

Negative Implikationen von Sanktionspolitiken auf die mittelständische Wirtschaft

Eine spezifische Betrachtung der Sanktionierung
kritischer Rohmaterialien

Bundesverband
für Wirtschaftsförderung
und Außenwirtschaft



Global Economic Network

Herausgeber:

Bundesverband
für Wirtschaftsförderung
und Außenwirtschaft



Global Economic Network

Kranzler Eck Berlin

Kurfürstendamm 22

10719 Berlin

Tel.: +49 (0) 30 70011 430

Fax: +49 (0) 30 70011 4320

E-Mail: info@bwa-deutschland.de

Autoren:

Prof. Dr. Daniel Horgos

Professur für Volkswirtschaftslehre



Business SCHOOL Berlin

Hochschule für Management

Frank Tetzl

Leiter der Bundesfachkommission „Rohstoffe und Rohstoffsicherheit“ des BWA

Diese Publikation inklusive aller Inhalte wurde unter größter wissenschaftlicher Sorgfalt erarbeitet. Gleichwohl übernehmen der BWA e.V. und die Autoren keinerlei Gewähr und keine Haftung für die Aktualität, Korrektheit, Vollständigkeit und Qualität der bereitgestellten Informationen. Die Publikation gibt die Meinung der Autoren wieder, nicht notwendigerweise auch die der Herausgeber oder mit den Autoren verbundener Institutionen.

© BWA, Berlin 2024.

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung

Teil A: Implikationen von Freihandel, Regulierung und der Umgang mit Sanktionen

A.1 Ökonomische Vorteile des Freihandels

A.2 Negative Effekte von Regulierung und Sanktionen

A.3 Ziele und Auswirkungen von Sanktionen

A.4 Umgehung von Sanktionen

A.5 Zwischenfazit und strategische Überlegungen

Teil B: Im Fokus - Sanktionierung

B.1 Implikationen der Sanktionierung kritischer Rohstoffe

B.2 Lobbying von NGOs und Verbänden bei Sanktionen

B.3 Auswirkung von Sanktionen auf die Lieferketten von Klein- und mittelständischen Unternehmen

B.4 Mögliche Folgen von Sanktionierungen am Beispiel des Rohstoffes Aluminium

B.5 Zwischenfazit

Teil C: Bewertung und Wirtschaftspolitische Empfehlungen

C.1 Vieles spricht gegen die Sanktionierung von Aluminiumprodukten

C.2 Die Auswirkungen von Preissteigerungen auf die Downstreamindustrie

C.3 Sanktionen und Carbon Border Adjustment Mechanism

Fazit

Vorbemerkung

Dieses Policy Paper untersucht die ökonomischen Effekte von Sanktionspolitiken auf die mittelständische Wirtschaft. Dabei wird ein spezieller Fokus auf die aluminiumverarbeitende Industrie sowie auf die Sanktionierung von kritischen Rohstoffen wie Öl und Gas gerichtet. Um die Breite und die Komplexität dieser Thematik zu verstehen, erfolgt zuerst eine Diskussion von Freihandel versus Regulierungen und Sanktionen sowie eine Analyse der Auswirkungen auf die globale und heimische Wirtschaft, Industrie und Politik. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Erörterung, warum Sanktionen oft wirkungslos sind und sowohl dem sanktionierten als auch dem sanktionierenden Staat schaden können. Dies wird durch historische Beispiele und aktuelle Sanktionen gegen Russland illustriert. Darauf aufbauend erfolgt eine spezifische Diskussion der Auswirkungen auf die Aluminiumindustrie und die damit verbundenen Herausforderungen für kleine und mittelständische Unternehmen (KMU). Der Beitrag schließt mit einer Diskussion über strategische Überlegungen und die Notwendigkeit eines ausgewogenen Ansatzes, der wirtschaftliche und nicht-wirtschaftliche Ziele berücksichtigt.

Die Debatte über Freihandel versus Regulierungen und Sanktionen ist ein zentrales Thema in der Außenwirtschaft und der Internationalen Wirtschaftspolitik. Dieses Policy Paper untersucht die Auswirkungen beider Ansätze auf die globale Wirtschaft und Politik, sowie auf die heimische Wirtschaft und Industrien. Sanktionspolitik ist nicht neu. Es gibt viele prägnante historische Beispiele, die aufzeigen, welche Folgen Sanktionspolitiken haben können, und die verdeutlichen, dass diese nicht nur der Wirtschaft des sanktionierten, sondern auch der des sanktionierenden Staates schaden.

In der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion stehen die internationalen Sanktionen gegen Russland im Fokus. Es ist schwierig, die Auswirkungen der aktuellen Sanktionen gegen Russland genau einzuschätzen, da sich die Geschichte nicht wiederholt. Die wirtschaftlichen Sanktionen, die als Reaktion auf Russlands militärische Aktionen in der Ukraine verhängt wurden, zielen darauf ab, Russlands Wirtschaft stark zu beeinträchtigen. Wirtschaftshistorische Beispiele zeigen, dass Sanktionen sehr häufig nicht die beabsichtigten Ziele der Urheber erreichten. Manchmal stellen sich sogar gegenteilige Effekte ein, wie etwa die französischen Blockademaßnahmen gegen England während der Kontinentalsperre veranschaulichen.

Wirtschaftsblockaden sind seit langem ein Mittel in internationalen Konflikten. Ihr Zweck ist es, Druck auf ein Land oder eine Gruppe von Ländern auszuüben, ohne direkte militärische Gewalt anzuwenden. Sie zielen darauf ab, den wirtschaftlichen Austausch und Zugang zu Ressourcen wie Rohstoffe, Güter und Finanzmittel zu unterbinden oder zu erschweren. Dies kann zu erheblichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten und politischem Druck auf die betroffene Nation führen. England gilt als eine Art Ursprungsland solcher Maßnahmen, die bereits im Zeitalter des Merkantilismus eingesetzt wurden. Zu den frühen Beispielen gehören die englischen Navigationsakten zwischen 1651 und 1663, die darauf abzielten, die Niederlande aus dem

Kolonialhandel zu drängen und die englische Seemacht zu stärken. Diese Akte führten zu den englisch-niederländischen Seekriegen und hatten weitreichende wirtschaftliche Folgen für die Niederlande. Die Navigationsakte hatten aber auch negative Auswirkungen auf England. Obwohl sie darauf abzielten, die englische Seeherrschaft zu stärken und den Handel zu fördern, führten die Handelskonflikte und die Englisch-Niederländischen Seekriege zu erheblichen Kosten für England. Zudem erhöhten die Akte die Preise für Importgüter, da der Wettbewerb durch die Beschränkung des Handels auf englische Schiffe reduziert wurde. Diese Handelsrestriktionen behinderten die Effizienz und die Innovation des internationalen Handels und führten zu einer Reduktion der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt, da sie die Funktion der Preise und damit den freien Marktmechanismus störten.

Auch die englisch-französische Rivalität und die Kontinentalsperre sind Beispiele für den Einsatz von Wirtschaftssanktionen. Während der französischen Revolution und in den darauffolgenden Jahren blockierte die Royal Navy französische Häfen, und Napoleon versuchte, England durch das Berliner Dekret von 1806 wirtschaftlich zu isolieren. Diese Maßnahmen führten zwar zu Herausforderungen für Großbritannien, aber letztlich scheiterte Napoleons Plan, und Großbritannien konnte neue Handelswege erschließen, während der Kontinent und insbesondere Frankreich wirtschaftlich schwer getroffen wurden.

Im Allgemeinen zeigt die Geschichte, dass Sanktionen komplexe und oft unvorhergesehene Folgen haben können. Die aktuellen Sanktionen gegen Russland sind dabei keine Ausnahme.

Teil A. Implikationen von Freihandel, Regulierung und der Umgang mit Sanktionen

A.1 Ökonomische Vorteile des Freihandels

Als „Freihandel“ bezeichnet man den uneingeschränkten Austausch von Gütern und Dienstleistungen zwischen Ländern ohne tarifäre oder nicht-tarifäre Handelshemmnisse. Mit der ökonomischen Theorie des komparativen Vorteils veranschaulicht David Ricardo die wohlfahrtsfördernde Wirkung von Freihandel. Demnach ist es sinnvoll, dass sich Länder auf die Produktion von Gütern und Dienstleistungen spezialisieren, bei denen sie relative Kostenvorteile haben (also effizienter in der Produktion sind). Durch einen freien Handel können die Güter und Dienstleistungen dann zwischen den Ländern getauscht werden. Dies ermöglicht eine bestmögliche Nutzung der effizienten Produktion und führt im Endeffekt zu einer Erhöhung des Wohlstands beider am internationalen Handel beteiligten Länder.

Zu den Vorteilen des Freihandels gehören:

- **Effizienzsteigerung und Wohlstandsmehrung:** Durch Spezialisierung und Skaleneffekte können Länder ihre Produktionskosten senken und ihre Wirtschaftsleistung steigern.
- **Verbrauchervorteile:** Freihandel führt zu einer größeren Produktvielfalt („Love of Variety“) und zu niedrigeren Preisen für Verbraucher.
- **Förderung des Wettbewerbs:** Freihandel zwingt Unternehmen dazu, kosteneffizient zu produzieren, um im globalen Markt wettbewerbsfähig zu bleiben.
- **Wirtschaftswachstum und Entwicklung:** Für Entwicklungsländer kann der Freihandel den Zugang zu Märkten und Technologien verbessern, was das Wachstum und die Entwicklung fördert.

A.2 Negative Wirkung von Regulierung und Sanktionen

Regulierungen und Sanktionen sind Instrumente, die von Staaten eingesetzt werden, um bestimmte wirtschaftliche, soziale oder politische Ziele zu erreichen. Regulierungen umfassen Maßnahmen wie Zölle, Quoten, Standards oder Subventionen, die den freien Handel verzerren und einschränken können. Sanktionen sind hingegen Strafmaßnahmen, die gegen bestimmte Länder oder Organisationen verhängt werden, oft aus politischen oder sicherheitspolitischen Gründen.

Erhebt eine Regierung einen Importzoll, führt dies zu einem Wohlfahrtsverlust (den sog. Harberger Dreiecken). Ohne den Zoll, können relativ günstige Produkte aus dem Ausland importiert werden, was für die Konsumenten sehr gut ist, da sie eine große Produktvielfalt zu günstigen Preisen kaufen können. Führt die Regierung nun einen Importzoll ein, so entstehen drei wesentliche ökonomische Effekte: 1) Ein Zoll erhöht den Preis der Güter, zu dem diese im Inland angeboten werden. Verbraucher zahlen nun einen höheren Preis und werden insgesamt auch weniger konsumieren (theoretisch wird dies als Rückgang der Konsumentenrente bezeichnet). 2) Durch den höheren Preis werden weniger Produkte importiert. Einige heimische Anbieter können das Produkt nun anbieten, welche allerdings bei einem freien Wettbewerb nicht in der Lage wären, das gut anzubieten (da sie eine zu ineffiziente Produktionsstruktur haben). Insgesamt wird weniger von diesem Gut konsumiert. 3) Der Staat erhält Zolleinnahmen. Die ökonomische Theorie und Empirie zeigt, dass der negative Effekt durch die Preiserhöhung und dem Rückgang der Konsumentenrente überwiegt und nicht ausgeglichen werden kann. Obwohl ein paar inländische Unternehmen durch den Zoll am Markt konkurrieren können, die ohne den Zoll nicht konkurrenzfähig gewesen wären, führt der Importzoll insgesamt zu einem Netto-Wohlfahrtsverlust.

