

DIE WIRTSCHAFTSSANKTIONEN ALS DIE MITTEL DER INTERNATIONALEN DRUCK

Viljar Veebel¹
Estnische Verteidigungsakademie

Raul Markus²
Technische Universität Tallinn

Abstract

To stop the conflict in Ukraine, in 2014 the European Union (EU), the United States and others western countries have introduced targeted sanctions against Russia, which were followed by countermeasures imposed by Russia. While the USA and the EU (including Estonia) are expecting that Russia will be unable to adapt to the pressure of sanctions at least in mid-term, Russia expects to last longer than Ukraine to get tactical advantage. The aim of the research is to analyse whether sanctions against Russia have the economic potential to work. The authors suggest that based both on theory and previous practical experience, the direct economic impact of the EU-sanctions is relatively modest. However, the indirect pressure on the Russian economy exercised by the decrease in oil prices in the world market and the reaction of the financial markets, combined with the sanctions have at least potential to lead to the acceptable political solution from the perspective of the EU and the USA.

Keywords: Economic sanctions, Russia, Ukraine, European Union

JEL classification: F1, F5, P4

Einleitung

Die in 2013 ausgebrochene Ukraine-Krise hat zu einer internationalen wirtschaftlichen und politischen Konfrontation zwischen Russland und den westlichen Staaten geführt. Auf die Initiative der EU und der USA hin haben mehrere westliche Staaten in 2014 schrittweise politische und wirtschaftliche Sanktionen gegen Russland verhängt. Russland dagegen hat Gegenmassnahmen ergriffen und Einfuhrbeschränkungen für Nahrungsmittel, Rohstoffe und landwirtschaftliche Produkte aus diesen Ländern angeordnet. Dabei leiten die Sanktionen aus der Logik her, einen größtmöglichen wirtschaftlichen Druck auf die Gegenseite auszuüben. Die EU und die Vereinigten Staaten erwarten, daß Russland den wirtschaftlichen Druck mittelfristig nicht verkraften und die Destabilisierung

¹ Viljar Veebel (Ph.D, International Beziehungen), Estnische Verteidigungsakademie, Riia 12, 51013 Tartu, Estland, viljar.veebel@gmail.com.

² Raul Markus (M.A. Rechtswissenschaft), Technische Universität Tallinn, Institut der Logistik, Ehitajate tee 5, 19086 Tallinn, Estland, raul@optium.ee

der Ostukraine beenden wird. Russland dagegen hofft, zumindest länger dem Druck standzuhalten als die Ukraine, um sich dabei taktische Vorteile zu verschaffen.

Vor diesem Hintergrund sind Sanktionen als wirtschaftspolitische Maßnahmen sowohl in der Fachliteratur als auch in der internationalen Politik ins Rampenlicht gerückt. Hierbei diskutiert man darüber, ob die verhängten Sanktionen überhaupt das Potential haben, das Verhalten Russlands zu verändern. Diesbezügliche Analysen sind insbesondere auch für Estland von großer Bedeutung, weil es mit Russland wirtschaftlich eng verflochten ist und daher von den Sanktionsmaßnahmen stark beeinflusst wird.

Die vorliegende Studie konzentriert sich auf die Frage, was Theorieansätze und bisherige Erfahrungen über die Erfolgchancen der vom Westen gegen Russland verhängten Sanktionen aussagen. Ausgehend von theoretischen Kenntnissen und empirischen Erfahrungen wird in der Studie versucht, potenzielle Druckquellen auf Russland zu identifizieren und den Umfang des Drucks einzuschätzen. Die Analyse umfasst die folgenden Schritte:

- 1) Die potentiellen Quellen des Drucks, die theoretisch entscheidend für den Erfolg der Sanktionen sind, zu identifizieren, und sie vor dem Hintergrund der aktuellen Lage in Russland zu beleuchten (siehe Abschnitt 1). Obwohl in den zahlreichen theoretischen und empirischen Studien der vergangenen Jahrzehnte keine Einigkeit herrscht, unter welchen Bedingungen Sanktionen die gewünschte Wirkung erzielen, liefern sie im Allgemeinen eine gute Grundlage zur weiteren Diskussion.
- 2) Die bisherigen Erfahrungen mit der Verhängung der Sanktionen zu analysieren (siehe Abschnitt 2). Nach Ansicht der Autoren sind die Umstände der Verhängung der Sanktionen gegen Russland im russisch-ukrainischen Konflikt bis zu einem gewissen Grad ähnlich zu den internationalen Sanktionen, die seit 2005 gegen Iran verhängt wurden. Daher die Annahme der Autoren, daß die Analyse der Auswirkungen der Iran-Sanktionen eine gute Grundlage dafür schafft, den Einfluss der gegen Russland verhängten Sanktionen einzuschätzen.
- 3) Die Auflistung der potenziellen Druckquellen der Sanktionen auf Russland (siehe Abschnitt 3). Hierbei liefert die Analyse der russischen Wirtschaftsindikatoren eine Grundlage für die Beurteilung, ob die verhängten Sanktionen überhaupt über das Potential verfügen, Druck auf die russische Wirtschaft auszuüben. Dabei muß beachtet werden, daß direkte Auswirkungen der Sanktionen von den gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen schwer zu trennen sind, und deswegen die Analyseergebnisse mit einigen Anpassungen behandelt werden sollen.

Die akademischen Studien weisen oft darauf hin, daß empirische Auswirkungen der Sanktionen frühestens nach 1–2 Jahren erkennbar sind. Zum Beispiel, Inozemtsev (2015) behauptet, daß im Fall der Ukraine-Krise die Auswirkungen der Finanzsanktionen gegen Russland frühestens nach einem Jahr sichtbar sein werden und man deswegen die Auswirkung der Sanktionen frühestens Mitte 2015 bewerten könnte. In der Praxis zielen die getroffenen Entscheidungen jedoch auf den unmittelbaren oder kurzfristig vorhersehbaren Druck ab. Deswegen ist es nach Ansicht der

Autoren gerechtfertigt, hierbei auch kürzere Zeitspannen (bzw. bis 12 Monate) zu beobachten.

1. Sanktionen als wirtschaftspolitische Maßnahmen

In der Fachliteratur hat man in den zahlreichen theoretischen und empirischen Studien schon seit mehreren Jahrzehnten keine Einigkeit gefunden, wie die Staaten theoretisch auf den internationalen Druck reagieren würden (Giumelli 2011, 9–19).

Obwohl man in der Weltwirtschaft die Sanktionen insbesondere seit dem ersten Weltkrieg benutzt hat, hat man in einem der ersten akademischen Berichten zu diesem Thema (Galtung 1967) behauptet daß die Sanktionen wegen die umstrittene Effekten wirkungslos sind und die wesentliche Logik der Sanktionen, daß die Sanktionen dem betroffenen Staat den Schaden verursachen müssen um dessen Verhalten zu verändern, naiv ist (Galtung 1967). Das könnte teilweise von der Tatsache entstehen, daß die Ziele der damaligen umfassenden Sanktionen zu ehrgeizig gesetzt wurden sind und die Sanktionen in der Praxis oft keinen politischen Erfolg, jedoch enorme wirtschaftliche Kosten und schädliche soziale und nichthumanistische Effekte mit sich gebracht haben (siehe Jonge Oudraat 2007, 739). Die pessimistische Einstellung hat sich erst seit den 1980er Jahren teilweise verändert, nachdem Hufbauer, Schott und Elliott (1985, 16–30) basierend auf die umfassende empirische Studie über die Auswirkung der wirtschaftlichen Sanktionen von 1914 bis 1990 behauptet haben, daß ungefähr 34 Prozent der beobachteten Sanktionen sich als erfolgreich erwiesen haben. Obwohl man die Methodologie und die Daten der Studie später stark kritisiert hat (Pape 1997, 98–106), hat die Analyse seit Mitte der 1990er Jahren wenigstens mehr Optimismus in die folgenden akademischen Diskussionen gebracht. Dabei hat man sich mehr darauf fokussiert hat, unter welchen theoretischen Bedingungen die Sanktionen funktionieren könnten. Wegen der jedoch geringen Auswirkung der umfassenden Sanktionen in der Praxis (z.B. Sanktionen gegen Irak in 1990 und gegen FYR in 1992 und in 1994) haben sowohl die akademischen Gemeinschaften als auch die Politiker seit Mitte der 1990er Jahren mehr Aufmerksamkeit auf die gezielten Sanktionen (*smart sanctions*) gewidmet. Die gezielten Sanktionen wurden zum ersten Mal in 1992 und 1993 gegen Libyen eingeführt und seit Mitte der 1990er Jahren bis heutzutage haben die Europäische Union und die Vereinigten Nationen in der internationalen Politik nur gezielte Sanktionen benutzt. In Theorie hat man dabei erwartet, daß die gezielten Sanktionen, die statt des gesamten Landes nur einzelne verantwortliche Personen, Organisationen oder Bereiche betreffen, sich als mehr erfolgreich erweisen (siehe, z.B. Global Policy Forum). Jedoch haben mehrere Autoren die gezielte Sanktionen stark kritisiert (Torbat 2005; Tostensen und Bull 2002; Brzoska 2002, 126–137 und Friedrichs 2013) und darauf hingewiesen, daß auch die gezielten Sanktionen in den 1990er Jahren meistens kein Erfolg gebracht haben.

In diesem Zusammenhang sollte man in der nachfolgenden Analyse vor allem zwischen den umfassenden und gezielten Sanktionen unterscheiden. Es wurde in der Fachliteratur die Meinung geäußert, daß gezielte Sanktionen dann wirkungsvoll

sind, sollte das Ziel der Sanktionen die Vermeidung der zukünftigen inakzeptablen Aktivitäten sein. Die umfassenden Sanktionen dagegen führen dann zu den gewünschten Ergebnissen, sollte das Ziel der Sanktionen sein, das Verhalten des von den sanktionen betroffenen Staates zu verändern (siehe Drezner 2003, 109). Im Kontext der russisch-ukrainischen Krise könnte man hierbei die vom Westen gegen Russland verhängte, gezielte Sanktionen als eine zu späte Reaktion auf die Annexion der Krim und auf die russische Intervention in der Ostukraine bezeichnen.

Theoretisch hat man in der Fachliteratur die Sanktionen meistens im Rahmen der Spieltheorie und der Logik des kollektiven Verhaltens betrachtet, wobei alle „Spieler“ sich in der internationalen Arena rationell verhalten, keine Fehler machen, die Kosten und Nutzen seiner Aktionen vergleichen und ausgehend den potentiellen Gewinn maximieren. Wie Lacy und Niou bezeichnet haben, würde man spieltheoretisch in einer solchen Situation, in der alle Spieler perfekte Information behalten, niemals die Sanktionen einführen, weil die Androhung von Sanktionen schon ausreichend wäre oder die Sanktionen kein Nachgeben hervorrufen würden (Lacy und Niou 2004). Die Sanktionen würden erst dann die gewünschte Wirkung erzielen, sollten die Kosten der Sanktionen größer sein als der Nutzen vom inakzeptablen Verhalten. Vorausgesetzt, daß die vom Westen getroffene Maßnahmen auf die sensitiven Sektoren Russlands (d.h. Öl- und Finanzsektor, Militärbereich) kalibriert sind und meistens die vom Staat kontrollierte Unternehmen treffen, würde man rationell erwarten, daß Russland sein Verhalten verändern würde um den Druck zu vermeiden, und deswegen die vom Westen gegen Russland genommene Sanktionen *per se* Potential haben, die gewünschte Ziele zu erreichen. Dagegen sprechen aber einige Nuancen. Hovy, Husey und Sprinz (2005) haben gezeigt, daß die eingeführte Sanktionen nur dann funktionieren würden, sollte der von den Sanktionen betroffene Staat den Willen des Gegners oder die Effekte der Sanktionen unterschätzt haben. Voss (2001) hat behauptet, daß die Sanktionsandrohungen nur dann ernst genommen werden, falls davon dem Sanktionierenden keine Verluste entstehen. Die Tatsachen, daß die westlichen Sanktionen nur schrittweise auferlegt wurden und daß die russischen Sanktionen gegen den westlichen Staaten, in Prinzip, umfangreicher gewesen sind als die westlichen, einschränken erheblich die Möglichkeit, daß Russland sein Verhalten wegen den Sanktionen ändern würde. Außerdem, wie auf konstatiert bei mehreren Autoren (z.B. Blanchard und Ripsman 1999; Groves 2007), garantieren die wirtschaftlichen Kosten nicht immer den politischen Erfolg von Sanktionen.

