Ost/Mag
Wissenschaftliche Beiträge des Ostinstituts Wismar
Ostinstitut/Wismar

Das bilaterale Sanktionsregime zwischen der EU und Russland – Kosten und Wirkungen aus volkswirtschaftlicher Sicht

Ergebnisse einer ifo-Studie im Auftrag der IHKs

Autor: Christoph Neuberg *

Stand: 21 Mai 2021

Inhalt:

I. Einführung
II. Daten zum Außenhandel mit Russland – die Auswirkungen der Sanktionen
III. China erscheint als der große Profiteur der Sanktionen
IV. Der bilaterale Handel bleibt trotz Sanktionen asymmetrisch
V. Die Abschaffung der Sanktionen – die volkswirtschaftlichen Dimensionen
VI. Veränderung der sektoralen Wertschöpfung
VII. Regionale Auswirkungen

I. Einführung

Seit der sogenannten Ukraine-Krise im Jahr 2014 sind die Handelsbeziehungen zwischen der EU und Russland durch gegenseitig auferlegte Sanktionen erheblich eingeschränkt. Die Europäische Union verhängte verschiedene Sanktionen gegenüber Russland, das seinerseits Gegensanktionen einführte. Diese Sanktionen sind nach wie vor in Kraft und scheinen die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen der betroffenen Volkswirtschaften erheblich zu belasten. Im Laufe der vergangenen Jahre

---

Zitierweise: Neuberg, C., Das bilaterale Sanktionsregime zwischen der EU und Russland – Kosten und Wirkungen aus volkswirtschaftlicher Sicht, O/L-1-2021, https://www.ostinstitut.de/documents/Neuberg_Das_bilaterale_Sanktionsregime_zwischen_der_EU_und_Russland_Kosten_und_Wirkungen_aus_volkswirtschaftlicher_Sicht_OL_1_2021.pdf.
* Christoph Neuberg, M.Sc. Stv. Hauptgeschäftsführer, Industrie- und Handelskammer Chemnitz.

wurde die Frage nach der Aufrechterhaltung oder Abschaffung der Sanktionen immer wieder aufgeworfen[1].

Aber welche Auswirkungen haben die Sanktionen wirklich? Im Oktober 2020 hat das Ifo Institut München (Leibnitz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.) - eines – vielleicht *DAS* – bekannteste Wirtschaftsforschungsinstitut Deutschlands – im Auftrag von mehreren Industrie- und Handelskammern aus Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfahlen, Brandenburg, Sachsen u.a. die Studie *„Die volkswirtschaftlichen Kosten der Sanktionen in Bezug auf Russland"*[2] erarbeitet, die sich mit den Auswirkungen der Russland-Sanktionen auf den Außenhandel und die Wertschöpfung Deutschlands, Russlands und der EU befasst. Neben einer deskriptiven Analyse wurden dabei mithilfe ökonometrischer Methoden die Effekte der verschiedenen Sanktionsregime (EU, Russland, USA) auf den bilateralen Handel mit Russland geschätzt. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse wurden in eine Simulationsanalyse gespeist, um die Wohlfahrtskosten nach Ländern, Regionen und Sektoren zu bestimmen. Eine Unternehmensbefragung ergänzte die Studie um qualitative Aspekte.

Die Studie stellt eine rein volkswirtschaftliche Betrachtung dar, basierend auf offiziellen Wirtschaftsdaten der betrachteten Länder und Umfragedaten von IHK-Mitgliedsunternehmen aus ganz Deutschland. Die folgenden Ausführungen fassen die wesentlichen Ergebnisse der Studie zusammen. Wertende Aussagen sind jedoch Einschätzungen des Autors.

II. Daten zum Außenhandel mit Russland – die Auswirkungen der Sanktionen

Der russische Handel mit der EU ging stärker zurück als der Handel mit dem Rest der Welt. Russland ist offenbar von der Europäischen Union als Zulieferer und als Abnehmer stärker abhängig als umgekehrt. Im Jahr 2018 gingen 46% der Exporte Russlands in die EU und 38% der Importe kamen aus der EU. Die EU-Importe aus und die Exporte nach Russland überstiegen hingegen nie 5% der Gesamtimporte/-exporte aus und in die EU.