Hinzu kommt, dass Importhemmnisse auch Exporthemmnisse sind. Schützt man einige inländische Unternehmen durch einen Importzoll vor unliebsamer ausländischer Konkurrenz, so werden Ressourcen (zum Beispiel hoch-qualifizierte Arbeitskräfte) in diesem Land von einer effizienten Nutzung in der Produktion einer anderen Industrie (der Exportindustrie) abgezogen und in eine ineffiziente Nutzung (der Importindustrie) geleitet. Durch diese Marktverzerrung wird zwar weniger importiert, aber auch weniger exportiert. Somit leidet die Exportindustrie, die ohne den Importzoll effizient produzieren und ihre Güter auf den Weltmärkten verkaufen konnte.

Warum werden trotz des ökonomischen Wohlfahrtsverlustes Regulierungen und Sanktionen eingeführt? Meist auf Basis folgender Argumente:

- **Schutz der heimischen Wirtschaft:** Wie theoretisch dargelegt ist ein oft genannter Grund der Einführung von Regulierungen, der Schutz der heimischen Industrien vor ausländischer Konkurrenz.

Wie dargelegt führt dies allerdings zu höheren Preisen für Industrie und Verbraucher, zu einem gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlust und zu einer Schädigung der Exportorientierten Industrien.

- **Soziale und ökologische Standards:** Durch Regulierungen wird häufig versucht, höhere soziale und ökologische Standards durchzusetzen. Ob dies notwendig und zielführend ist oder ob dieses Argument aus politökonomischer Sicht herangezogen wird, um Interessen durchzusetzen, bedarf einer genaueren Überprüfung im Einzelfall.
- **Ausgleich von Handelsungleichgewichten:** Regulierungen könnten eingesetzt werden, um Handelsbilanzungleichgewichte zu reduzieren und die heimische Wirtschaft zu stabilisieren. Aus ökonomischer Sicht ist es wichtig, auf die Kausalität hinzuweisen. Handelsbilanzungleichgewichte können das (kurzfristige) Resultat von Marktschwankungen sein, sollten jedoch nicht als Beweggründe für marktverzerrende Eingriffe missbraucht werden, welche der Exportindustrie schaden und zu einem gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlust führen würden.
- **Nationale Sicherheit und Außenpolitik:** Insbesondere Sanktionen dienen oft als Instrument der Außenpolitik, um auf das Verhalten anderer Staaten Einfluss zu nehmen oder Menschenrechtsverletzungen und Aggressionen zu sanktionieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass fehlgeleitete Sanktionen unbeabsichtigte negative Konsequenzen haben können, wie zu, Beispiel die Verschlechterung der humanitären Situation für die Zivilbevölkerung des sanktionierten Landes durch Mangel an lebenswichtigen Gütern und Medikamenten. Sie können auch zur Verfestigung autoritärer Regime beitragen, indem sie den Regierenden ermöglichen, externe Kräfte als Sündenbock für interne Probleme darzustellen. Darüber hinaus können solche Sanktionen die Wirtschaft der sanktionierenden Länder selbst beeinträchtigen, Handelsbeziehungen stören und zu einer Verschlechterung der diplomatischen Beziehungen führen. In einigen Fällen können sie auch unbeabsichtigt die Macht krimineller Netzwerke stärken, die von der Umgehung der Sanktionen profitieren.

A.3 Ziele und Implikationen von Sanktionen

Sanktionen, insbesondere in Reaktion auf kriegerische Handlungen, haben verschiedene Ziele:

- **Abschreckung und Bestrafung:** Sanktionen dienen dazu, aggressive Handlungen oder Verstöße gegen internationales Recht zu bestrafen und potenzielle Aggressoren abzuschrecken.
- **Einflussnahme auf Politik und Verhalten:** Durch wirtschaftlichen und diplomatischen Druck versuchen Staaten, die Politik oder das Verhalten eines sanktionierten Landes zu beeinflussen.
- **Signalisierung internationaler Normen und Werte:** Sanktionen können ein starkes Signal an die internationale Gemeinschaft senden, dass bestimmte Handlungen nicht toleriert werden.

Die Auswirkungen von Sanktionen sind vielfältig:

- **Wirtschaftliche Einbußen für das sanktionierte Land:** Sanktionen können erhebliche wirtschaftliche Schäden verursachen, indem sie den Zugang zu internationalen Märkten, Kapital und Ressourcen beschränken.
- **Humanitäre Auswirkungen:** Oft leidet die Zivilbevölkerung unter Sanktionen, insbesondere wenn diese zu Lebensmittel- und Medikamentenknappheit führen.
- **Politische Reaktionen und Eskalation:** Sanktionen können zu einer Verhärtung der politischen Haltung führen und manchmal zu einer Eskalation von Konflikten beitragen.
- **Globale wirtschaftliche Auswirkungen:** Sanktionen können auch globale Märkte beeinflussen, beispielsweise durch steigende Rohstoffpreise oder Unterbrechungen der Lieferketten.

Auswirkungen eines Exportverbots auf das sanktionierte Land:

- Reduzierung des Angebots im sanktionierten Land führt zu höheren Preisen und geringerem Konsum.
- Wohlfahrtsverlust: Durch den höheren Preis sinkt die Konsumentenrente des sanktionierten Landes. Die Produzentenrente steigt leicht, was die geringere Konsumentenrente aber nur teilweise kompensiert. Es bleibt ein unwiederbringlicher Wohlfahrtsverlust.

Auswirkungen auf das sanktionsverhängende Land:

- Die geringeren Exporte führen zu einer Reduktion des Bruttoinlandsprodukts, einer Preisreduktion, entgangenen Gewinnoptionen und Marktzugängen für heimische Unternehmen. Die Nachfragekurve verschiebt sich nach links, was eine Reduzierung der Produzentenrente zur Folge hat.
- Wirtschaftliche Einbußen werden von Produzenten, Arbeitskräften und Steuerzahlern getragen, insbesondere durch entgangene Gewinne, Lohneinbußen und Arbeitsplatzverluste.

Bedeutung von Angebots- und Nachfrageelastizitäten:

- Die Stärke der Auswirkungen hängt von der Preiselastizität der Nachfrage und des Angebots ab.
- Eine steil verlaufende Nachfragekurve (preisunelastische Nachfrage) führt zu einem größeren Rückgang der Konsumentenrente.
- Eine steil verlaufende Angebotskurve führt zu einem größeren Wohlfahrtsverlust für die exportierenden Unternehmen.

Bedeutung von Vorleistungen und Drittländern:

- Fehlen von Vorleistungen kann zu Produktionsunterbrechungen und weiteren wirtschaftlichen Auswirkungen führen. Dies gilt nicht nur für das sanktionierte Land. Im Rahmen weltweit organisierter Supply Chains hat dies meist auch Auswirkungen für die sanktionierenden Länder.
- Drittländer können die Auswirkungen von Sanktionen abschwächen, insbesondere wenn sie Substitute für sanktionierte Produkte liefern.

Mittel- und langfristige Effekte:

- Sanktionierte Länder können sich mittel- und langfristig anpassen, z.B. durch eigene Produktion oder Handelsbeziehungen mit anderen Ländern.
- Im Rahmen zunehmender geopolitischer Konflikte entstehen mehr und mehr auch präferentielle Handelsabkommen zwischen „befreundeten“ Ländern. Dies verstärkt die klarer werdende geopolitische Trennung.
- Empirische Untersuchungen zeigen, dass Sanktionen besonders in den ersten zwei Jahren wirksam sind, langfristig aber nachlassen (Neuenkirch und Neumeier, 2015).

Erfolg von Sanktionen:

- Unterscheidung zwischen ökonomischen und politischen Effekten.
- Erfolg hängt von Faktoren wie der Größe der Volkswirtschaft, der Geschlossenheit der sanktionsverhängenden Staaten und der Abhängigkeit des sanktionierten Landes von den betroffenen Produkten ab.
- Empirische Analysen zeigen eine geringe Erfolgsrate von Sanktionen (Hafner, 2016).

Ausblick auf die Erfolgsaussichten der aktuellen Sanktionen gegen Russland:

- Die Sanktionen gegen Russland könnten erhebliche wirtschaftliche Schäden verursachen, insbesondere durch die Geschlossenheit der internationalen Staatengemeinschaft und Russlands Abhängigkeit von Importen.
- Mögliche Unterstützung durch Drittstaaten und nicht alle Banken sind vom SWIFT-System ausgeschlossen (Grözing, 2022).
- Weitere Sanktionen gegen Unterstützer des Putin-Regimes könnten effektiver sein.
- Trotz Unsicherheit über den politischen Erfolg senden Sanktionen ein starkes Signal und haben einen abschreckenden Charakter.

A.4 Umgehung von Sanktionen

In den letzten Jahren haben verschiedene sanktionierte Staaten Maßnahmen ergriffen, um internationale Sanktionen zu umgehen. Einige Beispiele und Methoden, die von diesen Staaten angewandt wurden, umfassen:

- **Verdeckte Finanztransaktionen und Nutzung von Strohfirmen:** Sanktionierte Staaten, insbesondere Russland, haben verdeckte oder verschleierte Finanztransaktionen genutzt und Strohfirmen in anderen Ländern eingerichtet, um Handel zu betreiben und Sanktionen zu umgehen. Es gibt Hinweise darauf, dass sanktionierte Güter, wie High-Tech-Produkte und Dual-Use-Waren, über Drittländer wie Armenien, Kasachstan und Kirgisistan in den sanktionierten Staat gelangen.
- **Umgehung von Ölembargos und Handelsrestriktionen:** Die EU hat festgestellt, dass bestimmte Unternehmen, die keine sanktionierten Güter nach Russland verkaufen konnten, stattdessen Produktionsrechte an Russland verkauften, damit diese Güter lokal produziert werden können. Darüber hinaus umfasst das 11. Sanktionspaket der EU-Maßnahmen gegen den Transport von sanktionierten russischen Gütern, einschließlich eines Verbots für Lastwagen mit russischen Anhängern und Sattelauflegern, Güter in die EU zu transportieren, und eines Verbots für Schiffe, die sanktionierte russische Fracht umschlagen, EU-Häfen anzulaufen.
- **Ausweitung von Exportverboten für Luxusgüter:** Die EU hat das Exportverbot für Luxusautos nach Russland auf alle neuen und gebrauchten Autos mit einem Motor von über 1.900 cm³ sowie auf alle Elektro- und Hybridfahrzeuge ausgeweitet.
- **Verwendung von Drittländern zur Umgehung von Handelsrestriktionen:** Die EU hat im 11. Sanktionspaket Maßnahmen ergriffen, um die Umgehung von Handelssanktionen durch Drittländer zu bekämpfen. Dies beinhaltet ein Verbot für "Schatten"-Entitäten aus Drittländern, die bewusst EU-Sanktionen umgehen, indem sie die Identität des Endverbrauchers verschleiern, um sanktionierte Waren zu erwerben oder zu verkaufen, die dann an das endgültige Ziel weitergeleitet werden.
- **Beteiligung von Drittstaaten und internationaler Druck:** Die USA, die EU, das Vereinigte Königreich und andere Länder haben Druck auf Unternehmen in Drittstaaten ausgeübt, um zu verhindern, dass Sanktionen von Russland umgangen werden. Dies umfasst Bemühungen, potenzielle Umschlagplätze für sanktionierte russische Wirtschaftsaktivitäten zu identifizieren und zu überwachen, insbesondere in Ländern wie dem Nahen Osten, der Türkei, Afrika und Zentralasien.
- **Anleitung zur Vermeidung von Sanktionsumgehung:** Sowohl die EU als auch das Vereinigte Königreich haben Anleitungen veröffentlicht, um Unternehmen dabei zu unterstützen, Sanktionen effektiv umzusetzen und die Umgehung zu verhindern. Diese Anleitungen betonen die Bedeutung von

Due-Diligence-Prüfungen, um sicherzustellen, dass Waren und Dienstleistungen nicht an Russland oder sanktionierte Personen umgeleitet werden.