Man hat die Sanktionen auch mit der internationalen Stigmatisierung verbunden (siehe Portela 2007, Adler-Nissen 2014, u.a.), wobei die von den Sanktionen betroffene Staaten sich erniedrigend fühlen und das Stigma loswerden wollen. Adler-Nissen (2014, 155) unterscheidet zwischen drei Strategien: die Anerkennung des Stigmas, die Ablehnung des Stigmas und Gegenstigmatisierung. Die Wahl zwischen den Strategien hängt von zwei Faktoren ab: 1) der Einfluss der solchen sozialen Gruppen, die von den Sanktionen betroffenen sind, und deren Verständnis, daß die Aktivitäten, die zur Einwendung der Sanktionen geführt haben, moralisch nicht

akzeptierbar sind; 2) der Umfang der materiellen und sozialen Ressourcen, worüber die von den Sanktionen betroffene Staat verfügt.

Nach der Meinung der Autoren folgt Russland während der Ukraine-Krise die Strategie der Gegenstigmatisierung, wobei man die Sanktionen gewissermaßen akzeptiert und sogar als ein Mittel der Selbstverteidigung benutzt hat. Dafür spricht das Verhalten der russischen politischen Regierung, die die westlichen Sanktionen innenpolitisch als eine Bedrohung für Russland dargestellt hat und es als ein zusätzliches Argument benutzt hat um zu behaupten, daß Russland sich verteidigen muß (Bershidsky 2014). Die fehlende einflussreiche Opposition in Russland, die die russischen Aktionen in der Ostukraine verurteilen würde, und die Position Russlands als ein der wichtigsten Gas- und Ölexporteur in der Weltwirtschaft schaffen dafür günstige Bedingungen. Solche Entwicklungen bezeichnen deutlich die möglichen negativen Auswirkungen der Sanktionen, die sogenannte „*rally round the flag*“ Phänomen. Aus dieser Hinsicht besteht es keine große Hoffnung darauf, daß die gegen Russland eingeführte Sanktionen ihr Ziel erreichen würden.

Abschließend behaupten die Autoren, daß mit den westlichen und russischen Sanktionen neues Zeitalter der Sanktionen angebrochen hat, was dem Charakter und der Dynamik der Sanktionen angeht. Es behandelt sich keinerlei um den politisch, ökonomisch oder militärisch „schwachen“ Staat, gegen dem der „starke“ Staat die Sanktionen verhängt. Außerdem haben bisher nur einige sanktionierte Staaten umfassende Gegenmaßnahmen genommen. Die Lage ist noch komplizierter, da basierend auf die Fachliteratur (Kaempfer und Lowenberg 2007) die Sanktionen eher gegen demokratische Staaten als gegen autokratische Staaten wirksam sind. Dieser Logik folgend sollte man die autokratischen Staaten (wie, z.B. das Nordkorea) eher prämiieren, sollten die sein Verhalten ändern (Verdier und Woo 2012, 220). Ebenso sind die Staaten, wo nur eine Partei an der Macht ist oder die auf die militärischen Regime beruhen, weniger sensitiv gegen die Sanktionen, die deren Zugang auf die externe Ressourcen beschränken (Escriba-Folch und Wright 2010). Aus diesen Gründen sollte man die während der russisch-ukrainischen Konfliktes ergreifte Sanktionen besonders gründlich analysieren.

Außerdem, nach der Logik der Stigmatisierung sind die Sanktionen mehr wirksam, wenn die Maßnahmen die größtmögliche internationale Unterstützung haben. Im Fall des russisch-ukrainischen Konfliktes haben neben den Vereinigten Staaten und den Mitgliedsstaaten der EU auch Kanada, Japan, Albanien, Island, Ukraine, Montenegro, Australien, die Republik Moldau, Norwegen und die Schweiz gegen Russland verschiedene gezielte Sanktionen eingeführt. Dabei sind aber einige EU Mitgliedsstaaten von Zeit zu Zeit auf die andere Meinung gewesen, was das Gewicht der von der EU ergreiften Sanktionen zum Teil beschnitten und dem Russland ein starkes Signal von der „Schwäche“ der EU gesendet hat. Dabei sind alle Mitgliedsstaaten der EU jedoch der festen Meinung, daß man Ukraine finanziell unterstützen muß um das zu vermeiden, daß der wirtschaftliche Druck gegen Russland auch zum Zusammenbruch der Ukraine führen würde.

2. Bisherige Erfahrungen mit der Verhängung der gezielten Sanktionen

Neben den theoretischen Meinungen geben auch die bisherigen praktischen Erfahrungen mit der Verhängung von Sanktionen Anlass zum Nachdenken.

Obwohl man in der Fachliteratur keine Einigkeit über die Auswirkung der Sanktionen gefunden hat, hat man in der internationalen Politik die Sanktionen insbesondere seit den 1990er Jahren oft benutzt. Deswegen könnte man im Prinzip die Sanktionen als „die typische Reaktion auf die Krise“ bezeichnen (siehe, Mayall 1984, genannt in Groves, 2007). Heutzutage gelten internationale Sanktionen in unterschiedlichem Umfang gegen ungefähr 40 Staaten und die Gründe dafür variieren von der Bekämpfung des Terrorismus und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen bis zu dem Schutz der Demokratie und den Menschenrechten (siehe, A new... 2015). In mehreren Fällen (Z.B. Syrien, Iran und Sudan) sind die Sanktionen schon langfristig in Kraft gewesen und schätzungsweise haben die Sanktionen nur selten die von den Sanktionen betroffenen Staaten mit erheblichen Kosten belastet (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1. Die wirtschaftlichen Kosten der Sanktionen: die Beispiele von den Sanktionen mit den höchsten geschätzten Kosten (gemessen am Anteil des BIP, %)

Staat	Periode	Die Kosten der Sanktionen (im Verhältnis zum BIP, %)
Irak	1991–2003	54,0
Ecuador	2000	18,8
Äquatorial Guinea	1992–2000	15,0
Jugoslawien	1991–2001	13,3
Somalia	1998–	7,5
Angola	1993–2002	7,5

Quelle: A new... 2015.

Nach der Meinung der Autoren sind die Umstände der Verhängung der Sanktionen gegen Russland während des russisch-ukrainischen Konfliktes gewissermaßen ähnlich zu den internationalen Sanktionen gegen Iran, die seit 2005 bis heutzutage in Kraft sind. Erstens, die beiden Staaten verfügen über große Erdöl- und Erdgasreserven, was denen theoretisch den Vorteil geben sollte, die Sanktionen entgegenzutreten (siehe die Meinung von Adler-Nissen, 2014 über die Sanktionen als die Maßnahme der internationalen Stigmatisierung in Abschnitt 1). Zweitens, sowohl Iran als auch Russland hatten vor der Verhängung der Sanktionen enge Wirtschaftsbeziehungen mit einigen Ländern, die später die Sanktionen eingeführt haben, woraus theoretisch auch erhebliche Kosten für diese Staaten, die Sanktionen eingeführt haben, entstehen sollte. Beziehungsweise, vor der Verhängung der Sanktionen hatte Iran enge Wirtschaftsbeziehungen mit Griechenland, Italien und Spanien; Russland mit Deutschland, Frankreich, die Niederlande, Italien und den drei baltischen Staaten. Drittens, die eingeführten Sanktionsmaßnahmen sind in beiden Fällen ziemlich ähnlich gewesen (siehe Tabelle 2), was eine gute Grundlage dafür bietet, daß auch die Resultaten eines Falles gewissermaßen dem anderen übertragbar sind. Viertens,

die beiden Staaten haben nach der Verhängung der Sanktionen, im Prinzip, sich für ähnliche Verhaltensweise entschieden – sie haben stark auf die internationalen Sanktionen reagiert, bemerkenswerte Resilienz geleistet und, unter anderem, für alternative Lösungen gesucht. Aus diesen Gründen behaupten die Autoren, daß man in diesem Kontext die Effekte der internationalen Sanktionen gegen Iran mehr eingehend beobachten sollte.

Tabelle 2. Der Vergleich der Sanktionen Pakete gegen Iran (2005-) und Russland (2014-)

Die internationalen Sanktionsmaßnahmen gegen Iran (2005-)	Die internationalen Sanktionen gegen Russland (2014-)
<ul style="list-style-type: none"> • Einreiseverbot und Kontensperrungen der Personen, die das iranische Atomprogramm fördern, • Verbot der Öleinfuhr (mit einigen Ausnahmen, bzw. gegenüber Italien), • Sowohl Exportverbot für die Technologie für die Öl- und Gassektoren, als auch Verbot der Investitionen und Kredite für die Öl- und Gassektoren, • Geschäftsverbot mit mehr als 400 iranischen Unternehmen und Einfrieren deren Konten, • Einfrieren der Konten der iranischen Zentralbank in Europa (mit einigen Ausnahmen), • Kontrolle des Geldtransfers in den Iran, Verbot der Filialenöffnung der Banken der EU in Iran • Exportverbot für Waffen, Technologie oder Güter für nukleare Anlagen, Chemikalien und Elektronik. 	<ul style="list-style-type: none"> • Einreiseverbot und Kontensperrungen der natürlichen und juristischen Personen, die die Separatisten in der Ostukraine unterstützen oder mit denen geschäftliche Verbindungen haben, • Verbot der Lieferung der Güter und Dienstleistungen, die in Erdölexploration oder Erdölförderung in der Tiefsee und der Arktis oder in Schieferölproduktion benutzt werden, • Begrenzungen an den Zugang der größten russischen Staatsbanken und Staatsunternehmen zum Kapitalmarkt, • Waffenembargo und Verbot der Lieferung der Güter mit doppeltem Verwendungszweck für militärische Zwecke und militärische Endnutzer.

Quelle: Aktueller..., 2015; Russland-Sanktionen..., 2015.

Die Sanktionen gegen Iran wurden in der Fachliteratur theoretisch und empirisch gründlich analysiert (siehe, Farzanegan 2011, Dizaji 2012, Dizaji und Bergeijk 2013, Haidar 2014, u.a.). Zusätzlich besteht hierbei die Möglichkeit die theoretischen Vermutungen mit den praktischen Entwicklungen dynamisch zu vergleichen.

Die Geschichte der heutigen Sanktionen gegen Iran reicht zurück bis in die 1980er Jahren. In den 1980er Jahren ist es Iran gelungen beim Streben nach den Massenvernichtungswaffen Fortschritte zu machen. Die Vereinigten Staaten haben darauf reagiert und schon im Jahre 1995 gegen Iran das Handelsembargo verhängt. Folgend haben sowohl die Vereinigten Staaten als auch die Europäische Union, Kanada und der Sicherheitsrat der Vereingte Nationen die Sanktionen schrittweise verstärkt. Besonders heftig hat die internationale Gemeinschaft die Sanktionen gegen Iran in 2007, 2010, 2012 und 2013 erweitert, wobei man zusätzlich zu den Sektor

spezifischen Einschränkungen (z.B. in der petrochemischen Industrie, in Fall der Energieunternehmen, usw.) und finanziellen Sanktionen auch Waffenembargo, die Sanktionen gegen staatlichen Rundfunkunternehmen, und andere Maßnahmen eingeführt hat. Im Jahre 2010 hat man gegen Iran auch zum ersten Mal Sanktionen gegen führende Mitglieder des iranischen Regierungsregimes eingeführt. Mit anderen Worten, die internationale Gemeinschaft hat im Laufe der Zeit verschiedene Maßnahmen benutzt, um Iran zu zwingen, sein Atomprogramm aufzugeben.