Im Jahr 2018 führte Russland Waren im Wert von 377 Mrd. Euro aus, was der höchste Wert im Beobachtungszeitraum ab 2014 bis 2020 ist; 46% davon gehen nach Deutschland und an die restlichen Mitgliedsländer der EU. Im Vergleich zu den Ausfuhren importiert Russland deutlich weniger Waren (2018: 201 Mrd. Euro) und hat somit einen ausgeprägten Handelsüberschuss im Güterhandel. Dieser

[1] Gröschl / Teti, Die Auswirkungen der Russland-Sanktionen auf Unternehmen, ifo Schnelldienst 1/2021, 20.1.2021, S. 43 ff.
[2] Studie „Die volkswirtschaftlichen Kosten der Sanktionen in Bezug auf Russland", ifo Institut, 09.02.2021, https://www.duesseldorf.ihk.de/blueprint/servlet/resource/blob/4978912/5ed8077229fa36561337b443b82a386c/m31-rf-ifo-studie-kosten-russland-sanktionen-data.pdf.

kann über den gesamten Zeitraum beobachtet werden. Hier lassen sich die Auswirkungen der Sanktionen vermuten.

Bezüglich des Außenhandels mit Russland zeigt die deskriptive Analyse der Handelsströme, dass ein erster Einbruch der Handelsvolumina bereits im Jahr 2009, in Folge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, festzustellen ist. Der Handel erholte sich jedoch schnell: im Jahr 2011 übertreffen sowohl die Ex- als auch die Importe bereits das Vorkrisenniveau und bleiben bis 2014 auf diesem hohen Niveau.

Die Sanktionen treten im Laufe des Jahres 2014 in Kraft; der deutliche Rückgang in den Handelsvolumina ist allerdings erst ab 2015 zu beobachten. Im Vergleich zu 2013, dem letzten Jahr ganz ohne Sanktionseinfluss, fallen die russischen Exporte allein im Jahr 2015 bereits um 100 Mrd. Euro, was einem Rückgang von 24% entspricht. Bei den Importen fällt der Rückgang mit 115 Mrd. Euro bzw. 32 % sogar noch höher aus.

III. China erscheint als der große Profiteur der Sanktionen

Mit dem Inkrafttreten der Sanktionen geht eine Verschiebung der Handelsanteile einher. Im Jahr 2013 gingen 48% der russischen Exporte in die EU (ohne Deutschland), jeweils 8% nach China und in die Eurasische Wirtschaftsunion, 5% nach Deutschland und die restlichen 31% in den Rest der Welt. Die EU-Anteile (o. Deutschland) sind seit 2013 stark gesunken: in 2015 betrug der Anteil der russischen Exporte nur noch 42% und sank über die nächsten drei Jahre um weitere 4 Prozentpunkte. Obgleich die Bedeutung des deutschen Marktes bis 2018 relativ zunahm (+3%), ging mit dieser Entwicklung eine Verlagerung des russischen Exportgeschäfts nach China einher (Anstieg um 5 Prozentpunkte).

Bei den Importen (2013-18) zeichnet sich ein sehr ähnliches Bild ab: auch hier wird China als Handelspartner für Russland – relativ, von 17 auf 22%, und in absoluten Zahlen – immer wichtiger. Somit intensivieren sich die russischen Handelsbeziehungen insbesondere mit China.

IV. Der bilaterale Handel bleibt trotz Sanktionen asymmetrisch

Aus volkswirtschaftlicher Gesamtsicht spielt Russland als Handelspartner weder für Deutschland noch für die restliche EU eine tragend wichtige Rolle. Auch seine Bedeutung als eines entscheidenden Wachstumsmarktes für die deutsche und europäische Exportwirtschaft hat Russland mit dem Abschmelzen seiner Wachstumsdynamik weitgehend eingebüßt. Im Jahr 2018 gingen nur 2% der deutschen Exporte nach Russland und nur 2% der deutschen Importe stammten aus Russland. Für die restliche EU sind die Werte sehr ähnlich (2% der Exporte und 3% der Importe). Diese geringe Abhängigkeit vom russischen Markt steht im direkten Gegensatz zu der Situation Russlands, für das Europa der mit Abstand wichtigste Handelspartner ist.

V. Die Abschaffung der Sanktionen – die volkswirtschaftlichen Dimensionen

Aus ökonomischer Sicht ist eine Aufhebung der Sanktionen angesichts der damit verbundenen Kosten wünschenswert. In der Studie wurde die Abschaffung der Sanktionen zwischen dem Westen (EU und USA) und Russland in einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell simuliert, wobei verschiedene Szenarien untersucht wurden.