Diese Beispiele zeigen, dass sanktionierte Staaten vielfältige und komplexe Methoden verwenden, um internationale Sanktionen zu umgehen, und dass die internationale Gemeinschaft ständig neue Maßnahmen ergreift, um solche Umgehungen zu verhindern und zu bekämpfen. An dieser Stelle ein Beispiel für die Umgehung von Sanktionen: Die Europäische Union hat seit dem Beginn des Ukraine-Kriegs verschiedene Sanktionen gegen Russland verhängt, die unter anderem den Handel mit bestimmten russischen Waren betreffen. Trotz dieser Maßnahmen ist der Handel mit russischen Produkten nicht zum Erliegen gekommen. Stattdessen haben sich Drittländer als Zwischenlieferanten etabliert, die es EU-Mitgliedstaaten ermöglichen, weiterhin sanktionierte Waren zu beziehen. Diese Praxis wirft Fragen bezüglich der Effektivität der Sanktionen auf und zeigt, dass bestimmte Länder, insbesondere Italien, wenig Bedenken haben, die Sanktionen auf diese Weise zu umgehen.

Ein markantes Beispiel für diese Umgehungspraktiken ist der Import russischen Kupfers nach Italien über die Türkei. Berichten der Financial Times zufolge importierte Italien im Juli 2023 tausende Tonnen russischen Kupfers über die Türkei, was nicht nur die Sanktionen unterläuft, sondern auch Italiens Abhängigkeit von russischen Rohstoffen verdeutlicht. Die Türkei hat sich dabei als zentraler Umschlagplatz für russische Waren etabliert, wobei sich die Importe russischen Kupfers durch die Türkei im Vergleich zum Vorjahreszeitraum fast verdreifacht haben. Die CRU Group, eine britische Unternehmensgruppe, weist darauf hin, dass die Höhe der türkischen Kupferimporte weit über dem Inlandsbedarf liegt, was darauf hindeutet, dass überschüssige Ware weiter in die EU verkauft wird.

Neben der Türkei fungieren auch die Vereinigten Arabischen Emirate als Zwischenhändler für russische Ware. Diese Praxis zeigt die komplexen Handelsbeziehungen und die Schwierigkeiten, die Sanktionen effektiv durchzusetzen. Die Türkei und die Vereinigten Arabischen Emirate unterhalten weiterhin enge diplomatische Beziehungen zu Russland und haben sich den westlichen Sanktionen nicht angeschlossen, was den Handel über diese Länder erleichtert.

Die Situation wirft nicht nur ein Licht auf die Herausforderungen bei der Durchsetzung von Sanktionen, sondern auch auf die wirtschaftlichen Interessen, die Länder dazu veranlassen, nach Wegen zu suchen, diese Sanktionen zu umgehen. Für Italien beispielsweise hat sich der Import von Kupfer aus Russland über die Türkei als bedeutender Wirtschaftsfaktor erwiesen. Laut Financial Times ist Italien mittlerweile zum wichtigsten Exportziel der Türkei für Kupfer geworden, was die strategische Bedeutung dieser Handelsroute unterstreicht.

Diese Entwicklungen zeigen, wie komplex und miteinander verflochten die internationalen Handelsbeziehungen sind und dass die Durchsetzung von Sanktionen durch die Nutzung von Drittländern als Zwischenlieferanten deutlich erschwert wird. Es verdeutlicht zudem die Notwendigkeit, globale Kooperationen

Bundesverband
für Wirtschaftsförderung
und Außenwirtschaft



BWA

Global Economic Network

zu stärken und effektivere Mechanismen zu entwickeln, um die Einhaltung international vereinbarter Sanktionen sicherzustellen.

A.5 Zwischenfazit und strategische Überlegungen

Die Debatte über Freihandel versus Regulierungen und Sanktionen ist komplex und hängt stark von den spezifischen Umständen eines Landes oder einer Region ab. Während der Freihandel im Allgemeinen zu Effizienzsteigerungen und Wohlstandsmehrung führt, können Regulierungen und Sanktionen notwendig sein, um bestimmte politische, soziale oder ökologische Ziele zu erreichen. Es ist wichtig, dass Entscheidungsträger die kurz- und langfristigen Auswirkungen beider Ansätze sorgfältig abwägen und einen ausgewogenen Ansatz verfolgen, der sowohl wirtschaftliche als auch nicht-wirtschaftliche Ziele berücksichtigt.

In der Praxis erfordert dies eine Kombination aus offenen Märkten und gezielten Regulierungen, um die Vorteile des Freihandels zu maximieren und gleichzeitig negative Auswirkungen zu minimieren. Internationale Zusammenarbeit und Dialog sind entscheidend, um effektive und gerechte Handelsregelungen zu entwickeln, die sowohl den wirtschaftlichen Wohlstand fördern als auch auf die Herausforderungen globaler Ungleichheiten, Umweltprobleme und politischer Konflikte eingehen.

Die Einbeziehung von Sanktionen aus politischen Gründen, insbesondere in kriegsbedingten Situationen, fügt eine weitere Dimension zur Debatte über Freihandel versus Regulierungen hinzu. Sanktionen werden häufig als Mittel der internationalen Politik eingesetzt, um auf das Verhalten von Staaten Einfluss zu nehmen, insbesondere in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen, Aggressionen oder Kriegsführung.

Die Wirksamkeit von Sanktionen als politisches Instrument ist umstritten. Einerseits können sie effektiv sein, um internationale Normen durchzusetzen und aggressives Verhalten zu sanktionieren. Andererseits können sie unbeabsichtigte negative Auswirkungen haben, sowohl für die Bevölkerung des sanktionierten Landes, wie auch global. Sanktionen können sich auf Energie- und Rohstoffpreise auswirken, insbesondere wenn sie gegen Länder verhängt werden, die bedeutende Exporteure dieser Güter sind. Ein aktuelles Beispiel liefern die Sanktionen gegen Russland im derzeitigen Russland-Ukraine-Krieg. Russland ist ein großer Energieexporteur, insbesondere von Erdgas und Erdöl. Als Reaktion auf den Konflikt verhängten viele Länder Sanktionen gegen Russland, was zu einer Reduzierung der Energielieferungen führte. Dies verursachte eine Verknappung der Energieversorgung auf dem Weltmarkt und trieb die Preise für Erdöl, Erdgas und in der Folge für Elektrizität in die Höhe. Die Europäische Union war lange Zeit ein Hauptimporteur von russischem Öl, jedoch hat der Ausbruch des Konflikts in der Ukraine diese Handelsbeziehung signifikant beeinträchtigt, was zu einem Embargo gegen den Import von russischem Öl führte. Laut offiziellen Daten von Eurostat ist die Wirkung des Embargos evident, da die Importe von Rohöl im März 2023 auf lediglich 1,4 Millionen Tonnen reduziert wurden, verglichen mit einem Durchschnitt von 15,2 Millionen Tonnen in den Jahren 2019 bis 2022. Trotz dieser scheinbar positiven Entwicklung existieren jedoch Umgehungsmechanismen, durch die russisches Öl über Drittstaaten weiterhin in die EU gelangt. Eine Analyse des Centre for Research on Energy and Clean Air (CREA) offenbart, dass die Einfuhren von raffinierten Ölprodukten aus Ländern, die keine

Sanktionen gegen Russland verhängt haben – konkret aus China, Indien, den Vereinigten Arabischen Emiraten, der Türkei und Singapur – um 26 Prozent gestiegen sind. Diese Staaten gehören auch zu den Hauptabnehmern russischen Öls. Gemäß den geltenden Sanktionsbestimmungen wird das Ursprungsland der Produkte als jenes angesehen, in dem sie raffiniert wurden, unabhängig davon, ob das Rohöl aus Russland stammt und somit potenziell finanzielle Mittel für den Konflikt generiert. Die niedrigen Kosten für russisches Öl führen zudem dazu, dass der daraus hergestellte Diesel oft günstiger ist als jener, der in Europa produziert wird, selbst unter Berücksichtigung der Transportkosten – ein Umstand, der von Brancheninsidern als bemerkenswert eingestuft wird.

Ebenso ist Russland ein wichtiger Lieferant von Rohstoffen wie Aluminium, Palladium und anderen Metallen. Die Sanktionen und daraus resultierenden Lieferengpässe führten zu Preisanstiegen bei diesen Rohstoffen, was wiederum Kostensteigerungen in verschiedenen Industrien, wie der Automobil- und Elektronikbranche, nach sich zog. Diese globalen Auswirkungen zeigen, wie wirtschaftliche Maßnahmen gegen ein Land, das zentral in der Weltwirtschaft verankert ist, weitreichende und manchmal unvorhergesehene Folgen für die globale Wirtschaft und einzelne Verbraucher haben können. Sie führen oft zu höheren Kosten für Unternehmen und Konsumenten und können das Wirtschaftswachstum weltweit beeinträchtigen.

Ein Beispiel, was passiert, wenn wichtige Rohstoffe fehlen, soll an dieser Stelle genannt werden: Laut Eurometalex deckt China mehr als die Hälfte der weltweiten Produktion von verarbeiteten Mineralien und Metallen ab und ist der wichtigste Lieferant der EU für mehrere kritische Rohstoffe, insbesondere Magnesium, das ein Schlüsselmaterial in der Aluminiumproduktion ist. China besitzt nahezu ein Monopol auf die globale Magnesiumproduktion (89%) und deckt rund 93 Prozent des Bedarfs der EU, seit die EU ihre letzte Magnesiumproduktionsanlage im Jahr 2001 schloss. Im vierten Quartal 2021 gab es einen Mangel an chinesischem Magnesium, der durch steigende Kohlekosten in China ausgelöst wurde. Die Spotpreise für Magnesium stiegen zwischen September und Oktober 2021 durchschnittlich um 157%. Dieser Mangel verursachte große Besorgnis bei europäischen Aluminiumhütten wegen der potenziell katastrophalen Auswirkungen eines Magnesiummangels auf die Aluminiumproduktion. China hat seine inländische Produktion von Metallen und anderen strategischen Materialien durch seine Industriestrategie "Made in China 2025" erheblich subventioniert. Als Ergebnis hat die chinesische Industrie Überkapazitäten für verschiedene Metalle wie Wolfram, Blei und insbesondere Aluminium entwickelt. Laut OECD hat Chinas wachsende Dominanz in der Aluminiumindustrie zu erheblichen Störungen für andere Länder und die globalen Handelsmuster geführt.