Die Wirksamkeit der gegen Iran genommenen Maßnahmen kann man jedoch unterschiedlich auslegen. Die Sanktionen haben die Wirtschaft des Staates deutlich beschädigt. Wegen den Sanktionen ist das reale BIP in Iran in 2012 ungefähr 3 Prozent abgenommen, gefolgt vom Rückgang des realen BIP in 2013 fast 4 Prozent (Yanagisawa 2014,1). Wegen dem von der EU verhängten Ölembargo und den Beschränkungen in Banksektor haben die Einnahmen des Staatshaushalts ungefähr 60 Prozent rückgegangen und die Preise sind erheblich gestiegen (Die Sanktionen..., 2013). Jedoch hat man behauptet, daß Iran trotz dem im Jahre 2013 abgeschlossenen Interimsabkommen sein Atomprogramm inoffiziell fortgesetzt hat und zu der Schaffung der Massenvernichtungswaffen näher ist als je zuvor (siehe, z.B. die Diskussion in Rühle 2015). Deswegen behaupten die Autoren, daß die Sanktionen, die die internationale Gemeinschaft seit 2005 gegen Iran verhängt hat, ein gutes Beispiel dafür darstellen, wie die internationalen Sanktionen dem Staat erhebliche wirtschaftliche Kosten verursacht haben, jedoch nicht zur erwünschten politischen Lösung geführt haben. In der Fachliteratur ist man hierbei sogar noch kritischer gewesen und hat behauptet, daß die Sanktionen gleichzeitig der iranischen Wirtschaft und der Bevölkerung enorme Schaden verursacht haben, jedoch nicht nur erfolglos gewesen sind, sondern sogar aus der Sicht der Staaten, die Sanktionen eingeführt haben, kontraproduktiv gewesen sind, weil sie im Allgemeinen die Entwicklung der demokratischen Prozessen in Iran nicht unterstützt haben und die antiwestlichen Einstellungen in Iran deutlich erhöht haben (Takeyh und Maloney 2010, 1297–1298; Macaluso 2014, 23).

Hierbei wollen die Autoren insbesondere auf eine interessante Schlußfolgerung aus der Fachliteratur hinweisen, bsz. die Sanktionen bringen wahrscheinlich nur kurzfristig (von höchstens nach zwei Jahren ab den Zeitpunkt, wenn die Sanktionen eingeführt worden sind) Erfolg. Nach den Berichten von Dizaji und van Bergeijk (2013) ist die Wahrscheinlichkeit, daß die Sanktionen in den ersten zwei Jahren Erfolg bringen werden, aufgrund der Daten von Hufbauer ua. (2008) ungefähr 55% (siehe Dizaji und van Bergeijk 2013, 721–723). Ab dem dritten Jahr werden die Effekte geringer und nach sieben Jahren könnte man sogar mit der negativen Auswirkung berechnen, was darauf erweist, daß der Staat sich an die veränderte Umstände angepasst hat. Ähnliche Entwicklungen kann man auch im Fall Irans beobachten, beziehungsweise die strukturelle Anpassung der Wirtschaft, die Stärkung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen Iran und der südamerikanischen Länder, die Unabhängigkeit der spezifischen Bereichen (z.B. die Herstellung von Waffen), und andere (siehe Esfandiary und Fitzpatrick 2011, 149).

Im Kontext der russisch-ukrainischen Krise geben die Auswirkungen der Sanktionen gegen Iran sicherlich den Anlass zu den weiteren Überlegungen. Nach der Meinung der Autoren sollte man hierbei zwei Aspekte betonen. Erstens, selbst im Fall der erheblichen wirtschaftlichen Kosten auf Russland gibt es keine Garantie, ob die Sanktionen auch zur gewünschten politischen Lösung führen. Zweitens, wahrscheinlich erscheinen die positiven Effekte in der kurzfristigen Perspektive.

3. Die Analyse des potentiellen wirtschaftlichen Drucks der Sanktionen auf Russland

Die Frage, ob die Sanktionen gegen Russland während des russisch-ukrainischen Konfliktes wirksam sind, wird in Europa heutzutage kontrovers diskutiert. Einerseits schätzt man, daß die Sanktionen die gewalttätige Auseinandersetzungen in der Ost-ukraine nicht beendet haben und deswegen ihr Ziel nicht erreicht haben. Andererseits, obwohl die Sanktionen dem gegenwärtigen Konflikt nicht gelöst haben, hat der Druck der Sanktionen das Risiko minimiert, daß Russland in der langfristigen Perspektive auch andere Länder öffentlich destabilisieren wird. Deswegen könnte man behaupten, daß die gezielten Sanktionen gegen Russland die unmittelbare Krise in Ukraine nicht gelöst haben, dedoch als vorgreifenden Maßnahmen zur Vermeidung der inakzeptablen zukünftigen Aktivitäten Russlands wirksam gewesen sind.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Sanktionen sind komplexer als auf den ersten Blick erscheint. Nach der Verhängung von Sanktionen seit März 2014 hat das Wirtschaftswachstum Russlands abgeschwächt (siehe Abbildung 1). Für 2015 haben die internationalen Wirtschaftsorganisatione (die Weltbank, die Internationale Währungsfonds, die EBRD, und aetc.) die Wachstumsaussichte Russlands um -4.8 Prozent geschätzt und die geringe Wachstumssteigerung um 0.7 Prozent erwartet man in Russland erst im 2016, vorausgesehen daß die Sanktionen Ende 2015 beendet werden (siehe, z.B. Russia's Economy..., 2015). Keinerlei ist aber die heutige Lage nicht mit der Stagnierung in Russland in 2009 zu vergleichen. Aus statistischer Sicht ist die moderate Auswirkung der Sanktionen auf die Wirtschaftswachstumsrate Russlands vor allem mit der Politik der russischen Regierung verbunden, wobei man die stagnierende russische Wirtschaft durch staatliche Investitionen kräftig unterstützt hat. Wegen den bemerkenswerten Kapitalflucht und der schwachen Investitionstätigkeit des Privatsektors haben mehrere staatliche und private Großunternehmen Russlands (z.B. der Ölkonzern Rosneft, die VTB Bank, die Fluggesellschaft Transaero und andere Unternehmen) aus dem russischen Wohlfonds Kredite und Garantien bekommen. Die Finanzen dafür sind aus den staatlichen Devisenreserven gestammt, die seit Februar 2014 ständig gesunken sind (Russlands Devisenreserven... 2014). Obwohl die russischen Devisenreserven auf tiefsten Stand seit 2009 gefallen sind, ist der Wert der gegenwärtigen Devisenreserven Russland (ungefähr 350 Milliarden Dollar) im internationalen Vergleich jedoch bemerkenswert (Umann 2014). Aus den vorstehenden Gründen – die umfangreichen staatlichen Investitionen Russlands in 2014 und die vorherige extrem negative Krisenerfahrung von 2009 – ist nach der Meinung der Autoren die heutige

Krise in Russland milder gewesen, als nach der Anwendung der westlichen Sanktionen zu erwarten gewesen wäre.

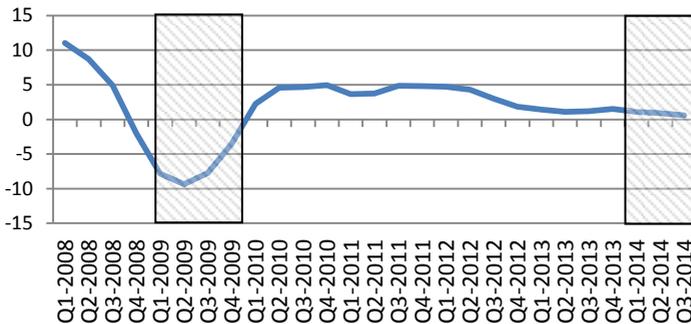


Abbildung 1. Das Wirtschaftswachstum Russlands während 2008q1-2014q3.
Quelle: OECD Database, StatExtracts

Neben dem Wirtschaftswachstum Russlands sollte man jedoch auch die allgemeinen Wirtschaftsentwicklungen in Russland, die Reaktionen der internationalen Finanzmärkte und Investoren, und die Kosten des ausgebrochenen regionalen Konfliktes für Russland beobachten. Weil die Sanktionen theoretisch den internationalen Gemeinschaft ein Signal senden, daß das Verhalten des von den Sanktionen betroffenen Staates nicht toleriert wird, beeinflussen die Sanktionen die Einstellungen, Erwartungen und Reaktionen der Wirtschaftsagenten sowohl in diesen Ländern, gegen die die Sanktionen verhängt wurden, als auch die Wirtschaftssubjekte auf der internationalen Ebene. Die ersten berechnen mit den Beschränkungen und Rückschlägen im Wirtschaftsraum, während die anderen – internationalen Finanzmärkte, Investoren, Exporteure – ihre Entscheidungen der zunehmenden Instabilität entsprechend treffen müssen. Wie bereits erwähnt, spricht für die komplexe Vorgehensweise auch die Tatsache, daß bei der Entscheidung, ob die Kosten des Drucks zu groß sind, die sanktionierten Staaten nicht zwischen die Auswirkung der Sanktionen und der anderen Faktoren unterscheiden, sondern die allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklungen betrachten. Man muß hierbei doch auch die Interaktionen zwischen den verschiedenen Wirtschaftsprozessen zur Berücksichtigung nehmen. Zum Beispiel, die Interaktion zwischen zwei negativen Prozessen – die Wechselkursabwertung der Nationalwährung in Höhe von 50 Prozent und gleichzeitig der Preisverfall des wichtigsten Exportgutes des Landes in Höhe von 50 Prozent – ergibt aus der Sicht des Staates, der nur geringe Auslandsverschuldung hat, im Prinzip die ehemalige Haushaltssituation (gerechnet in der Nationalwährung), weil man für die gleiche Menge Exportgüter im Gegenzug die ehemalige Menge der Nationalwährung erhält.

Im Allgemeinen könnten die regionalen Konflikte und die Verhängung der Sanktionen zu den folgenden Wirtschaftsentwicklungen führen:

- die Abwertung der Nationalwährung und der binnenwirtschaftliche Inflationsdruck,
- die relative Verbilligung der Exportgüter und die potentielle Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Exportsektors,
- das Kaufkraftverlust der Importwaren und der Rückgang der Einfuhren,
- der Ausfuhr des ausländischen Kapitals und der Bedarf nach den staatlichen Unterstützungsmaßnahmen und Kreditmitteln, was zu der Erhöhung der Haushaltsausgaben führen könnte.

Hierbei könnte man in Russland ziemlich interessante Entwicklungen beobachten, die direkt mit den Preisentwicklungen im Ölsektor verbunden sind. Im Grunde genommen lassen die Entwicklungen sich in drei Stadien unterteilen: die Periode von April bis September 2014, die Periode von Oktober bis Dezember 2014 und die Periode seit Januar 2015.

In der ersten Phase von April bis September 2014 konnte man kaum eine Auswirkung der Sanktionen und der Änderung von Wirtschaftsbedingungen auf die Wirtschaftsprozesse in Russland beobachten. Die Ursache dafür sind die Ölpreise, die während dieser Periode ziemlich nah zu seiner höchsten Stand gewesen sind (siehe, zum Beispile, Abbildung 2).