Die Sanktionen sind für alle Beteiligten mit ökonomischen Kosten verbunden. Von einer Aufhebung der EU-Russland-Sanktionen würden somit ebenfalls alle Beteiligten, am stärksten jedoch Russland, profitieren. Die Aufhebung der Sanktionen würde eine Steigerung der Gesamtwohlfahrt bewirken.

Die Abschaffung der EU-Sanktionen hätte im Vergleich zur Aufhebung der US-amerikanischen Russland-Sanktionen oder der russischen Gegensanktionen den größten ökonomischen Effekt.

Die beidseitige Abschaffung der EU-Sanktionen brächte in Deutschland die größten positiven realen BIP-Effekte. Das reale BIP der EU-Mitgliedsstaaten stiege um 0,12% (circa 21 Mrd. Euro) im Durchschnitt. In Deutschland stiege das reale BIP um 0,16% (5,45 Mrd. Euro).

Das Bruttohaushaltseinkommen Deutschlands würde voraussichtlich um insgesamt 0,18% steigen, sobald die EU, die USA und Russland die Sanktionen aufheben. Das deutsche reale BIP vergrößerte sich etwas weniger, um 0,16% (5,37 Mrd. Euro). Beide deutschen Effekte sind etwas größer als die durchschnittliche Veränderung für die EU. Dies liegt daran, dass Deutschland zu den Haupthandelspartnern Russlands gehört und durch das Abschaffen der Sanktionen innerhalb der EU deshalb relativ überdurchschnittlich profitieren würde. In der EU profitierten die baltischen Mitgliedsstaaten am meisten, dicht gefolgt von den osteuropäischen Ländern Polen, Tschechien und Slowakei. Deutschland gehört innerhalb der EU zum Mittelfeld. In absoluten Veränderungen würde Deutschland jedoch am meisten vom Abschaffen der Sanktionen profitieren.

Insgesamt kann also geschlussfolgert werden, dass die Abschaffung der EU-Sanktionen für Deutschland die größten positiven realen BIP-Effekte (0,16%, 5,42 Mrd. Euro) sowie Effekte bezüglich des Bruttohaushaltseinkommens (0,19%) brächte.

Das Abschaffen der Russland-Sanktionen hätte hingegen nur sehr geringe positive Auswirkungen auf das Bruttohaushaltseinkommen der EU und auf das reale BIP (0,001%, 0,02 Mrd. Euro). Die EU könnte im Durchschnitt ihr Bruttohaushaltseinkommen um 0,14% erhöhen. Ausschlaggebend ist hierbei die Absenkung der EU-Sanktionen gegenüber Russland. Die einseitige Aussetzung der russischen Sanktionen gegenüber der EU führt in der EU zu keinen merklichen Effekten auf das Bruttohaushaltseinkommen. Für das durchschnittliche BIP der EU ist rechnerisch nur ein kleiner positiver Effekt in Höhe von 0,001% (0,13 Mrd. Euro) zu erwarten.

Im Vergleich zu den westlichen Ländern würde Russland hingegen am meisten durch das Abschaffen der Sanktionen profitieren. Das russische Bruttohaushaltseinkommen könnte um insgesamt 1,4% steigen, das russische reale BIP um 1,2% (18,46 Mrd. Euro). Während Russlands BIP damit relativ (verglichen mit der EU (+0,12%)) viel stärker ansteigt, ist der absolute Anstieg des realen BIPs mit 20,88 Mrd. Euro für die EU und 18,46 Mrd. Euro für Russland nahezu gleichverteilt. Die Abschaffung der EU-Sanktionen ist für Russland demnach ökonomisch erstrebenswert. Kein anderes Szenario führt zu höheren positiven Effekten. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die EU schon vor der Einführung der Sanktionen der bedeutendste Handelspartner für Russland war (2013: 53%). Eine Erleichterung des Handels in die EU würde deshalb schneller und deutlicher zu positiven Effekten führen.

VI. Veränderung der sektoralen Wertschöpfung

Die Veränderung der sektoralen Wertschöpfung ist ein essenzieller Indikator für die Veränderungen des realen Bruttoinlandsprodukts und des Bruttohaushaltseinkommens. Die sektorale Wertschöpfung eines Landes zeigt, welche Sektoren zur gesamtwirtschaftlichen Leistung in welchem Umfang beitragen und gibt Aufschluss darüber, welche Sektoren in Deutschland und Drittländern durch das Aufheben der Sanktionen besonders profitieren können.