In der Praxis ist es wichtig, dass Sanktionen gezielt und verhältnismäßig eingesetzt werden. Sie sollten Teil einer umfassenderen politischen Strategie sein, die diplomatische Bemühungen und internationale Zusammenarbeit einschließt. Außerdem ist es entscheidend, die humanitären Auswirkungen von Sanktionen zu berücksichtigen und Maßnahmen zu ergreifen, um zivile Leiden zu minimieren.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Sanktionen aus politischen Gründen, insbesondere in kriegsbedingten Kontexten, ein komplexes und manchmal kontroverses Instrument der internationalen Beziehungen darstellen. Sie erfordern eine sorgfältige Abwägung ihrer Ziele, Auswirkungen und ethischen Implikationen. Die Herausforderung besteht darin, einen Ansatz zu finden, der sowohl effektiv als auch gerecht ist und zur Lösung von Konflikten beiträgt, anstatt sie zu verschärfen.

Teil B: Im Fokus: Sanktionierung

B.1 Implikationen der Sanktionierung kritischer Rohstoffe

Sanktionen werden oft als Mittel der internationalen Politik eingesetzt, um das Verhalten von Staaten oder spezifischen Akteuren zu beeinflussen. Sie dienen dazu, politische, wirtschaftliche oder militärische Ziele zu erreichen und sind meist eine Reaktion auf als inakzeptabel angesehene Verhaltensweisen. Die Sanktionierung von Materialien, insbesondere wenn es sich um kritische Rohstoffe handelt, kann jedoch weitreichende und teils gravierende negative Auswirkungen haben. Es sei an dieser Stelle an die Sanktionen gegen den Iran erinnert. Die Vereinigten Staaten und andere Länder verhängten im Laufe der Zeit mehrfach Sanktionen gegen den Iran, hauptsächlich wegen des iranischen Atomprogramms und Bedenken hinsichtlich der Förderung von Terrorismus. Der Iran ist ein bedeutender Ölexporteur, und die Sanktionen, die darauf abzielten, den iranischen Ölexport zu beschränken, hatten Auswirkungen sowohl auf die iranische Wirtschaft als auch auf die globalen Ölmärkte. Diese Sanktionen führten zu einer Verringerung des weltweiten Ölangebots und trugen zu Preisschwankungen auf den internationalen Ölmärkten bei. Länder, die zuvor iranisches Öl importierten, mussten nach alternativen Bezugsquellen suchen, was in einigen Fällen zu höheren Energiekosten und Versorgungsunsicherheiten führte.

Diese Auswirkungen betreffen nicht nur das Zielland, sondern auch die Wirtschaft der sanktionierenden Staaten. Es ist wichtig, ein Gleichgewicht zwischen politischen Zielen und der Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit der Industrie zu finden.

1. Negative Auswirkungen auf globale Lieferketten

Kritische Rohstoffe sind für die moderne Industrie unentbehrlich. Sie werden in einer Vielzahl von Produkten und Technologien verwendet, von Mobiltelefonen bis hin zu erneuerbaren Energien. Die Unterbrechung der globalen Lieferketten solcher Materialien durch Sanktionen kann zu Engpässen und Preissteigerungen führen. Diese Störungen haben weitreichende Folgen, nicht nur für die Produzenten und Verbraucher im Zielland, sondern auch für Unternehmen und Konsumenten in den sanktionierenden Ländern. Eine Studie des Peterson Institute for International Economics zeigt, dass Sanktionen oft unbeabsichtigte wirtschaftliche Folgen für die sanktionierenden Länder selbst haben können (Hufbauer, Schott & Elliott, 2009).

2. Beeinträchtigung der Wirtschaft in sanktionierenden Staaten

Die Sanktionierung von kritischen Rohstoffen kann sich negativ auf die Wirtschaft der sanktionierenden Länder auswirken. Unternehmen, die auf importierte Rohstoffe angewiesen sind, können mit höheren Kosten und Lieferverzögerungen konfrontiert werden. Dies kann zu einem Rückgang der Produktion, einem Anstieg der Preise und letztlich zu einem Verlust von Arbeitsplätzen führen. Sanktionen gegen ein Land können zu

erheblichen Störungen in den Logistikprozessen führen, da sie bestehende Lieferketten abrupt unterbrechen und Unternehmen zwingen, schnell nach alternativen Lieferquellen zu suchen. Diese Suche ist oft zeit- und kostenintensiv, da neue Lieferanten bewertet und Verträge neu verhandelt werden müssen. Gleichzeitig entstehen Planungsunsicherheiten, da die Verfügbarkeit und die Stabilität von Lieferquellen durch politische Entwicklungen beeinflusst werden. Unternehmen müssen sich an diese Veränderungen anpassen und ihre Lieferketten neu organisieren, was mit Compliance-Herausforderungen und rechtlichen Überprüfungen einhergeht. Dieser Prozess ist nicht nur aufwendig, sondern führt auch zu höheren Kosten und erfordert eine flexible und anpassungsfähige Herangehensweise, um die Lieferketten effizient und nachhaltig zu gestalten. Höhere Produktionskosten können die Wettbewerbsfähigkeit auf globalen Märkten verringern. Ein Bericht von Chatham House hebt hervor, dass Sanktionen oft zu unerwarteten wirtschaftlichen Schäden in den sanktionierenden Ländern führen (O'Sullivan, 2019).

Ein prägnantes Beispiel für die Unterbrechung der Lieferkette kritischer Rohstoffe durch Sanktionen, das zu Engpässen und Preisanstiegen führte, ist die Sanktionierung von Seltenerdmetallen aus China. China ist einer der größten Produzenten von Seltenerdmetallen, die in einer Vielzahl von Hochtechnologieprodukten wie Smartphones, Elektrofahrzeugen und Windturbinen verwendet werden. In den frühen 2010er Jahren reduzierte China seine Exportquoten für Seltenerdmetalle, was zwar nicht direkt auf Sanktionen zurückzuführen war, aber ähnliche Auswirkungen wie eine Sanktionierung hatte. Diese Reduzierung führte zu einem weltweiten Engpass und einem signifikanten Anstieg der Preise für diese Rohstoffe. Die Abhängigkeit vieler Industrieländer von chinesischen Seltenerdmetallen wurde offensichtlich, und Unternehmen in diesen Ländern sahen sich mit Versorgungsunsicherheiten und steigenden Kosten konfrontiert. Dieses Beispiel verdeutlicht, wie die Unterbrechung der Lieferkette kritischer Rohstoffe nicht nur die Produzenten und Verbraucher im Zielland beeinträchtigt, sondern auch weitreichende Folgen für Unternehmen und Konsumenten in anderen Ländern haben kann. Es zeigt die Bedeutung einer diversifizierten und sicheren Versorgung mit wichtigen Rohstoffen und die potenziellen Risiken, die mit einer starken Abhängigkeit von einzelnen Lieferländern verbunden sind.

3. Auswirkungen auf den Innovations- und Technologiesektor

Die Entwicklung neuer Technologien, insbesondere in den Bereichen erneuerbare Energien, Elektromobilität und Digitalisierung, ist stark von der Verfügbarkeit kritischer Rohstoffe abhängig. Diese Materialien, darunter seltene Erden, Lithium und Kobalt, sind entscheidend für die Herstellung von Batterien, Permanentmagneten, Photovoltaikmodulen und anderen Schlüsselkomponenten dieser Technologien. Der Critical Raw Material Act der Europäischen Union zielt darauf ab, die Versorgungssicherheit und Nachhaltigkeit im Umgang mit diesen essenziellen Rohstoffen zu gewährleisten.

Sanktionen oder Handelsbeschränkungen auf die im Critical Raw Material Act aufgelisteten Rohstoffe könnten signifikante Auswirkungen auf die Forschung und Entwicklung (F&E) in den genannten Technologiefeldern

haben. Indem sie den Zugang zu diesen notwendigen Materialien erschweren, könnten solche Maßnahmen die Entwicklungsprozesse verlangsamen, die Kosten für Forschung und Produktion erhöhen und die Markteinführung neuer Technologien verzögern. Dies würde nicht nur die technologische Entwicklung in den sanktionierenden Ländern bremsen, sondern könnte auch deren langfristige Wettbewerbsfähigkeit und Innovationsfähigkeit untergraben.

Der World Economic Forum's Global Risks Report unterstreicht die kritische Bedeutung dieser Rohstoffe für technologische Innovationen und hebt hervor, wie geopolitische Spannungen und Sanktionen die globale Lieferkette für diese Materialien beeinträchtigen können. Der Bericht warnt vor den Risiken, die durch die Konzentration der Förderung und Verarbeitung kritischer Rohstoffe in wenigen Ländern entstehen, und wie politische Entscheidungen, einschließlich Sanktionen, die Stabilität dieser Lieferketten gefährden können (World Economic Forum, 2020).

4. Politische und diplomatische Rückwirkungen

Die Sanktionierung von kritischen Rohmaterialien kann auch politische und diplomatische Spannungen verschärfen. Dies kann zu einer Verschlechterung der Beziehungen zwischen den sanktionierenden Ländern und den betroffenen Staaten führen. Langfristig kann dies den internationalen Handel und die diplomatischen Bemühungen beeinträchtigen und zu einer weiteren Fragmentierung der globalen Wirtschaftsordnung führen. Der Council on Foreign Relations betont die potenziell kontraproduktiven diplomatischen Auswirkungen von Sanktionen (Council on Foreign Relations, 2021).

5. Unbeabsichtigte Konsequenzen und Ausweichmanöver

Oft führen Sanktionen zu unbeabsichtigten Konsequenzen. Beispielsweise können sie die Entwicklung alternativer Lieferketten oder die Entstehung schwarzer Märkte fördern. Zudem können betroffene Länder neue Handelspartnerschaften mit anderen Staaten eingehen, um die Sanktionen zu umgehen. Dies kann die Wirksamkeit der Sanktionen untergraben und zu einer Neuordnung globaler Handelsbeziehungen führen. Eine weitere Ausbreitung von regionalen / präferenziellen Handelsabkommen ist eine Abweichung vom multilateralen Globalisierungsziel der Welthandelsorganisation. Sanktionen könnten somit zu negativen Effekten auch in Hinblick auf die Erreichung der Ziele der WTO-Entwicklungsrunden führen. Eine Analyse von Reuters zeigt, wie Länder alternative Märkte und Handelswege finden, um Sanktionen zu umgehen (Reuters, 2022).