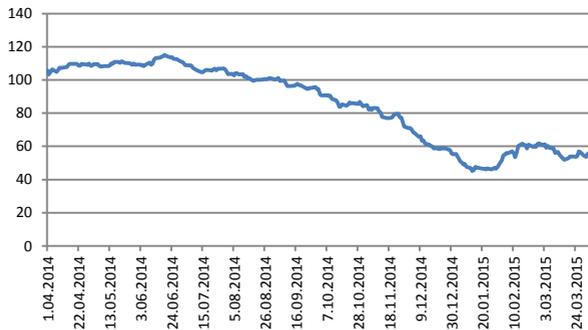
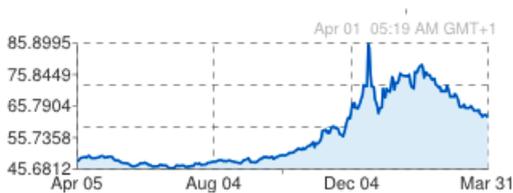


Abbildung 2. Die Dynamik der täglichen Preise für Nordseeöl der Sorte Brent von 1 April 2014 bis 6 April 2015 (Dollar für Barrell)
Quelle: EIA 2015.

In der zweiten Phase von Oktober bis Ende 2014 hat die russische Wirtschaft wegen die verschärften Sanktionen und stark gesunkenen Ölpreisen unter deutlichem Druck geleidet, was den Wechselkurs Rubels, die russischen Devisenreserven, den Haushaltssaldo, die Börsenindizes und Staatsrating angeht. Im Vergleich zu den Daten vor einem Jahr hat Rubel während des russisch-ukrainischen Konfliktes bis Ende 2014 gegenüber Euro ungefähr 35 Prozent und gegenüber Dollar sogar mehr als 40

Prozent seines Wertes verloren (siehe Abbildung 3). Nach der Meinung der Experten ist die Abwertung Rubels die komplexe Folge der schwachen Wirtschaftslage Russlands, der internationalen Sanktionen, der Kosten des Konflikts, das Misstrauen der Märkte und der Turbulenzen in den Ölmärkten (siehe auch Abbildung 2). In diesem Kontext ist der Turbulenz der Ölmärkte insbesondere bemerkenswert – Ende 2014 sind die Ölpreise auf dem Weltmarkt ungefähr um 50 Prozent gefallen (siehe auch Abbildung 2). Weil die Einnahmen des russischen Staatshaushalts zum größten Teil von den Einnahmen aus dem Export von Öl und Gas abhängen (im Jahre 2013, 68 Prozent von den Gesamteinnahmen des Staatshaushalts), hängt auch die Kaufkraft Russlands meistens von den Entwicklungen der Ölpreise ab. Die wichtigsten Exportartikeln Russlands sind das Rohöl (39%), raffinierte Erdölzerzeugnisse (15%), Erdöl Gas (9,1%), der Kohlenbrikett (3%) und Rohfertig-erzeugnisse und Halbzeug aus Eisen (1.5)(The Observatory... 2014).



(a) Die Dynamik des RUB/EUR Wechselkurses



(b) Die Dynamik des RUB/USD Wechselkurses

Abbildung 3. Die Dynamik der Wechselkurse RUB/EUR und RUB/USD von März 2014 bis Februar 2015.

Quelle: Exchange Rates, 2015.

Jedoch hat die gleichzeitige komplexe Reaktion der weltweit gesunkenen Ölpreise und der Abwertung Rubels in Russland ein bemerkenswertes Phänomen mit sich gebracht. Obwohl es langfristig zu den Ungleichgewichten in der russischen Wirtschaft führen könnte, ist kurzfristig die Gesamtauswirkung der beiden Prozesse für den russischen Staatshaushalt eigentlich günstig gewesen. Nach der Meinung von Chris Weafer (erwähnt in Bidder 2015) hat die Abwertung der Währung den russischen Staatshaushalt gegen die gesunkenen Ölpreise abgesichert. Obwohl Russland auf dem Weltmarkt weniger Dollar pro Barrel Rohöl bekommen hat, hat die Abwertung der Währung die in Rubeln ausgedrückte russische Öleinnahmen sogar steigen gelassen, weil Russland für jeden Dollar mehr Rubel bekommen hat.

Als Forbes ein Beispiel gebracht hat, hat Russland in Dezember 2014 ungefähr 3600 Rubel für ein Barrel Rohöl bekommen, während der Staat in 2012 nur 3200 Rubel bekommen hat (Ibid.). Analog zum Staatshaushalt können auch einige Unternehmen von der Abwertung der russischen Währung kurzfristig profitieren, bzw. steigern die relativen Einnahmen (ausgedrückt in Rubeln) solchen Unternehmen, die die Erträge für ihre Güter oder Dienstleistungen in der ausländischen Währung bekommen. Nach der Meinung der Ratingagentur Moody's hilft die Abwertung Rubels die russische chemische Industrie, Stahlindustrie und der Bergbau, weil denen in Dollar bezahlt wird, die Kosten aber in Rubeln gerechnet werden (Moody's... 2014). Obwohl man auch den Öl- und Gaskonzernen in Dollar bezahlt, ist das Ergebnis hierbei nicht eindeutig, weil diese Unternehmen auch in Dollar verschuldet sind (Felbermayr, Yalcin und Grübener 2014).

Wie schon gesagt, ist die russische Wirtschaft während der zweiten Phase auch durch die enorme Kapitalflucht infolge der Abwertung der russischen Währung unter dem Druck gewesen. Wegen der Instabilität haben mehrere Investoren und Unternehmen seine Ressourcen von Russland abgezogen und der Trend wird sich auch in 2015 fortsetzen – der Kapitalabfluss aus Russland war im Jahre 2014 in Höhe von 151 Milliarden USD (Russia's Economy... 2015). Nach der Meinung der Experten haben die russischen Staatskonzerne – unabhängig davon, ob sie unter den Sanktionen stehen oder nicht – die Schwierigkeiten gegenüber den Wirtschaftspartnern sowohl im Westen als auch in China, weil auch die letzten die Sanktionen und Strafen befürchten (siehe, Steiner 2015). Wie auch der russische Finanzminister, Alexei Kudrin, betont hat, ist es äußerst schwierig, das Vertrauen der Investoren an Rubel und an Russland wiederzubauen und es nur dann gelingen würde, sollte Russland während einer langfristigen Periode (von sieben bis zehn Jahren) Wirtschaftswachstum zeigen (siehe, Bidder 2015). Außerdem hat die Abwertung Rubels den Druck auf diese Länder ausgeübt, die auf dem Weltmarkt Energieexporteuren sind und dabei enge Wirtschaftskontakt mit Russland haben (bzw. Belarus, Turkmenistan, Kasachstan und Armenien)(EBRD 2014). In allen vier Staaten sind die Nationalwährungen in 2014 unter den enormen Druck gefallen (siehe, z.B. Belarus, Turkmenistan... 2014; Grigorian 2014), demnach Kasachstan die Währung im Februar 2014 und Belarus und Turkmenistan im Januar 2015 devalviert haben. Auch sind die Aussichten des Wirtschaftswachstums dieser Staaten pessimistisch.

Wie erwartet, ist es wegen der Abwertung der russischen Nationalwährung in Russland auch der binnerwirtschaftliche Inflationsdruck entstanden. Sowohl die monatliche Inflationsrate (siehe Abbildung 4) als auch die Inflationserwartungen sind in Russland besonders seit November 2014 deutlich gestiegen. Die Situation ist insofern außerhalb der Kontrolle gewesen, daß die russischen Regierungskreise sogar verschiedene Maßnahmen diskutiert hat, um die Preise der wichtigsten Lebensmittel zu kontrollieren (Russland... 2015). Doch sind bisher in Russland die Begrenzungen des Preisanstiegs nur bei Wodka staatlich festgelegt worden (Putin... 2014).



Abbildung 4. Die Dynamik der monatlichen Inflationsrate in Russland vom Februar 2014 bis Januar 2015 (die Betrachtung von Monat zu Monat)

Quelle: Russland – Inflationsrate, 2015.

Im Folge der Abwertung Rubels und der Inanspruchnahme der Devisenreserven, um sowohl den Wechselkurs zu stützen und die russischen Banken zu rekapitalisieren, ist es während der zweiten Phase Russland gelungen, die starke Rezession und Zahlungsunfähigkeit zu vermeiden. Jedoch macht die Tatsache, daß der Staat zu sehr auf den Öleinnahmen ausruht, die russische Wirtschaft sehr verletzlich in der langfristigen Perspektive. Um die nationale Ölsektor zu entwickeln, braucht Russland umfangreiche Investitionen. Das allgemeine Investitionsklima – geschweige von den Sanktionen – ist in dieser Hinsicht aber ungünstig.

In der dritten Phase könnte man jedoch gewissermaßen die Stabilisierung der Wirtschaftslage in Russland beobachten, was die Dynamik der Wechselkurse und Börsenindizes angeht. Obwohl im Januar 2015 der jährliche Verbraucherpreisindex in Russland im Vergleich zu den Daten im Januar 2014 um 15 Prozent gestiegen hat, wobei die Preise der Lebensmittel ungefähr 22 Prozent und die Preise der Dienstleistungen um 12 Prozent gestiegen haben (Moody's... 2015), hat die Lage sich in Februar gewissermaßen beruhigt. Im Februar-März 2015 hat man früher sogar eine Preissteigerung um 17 Prozent erwartet (FocusEconomics 2015), jedoch ist der Verbraucherpreisindex in Februar 2015 erheblich niedriger gewesen (2.2 %) (Russland – Inflationsrate, 2015). Jedoch sind in Russland wegen der hohen Inflationsrate – zum ersten Mal seit November 2009 – die Reallöhne im Januar 2015 gesunken und man rechnet weiterhin damit, daß die Reallöhne in 2015 ungefähr um 9 Prozent gefallen werden (Russia's Economy... 2015) und deswegen die Kaufkraft der russischen Bevölkerung erheblich sinken wird. Sollte man solche Entwicklung mit den pessimistischen Projektionen der Arbeitslosigkeit kombinieren, scheint der Druck an die russische Bevölkerung stark zu sein. In Theorie, sollte der umfangreiche Druck auf die breiten Bevölkerungsschichten dazu führen, daß die Regierung des von den Sanktionen betroffenen Staates motiviert ist, sein Verhalten

zu verändern. In der Praxis hat der inflationäre Druck in Russland eher den gegen- teiligen Effekt hervorgerufen. Die Experten haben behauptet, daß die pessimistische Wirtschaftslage die russische Bevölkerung nur mobilisiert hat und die sich wegen dem wirtschaftlichen Druck zu den immer niedrigen Erwartungen adaptiert haben. Nach der Meinung von Lev Gudkov, könnte man das als die typische Reaktion der geschlossenen und depressiven Gesellschaft bezeichnen (siehe Steiner 2015). Deswegen behaupten die Autoren, daß im Fall von den gegen Russland betroffenen Sanktionen es mit höher Wahrscheinlichkeit möglich ist, daß der Druck an die russische Regierung eher von den Unternehmern als von der Bevölkerung entsteht. In diesem Sinne sind die gezielten Sanktionen bisher die beste wirtschaftspolitische Maßnahme gewesen, um die russische-ukrainische Konflikt zu beenden.

