sanctions.

Kamil Kłysiński
Clear Positions instead of Lazy Compromise!
The West's Sanctions against Belarus

For more than two decades, relations between the EU and the United States and Belarus have oscillated between escalation and détente: election fraud and human rights violations on the part of the Lukašénka regime resulted in sanctions, which were eased again after concessions were made. This cycle was broken in August 2020. After the falsification of the presidential election and an unprecedented wave of repression and terror against the Belarusian population, the EU imposed sanctions on the regime in Minsk. These sanctions are an appropriate reaction to Lukašénka's struggle against his own citizens and his confrontational course in foreign policy.

Astrid Sahn
At a Dead End?
The Sanctions Spiral in the EU-Belarusian Conflict

The chances are slim that the EU will pave the way to free and fair new elections in Belarus with the aid of sanctions. Belarusian autocrat Lukašénka has over 25 years of experience with sanctions. He is prepared to defend his power at all costs and enjoys the Kremlin's support in defending himself against perceived “colour revolutions” coming from the West. Minsk and Moscow are deliberately creating threats to regional security, in order to impose their agenda on the West. Lukašénka is at risk of becoming Putin's stooge. The expansion of EU sanctions also affects the Belarusian population. Their attitude toward the sanctions is divided. The EU should try to avoid further escalation and strengthen policy coherence.

Ivan Timofeev
Sanctions against Belarus
Huge damage, little effect

The presidential election and subsequent public protests in Belarus have led to a significant deterioration in relations between official Minsk and the West since 2020. The United States, the European Union, and a number of other countries have imposed sweeping sectoral and blocking sanctions on key Belarusian companies, state entities, officials, and businessmen. The sanctions are hurting the Belarusian economy. At the same time, they have so far had little or no political effect, and they can of course have undesirable consequences, such as accelerating the integration of Russia and Belarus.

Dependent or Not Dependent?

Heiko Pleines on Natural Gas as an Economic Good, a Means of Pressure, and an Instrument for Sanctions

The economies of the EU and Russia are closely intertwined through the trade in natural gas. The transport of liquid gas in tankers, the liberalisation of the natural gas market, and the addition of new interconnectors to the pipeline network in Europe make it possible to react to a suspension of natural gas supplies. Nevertheless, a disruption of delivery would have serious consequences for both sides. Therefore, Moscow is not considering natural gas as a means of leverage in the current conflict, nor is Brussels seriously considering an embargo on imports of natural gas from Russia. A ban on the operation of the Nord Stream 2 pipeline, on the other hand, would only incur low costs, but would also have little effect. This pipeline only creates another transportation route without changing the amount of natural gas purchased.

Nord Stream 2, a Lever for Sanctions?

Roland Götz on Energy Policy, Security Policy, and Symbolic Politics

The natural gas transit pipelines running through Ukraine are not a “lever” that can be used against Russia politically. The same applies to the Nord Stream 2 pipeline. This natural gas pipeline does not pose a threat to Ukraine or other countries, nor is it an effective tool for sanctions against Russia. The debate about Nord Stream 2 distracts from the fact that Germany, along with many other EU countries, is reluctant to impose sanctions on Russia, which would in any case have tangible negative repercussions on their own economies. At the same time, however, nobody knows whether such sanctions would actually impress Russia’s leadership.

T. Makhmutov, D. Polosina, A. Kosivec

Problems in the Arctic

The Consequences of US and EU Sanctions against Russia

Despite constructive relations in the Arctic Council, many council members imposed sanctions on Russia after 2014. They hit Russia’s energy sector, banning the supply, export, and reimport of goods and technologies, as well as the services needed to extract oil from deep waters, the Arctic region, and shale deposits. Russia is technologically dependent on Western partners for drilling rigs, pipelines and well equipment, power generation facilities, and software. It will take time for Russia to overcome this dependence and substitute its own technology. It is not expected that economic activity aimed at developing oil and gas deposits in the Arctic will increase significantly.

Ilkka Korhonen

Sanctions and Counter-Sanctions

The Economic Impact of Decoupling Policies

The sanctions imposed on Russia have an effect on the country’s foreign trade and on the inflow of direct investments. This has been proven in many studies. The exact extent is in dispute. What is certain is that fluctuations in the price of oil have a far greater influence on Russia’s economy. Russia’s response has been import substitution. But counter-sanctions in the agricultural sector have also led to a certain loss of prosperity. In the high-tech sector, it is becoming apparent that Russia today is having greater difficulties in keeping up with permanent development. However, a change of policy in Moscow is unlikely.

Maria Shagina
Own Goods, New Markets
Russia's Adjustment to Western Sanctions

Since the introduction of Western restrictions, Russia has been trying to produce blocked goods itself and reduce its dependence on the US dollar as a trading currency. Both programs have thus far met only with moderate success. Moreover, they have increased the role of the state and exacerbated old maladies within the national economy. Nonetheless, Russia is defying the sanctions thanks to substantial foreign exchange reserves and low public debt. Increasing cooperation with China, India, and other countries in East and South Asia is also softening the impact of the sanctions. From this region, Russia is obtaining missing components and capital for energy projects. Asia also plays an important role as a market for selling oil and gas, as well as armaments.

Anton Navoi
No Alternative
The Dollar's Importance for Russia's Banks

Russia's economy relies heavily on the use of the US dollar. Massive financial sanctions would hit them hard. If the US-based dollar correspondent accounts of systemically important Russian banks were to be frozen, these banks would not only lose their assets on deposit there. They would also no longer be able to settle their customers' foreign trade transactions denominated in dollars or service their customers' dollar accounts within Russia. This vulnerability can only be reduced in the long term. Short-term evasive maneuvers promise little success.

Boris Ginzburg
Sanctions and Repression
Causality Hypotheses: A Research Report

The EU and the United States have imposed sanctions, economic and financial, on authoritarian or dictatorial regimes in Russia, Belarus, Iran, and North Korea. The purpose of these sanctions is to punish and prevent violations of peace and international law, as well as domestic repression and human rights violations. Sanctions research is divided over the question whether economic sanctions are an appropriate means to these ends. The prevailing opinion is that sanctions are counterproductive. They give regimes an economic, political, and power-sociological pretext for intensifying domestic repression. But there is no proof.

Nataliia Zorkaia
"I Don't Give a Damn"
Russian Public Opinion toward Sanctions

Western sanctions against representatives of Russia have been in force since the autumn of 2012. At the time, the United States was reacting to the "Magnitskii case". After Russia's annexation of Crimea, the start of the war in eastern Ukraine, and the downing of a passenger plane over the war zone, the EU and the United States imposed several rounds of sanctions. In Russia, the public has limited knowledge of the background to the sanctions. State media portray them as evidence of hostility on the part of the West, which, it is said, seeks to defeat and humiliate Russia. Most people in Russia receive the sanctions with indifference or contempt. Sanctions play a marginal role in public opinion.