B.2 Lobbying von NGOs und Verbänden bei Sanktionen

NGOs und Verbände nutzen ihre transitive, territoriale Macht, um Staaten zu beeinflussen und sie dazu zu bewegen, Sanktionen gegen andere Staaten oder Gruppen zu verhängen. Diese Sanktionen basieren auf kollektiv bindenden Entscheidungen innerhalb eines territorial begrenzten politischen Systems und sind somit ein Ausdruck der Souveränität des jeweiligen Staates. NGOs befinden sich oft in der Peripherie des politischen Handelns und nutzen öffentliche Proteste, Lobbyarbeit und Informationskampagnen, um auf Menschenrechtsverletzungen und Unterdrückung in anderen Ländern aufmerksam zu machen. Ihre Herausforderung besteht darin, im Rahmen der Logik territorialer Souveränität zu argumentieren und unilaterale Sanktionen als Ausdruck staatlicher Autonomie darzustellen.

NGOs und Verbände können auch Sanktionen im Kontext semi-territorialer Macht einfordern, indem sie auf die Verletzung internationaler Normen hinweisen und in internationalen Institutionen Einfluss ausüben. Sie können beispielsweise Sanktionen gegen Mitglieder verhängen oder Staaten an ihre internationalen Verpflichtungen erinnern. NGOs sind auch an internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen oder der Europäischen Union beteiligt, obwohl sie nicht direkt in den Entscheidungsprozess eingebunden sind. Sie spielen eine wichtige Rolle, indem sie Expertise und Informationen bereitstellen, die für die politische Lageeinschätzung und effektive Durchführung von Sanktionen wichtig sind.

Darüber hinaus nutzen NGOs transitive, postterritoriale, globale Macht, indem sie in transnationalen Regimes Sanktionen einfordern oder verhängen oder Staaten und andere Akteure im Namen universeller Normen wie Menschenrechte, Umweltschutz oder Anti-Korruption selbstständig sanktionieren. Diese Sanktionen können über Instrumente wie "naming and shaming" oder Boykotte erfolgen. Ein konkretes Beispiel für die Ausübung territorialer Sanktionsmacht durch NGOs ist das Massachusetts Burma Law, das Unternehmen sanktionierte, die mit Myanmar Geschäfte machten, basierend auf der Illegitimität der myanmarischen Militärregierung. Dieses Gesetz wurde später vom Obersten Gerichtshof der USA gekippt, zeigt aber, wie NGOs territoriale Macht nutzen können, um politische Veränderungen zu bewirken.

Verbände und NGOs können auch Treiber von Sanktionen sein, um wirtschaftliche Interessen zu verfolgen, beispielsweise in der Aluminiumindustrie. Sie fordern Handelsbeschränkungen gegen Länder mit wichtigen Aluminiumproduzenten, um ihre heimische Industrie zu schützen. Manchmal dient auch die Durchsetzung umwelt- oder sozialpolitischer Standards der Protektion heimischer Sektoren. Doch diese Sanktionen haben, wie beschrieben, weitreichende Auswirkungen auf globale Lieferketten, Preise und die Verfügbarkeit von Aluminium und, letztendlich, auch auf weitere Branchen, Verbraucher und die Wirtschaftsleistung eines betroffenen Landes.

Derzeit versucht der europäische Verband European Aluminium über eine orchestrierte Kampagne das Angebot an importiertem Rohaluminium durch den Ruf nach Sanktionen zu verknappen. Dies würde insbesondere zu einem höheren Preis für die industriellen Verbraucher von Aluminium führen. Tatsächlich gelingt es den europäischen Herstellern - aufgrund hoher Energiepreise nicht, die Lücke zwischen Nachfrage und innereuropäischem Angebot zu füllen. Europa ist ohnehin abhängig von Importen aus Drittländern. Laut der Europäischen Vereinigung der Aluminiumproduzenten lag die jährliche Produktion von Aluminium in Europa im Jahr 2021 bei acht Millionen Tonnen, der jährliche Verbrauch lag bei neun Millionen Tonnen Aluminium. Seitdem haben jedoch viele Hersteller ihre Produktionskapazitäten erheblich reduziert oder sogar die Produktion vollständig eingestellt.

B.3 Auswirkungen von Sanktionen auf die Lieferketten von Klein- und mittelständischen Unternehmen

Abhängigkeit und Herausforderungen:

- **Abhängigkeit von Importen:** Europäische Unternehmen, insbesondere in Deutschland, sind stark von Metallimporten abhängig, da die EU über begrenzte eigene Reserven verfügt und Recycling die Nachfrage nicht decken kann. Diese Abhängigkeit ist besonders hoch für bestimmte Metalle, mit einer Importabhängigkeit von bis zu 100 Prozent. „Je nach benötigten Materialien ist die Situation in den einzelnen Branchen unterschiedlich angespannt. Am häufigsten nennen Maschinenbauer und Unternehmen der Metallindustrie Beschaffungsprobleme bei Stahl (85 Prozent) sowie Aluminium (39 Prozent Maschinenbau, 44 Prozent Metallindustrie). Auch das Baugewerbe berichtet häufig von knapper Verfügbarkeit und hohen Preisen bei Stahl (72 Prozent), Holz (46 Prozent) und Kunststoff (46 Prozent).
- **Steigende Nachfrage:** Durch Entwicklungen in grüner Energie, Elektromobilität und Digitalisierung wird ein signifikanter Anstieg der Metalnachfrage erwartet. Die Internationale Energieagentur prognostiziert eine Vervierfachung der globalen Nachfrage nach kritischen Metallen für grüne Energietechnologien bis 2040.
- **Geopolitische Risiken:** Die COVID-19-Pandemie und der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine haben die Risiken in die Lieferketten hinein verschärft. China spielt eine zentrale Rolle in den Lieferketten und stellt durch seine Dominanz ein Risiko für die europäische Wirtschaftssouveränität dar. Auch die geopolitischen Herausforderungen im China – Taiwan Konflikt sind für globale Lieferketten und die internationale Logistik von größter Bedeutung. Eine weitere Zuspitzung der Situation könnte signifikante Auswirkungen auf die Lieferketten haben. Obwohl viele Unternehmen und in aggregierter Betrachtung auch die Länder versuchen, mit der China+1 Initiative mehr Diversität in die globalen Lieferstrukturen zu bekommen und von China als dem großen weltweiten „Production Hub“ abweichen wollen, kommt der chinesischen Wirtschaft in der Produktion der Vorleistungsgüter noch immer eine zentrale Rolle zu. Eine Verlagerung in Südostasiatische Länder, wie zum Beispiel nach Vietnam ist zu erkennen, kann aber die Abhängigkeit von China noch nicht signifikant schmälern.

Nachhaltigkeit und Governance:

- **Nachhaltigkeitsziele der EU:** Die EU hat ambitionierte Nachhaltigkeitsziele, deren Umsetzung in den komplexen Metalllieferketten eine Herausforderung darstellt. Es gibt eine Vielfalt an Standards für Nachhaltigkeit, die oft inkonsistent umgesetzt werden.

- **Machtasymmetrien und Transparenzmangel:** Machtasymmetrien in den Lieferketten erschweren eine effektive Nachhaltigkeitsgovernance. Mangelnde Transparenz verhindert die Identifizierung und Adressierung von Machtasymmetrien.
- **Internationale Initiativen und Gesetzgebung:** Es wurden mehrere internationale Initiativen und Gesetzgebungen eingeführt, um die Nachhaltigkeit in den Lieferketten zu verbessern, darunter die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Die EU hat Gesetze zur Unternehmenssorgfaltspflicht in Metalllieferketten eingeführt.

Struktur und Risiken der Lieferketten:

- **Phasen der Lieferkette:** Die Lieferkette lässt sich in vier Hauptphasen unterteilen: Bergbau, Verhüttung und Raffination, industrielle Verarbeitung und Recycling.
- **Umwelt- und Menschenrechtsrisiken:** Die größten Risiken liegen in der Bergbauphase, einschließlich Umweltzerstörung, Luftverschmutzung, Wasserverbrauch und Energieintensität. Bergbau in besiedelten Gebieten hat direkte soziale Auswirkungen und birgt Risiken für die Einhaltung von Menschenrechten. Aktuelle Fälle von Problemen mit Umwelt und Arbeitsbedingungen beim Abbau von Kobalt in Drittländern wie zum Beispiel Marokko werden intensiv in der Presse diskutiert. Darüber hinaus übt das neue Lieferkettengesetz seit Januar 2023 Druck auf Unternehmen aus, Verantwortung (und damit im konkreten Fall Kosten) für diese wirtschaftsethischen Probleme zu übernehmen.
- **Weitere Risiken:** Auch die Phasen der Verhüttung und Raffination sowie der Transport sind mit Umwelt- und Klimaauswirkungen verbunden. Beispielsweise stammt der Großteil der Energie, die für die Verhüttung und Raffination von Platin und Kupfer benötigt wird, aus fossilen Brennstoffen.

Kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) sind von den Herausforderungen in Metalllieferketten auf verschiedene Weise besonders betroffen:

- **Anfälligkeit für Lieferkettenstörungen:** KMU sind besonders anfällig für Störungen in globalen Wertschöpfungsketten (GVCs). Sie haben typischerweise eine geringere Diversität an Lieferanten und Kunden und geringere Liquidität als größere Firmen. Die COVID-19-Krise und der Krieg Russlands gegen die Ukraine haben die Widerstandsfähigkeit von Lieferketten stark herausgefordert. KMU, die in GVCs integriert sind, waren zunächst stärker betroffen, erholten sich jedoch schneller. Andere Bedrohungen wie Naturkatastrophen und Cyberangriffe stellen zusätzliche Risiken dar.
- **Auswirkungen von Marktbedingungen und internationalen Ereignissen:** Die Pandemie und geopolitische Ereignisse haben zu globalen Produktknappheiten in verschiedenen Sektoren geführt,

was zu heftiger Konkurrenz führte und kleinere Firmen bei der Beschaffung benachteiligte. Die Verschiebungen in den Energiepreisen und die hohe Inflation haben Auswirkungen auf die Organisation von GVCs, da Unternehmen, Länder und Regionen versuchen, Abhängigkeiten von Preisschwankungen zu reduzieren und Quellen für wesentliche Produkte und Rohstoffe zu diversifizieren.

- **Nachhaltigkeit und Kreislaufwirtschaft:** Es gibt wachsende Anforderungen von Märkten, Investoren und Regulierungsbehörden für eine bessere Integration von Umwelt-, Sozial- und Governance-Aspekten (ESG) in GVCs. KMU stehen vor der Herausforderung, nachhaltigere Geschäftsmodelle zu entwickeln, die Kreislaufwirtschaft fördern und die Widerstandsfähigkeit ihrer Lieferketten verbessern. Seit Januar 2013 ist das Lieferkettengesetz in Kraft, was Unternehmen dazu verpflichtet, für ethische Probleme im Rahmen ihrer Lieferkette Verantwortung zu übernehmen, sowohl für in-house produzierte Vorleistungsgüter im Ausland, wie auch für von Drittanbietern beschaffte Vorleistungsgüter. Dies setzt insbesondere KMU unter Druck, die aufgrund der Größe schwerer Zugang zu Kapital, Informationen und Arbeitskräften haben. Für viele KMU induziert dies einen erheblichen zukünftigen Kostenfaktor.
- **Digitale Transformation und Cyberangriffe:** KMU sind insbesondere anfällig für Cyberangriffe. Während der COVID-19-Pandemie wurden sie zunehmend von digitaler Technologie abhängig. Ihr Mangel an Vorbereitung auf solche Vorfälle kontrastiert mit der Raffinesse der Angriffe. KMU tendieren dazu, die Verantwortung für digitale Sicherheit an Dritte zu delegieren, was ihre Verwundbarkeit erhöht.
- **Budgetbeschränkungen und Lieferantenbeziehungen:** KMU haben typischerweise bescheidenere IT-Budgets, was eine Herausforderung darstellt, um die erforderliche Sichtbarkeit in ihren Lieferketten zu erreichen. Sie haben oft Schwierigkeiten, Beziehungen zu Lieferanten effektiv zu managen, besonders im Vergleich zu größeren Unternehmen.