4. Zusammenfassung und weitere Diskussion

Die vorliegende Studie konzentriert sich auf die Frage, ob die theoretischen Grund- lagen und die bisherigen Erfahrungen darauf hinweisen, daß die vom Westen gegen Russland verhängte Sanktionen den gewünschten Erfolg bringen könnten. Dabei leitet die Analyse aus der Logik aus, das das Ziel der Sanktionen ist, den anderen beteiligten Seite den größtmöglichen wirtschaftlichen Druck auszuüben, um den Gegner zu zwingen das „Spiel“ zu verlassen. Die EU und die Vereinigten Staaten er- warten, daß Russland den wirtschaftlichen Druck mittelfristig nicht ausüben wird und die Destabilisierung der Ostukraine beenden wird. Russland dagegen hofft die Auswirkung der westlichen Sanktionen wenigstens länger standzuhalten als die Ukraine, um sich dabei die taktischen Vorteile zu verschaffen. In diesem Kontext ist es wichtig die potenziellen Quellen der Auswirkung der Sanktionen gegen Russland zu identifizieren und den Umfang des Drucks zu bezeichnen.

Nach der Meinung der Autoren sprechen folgende, auf die Theorie basierende Nuancen dagegen, daß die gezielten Sanktionen – sowohl die bisherigen als auch potentiellen, in der Zukunft verhängte – eine wirksame Lösung in der russisch- ukrainischen Krise bringen würden:

- theoretisch sind die gezielten Sanktionen mehr wirksam, sollte das Ziel der Sanktionen die Vermeidung der zukünftigen inakzeptablen Aktivitäten, nicht aber die Lösung der schon ausgebrochenen Konfliktes, sein,
- die Sanktionen gegen Russland wurden schrittweise auferlegt, sind am Anfang ziemlich mild gewesen und haben erhebliche Kosten auch für die Staaten, die gegen Russland Sanktionen eingeführt haben, verursacht, was theoretisch die „Glaubwürdigkeit“ der Sanktionen verringern hat,
- es fehlt in Russland an die einflussreiche Opposition, die innenpolitisch den Druck auf die russische Machtorgane ausüben würde und die russischen Aktivitäten in der Ostukraine öffentlich verurteilen würde,
- Russland hat die Strategie der Gegenstigmatisierung gewählt, wobei man die Sanktionen gewissermaßen akzeptiert und sogar für die Verteidigung der nationalen Identität und den nationalen Stolz benutzt hat,
- die Position Russlands als ein der wichtigsten Gas- und Ölexporteur in der Weltwirtschaft und die Abhängigkeit einiger EU-Mitgliedsstaaten von der

russischen Erdöl- und Erdgas garantiert dem Staat sowohl die Ressourcen, um die Auswirkung der Rezession zu mildern, als auch die günstige Position in den künftigen Verhandlungen über die Krisenlösungsmaßnahmen in Ukraine.

Aus den bisherigen Erfahrungen mit der Verhängung der Sanktionen könnte man am Beispiel Irans erläutern zwei Lehren ziehen. Erstens, selbst im Fall der erheblichen wirtschaftlichen Kosten auf Russland gibt es keine Garantie, ob die Sanktionen auch zur gewünschten politischen Lösung führen. Zweitens, sollten die gewünschten Effekte der Sanktionen kurzfristig (spätestens nach zwei Jahren nach dem Beginn der Sanktionen) nicht erscheinen, ist es ziemlich wahrscheinlich, daß die Sanktionen nur geringe oder sogar keine positiven Resultate mit sich bringen würden.

Die Sanktionen beeinflussen die Einstellungen, Erwartungen und Reaktionen der Wirtschaftsagenten sowohl in den sanktionierten Ländern als auch auf der internationalen Ebene. Die ersten berechnen mit den Beschränkungen und Rückschlägen im Wirtschaftsraum, während die anderen – internationalen Finanzmärkte, Investoren, Exporteure – ihre Entscheidungen der zunehmenden Instabilität entsprechend treffen müssen. Deswegen ist es berechtigt, die Auswirkung der gegen Russland betroffenen Sanktionen komplex zu analysieren, wobei auch die Interaktionen zwischen den verschiedenen Wirtschaftsprozessen und -indikatoren zur Berücksichtigung genommen wird. Hierbei könnte man die Wirtschaftsentwicklungen in drei Stadien analysieren: die Periode von April bis September 2014, die Periode von Oktober bis Dezember 2014 und die Periode seit Januar 2015. Nach der Meinung der Autoren ist hierbei der größte Druck an die russische Wirtschaft von den Wechselkursentwicklungen und der Inflationsdynamik während der zweiten Phase (von Oktober bis Dezember 2014) entstanden. Der russische Rubel hat gegenüber Euro und USD erheblich seinen Wert verloren, was zu der enormen Kapitalflucht geführt hat. Jedoch haben die Sanktionen hierbei nur eher geringe Rolle gespielt, weil die Kursschwankungen mehr mit dem allgemeinen Misstrauen der Märkte und der Turbulenzen der Ölmärkte verbunden sind. Obwohl die Abwertung Rubels in Kombination mit den weltweit gesunkenen Ölpreisen kurzfristig für den russischen Staatshaushalt günstig gewesen ist, muß man hierbei das umfassende Bild analysieren und mit den Reaktionen der Märkte berechnen. Hierbei konnte man behaupten, daß der wirtschaftliche Druck der Sanktionen davon entstehen könnte, daß die russischen Staatskonzerne – unabhängig davon, ob sie unter den Sanktionen stehen oder nicht – die Schwierigkeiten gegenüber den Wirtschaftspartnern sowohl im Westen als auch in China haben, weil die Partnern sowohl die von den Sanktionen entstehende allgemeine Unsicherheit, als auch direkte Kosten im Folge der Sanktionen befürchten. Angesehen, daß der globale Markt den Investoren genug Alternativen anbietet, spielen hierbei auch die internationalen Organisationen und die Rating-Agenturen ziemlich wichtige Rolle, weil deren Äußerungen, Resolutionen und Prognosen die Marktprozesse – und dabei auch die Auswirkung der Sanktionen – stark beeinflussen könnten.

Wegen der Abwertung der russischen Nationalwährung und der Sanktionen ist in Russland auch der binnenwirtschaftliche Inflationsdruck entstanden, jedoch ist der

Druck von der Seite der russischen Bevölkerung nach der Meinung der Autoren höchst unwahrscheinlich, weil die Bevölkerung die Sanktionen als ein Zeichen des nationalen Stolz behandelt hat und sich zu immer niedrigen Erwartungen adaptiert hat. Die Autoren behaupten, daß sollte der wirtschaftliche Druck auf die russische Regierung irgendwo entstehen, ist es eher mit den schlechten Wirtschaftsbedingungen der russischen Staatsunternehmen auf die internationale Ebene verbunden. In diesem Sinne bieten die gezielten Sanktionen die beste Möglichkeit, die russischen Machtorgane mehr unter den Druck zu stellen.

In der langfristigen Perspektive hängt der Druck an die russische Regierung davon ab, ob der Staat und die Zentralbank genug Devisen haben, um die Hyperinflation und die Panik zu vermeiden. Sollte es dem Staat gelingen, die Inflation zu stabilisieren, ist es dem Russland gelungen, seine Wettbewerbsfähigkeit zu fördern: die Arbeitskosten sind gesunken, der Staatshaushalt ist weiterhin ausgeglichen, Einfuhren aus den bisherigen Partnern sind mit Einfuhren aus anderen Ländern ersetzt worden, usw. Somit bietet die heutzutage Situation in Russland dem Staat gleichzeitig sowohl ein unmittelbares Risiko als auch eine gute Möglichkeit, eine gesunde Wirtschaftsordnung aufzubauen. Jedoch hat man hierbei keinen Grund für Optimismus, weil der Staat sowohl mit den enormen strukturellen Problemen konfrontiert ist als auch das Vertrauen der internationalen Finanzmärkte verloren hat. Dabei wäre es aber naiv zu glauben, daß der wirtschaftliche Zusammenbruch Russlands mehr Sicherheit in die Region bringen würde.

Eine andere Frage ist, ob der Druck gegen Russland auch zum wirtschaftlichen Zusammenbruch der Ukraine führen könnte, was nach den letzten Entwicklungen äußerst möglich wäre. Nach der Meinung von EBRD, ist die Wirtschaft des Staates in die tiefe Rezession gestürzt. Deswegen ist es nach der Meinung der Autoren ebenso wichtig, sowohl die geopolitischen Konflikte in der Ostukraine zu lösen, als auch der Ukraine jegliche Hilfe und Know-how anzubieten, um dort die strukturellen Reformen zu unterstützen.

Literaturverzeichnis

1. A new century of sanctions (2015). Financial Times, <http://www.ft.com/ig/sites/2014/sanctions/>
2. **Adler-Nissen, R.** (2014). Stigma Management in International Relations: Transgressive Identities, Norms, and Order in International Society . International Organization, 68, pp 143–176.
3. Aktueller Stand der Sanktionen gegen den Iran: Umsetzung und Erweiterung der UN-Resolutionen. (2015). Wirtschaftskammer Österreich, <https://www.wko.at/Content.Node/service/aussenwirtschaft/fhp/Embargos/Aktueller-Stand-der-Sanktionen-gegenueber-dem-Iran.html>
4. Bershidsky, L. (2014). Lift Sanctions Now to Humiliate Putin. BloombergView, 17 Dezember, 2014. <http://www.bloombergview.com/articles/2014-12-17/lift-sanctions-now-to-humiliate-putin>

5. **Bidder, B.** (2015). Währungskrise in Russland: Rubel-Absturz kann Putin kaltlassen. Spiegel Online. <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/russland-schwacher-rubel-federt-sinkenden-oelpreis-ab-a-1006018.html>
6. **Blanchard, J.-M.F. und Ripsman, N. M.** (1999). Asking the right question: When do economic sanctions work best?. Security Studies, Volume 9 (1–2), pp. 219–253.
7. **Brzoska, M.** (2002). Putting More Teeth in UN Arms Embargoes. In Cortright, D., und Lopez, G.A: (ed.). Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft. Rowman and Littlefield Publishers, pp. 125–144.
8. Die Sanktionen gegen den Iran (2013). Tagesschau, 08.11.2013. <http://www.tagesschau.de/ausland/hintergrund-iran-sanktionen100.html>
9. **Dizaji, S.F.** (2012). The effects of oil shocks on government expenditures and government revenues nexus in Iran (as a developing oil-export based economy). ISS Working Paper Series/General Series, Volume 540, pp. 1–41. [/](#)
10. **Dizaji, S.F., und van Bergeijk, P.A.G.** (2013). Could Iranian sanctions work? ‘yes’ and ‘no’, but not ‘perhaps’. <http://www.voxeu.org/article/could-iranian-sanctions-work-yes-and-no-not-perhaps>
11. **Drezner, D.W.** (2003) How Smart are Smart Sanctions? International Studies Review, Volume 5, Issue 1, pp. 107–110.
12. **EBRD** (2015). Decline in Russia’s GDP to cause domino effect in the region – EBRD. <http://www.ebrd.com/news/2015/oildriven-russia-downturn-adds-to-weakness-in-ebrd-economies.html> und <http://rt.com/business/224131-ebrd-downgrades-forecast-russia/>
13. **EIA** (2014). US Energy Information Administration. <http://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=RBRTE&f=D>
14. **Escribà-Folch, A. und Wright, J.** (2010). Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers. International Studies Quarterly, Vol. 54, Issue 2, pp. 335–359.
15. **Esfandiary, D., und Fitzpatrick, M.** (2001). Sanctions on Iran: Defining and Enabling ‘Success’. Survival: Global Politics and Strategy, Volume 53, Issue 5, 2011 , pp. 143–156.
16. **Exchange Rates** (2015). <http://www.exchangerates.org.uk/Dollars-to-Russian-Roubles-currency-conversion-page.html> und <http://www.exchangerates.org.uk/Euros-to-Russian-Roubles-currency-conversion-page.html>.
17. **Farzanegan, M.R.** (2011). Oil revenues shocks and government spending behavior in Iran. Energy Economics. Volume 33, Issue 6, November 2011, pp. 1055–1069.
18. **Felbermayr, G., Yalcin, E. und Grübener, P.** (2014). Ökonomische Aspekte des Russlandkonfliktes: Ursachen, Kosten, Optionen. ifo Schnelldienst 14/2014 – 67. Jahrgang – 30. Juli 2014.
19. **Friedrichs, G.** (2013). Smart Security Council? Analyzing the Effectiveness of Targeted Sanctions. Hamburg, Diplomica Verlag, GmbH.
20. **Galtung, J.** (1967). On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia. World Politics, Volume 19, Issue 3, pp. 378-416. http://web.stanford.edu/class/ips216/Readings/galtung_67.pdf