Durch das Abschaffen der Sanktionen käme es zu erhöhter Spezialisierung zwischen Russland und Deutschland - Sektoren mit komparativem Vorteil würden gewinnen. In Deutschland wäre das zum Beispiel die Güterindustrie (Maschinenbau), während in Russland unter anderem Rohstoffe und Bergbau positiv betroffen wären.

Im Durchschnitt könnte die EU als Ganzes mit der Abschaffung aller Sanktionen in allen Sektoren leicht positive Wertschöpfungsveränderungen verzeichnen.

Im Modell profitieren die deutschen Dienstleistungssektoren, in absoluten Veränderungen, durch die Abschaffung aller Sanktionen insgesamt am meisten. In der Güterproduktion generiert der Maschinenbausektor sowohl relativ als auch in absoluten Zahlen die größten Zuwächse. Auch die Fahrzeugindustrie kann durch das Abschaffen der Sanktionen in Deutschland überdurchschnittlich profitieren. Einzig Elektrotechnik und Elektronik (ITK) verlören etwas an sektoraler Wertschöpfung. Der Verlust in den Sektoren ist jedoch gering. Die deutlichsten Verluste sind im Bergbau zu verzeichnen. Dies lässt sich durch Handelsverschiebungen erklären: Zuvor exportierte Produkte des Bergbaus im Inland und auch Ausland (z.B. in andere EU-Länder) werden nun durch die Abschaffung der Sanktionen zwischen EU und Russland durch russische Produkte des Bergbaus substituiert. Die restlichen Sektoren können mit einem Anstieg der Wertschöpfung zwischen 0,09% (Computerprogrammierung) und 1,6% (Textilien) rechnen. Aus der beidseitigen Abschaffung der Sanktionen resultierte ein überdurchschnittlich positiver Impuls vor allem für die deutsche Industrie. Im Durchschnitt kann die

EU in allen Sektoren leicht positive Wertschöpfungsveränderungen generieren. Lediglich der Bergbausektor wird durch das Abschaffen der EU-Russland Sanktionen stärker unter Druck geraten.

Durch das Abschaffen der Sanktionen profitierten aber auch die russischen Dienstleistungssektoren (z.B. Tourismus). Des Weiteren würden die Sektoren Rohstoffe und Bergbauindustrie positive Wertschöpfungsgewinne erwirtschaften können. Die Güterindustrie hingegen geriete durch den erhöhten Wettbewerb mit EU-Produkten wieder stärker unter Druck. Ausschlaggebend ist hier der komparative Vorteil der europäischen Gütersektoren (z.B. deutsche Autoindustrie). Auch hier ist die Abschaffung der EU-Russland Sanktionen der Hauptgrund für die sektoralen Wertschöpfungsveränderungen.

Der Vergleich der Veränderungen in Russland und Deutschland macht die Komplementarität der beiden Volkswirtschaften deutlich. Die deutschen Sektoren mit komparativem Vorteil – Industriegüter – können durch die Liberalisierung des Handels (Abschaffen der Sanktionen) profitieren, während die Wertschöpfung in den jeweiligen Sektoren in Russland weniger stark wächst oder sogar zurückgeht. Das Gleiche ist in den Sektoren zu erkennen, in denen Russland einen komparativen Vorteil hat (v.a. Rohstoffe und Bergbau).

VII. Regionale Auswirkungen

Die Betroffenheit durch die Sanktionen in Bezug auf die Wertschöpfung in den Regierungsbezirken ist heterogen. Relativ zum Einkommen würde der Osten Deutschlands durch die Abschaffung der Sanktionen am meisten profitieren. Auch im Export variiert die Betroffenheit stark regional. Sachsen würde im Bundesländervergleich am stärksten profitieren.

Die Unternehmen in wirtschaftlich stärkeren Regionen und Regionen mit historisch geprägter Bindung an Russland sind besonders durch die Sanktionen betroffen. So sind beispielsweise in Sachsen über 60% der befragten Unternehmen beim Verkauf von den Sanktionen beeinträchtigt. Die Zahlen für Sachsen – als wichtigstem ostdeutschen Handelspartner Russlands – sprechen eine klare Sprache. Der Export nach Russland fiel bis 2018 um 63 % im Vergleich zum Jahr 2012, der Import ging im selben Zeitraum um 91 % zurück.