Zusammenfassend sind KMU durch ihre begrenzten internen Kapazitäten, wie Managementfähigkeiten, Technologie und Kapital, sowie durch externe Barrieren, wie den Zugang zu Handelsfinanzierung und Informationslücken, in ihrer Fähigkeit eingeschränkt, an internationalen Netzwerken teilzunehmen. Die jüngsten Störungen in den Lieferketten haben diese Herausforderungen noch verschärft. Um erfolgreich zu sein, müssen KMU-Resilienz aufbauen, ihre Lieferketten diversifizieren und sich an die sich verändernden Marktbedingungen anpassen.

B.4 Mögliche Folgen von Sanktionierungen am Beispiel des Rohstoffes Aluminium

Bedeutung von Aluminium

- **Bedeutung für viele Branchen:** Aluminium ist ein wesentlicher Bestandteil vieler Industriezweige, einschließlich Automobilbau, Bauwesen, Luft- und Raumfahrt sowie Verpackungen. Eine Einschränkung des Zugangs zu diesem Rohstoff könnte sich negativ auf diese Industriezweige auswirken.
- **Hohe Energiekosten in Europa:** Die Herstellung von Rohaluminium ist energieintensiv. Aufgrund der hohen Energiekosten in Europa ist die heimische Produktion begrenzt, was die Abhängigkeit von Importen erhöht. Sanktionen gegen russisches Aluminium könnten diese Abhängigkeit verschärfen und die Preise weiter in die Höhe treiben.
- **Versorgungssicherheit:** Die europäische Aluminiumindustrie ist auf kontinuierliche und zuverlässige Lieferungen angewiesen. Sanktionen könnten die Versorgungssicherheit gefährden und zu Engpässen führen.
- **Globale Preisentwicklung:** Sanktionen könnten zu einer Verknappung auf dem Weltmarkt führen und die globalen Aluminiumpreise in die Höhe treiben, was sich negativ auf Verbraucher und Unternehmen auswirken würde.

Auswirkungen von direkten Sanktionen auf die Industrie

Die Aluminiumindustrie ist ein wichtiger Wirtschaftszweig in der EU, mit direkten Beschäftigungen von etwa 230.000 Menschen und ungefähr einer Million indirekten Arbeitsplätzen. Der Downstream-Sektor, der die Weiterverarbeitung von Aluminium umfasst, bildet den Großteil der Beschäftigung in der Branche. Russland ist neben China der weltweit führende Aluminiumproduzent und spielt eine wichtige Rolle in der globalen Aluminiumversorgung.

Sollten Sanktionen gegen russisches Aluminium verhängt werden, könnten die Kosten für Primäraluminium für EU-Kunden erheblich steigen, was zu wirtschaftlichen Belastungen für Unternehmen und Verbraucher führen würde. Basierend auf den Erfahrungen von 2018, als die USA Sanktionen gegen den größten Produzenten Rusal verhängten, führte dies zu einem kurzfristigen Preisanstieg von ca. 30 Prozent. Eine vollständige Eliminierung von russischem Metall vom EU-Markt könnte die Gesamtkosten für Kunden um weitere 30-40 Prozent erhöhen.

Im Prinzip steckt die EU mit einer möglichen Sanktionspolitik in einem weiteren Dilemma. Denn insbesondere China würde die dann entstehende Lücke auffüllen und den EU-Markt insbesondere mit günstigen Importen

Bundesverband
für Wirtschaftsförderung
und Außenwirtschaft



Global Economic Network

von Halbfertigprodukten überschwemmen, was zu einem weiteren Verlust von europäischen Arbeitsplätzen führen wird.

B.5 Zwischenfazit

Die Sanktionierung von kritischen Rohstoffen stellt ein zweiseitiges Schwert dar. Während sie als politisches Werkzeug dienen, um auf unerwünschtes Verhalten zu reagieren, können sie gleichzeitig erhebliche negative Auswirkungen auf die Wirtschaft der sanktionierenden Staaten und die globale Wirtschaftsordnung haben. Eine sorgfältige Abwägung der Beweggründe für die Sanktionierung und der potenziellen Konsequenzen ist daher essenziell, bevor solche Maßnahmen ergriffen werden. Es ist wichtig, alternative Ansätze und diplomatische Lösungen zu prüfen, um die beabsichtigten Ziele zu erreichen, ohne dabei die eigene Wirtschaft und globale Stabilität zu gefährden.

"Sanktionen gegen Russland: Wurde ihre Wirkung überschätzt? Eine Zwischenbilanz" bietet eine detaillierte Analyse der Effekte der Sanktionen, die der Westen nach dem russischen Angriff auf die Ukraine verhängt hat. Diese Sanktionen umfassen Ausfuhr- und Einfuhrverbote, Finanzsanktionen und Maßnahmen gegen Einzelpersonen, wie Reiseverbote und das Einfrieren von Vermögenswerten. Das Hauptziel der Sanktionen, die russische Regierung zu einem Kriegsende zu bewegen, wurde bisher nicht erreicht. Überraschenderweise ist die russische Wirtschaft im Jahr 2022 nur um etwa zwei Prozent geschrumpft, was weit weniger ist als ursprünglich erwartet. Die Sanktionen zielen darauf ab, durch wirtschaftliche Kosten Druck auf die russische Regierung auszuüben. Bisher waren diese Kosten jedoch nicht ausreichend, um die gewünschte Wirkung zu erzielen. Es wird jedoch erwartet, dass die wirtschaftlichen Schäden für Russland mit der Zeit zunehmen werden.

Die Wirksamkeit von Wirtschaftssanktionen hängt von verschiedenen Faktoren ab, darunter das Ausmaß der Beteiligung verschiedener Länder an den Sanktionen, die Art der betroffenen Güter und die Geschwindigkeit der Umsetzung der Sanktionen. Die größeren wirtschaftlichen Schäden entstehen, wenn viele Länder teilnehmen und wenn Konsumgüter, Vorleistungen und Rohstoffe von den Handelssanktionen betroffen sind.

Die aktuelle Sanktionslage zeigt, dass demokratische Marktwirtschaften in Europa, den USA und Japan einheitlich agieren. Ein Problem stellt jedoch die begrenzte Beteiligung weiterer Volkswirtschaften dar. Länder wie China und Indien treten als Käufer russischer Rohstoffe auf und kompensieren teilweise die wegfallenden russischen Exporte in die sanktionierenden Länder.

Obwohl die Sanktionen scheinbar nur geringe Auswirkungen auf die russische Wirtschaft hatten, weisen einige Entwicklungen darauf hin, dass die tatsächliche wirtschaftliche Situation Russlands weniger widerstandsfähig ist, als es makroökonomische Indikatoren vermuten lassen. Beispielsweise hat die Produktion in der Rüstungsindustrie zugenommen, was jedoch keine positiven Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung mit Konsumgütern hat. Hinzu kommen hohe Kapitalflucht und rückläufige Einnahmen aus dem Verkauf fossiler Energieträger.

Ein wichtiger Aspekt ist die Unterscheidung zwischen Verbrauchs- und Gebrauchsgütern. Während die EU hauptsächlich Rohstoffe aus Russland importiert, importiert Russland überwiegend Gebrauchsgüter. Die

Auswirkungen von Sanktionen auf diese unterschiedlichen Güterkategorien sind unterschiedlich und verändern sich mit der Zeit.

Länder, die weiterhin wirtschaftliche Beziehungen mit Russland pflegen, könnten früher oder später selbst Ziel von Wirtschaftssanktionen werden. Insbesondere China spielt eine entscheidende Rolle in den globalen Wirtschaftsbeziehungen. Die Unterstützung Chinas für Russland könnte aufgrund der Bedeutung der Wirtschaftsbeziehungen mit der EU und den USA nachlassen, was die wirtschaftlichen Lasten für Russland erhöhen würde. Die Situation wird allerdings noch komplexer, da China mit der Taiwan Politik einen weiteren bedeutenden geopolitischen Konflikt erzeugt. Insbesondere weil dieser Konflikt von hoher Bedeutung für die weitere Entwicklung der wirtschaftlichen Beziehungen von China zum Westen ist.

Der politische Erfolg von Sanktionen hängt zudem auch von der Reaktion der Bevölkerung ab. In demokratischen Staaten ist es wahrscheinlicher, dass die Regierung aufgrund ökonomischer Schäden auf Sanktionen reagiert. In autokratischen Staaten hingegen können demokratische Grundrechte eingeschränkt und Stimmverluste durch Wahlmanipulationen reduziert werden, wodurch der Druck auf die Regierung geringer ist.

Abschließend lässt sich sagen, dass die Sanktionen gegen Russland bisher nicht die erhoffte politische Wirkung erzielt haben. Sie senden zwar ein starkes politisches Signal aus, das abschreckend auf andere Staaten wirken kann, die ähnliche unerwünschte Handlungen planen. Allerdings schädigen Sanktionen eben auch die eigene Wirtschaft, vor allem in einer Phase hoher Energie- und Pandemiefolgekosten, und den zu erwartenden weiteren Preissteigerungen durch die anstehende Klima- und Digitaltransformation der Unternehmen. Diese würden damit weiter unter Druck geraten. Wie volatil die Märkte derzeit reagieren, zeigt die Tatsache, dass kurz nachdem vom Europäischen Industrieverband EA Sanktionen gefordert wurden, der Handel mit Aluminium in London zulegte, und zwar nachdem Politico berichtete, dass die Europäische Union Sanktionen gegen russisches Aluminium im Vorfeld des zweiten Jahrestages der Invasion der Ukraine erwäge.

Die Preise stiegen an der Londoner Metallbörse um bis zu 3,6 Prozent, da der Bericht neue Bedenken hinsichtlich des Flusses von russischem Metall in die westlichen Märkte aufwarf, und die Aktien von US- und europäischen Aluminiumunternehmen sprangen nach oben. Die hohen Preise mögen für die Hersteller von Aluminium in Europa von Vorteil sein, jedoch nicht für die Verbraucher, also die Anwender von Aluminium, die sowohl die meisten Beschäftigten haben, wie auch die wichtigsten Träger der Verkehrs- und Energiewende sind.