21. **Giumelli, F.** (2011). *Coercing, Constraining and Signalling: Explaining and Understanding International Sanctions after the End of the Cold War*. Colchester, UK: ECPR Press.
22. **Global Policy Forum.** Targeted Sanctions. <https://www.globalpolicy.org/security-council/index-of-countries-on-the-security-council-agenda/sanctions/targeted-sanctions-new-tools-new-challenges.html>
23. **Groves, A.** (2007). Are Sanctions an Appropriate Tool for Coercion in International Politics? Why? <http://www.e-ir.info/2007/12/03/are-sanctions-an-appropriate-tool-for-coercion-in-international-politics-why/>
24. **Haidar, J.I.** (2014): Sanctions and Exports Deflection. Mimeograph, Paris School of Economics. <http://www.parisschoolofeconomics.eu/docs/haidar-jamal-ibrahim/haidar-sanctions-exportsdeflection-2014.pdf>
25. **Hovi, J., Huseby, R. und Sprinz, D.F.** (2005). When Do (Imposed) Sanctions Work?. *World Politics*, Vol. 57(4), pp. 479–499.
26. **Hufbauer, G.C., Schott J.J., und Elliot, K.A.** (1985). *Economic Sanctions Reconsidered. History and Current Policy*. Washington DC: Institute for International Economics.
27. **IMF Database.** World Economic Outlook Database. (http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/weorept.aspx?pr.x=48&pr.y=10&sy=2008&ey=2015&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=922&s=N&GDP_RPCH&grp=0&a).
28. **Inozemtsev, V.** (2015). Sanktionen gegen Russland? Weiter so: Wie die westlichen Sanktionen Russland treffen. *Internationale Politik und Gesellschaft*, 19.01.2015. <http://www.ipg-journal.de/schwerpunkt-des-monats/sanktionen/artikel/detail/sanktionen-gegen-russland-weiter-so-741/>
29. **Jonge Oudraat, C. de** (2007). The Use of Economic Sanctions to Maintain International Peace and Security and Combat International Terrorism. Material von Oudraat, Chantal de Jonge. „Economic Sanctions and International Peace and Security“. In Aall, Pamela, Chester Crocker, and Fen Osler Hampson, eds., *Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World* (Washington, DC: USIP, 2007), pp. 335-355.
30. **Kaempfer, W.H., und Lowenberg, A.D.** (2007). The Political Economy of Economic Sanctions. Chapter 26 in Sandler, T., und Hartley, K. (ed.). *Handbook of Defense Economics*, Volume 2. Elsevier. <http://www.sfu.ca/~schmitt/sanctions.pdf>
31. **Lacy, D. und Niou, E.M.S.** (2004). A Theory of Economic Sanctions and Issue Linkage: The Roles of Preferences, Information, and Threats. *The Journal of Politics*, Vol. 66, No. 1, February 2004, pp. 25–42.
32. **Macaluso, A.** (2014). The Apparent Success of Iran Sanctions: Iran, Rouhani, and the Nuclear Deal. The Gague Institute for Global Justice Working Paper, No. 2. http://thehagueinstituteforglobaljustice.org/cp/uploads/publications/Working-Paper-2-Iran-Sanctions_1409326879.pdf
33. **Mayall, J.** (1984). The Sanctions Problem in International Economic Relations: Reflections in the Light of Recent Experience. *International Affairs*, Vol. 60, No. 4, pp. 631–642. Genannt in Groves, A. (2007). Are Sanctions an Appropriate Tool for Coercion in International Politics? Why? <http://www.e-ir.info/2007/12/03/are-sanctions-an-appropriate-tool-for-coercion-in-international-politics-why/>

34. **Moody's Investors Service** (2014). Announcement: Moody's: Rouble devaluation scenario positive for some Russian corporates, neutral for others. 12. Mai, https://www.moody.com/research/Moody-Rouble-devaluation-scenario-positive-for-some-Russian-corporates-neutral-PR_294710
35. **Pape, R.A.** (1997). Why Economic Sanctions Do Not Work. *International Security*, Vol. 22, Issue 2, pp. 90-136.
36. **Portela, C.** (2007). Sanktionen der EU: Wirksamkeit durch Stigmatisierung?. *SWP Aktuell*, 63, November, 2007. <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/7928>
37. Putin fordert Begrenzung des Preisanstiegs bei Wodka. *Wirtschaftsblatt*, 24. Dezember 2014. http://wirtschaftsblatt.at/home/nachrichten/europa_ee/4626500/Putin-fordert-Begrenzung-des-Preisanstiegs-bei-Wodka
38. Russia's economy is forecast to contract by at least 3 per cent in 2015. (2015). *World Politics Journal*, January 31, 2015, <http://worldpoliticsjournal.com/blog/2015/01/russias-economy-forecast-contract-least-3-per-cent-2015/>
39. Russland-Sanktionen aktuell. Germany Trade&Invest. <http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/Specials/russland-sanktionen.html>
40. Russland – Inflationsrate. *Trading Economics*. <http://de.tradingeconomics.com/russia/inflation-rate-mom>
41. Russland will Preise einfrieren (2015). Reuters, 9.10.2014. <http://www.handelsblatt.com/politik/international/kampf-gegen-inflation-russland-will-preise-einfrieren/10815408.html>
42. **Rühle, H.** (2015). Iran wird im Atomstreit gefährlich unterschätzt. *Die Welt*, 23. Januar 2015. <http://www.welt.de/politik/ausland/article136698045/Iran-wird-im-Atomstreit-gefaehrlich-unterschaetzt.html>
43. **Steiner, E.** (2015). So hart treffen Russland die Sanktionen. *Die Welt* 02.02.15. http://www.welt.de/print/die_welt/wirtschaft/article137015241/So-hart-treffen-Russland-die-Sanktionen.html
44. **Takeyh, R., und Maloney, S.** (2011). The Self-Limiting Success of Iran Sanctions. *International Affairs*, Vol. 87, Issue 6
45. **Torbat, A.E.** (2005). Impacts of the US Trade and Financial Sanctions on Iran. *The World Economy*, Volume 28, Issue 3, pp. 407–434. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9701.2005.00671.x/abstract>
46. **Tostensen, A. und Bull, B.** (2002). Are smart sanctions feasible? *World Politics*, Vol. 54, No. 3, pp. 373-403.
47. **Verdier, D. und Woo, B.** (2011). Why rewards are better than sanctions. *Economics & Politics*, Volume 23, Issue 2.
48. **Voss, T.** (2001). Game theoretical perspectives on the emergence of social norms, pp. 105–136. In Michael Hechter and Karl-Dieter Opp (eds.), *Social Norms*, New York.
49. **Yanagisawa, A.** (2014). Ukraine Crisis: Costs of Economic Sanctions against Russia for Japan Concern about damage from energy embargo Be prepared for unexpected developments. IEEJ Report, Juli, 2014. <http://eneken.ieej.or.jp/data/5543.pdf>

MAJANDUSSANKTSIOONID KUI RAHVUSVAHELINE SURVEMEED?³

Viljar Veebel, Raul Markus

Kaitseväe Ühendatud Õppeasutused, Tallinna Tehnikaülikool

Majandussanktsioonide tulemuslikkust käsitlevate analüüside tähtsust on tänaste pingeliste rahvusvaheliste suhete taustal raske üle hinnata. Venemaa ja Ukraina vahelise sõjalise ja poliitilise konflikti raames, millesse on muuhulgas kaasatud ka Ameerika Ühendriigid ja Euroopa Liit, on sanktsioonidel oma kindel koht – just nendega üritatakse vastaspoolt niipalju kui võimalik survestada, et need oma käitumist muudaks ja järeleandmisi teeks. Samas võib teoreetilistele uurimustele ja senistele praktilistele kogemustele tuginedes väita, et sanktsioonide tulemuslikkus on suuresti küsitav ning sõltub siiski konkreetsest juhtumist. Määravaks saavad nüansid: kui ulatuslikud on riikidevahelised majandussuhted, milliseid ja millises ulatuses sanktsioone rakendatakse, kas sanktsioonidega kaasnevad kahjud ka sanktsioone kehtestanud osapooltele, jne. Venemaa-vastaseid majandussanktsioone puudutavad küsimused on laiemas plaanis olulised ka Eesti jaoks, kellele tuleb ühest küljest EL-i institutsioonides koos teiste liikmesriikidega kaalutletult otsustada, millises ulatuses toetada sanktsioonide võimalikku karmistamist, teisest küljest aga leida võimalused Venemaa-vastussanktsioonidest tulenevate negatiivsete mõjudega toimetulekuks.

Käesoleva artikli eesmärk on analüüsida, kas Venemaa-Ukraina kriisi vältel Venemaa suhtes kehtestatud sanktsioonidel on piisavalt võimu ja mõjukanaleid, et sundida riiki oma senist käitumist muutma ning Ukraina idaosas olukorra destabiliseerimist lõpetama. Selleks võrdlevad autorid ühest küljest Venemaa vastu kehtestatud sanktsioonide asjaolusid erialakirjanduses esitatud teoreetiliste seisukohtadega sanktsioonide tulemuslikkuse osas, teisest küljest analüüsivad autorid sanktsioonide kui majanduspoliitiliste survemeetmete tulemuslikkust seniste praktiliste kogemuste põhjal. Analüüsi tulemusena määratletakse tegurid, mis kujundavad autorite arvates Venemaa vastaste sanktsioonide tulemuslikkuse, ning selgitatakse välja kanalid, mille kaudu võiks avalduda surve Venemaale.

Uurimiseesmärgi niisugusel määratlemisel tuginesid autorid sanktsioonidega seonduvale nn. „suurem valu, suurem võit“ (*more pain, more gain*) loogikale, mille kohaselt tuleb vastaspooltele põhjustada võimalikult suuri kahjusid, et sundida teda esimesena „mängust lahkuma“ – sõltumata sellest, kui suured kahjud seetõttu sanktsioonide rakendajale endale kaasnevad. Sellest ka uurimuse autorite ajend hinnata, kas lääneriikide surve Venemaale on piisavalt suur põhjustamaks muutusi riigi käitumises. Siinkohal aduvad uurimuse autorid selgelt, et sanktsioonidel majanduspoliitilise meetmena on ka muid eesmärke, näiteks rahvusvahelisele üldsusele signaliseerimine, et teatud käitumine ei ole aktsepteeritav, vms., kuid autorite arvates saab

³ Den vollständigen Text des Artikels „Die Wirtschaftssanktionen als Mittel der internationalen Druck: wie gross ist die Aussicht auf Erfolg während der russisch-ukrainischen Krise?“ findet der Leser auf der beigegefügten CD.

Venemaa-Ukraina konfliktile lahenduse leidmisel määravaks just surve ulatus, samas kui muud eesmärgid on lühiajalises vaates teisejärgulised.

Uurimuse teeb aktuaalseks ka üldine kontekst. Analüüsid Venemaa-Ukraina konflikti vältel vastastiku rakendatud sanktsioone, võib väita, et tegemist on omalaadse „sanktsioonide uue ajastuga“ rahvusvahelistes suhetes. Senises praktikas on sanktsioone rakendanud pigem nn. suurema majandusjõuga osapool nõrgema partneri suhtes. Samuti on sanktsioonid olnud ühepoolded, kus sanktsioneeritava poolt pole järgnenud märkimisväärseid vastumeetmeid. Seega pakub antud juhtum seni ainulaadset kogemust hinnata seda, kui tulemuslikuks võivad sanktsioonid osutada olukorras, kus konflikti mõlemad osapooled on võrrelda majandusjõuga ning rakendavad vastiku sanktsioone.