In unterschiedlichem Maße können nahezu alle deutschen Regierungsbezirke durch die Abschaffung der Sanktionen profitieren. Die Regierungsbezirke Oberbayern, Düsseldorf, Stuttgart und Köln könnten dabei aufgrund ihrer absoluten Wirtschaftskraft in Bezug auf Russland mit den höchsten Zugewinnen rechnen. Die Veränderungen in der sektoralen Wertschöpfung ergeben sich durch die Sektorstrukturen der einzelnen Regierungsbezirke.

Relativ zum Einkommen der Regierungsbezirke wird jedoch ein klares Ost-West-Gefälle deutlich. Vom Abschaffen der Sanktionen würde der Osten Deutschlands besonders stark profitieren. Dies ist zum

einen dadurch bedingt, dass aufgrund der niedrigeren Wertschöpfung ostdeutscher Regionen dort Zugewinne infolge der Abschaffung der Sanktionen relativ mehr ins Gewicht fallen. Zum anderen lässt sich das Ergebnis auf die historische Verbindung, geographische Nähe und bestehende Handelsintensität Ostdeutschlands mit Russland zurückführen. Das Abschaffen der Sanktionen könnte einen Beitrag zur Angleichung des Ostens an den wirtschaftlich stärkeren Westen ermöglichen.

VIII. Auswirkungen auf Unternehmensebene

Die Sanktionen haben heterogene Auswirkungen auf Unternehmensebene. Die Befragung zeigt die unterschiedliche Intensität der Betroffenheit von Unternehmen klar auf. Große Unternehmen sind stärker betroffen als Kleine und Mittlere. Möglicherweise sind kleinere Unternehmen auch resilienter in der Aufrechterhaltung ihrer häufig eher personengetragenen Geschäftsbeziehungen. Dennoch ist der Vertrieb deutscher Unternehmen nach Russland häufiger von Sanktionen beeinträchtigt als ihre Investitionstätigkeit in Russland. Dennoch geben die Unternehmen an, dass auch die Investitionen stärker betroffen sind von den Sanktionen als der Einkauf von Waren aus Russland. Im verarbeitenden Gewerbe sind Unternehmen in den Sektoren Maschinenbau, Kfz, Chemie und Elektro und im Dienstleistungssektor Logistik am häufigsten beeinträchtigt.

Zusätzlich zu den eigentlichen Sanktionen stellt für die Mehrheit der betroffenen Unternehmen, sowohl für den Import als auch für den Export, der erhöhte bürokratische Aufwand im Kontext der Sanktionsregime ein Hindernis dar. Weitere Belastungen entstehen durch zusätzliche Kontrollen, Handelsverbote und eingeschränkte Finanzierungsmöglichkeiten. Auch Währungsschwankungen, russlandseitige Importsubstitutionen, erhöhte Standards, politische und wirtschaftliche Unsicherheit, Vertrauens- und Reputationsverlust, lokale Content-Regeln und erhöhter Wettbewerb aus Drittländern bereiten den deutschen Unternehmen je nach Sektor oder Aufstellung im Zusammenhang mit ihrem Russlandgeschäft deutliche Probleme[3].

Das EU-Sanktionsregime macht somit allen Unternehmen schwer zu schaffen, auch den eigenen – und dies bei weitgehender Unklarheit über die politisch intendierte Lenkungsabsicht der Sanktionen. Die deutsche Bundesregierung wäre gut beraten, die beabsichtigten Ziele stärker zu erklären oder auf eine Justierung bzw. bilaterale Abschaffung der Sanktionen hinzuwirken.

[3] Gröschl / Teti, Die Auswirkungen der Russland-Sanktionen auf Unternehmen, ifo Schnelldienst 1/2021, 20.1.2021, S. 43 ff.

©Ostinstitut Wismar, 2021
Alle Rechte vorbehalten
Der Beitrag gibt die Auffassung des Autors wieder

Redaktion:
Prof. Dr. Otto Luchterhandt,
Dimitri Olejnik,
Dr. Hans-Joachim Schramm
Prof. Dr. Andreas Steininger

Ostinstitut Wismar
Philipp-Müller-Straße 14
23966 Wismar
Tel +49 3841 753 75 17
Fax +49 3841 753 71 31
office@ostinstitut.de
www.ostinstitut.de

ISSN: 2366-2751