Teil C: Bewertung und Wirtschaftspolitische Empfehlungen

C.1 Vieles spricht gegen die Sanktionierung von Aluminiumprodukten

1. **Einzigartigkeit:** Aluminium ist der einzige Sektor, in dem große private Akteure (Unternehmen und Verbände) öffentlich und aggressiv für Sanktionen lobbyiert haben, die ihren eigenen Sektor betreffen würden, um eigene kommerzielle Vorteile zu suchen.
2. **Missbrauch von Sanktionen:** Sanktionen als politisches Werkzeug sollten weder von privaten Akteuren zur Förderung ihrer Marktinteressen missbraucht werden, noch sollten Staaten und internationale Institutionen zulassen, dass Sanktionen übermäßig von Lobbygruppen beeinflusst werden.
3. **Fehlende geopolitische Notwendigkeit:** Es wird hinterfragt, warum Aluminium zu den EU-Sanktionen hinzugefügt wurde, insbesondere nachdem dieses wichtige, leichte und unendlich recycelbare Metall für die grüne Wende endlich in die Liste der kritischen Rohstoffe aufgenommen wurde.
4. **Wachsendes Defizit:** Europa hat ein wachsendes Netto-Defizit an Primäraluminium von über 84%. Neue Schmelzproduktionsinvestitionen sind nicht in Sicht, und selbst optimistische Recycling-Szenarien decken bestenfalls die Hälfte des Bedarfs. Statt Sanktionen sollten Handelserleichterungen und Subventionen für die Aluminiumindustrie in Betracht gezogen werden.
5. **Risiken von Sanktionen:** Sanktionen, als eine Art wirtschaftliche "taktische Nuklearbombe", sollten mit äußerster Vorsicht eingesetzt werden, um unbeabsichtigte, schädliche Auswirkungen zu vermeiden.
6. **Geringe Wirkung auf das sanktionierte Land:** Sanktionen gegen Aluminium würden die russische Wirtschaft kaum schwächen, da die Staatseinnahmen aus der russischen Aluminiumindustrie weniger als 0,1% des russischen Jahresbudgets ausmachen.
7. **Symbolische Maßnahmen mit negativen Auswirkungen:** Die vorgeschlagene begrenzte Liste von Aluminiumprodukten in den Sanktionen würde europäische KMU schwer treffen und Marktunsicherheit und Preisdruck verstärken.

Abschließend wird argumentiert, dass das Hinzufügen von Aluminium zu den Sanktionen weder zur Beendigung des Krieges in der Ukraine beitragen noch die Wettbewerbsfähigkeit europäischer KMU stärken würde, sondern lediglich zu mehr Marktunsicherheit und Preisanstiegen führen würde, die viele EU-Unternehmen gefährden könnten.

Aluminium war das Ziel einer energischen und beharrlichen Lobbykampagne von Konkurrenten russischer Produzenten und einiger Industrieverbände und schaffte es schließlich in den Vorschlag der Kommission für das 12. EU-Sanktionspaket.

Wir sind der Ansicht, dass Aluminium unter Druck in den neuen Vorschlag der Kommission aufgenommen werden musste, ohne Rücksicht auf weit mehr unbeabsichtigte Folgen als auf die Effizienz harter Macht.

Sanktionen sind souveräne politische Instrumente mit umfangreichen Implikationen für die Menschen im sanktionierten Land und in den sanktionierenden Regionen, die Staaten zur Verfügung stehen und nicht von privaten Akteuren zur Förderung ihrer Marktinteressen mit nicht-marktüblichen Praktiken instrumentalisiert werden sollten. Souveräne Staaten und zwischenstaatliche Institutionen sollten nicht zulassen, dass ein so mächtiges und sensibles politisches, sicherheitspolitisches und diplomatisches Werkzeug wie Sanktionen zur Beute übermäßigen Einflusses von Lobby-Gruppen wird.

Was war das dringende geopolitische Bedürfnis, Aluminium in EU-Sanktionen hinzuzufügen, kurz nachdem dieses Schlüsselmetall für den grünen Übergang, das leicht und endlos recycelbar ist, endlich in die Liste der kritischen Rohstoffe aufgenommen wurde?

Europa hat ein wachsendes Netto-Defizit an Primäraluminium, das jetzt bei mehr als 84% liegt. Niemand sieht neue Investitionen in Schmelzproduktion auf unserem Kontinent voraus, und die optimistischsten Recycling-Szenarien werden bestenfalls die Hälfte unseres Bedarfs an diesem immer stärker nachgefragten Material abdecken. Wenn wir es ernst meinen mit unserer industriellen Renaissance und dem Green Deal, sollten wir statt der dringend benötigten Aluminiumlieferungen aus kohlenstoffarmen Quellen zu sanktionieren, den Handel mit Rohaluminium liberalisieren, kohlenstoffarmes Aluminium von den CBAM-Überkosten und der Bürokratie befreien; wir sollten unsere EU-Aluminiumindustrie mit IRA-ähnlichen Anreizen überschwemmen und die Strompreise massiv subventionieren.

Sanktionen sind eine Art wirtschaftliche taktische Atombombe und sollten daher mit äußerster Vorsicht gehandhabt werden, insbesondere um zu vermeiden, dass die Strahlungen – die unbeabsichtigten Folgen – zu uns zurückkommen und uns sehr lange schädigen.

Sanktionen werden erlassen, um die sanktionierte Wirtschaft zu schwächen. Im Falle von Aluminium ist es schwer zu verstehen, wie dessen Hinzufügung zum Paket die geopolitischen Ziele der EU unterstützen soll, da die staatlichen Steuereinnahmen aus der russischen Aluminiumindustrie, die aus privaten Unternehmen besteht, weniger als 0,1% des jährlichen Haushalts Russlands ausmachen. Daher werden Sanktionen gegen Aluminium in keiner Weise den Lauf der Ereignisse ändern oder russische Produzenten beeinflussen, die ihre kohlenstoffarmen Produkte nach Asien verkaufen können, das zunehmend den lukrativen Markt für grüne Produkte anvisiert. Es wird nur europäische Aluminiumtransformatoren, Endverbraucher und Konsumenten schädigen, die wichtige kohlenstoffarme Lieferungen verlieren werden, in einer Zeit, in der ihre stärksten internationalen Konkurrenten gerne mehr kohlenstoffarmes Rohaluminium und Halbzeuge aus Russland kaufen, verarbeiten und ihre Marktdurchdringung des vielversprechenden EU-Marktes für grüne Güter

erhöhen werden, wodurch die gefährdeten und kämpfenden europäischen KMU, die die EU-Institutionen schützen sollten, ausgelöscht werden.

Die Liste der Aluminiumprodukte, die die Kommission in das 12. Paket aufnehmen möchte, ist laut Medienberichten sehr begrenzt, stellt aber einen bedeutenden Anteil der EU-Importe für Drahtstangen dar (17% im ersten Halbjahr 2023), was wenig Substitutionsoptionen für konsumierende europäische KMU bedeutet, die ernsthafte Folgen befürchten müssen. Aber diese fast symbolische (und daher sinnlose) Liste wird, falls genehmigt, einen perversen Effekt haben: sie wird weiterhin Marktangst und Unsicherheit schüren. Die Menschen fragen sich weiterhin "was kommt als nächstes?", und diese Instabilität trägt dazu bei, den Druck auf die Preise zu erhöhen, was für die KMU dieser sehr margenschwachen Branche schrecklich ist; und es ist ein Glücksfall für diejenigen, deren Marktkapitalisierung und Boni an Verkaufspreise gekoppelt sind und die zufälligerweise die vehementen Befürworter von Handelsbeschränkungen und Sanktionen sind.

Kurz gefasst: „Aluminiumprodukte zum 12. Sanktionspaketvorschlag hinzuzufügen, ist keine große Demonstration dafür, dass die EU einen strategischen Kompass hat: es wird nicht dazu beitragen, das Ende des Krieges in der Ukraine zu beschleunigen, es wird weitere russische kohlenstoffarme Lieferungen, die wir so dringend benötigen, nach China und andere Konkurrenten umleiten, und es wird die Marktangst vertiefen und daher zu Preiserhöhungen beitragen, die Hunderte von EU-Unternehmen in Gefahr bringen“. FACE hofft, dass die EU-Mitgliedstaaten und die Kommission noch einmal sorgfältig nachdenken, bevor sie eine weitere Büchse der Pandora in unserem umfangreichen Sanktionsarsenal öffnen, diesmal wieder viel mehr Schaden als Nutzen für unsere industrielle Stärke und Dekarbonisierungsbemühungen anrichtend – die beiden Säulen des Ziels, das von Präsidentin Von der Leyen erklärt wurde, um die Europäische Union zur „ersten nachhaltigen Macht der Welt“ zu machen.

C.2 Die Auswirkungen von Preissteigerungen auf die Downstreamindustrie

- **Betriebsraten und Auftragslage:** Aluminiumverarbeiter sind von den hohen Aluminiumkosten betroffen, was sich auf die Betriebsraten und die Auftragslage auswirkt. Bei Aluminiumdraht- und -kabelherstellern stiegen die Betriebsraten signifikant an, doch die Aussicht auf zukünftige Aufträge ist nicht optimistisch. Hohe Aluminiumpreise führten zu einem Rückgang der Aufträge von staatlichen Stellen wie dem Staatsnetz.
- **Produktionseinschränkungen:** Aluminiumextrusionsunternehmen verzeichneten eine leichte Erholung der Betriebsraten, aber die Produktion bei den meisten Herstellern liegt immer noch weit unter dem normalen Niveau. Hohe Aluminium- und Siliziumkosten beeinträchtigten die Auftragslage in der Photovoltaikindustrie, während die Bauextrusionsunternehmen aufgrund hoher Aluminiumkosten eine zurückhaltende Nachfrage erlebten.
- **Globale Marktentwicklungen:** Die weltweite Aluminiumproduktion hat sich trotz der Energiekrise erhöht, doch die globale Nachfrage ist aufgrund wirtschaftlicher Rezessionsorgen und anhaltender COVID-19-Beschränkungen in China zurückgegangen. Dies hat zu einem schwächeren Wachstum der Aluminiumnachfrage geführt, was wiederum Druck auf die Verarbeiter ausübt.
- **Makroökonomische Herausforderungen:** Die Aluminiumindustrie steht vor makroökonomischen Gegenwinden. Hohe Energiepreise, straffere Geldpolitik der Zentralbanken und der schwache globale Wachstumsausblick haben die Nachfrage nach Aluminium beeinträchtigt. Dies könnte sich auf die mittelständischen Verarbeiter auswirken, die möglicherweise mit geringeren Auftragsvolumen und steigenden Betriebskosten konfrontiert sind.
- **Volatilität der Aluminiumpreise:** Aluminiumpreise zeigten im Laufe des Jahres 2022 eine makroökonomische Abwärtstendenz, was zu Schwankungen bei den Betriebsraten der Aluminiumverarbeiter führte. Diese Volatilität der Preise könnte sich auf die Planung und Rentabilität der mittelständischen Verarbeiter auswirken, insbesondere wenn es um die Beschaffung von Rohstoffen und die Festlegung von Verkaufspreisen geht.

Insgesamt sind mittelständische Aluminiumverarbeiter von den Preissteigerungen bei Aluminium erheblich betroffen, was sich in reduzierten Betriebsraten, Schwierigkeiten bei der Auftragsbeschaffung, erhöhten Produktionskosten und einer allgemeinen Unsicherheit in Bezug auf die Marktentwicklung niederschlägt.