Teoreetiliste seisukohtadele tuginedes väidavad autorid, et Venemaa suhtes rakendatud nn. suunatud sanktsioonid osutuvad väheefektiivseteks eeskätt järgmise asjaolude tõttu:

- Teoreetiliselt on suunatud sanktsioonid tulemuslikumad pigem olukorras, kus meetmetega soovitakse vastaspoolt heidutada, et ta ei kaaluks tuelvikus mitte-soovitavat käitumist. Seevastu laiaulatuslikud, majandust või rahvastikku tervikuna hõlmavad sanktsioonid on efektiivsemad olukorras, kus tahetakse suunata sanktsioneeritava praegust käitumist (Drezner 2003, 109). Selles kontekstis hinnatuna võib Lääneriikide poolt Venemaa või Krimmi teatud isikute, tundlike sektorite või tegevuste vastu suunatud sanktsioone vastusena Krimmi annekteerimisele ja olukorra destabiliseerimisele Ida-Ukrainas lugeda pigem „hilinenud“ meetmeks.
- Võimalus, et Venemaa vastu kehtestatud sanktsioonid ei anna soovitud tulemust, võib olla suureks ka seetõttu, et sanktsioone kehtestati etapiviisiliselt, algselt kehtestatud sanktsioonid olid suhteliselt väheulatuslikud ning sanktsioonidega kaasnes varasemate ulatuslike majandussidemete tõttu majanduslik kahju ka sanktsioonide kehtestajatele endile (Vt. Voss 2001 seisukohad). Need asjaolud vähendasid lääne sanktsioonide „tõsiseltvõetavust“ Venemaa silmis.
- Venemaa poolse käitumise muutumine on tulevikus vähetõenäoline ka tõsiseltvõetava opositsiooni puudumise tõttu Venemaal. Puudub oluline siseriiklik grupp – ning seega ka siseriiklik surve võimuorganitele –, kes mõistaks Krimmi annekteerimise taunimiseväärset ning oleks valmis seda ka avalikkusele selgitama (vt. Adler-Nissen 2014 käsitlust sanktsioonidest kui riigi stigmatiseerimise vahendist ning teguritest, mis määravad ära selle, kuidas riik stigmale reageerib).
- Venemaa vastuseisu rahvusvahelisi normide tunnistamisele väljendab ka riigi reaktsioon sanktsioonidele. Ühest küljest kehtestas riik ulatuslikud „karistavad“ sanktsioonid ka vastaspoolele, määratlemata, millist eesmärki nendega saavutada tahetakse. Teisest küljest valis Venemaa Adler-Nisseni (vt. Adler-Nissen 2014, 155) käsitlusest lähtudes nn. vastustigmatiseerimise tee, kus rahvusvahelistest sanktsioonidest kujundati meede, mille abil mobiliseeriti oma kodanikke kaitsma Vene rahvuslikku identiteeti. Nii stigmatiseeris Venemaa oma kodanike silmis omakorda lääneriike, kirjeldades neid kui ohtu Vene identiteedile.

- Venemaa positsioon maailmamajanduses märkimisväärse osakaaluga naftaeksportijana ning tema tihedad majandussidemed Euroopa Liidu mitme liikmesriigiga on ühest küljest pehmenanud sanktsioonide mõju, teisest küljest vähenanud samuti lääne sanktsioonide tõsiseltvõetavust Venemaa silmis.
- Et teooriale tuginedes osutuvad tulemuslikuks pigem demokraatlike riikide suhtes rakendatud sanktsioonid, mitte aga autokraatlikele riikidele kehtestatud piirangud (vt. Verdier ja Woo 2012, 220), siis võib eeldada, et Venemaa suhtes kehtestatud sanktsioonid on pigem vähetulemuslikud.

Järeldusi Venemaa-vastaste sanktsioonide võimalike tulemuste kohta saab teha ka tuginedes senisele sanktsioneerimispraktikale. Et eeskätt alates 1990-ndatest aastatest on sanktsioone kasutatud ulatuslikult, on valim iseenesest suur. Samas tuleks siinkohal sellisele juhtumile, mis on oma kontekstilt sarnane praegustele, Venemaa vastu kehtestatud sanktsioonidele. Autorite arvates on sobivaks juhtumiks lääne-riikide ja ÜRO Julgeolekunõukogu poolt Iraani suhtes alates 2005. aastast kehtestatud sanktsioonid, mis on teatud ulatuses jõus kuni tänaseni. Tuginedes Iraani-vastastele sanktsioonidele, millega lääneriigid tahtsid piirata Iraani tuumatehnoloogia arendamise programmi jätkumist militaarsetel eesmärkidel ning avaldada survet inimõiguste järgimiseks riigis, toovad autorid siinkohal välja kaks olulist punkti. Esiteks, isegi olukorras, kus sanktsioonidega kaasneb riigile ulatuslik majanduslik kahju – konkreetselt Iraani näitel majaduslangus ja hüperinflatsioon –, ei pruugi sanktsioonidega kaasneda muutust sanktsioneeritava käitumises (vt. sarnaseid teoreetilisi seisukohti ka Blanchard ja Ripsman 1999 ning Groves 2007). Teiseks, Iraani näide peegeldas selgelt üldist tendentsi, et sanktsioonid annavad tulemusi lühiajalises perspektiivis (s.o. kuni esimese kahe aasta jooksul alates ajast, mil sanktsioonid kehtestati). Alates kolmandast aastast sanktsioonide tulemuslikkus väheneb ning hinnanguliselt alates seitsmendast rakendamisaastast muutub sanktsioonide mõju soovitudle vastupidiseks, kuna sanktsioneeritava riigi majandus kohandub uue, muutunud reaalsusega. Seega ei ole mõtet oodata sanktsioonidest tulemust pikaajalises vaates, mitmete aastate möödumisel sanktsioonide rakendamisest. See asjaolu tõstatab teataval määral kahtlusi eeskätt poliitikute seas levinud arvamuse suhtes, et Venemaa-Ukraina kriisi tulemusel võiks soovitud tulemus saabuda keskpikas perspektiivis, kui Venemaa on majanduslikult survest kurnatud.

Hinnates Venemaale sanktsioonide tõttu avalduva surve võimalikke kanaleid, tuleb autorite arvates vaadelda olukorda laiemas plaanis, hinnates nii siseriiklike protsesside dünaamikat kui ka rahvusvaheliste turgude reaktsiooni. Kasvava ebastabiilsuse tingimuste peavad muutuvate oludega kohanema nii sanktsioneeritava riigi majandusagendid kui ka teiste riikide majandusagendid, kuna ka neil tuleb oma otsused üldisest riskitasemest sõltuvalt üle vaadata. Venemaa puhul on sanktsioonidest tulev surve koos siseriiklike, majanduskonjunktuurist tulenevate struktuursete probleemide ning rahvusvaheliste turgude reaktsiooniga avaldunud eeskätt rubla vahetuskursi märkimisväärses nõrgenemises Venemaa-Ukraina kriisi vältel. Omaette fenomeniks oli seejuures naftahinna langus maailmamajanduses, mille puhul räägitakse hinnataseme puhul varasemast tunduvalt madalamal tasemel olevast „uuest reaalsusest“, millega tuleks edaspidi pikaajalises vaates arvestada. Venemaa kui maailma-

majanduses olulise naftaeksportija puhul on sellisel arengul kindlasti suur mõju majandusele tervikuna. Samas praktikas ei kaasnenud mõlema samaaegse protsessiga – naftahinna languse ning vääringu vahetuskursi nõrgenemisega – olulist survet Venemaa riigieelarvele, mille kulused-tulusid kalkuleeritakse rublades. Surve avaldus pigem majanduskasvu negatiivseks muutumises, märkimisväärse kapitali väljavoolumis, inflatsioonitaseme tõus, reaalpalkade – ja seega ka ostujõu – languses ning tööpuuduse hinnangulises kasvus tulevikus.

Edasiste arengute seisukohast kujuneb autorite arvates tõenäoliselt määravaks see, kas Venemaal on piisavalt reserve, hoidmaks ära hüperinflatsioon ja sellega kaasnev paanika. Paari viimase kuu hinnaarengud on kajastanud selgelt märkimisväärset hinnatõusu Venemaal. Eksisteerib võimalus, et juhul, kui Venemaal õnnestub inflatsioon stabiliseerida ning taastada usaldusväärsus rahvusvahelisel tasandil, on riik läbi teinud olulise konkurentsivõimet ja investeerimisatraktiivsust kasvatava protsessi – tööjõukulud on langenud, eelarve on endiselt tasakaalus, on toimunud impordi asendamine, niipalju, kui see on võimalik, toimub optimeerimine ja ratsionaliseerimine. Seega tähendab tekkinud kompleksne olukord ühtaegu ohtu ja samas ka võimalust Venemaa majandust oluliselt konkurentsivõimelisemaks arendada. Samas ei ole praegu siinkohal autorite arvates põhjust eriliseks optimismiks, kuna ei majanduse ümberstruktureerimine ega rahvusvaheliste finantsturgude usalduse taastamine Venemaa suhtes pole protsessid, mis lühikese aja jooksul toimuda saaks.

MAJANDUSSANKTSIOONID KUI RAHVUSVAHELINE SURVEMEED¹

Viljar Veebel²
Kaitseväe Ühendatud Õppeasutused

Raul Markus³
Tallinna Tehnikaülikool

Majandussanktsioonide tulemuslikkust käsitlevate analüüside tähtsust on tänaste pingeliste rahvusvaheliste suhete taustal raske üle hinnata. Venemaa ja Ukraina vahelise sõjalise ja poliitilise konflikti raames, millesse on muuhulgas kaasatud ka Ameerika Ühendriigid ja Euroopa Liit, on sanktsioonidel oma kindel koht – just nendega üritatakse vastaspoolt niipalju kui võimalik survestada, et need oma käitumist muudaks ja järeleandmisi teeks. Samas võib teoreetilistele uurimustele ja senistele praktilistele kogemustele tuginedes väita, et sanktsioonide tulemuslikkus on suuresti küsitav ning sõltub siiski konkreetsest juhtumist. Määravaks saavad nüansid: kui ulatuslikud on riikidevahelised majandussuhted, milliseid ja millises ulatuses sanktsioone rakendatakse, kas sanktsioonidega kaasnevad kahjud ka sanktsioone kehtestanud osapooltele, jne. Venemaa-vastaseid majandussanktsioone puudutavad küsimused on laiemas plaanis olulised ka Eesti jaoks, kellel tuleb ühest küljest EL-i institutsioonides koos teiste liikmesriikidega kaalutletult otsustada, millises ulatuses toetada sanktsioonide võimalikku karmistamist, teisest küljest aga leida võimalused Venemaa-vastussanktsioonidest tulenevate negatiivsete mõjudega toimetulekuks.

Käesoleva artikli eesmärk on analüüsida, kas Venemaa-Ukraina kriisi vältel Venemaa suhtes kehtestatud sanktsioonidel on piisavalt võimu ja mõjukanaleid, et sundida riiki oma senist käitumist muutama ning Ukraina idaosas olukorra destabiliseerimist lõpetama. Selleks võrdlevad autorid ühest küljest Venemaa vastu kehtestatud sanktsioonide asjaolusid erialakirjanduses esitatud teoreetiliste seisukohtadega sanktsioonide tulemuslikkuse osas, teisest küljest analüüsivad autorid sanktsioonide kui majanduspoliitiliste survemeetmete tulemuslikkust seniste praktiliste kogemuste põhjal. Analüüsi tulemusena määratletakse tegurid, mis kujundavad autorite arvates Venemaa vastaste sanktsioonide tulemuslikkuse, ning selgitatakse välja kanalid, mille kaudu võiks avalduda surve Venemaale.