C.3 Sanktionen und der Carbon Border Adjustment Mechanism

Mögliche Sanktionen auf Aluminium und die Einführung des Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) in der EU bringen für die Aluminiumindustrie sowie andere emissionsintensive Branchen bedeutende weitere negative Änderungen und finanzielle Auswirkungen mit sich. Der CBAM zielt darauf ab, Gleichheit in den CO₂-Emissionskosten zwischen EU- und Nicht-EU-Herstellern herzustellen und Carbon Leakage zu verhindern, also die Verlagerung von emissionsintensiven Herstellungsaktivitäten in Länder mit weniger strengen Emissionsvorschriften.

Hier sind einige Schlüsselemente des CBAM und deren potenzielle Kosten für die Aluminiumindustrie:

- **CO₂-Preis für eingeführte Waren:** Der Preis für CBAM-Zertifikate richtet sich nach dem durchschnittlichen Wochenpreis für EU-Emissionszertifikate (EU-ETS). Ein CBAM-Zertifikat entspricht einer Tonne CO₂-Emissionen, die im Herstellungsprozess der importierten Güter freigesetzt wurden. Unternehmen können die Anzahl der abzugebenden CBAM-Zertifikate verringern, wenn im Herkunftsland bereits ein CO₂-Preis gezahlt wurde.
- **Übergangsphase ohne finanzielle Verpflichtungen:** Die Übergangsphase, die am 1. Oktober 2023 begann, verpflichtet Importeure, die mit ihren Produkten verbundenen Treibhausgasemissionen zu melden, ohne jedoch Emissionszertifikate erwerben zu müssen. Diese Phase dauert bis zum 31. Dezember 2025.
- **CBAM-Implementierungsphase ab dem 01. Januar 2026:** Ab dem 1. Januar 2026 gilt der CBAM vollständig, und Einführer müssen CBAM-Zertifikate für die in den importierten Waren enthaltenen Emissionen erwerben. Die Anzahl der Zertifikate muss mindestens 80 Prozent der Emissionen der getätigten Einfuhren abdecken.
- **Kostensteigerung durch Reduzierung kostenloser EHS-Zertifikate:** Parallel zur Einführung des CBAM werden die kostenlos zugeteilten CO₂-Zertifikate im EU-Emissionshandelssystem bis Ende 2034 sukzessive reduziert. Dies führt zu einer Erhöhung der CO₂-Bepreisung unabhängig vom Herkunftsland der Waren.
- **Vorbereitung und Compliance:** Unternehmen müssen sich auf die CBAM-Einführung vorbereiten, indem sie ihr Produktportfolio überprüfen, mit Geschäftspartnern und Lieferanten kommunizieren, CBAM-Berichte vorbereiten und sich als zugelassene CBAM-Anmelder registrieren.

Die genauen Kosten für die Aluminiumindustrie durch die Einführung von CBAM hängen von verschiedenen Faktoren ab, einschließlich der Emissionsintensität der hergestellten Produkte, dem CO₂-Preis im Herkunftsland und dem Preis der EU-Emissionszertifikate. Da diese Faktoren variieren, ist es schwierig, einen präzisen Betrag für die gesamten Kosten zu bestimmen. Allerdings ist klar, dass die Aluminiumindustrie, wie andere betroffene Sektoren, mit zusätzlichen finanziellen Belastungen konfrontiert wird.

Aluminium verarbeitende Betriebe könnten ebenfalls von der Einführung des CBAM betroffen sein, insbesondere wenn sie Aluminium oder aluminiumhaltige Produkte importieren, die unter die Regelung fallen. Der CBAM zielt darauf ab, die CO₂-Emissionen von im Ausland hergestellten und in die EU importierten emissionsintensiven Gütern zu berücksichtigen, um eine Wettbewerbsgleichheit mit in der EU produzierten Gütern zu gewährleisten. Die Regelung betrifft zunächst einige Hauptproduktkategorien, darunter Eisen und Stahl, Aluminium, Zement, Düngemittel, Elektrizität und Wasserstoff.

Aluminium verarbeitende Betriebe, die Aluminium oder aluminiumhaltige Produkte aus Ländern außerhalb der EU importieren, müssen möglicherweise CBAM-Zertifikate für die in den importierten Waren enthaltenen Emissionen erwerben. Dies könnte die Kosten für diese Unternehmen erhöhen, da sie für die CO₂-Emissionen, die bei der Herstellung der importierten Waren angefallen sind, finanziell aufkommen müssen.

Es ist wichtig, dass betroffene Unternehmen die Entwicklungen rund um den CBAM genau verfolgen und ihre Geschäftsprozesse entsprechend anpassen. Sie sollten auch prüfen, ob ihre Importe unter die CBAM-Regelung fallen und sich auf die neuen Anforderungen, wie die Berichterstattung von Emissionen und den Erwerb von CBAM-Zertifikaten, vorbereiten.

Fazit

Das Policy Paper zeigt auf, dass Sanktionen aus politischen Gründen, insbesondere in kriegsbedingten Kontexten, oft komplexe und manchmal kontroverse Instrumente internationaler Beziehungen sind. Ihre Wirksamkeit als politisches Mittel ist umstritten, da sie einerseits effektiv sein können, um internationale Normen durchzusetzen und aggressives Verhalten zu sanktionieren, andererseits aber unbeabsichtigte negative Auswirkungen haben können, sowohl für die Bevölkerung des sanktionierten Landes als auch für das sanktionierende Land und die globale Wirtschaft.

Die Analyse hebt hervor, dass Sanktionen oft nicht die gewünschten politischen Ziele erreichen. Stattdessen verursachen sie, wie auch Regulierungen, wirtschaftlichen Schaden sowohl in den sanktionierten als auch in den sanktionierenden Ländern. Dies liegt unter anderem daran, dass sanktionierte Länder oft Wege finden, die Sanktionen zu umgehen, beispielsweise durch verdeckte Finanztransaktionen, Nutzung von Strohfirmen oder den Handel über Drittländer.

Insbesondere die Sanktionierung von kritischen Rohstoffen, wie im Fall von Aluminium, kann weitreichende und teils gravierende negative Auswirkungen haben, die nicht nur das Zielland, sondern auch die Wirtschaft der sanktionierenden Staaten betreffen. Dies führt zu Störungen in globalen Lieferketten, Preisanstiegen und wirtschaftlichen Belastungen für Unternehmen und Verbraucher. Darüber hinaus können politische und diplomatische Spannungen verschärft und die globale Wirtschaftsordnung weiter fragmentiert werden.

Deshalb ist es notwendig darauf hinzuweisen, dass Sanktionen als politisches Instrument von Regierungen genutzt werden sollten und nicht von privaten Lobby-Gruppen zur Förderung ihrer Marktinteressen instrumentalisiert werden sollten, wie es im Fall der geplanten Sanktionierung von Aluminium scheint. Es wäre kontraproduktiv, wenn ein so wichtiges diplomatisches Werkzeug zur Beute übermäßigen Einflusses von einzelnen Interessensgruppen wird.

Das Paper schließt mit der Feststellung, dass ein sorgfältiges Abwägen der potenziellen Konsequenzen von Sanktionen entscheidend ist, bevor solche Maßnahmen ergriffen werden. Alternative Ansätze und diplomatische Lösungen sollten in Betracht gezogen werden, um die beabsichtigten Ziele zu erreichen, ohne dabei die eigene Wirtschaft und die globale Stabilität zu gefährden. Insbesondere im Fall der Aluminiumindustrie wird argumentiert, dass Sanktionen eher zu selbst zugefügtem Schaden führen und nicht unbedingt zur Erreichung politischer Ziele beitragen.

Literatur:

BMWK (2024), Rohstoffe und Ressourcen, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Dossier/rohstoffe-und-ressourcen.html>, zuletzt abgerufen am 20.2.2024.

Center for a New American Security (2023), The Unintended Consequences of Economic Sanctions (Center for a New American Security), <https://www.cnas.org/publications/commentary/the-unintended-consequences-of-economic-sanctions>, zuletzt abgerufen am 20.2.2024.

Christen, E. und G. Felbermayr (2022), Sanktionspolitik gegen Russland, *Wirtschaftsdienst*, 102 (2), 70-71, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/2/beitrag/sanktionspolitik-gegen-russland.html>, zuletzt abgerufen am 20.2.2024.

Cortright, David; Lopez, George A. (2000), *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*, Lynne Rienner (Publishers).

DIHK (2021), Welche Rohstoffe sind in welchen Branchen besonders knapp?, <https://www.dihk.de/de/themen-und-positionen/wirtschaftspolitik/konjunktur-und-wachstum/blitzumfrage-lieferengpaesse/welche-rohstoffe-sind-in-welchen-branchen-besonders-knapp--56926>, zuletzt abgerufen am 20.2.2024.

Drezner, Daniel W. (1999), "The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations", Cambridge University Press.

Felbermayr, G. (2023), Krieg mit anderen Mitteln, *WIFO-Monatsberichte* (2), 111–122.

Germany Trade & Invest (2022), *Wirtschaftsdaten kompakt – Russland* (November 2022), Bonn und Berlin.

Görg, H., A. Jacobs und S. Meuchelböck (2022), Auswirkungen der Russland-Sanktionen, *Wirtschaftsdienst* 102, 735–736.

Hoppe, S. (2022), Chinas Reaktion auf Russlands Krieg gegen die Ukraine. Strategische Zurückhaltung mit Moskauer Schlagseite, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 15, 125–137.

Hufbauer, Gary Clyde; Schott, Jeffrey J.; Elliott, Kimberly Ann; Oegg, Barbara (2007), *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd edition. Peterson Institute for International Economics.

International Monetary Fund (2022), *World Economic Outlook Database – Oktober 2022*, Washington, D.C., <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases#sort=%40imfdate%20descending>, zuletzt abgerufen am 20.2.2024.

International Monetary Fund (2023), *World Economic Outlook Update January 2023: Inflation Peaking amid Low Growth*, Washington DC.

Milov, V. (2023), Und sie wirken doch, *ipg-journal*, 7. Februar 2023, verfügbar unter: *Der langfristige Erfolg der Sanktionen gegen Russland – Wirtschaft und Ökologie | IPG Journal* (ipg-journal.de).

Neuenkirch, Matthias; Neumeier, Florian (2015), The impact of UN and US economic sanctions on GDP growth, in: *European Journal of Political Economy*, Vol. 40, S. 110-125.

OECD (2019) *Measuring distortions in international markets: the aluminium value chain*. OECD Trade Policy, Working Papers n° 218.

O'Sullivan, Meghan L. (2003), *Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism*, Brookings Institution Press.

Pape, Robert A. (1997), *Why Economic Sanctions Do Not Work*, in: *International Security*, Vol. 22, No. 2 (Herbst 1997), S. 90-136.

Rodriguez, F. (2023), *The Human Consequences of Economic Sanctions*, *Journal of Economic Studies*. Vol. ahead-of-print No. ahead-of-print, <https://doi.org/10.1108/JES-06-2023-0299>,

Zweynert, J. (2014), *Was bringen Sanktionen? Polit-ökonomische Anmerkungen*, *Wirtschaftsdienst* 94, 606–607.