Uurimiseesmärgi niisugusel määratlemisel tuginesid autorid sanktsioonidega seonduvale nn. „suurem valu, suurem võit“ (*more pain, more gain*) loogikale, mille

¹ Den vollständigen Text des Artikels „Die Wirtschaftssanktionen als die Mittel der internationalen Druck“ findet der Leser auf der beigegefügten CD.

² Viljar Veebel (Ph.D, rahvusvahelistes suhetes), Kaitseväe Ühendatud Õppeasutused, Riia 12, 51013 Tartu, Eesti, viljar.veebel@gmail.com.

³ Raul Markus (M.A. õigusteaduses), Tallinna Tehnikaülikool, Ehitajate tee 5, 19086 Tallinn, Eesti, raul@optium.ee

kohaselt tuleb vastaspoolele põhjustada võimalikult suuri kahjusid, et sundida teda esimesena „mängust lahkuma“ – sõltumata sellest, kui suured kahjud seetõttu sanktsioonide rakendajale endale kaasnevad. Sellest ka uurimuse autorite ajend hinnata, kas lääneriikide surve Venemaale on piisavalt suur põhjustamaks muutusi riigi käitumises. Siinkohal advavad uurimuse autorid selgelt, et sanktsioonidel majanduspoliitilise meetmena on ka muid eesmärgi, näiteks rahvusvahelisele üldsusele signaliseerimine, et teatud käitumine ei ole aktsepteeritav, vms., kuid autorite arvates saab Venemaa-Ukraina konfliktile lahenduse leidmisel määravaks just surve ulatus, samas kui muud eesmärgid on lühiajalises vaates teisejärgulised.

Uurimuse teeb aktuaalseks ka üldine kontekst. Analüüsides Venemaa-Ukraina konflikti vältel vastastiku rakendatud sanktsioone, võib väita, et tegemist on omalaadse „sanktsioonide uue ajastuga“ rahvusvahelistes suhetes. Senises praktikas on sanktsioone rakendanud pigem nn. suurema majandusjõuga osapool nõrgema partneri suhtes. Samuti on sanktsioonid olnud ühepoolsed, kus sanktsioneeritava poolt pole järgnenud märkimisväärsed vastumeetmeid. Seega pakub antud juhtum seni ainulaadset kogemust hinnata seda, kui tulemuslikuks võivad sanktsioonid osutuda olukorras, kus konflikti mõlemad osapooled on võrrelda majandusjõuga ning rakendavad vastiku sanktsioone.

Teoreetilistele seisukohtadele tuginedes väidavad autorid, et Venemaa suhtes rakendatud nn. suunatud sanktsioonid osutuvad väheefektiivseteks eeskätt järgmise asjaolude tõttu:

- Teoreetiliselt on suunatud sanktsioonid tulemuslikumad pigem olukorras, kus meetmetega soovitakse vastaspoolt heidutada, et ta ei kaaluks tuelvikus mitesoovitavat käitumist. Seevastu laiaulatuslikud, majandust või rahvastikku tervikuna hõlmavad sanktsioonid on efektiivsemad olukorras, kus tahetakse suunata sanktsioneeritava praegust käitumist (Drezner 2003, 109). Selles kontekstis hinnatuna võib Lääneriikide poolt Venemaa või Krimmi teatud isikute, tundlike sektorite või tegevuste vastu suunatud sanktsioone vastusena Krimmi annekteerimisele ja olukorra destabiliseerimisele Ida-Ukrainas lugeda pigem „hilinenud“ meetmeks.
- Võimalus, et Venemaa vastu kehtestatud sanktsioonid ei anna soovitud tulemust, võib olla suureks ka seetõttu, et sanktsioone kehtestati etapiviisiliselt, algselt kehtestatud sanktsioonid olid suhteliselt väheulatuslikud ning sanktsioonidega kaasnes varasemate ulatuslike majandussidemete tõttu majanduslik kahju ka sanktsioonide kehtestajatele endile (Vt. Voss 2001 seisukohad). Need asjaolud vähendasid lääne sanktsioonide „tõsiseltvõetavust“ Venemaa silmis.
- Venemaa poolse käitumise muutumine on tulevikus vähetõenäoline ka tõsiseltvõetava opositsiooni puudumise tõttu Venemaal. Puudub oluline siseriiklik grupp – ning seega ka siseriiklik surve võimuorganitele –, kes mõistaks Krimmi annekteerimise taunimisväärsust ning oleks valmis seda ka avalikkusele selgitama (vt. Adler-Nissen 2014 käsitlust sanktsioonidest kui riigi stigmatiseerimise vahendist ning teguritest, mis määravad ära selle, kuidas riik stigmale reageerib).
- Venemaa vastuseisu rahvusvahelisi normide tunnistamisele väljendab ka riigi reaktsioon sanktsioonidele. Ühest küljest kehtestas riik ulatuslikud „karistavad“

sanktsioonid ka vastaspoolele, määratlemata, millist eesmärki nendega saavutada tahetakse. Teisest küljest valis Venemaa Adler-Nisseni (vt. Adler-Nissen 2014, 155) käsitlusest lähtudes nn. vastustigmatiseerimise tee, kus rahvusvahelistest sanktsioonidest kujundati meede, mille abil mobiliseeriti oma kodanikke kaitsma Vene rahvuslikku identiteeti. Nii stigmatiseeris Venemaa oma kodanikke silmis omakorda lääneriike, kirjeldades neid kui ohtu Vene identiteedile.

- Venemaa positsioon maailmamajanduses märkimisväärse osakaaluga naftaeksportijana ning tema tihedad majandussidemed Euroopa Liidu mitme liikmesriigiga on ühest küljest pehmandanud sanktsioonide mõju, teisest küljest vähenanud samuti lääne sanktsioonide tõsiseltvõetavust Venemaa silmis.
- Et teooriale tuginedes osutuvad tulemuslikuks pigem demokraatlike riikide suhtes rakendatud sanktsioonid, mitte aga autokraatlikele riikidele kehtestatud piirangud (vt. Verdier ja Woo 2012, 220), siis võib eeldada, et Venemaa suhtes kehtestatud sanktsioonid on pigem vähetulemuslikud.

Järeldusi Venemaa-vastaste sanktsioonide võimalike tulemuste kohta saab teha ka tuginedes senisele sanktsioneerimispraktikale. Et eeskätt alates 1990-ndatest aastast on sanktsioone kasutatud ulatuslikult, on valim isenesest suur. Samas tuleks siinkohal sellisele juhtumile, mis on oma kontekstilt sarnane praegustele, Venemaa vastu kehtestatud sanktsioonidele. Autorite arvates on sobivaks juhtumiks lääneriikide ja ÜRO Julgeolekunõukogu poolt Iraani suhtes alates 2005. aastast kehtestatud sanktsioonid, mis on teatud ulatuses jõus kuni tänaseni. Tuginedes Iraani-vastastele sanktsioonidele, millega lääneriigid tahtsid piirata Iraani tuumatehnoloogia arendamise programmi jätkumist militaarsetel eesmärkidel ning avaldada survet inimõiguste järgimiseks riigis, toovad autorid siinkohal välja kaks olulist punkti. Esiteks, isegi olukorras, kus sanktsioonidega kaasneb riigile ulatuslik majanduslik kahju – konkreetselt Iraani näitel majaduslangus ja hüperinflatsioon –, ei pruugi sanktsioonidega kaasneda muutust sanktsioneeritava käitumises (vt. sarnaseid teoreetilisi seisukohti ka Blanchard ja Ripsman 1999 ning Groves 2007). Teiseks, Iraani näide peegeldas selgelt üldist tendentsi, et sanktsioonid annavad tulemusi lühiajalises perspektiivis (s.o. kuni esimese kahe aasta jooksul alates ajast, mil sanktsioonid kehtestati). Alates kolmandast aastast sanktsioonide tulemuslikkus väheneb ning hinnanguliselt alates seitsmendast rakendamisaastast muutub sanktsioonide mõju soovitud vastupidiseks, kuna sanktsioneeritava riigi majandus kohandub uue, muutunud reaalsusega. Seega ei ole mõtet oodata sanktsioonidest tulemust pikaajalises vaates, mitmete aastate mõeldumisel sanktsioonide rakendamisest. See asjaolu tõstatab teataval määral kahtlusi eeskätt poliitikute seas levinud arvamuse suhtes, et Venemaa-Ukraina kriisi tulemusel võiks soovitud tulemus saabuda keskpikas perspektiivis, kui Venemaa on majanduslikult survest kurnatud.

Hinnates Venemaale sanktsioonide tõttu avalduva surve võimalikke kanaleid, tuleb autorite arvates vaadelda olukorda laiemas plaanis, hinnates nii siseriiklike protsesside dünaamikat kui ka rahvusvaheliste turgude reaktsiooni. Kasvava ebastabiilsuse tingimuste peavad muutuvate oludega kohanema nii sanktsioneeritava riigi majandusagendid kui ka teiste riikide majandusagendid, kuna ka neil tuleb oma otsused üldisest riskitasemest sõltuvalt üle vaadata. Venemaa puhul on sanktsioonidest tulev

surve koos siseriiklike, majanduskonjunktuurist tulenevate struktuursete probleemide ning rahvusvaheliste turgude reaktsiooniga avaldunud eeskätt rubla vahetuskursi märkimisväärses nõrgenemises Venemaa-Ukraina kriisi vältel. Omaette fenomeniks oli seejuures naftahinna langus maailmamajanduses, mille puhul räägitakse hinnataseme puhul varasemast tunduvalt madalamal tasemel olevast „uuest reaalsusest“, millega tuleks edaspidi pikaajalises vaates arvestada. Venemaa kui maailmamajanduses olulise naftaeksportija puhul on sellisel arengul kindlasti suur mõju majandusele tervikuna. Samas praktikas ei kaasnenud mõlema samaaegse protsessiga – naftahinna languse ning vääringu vahetuskursi nõrgenemisega – olulist survet Venemaa riigieelarvele, mille kulusid-tulusid kalkuleeritakse rublades. Surve avaldus pigem majanduskasvu negatiivseks muutumises, märkimisväärses kapitali väljavoolus, inflatsioonitaseme tõusus, reaalpalkade – ja seega ka ostujõu – languses ning tööpuuduse hinnangulises kasvus tulevikus.

Edasiste arengute seisukohast kujuneb autorite arvates tõenäoliselt määravaks see, kas Venemaal on piisavalt reserve, hoidmaks ära hüperinflatsioon ja sellega kaasnev paanika. Paari viimase kuu hinnaarengud on kajastanud selgelt märkimisväärset hinnatõusu Venemaal. Eksisteerib võimalus, et juhul, kui Venemaal õnnestub inflatsioon stabiliseerida ning taastada usaldusväärsus rahvusvahelisel tasandil, on riik läbi teinud olulise konkurentsivõimet ja investeerimisatraktiivsust kasvatava protsessi – tööjõukulud on langenud, eelarve on endiselt tasakaalus, on toimunud impordi asendamine, niipalju, kui see on võimalik, toimub optimeerimine ja ratsionaliseerimine. Seega tähendab tekkinud kompleksne olukord ühtaegu ohtu ja samas ka võimalust Venemaa majandust oluliselt konkurentsivõimelisemaks arendada. Samas ei ole praegu siinkohal autorite arvates põhjust eriliseks optimismiks, kuna ei majanduse ümberstruktureerimine ega rahvusvaheliste finantsturgude usalduse taastamine Venemaa suhtes pole protsessid, mis lühikese aja jooksul toimuda saaks.