

EU-Sanktionen gegen Russland: Ziele, Wirkung und weiterer Umgang

Fischer, Sabine

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fischer, S. (2015). *EU-Sanktionen gegen Russland: Ziele, Wirkung und weiterer Umgang*. (SWP-Aktuell, 26/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-424014>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

EU-Sanktionen gegen Russland

Ziele, Wirkung und weiterer Umgang

Sabine Fischer

Seit März 2014 hat die Europäische Union (EU) als Reaktion auf die russische Politik in der Krise um die Ukraine Sanktionen verhängt und schrittweise verschärft. Dies geschah unter aktiver Mitwirkung Deutschlands. Sanktionen sind in den vergangenen Jahren zu einem geläufigen Instrument der EU-Außenpolitik geworden. Die Sanktionen gegen Russland sind jedoch sowohl im Hinblick auf den Adressaten als auch auf ihre Reichweite präzedenzlos. Abgesehen davon haben sie spürbare Rückwirkungen auf ohnehin wirtschaftlich angeschlagene EU-Mitgliedstaaten. Ungewiss bleibt schließlich, ob die Sanktionen ihr eigentliches Ziel erreichen oder in Zukunft erreichen können: die Veränderung der russischen Politik im Konflikt um die Ukraine.

Die Staats- und -Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten beschlossen am 6. März 2014 einen dreistufigen Sanktionsmechanismus: (1) diplomatische Sanktionen; (2) gegen Individuen und einzelne Rechtspersonen gerichtete »gezielte Maßnahmen« wie Einreiseverbote und das Einfrieren von Vermögenswerten in der EU; (3) sektorale Wirtschaftssanktionen. Die erste, diplomatische Stufe ist umgehend aktiviert worden, indem die bilateralen Verhandlungen der EU mit Russland über ein neues Abkommen sowie Visaerleichterungen und Visafreiheit suspendiert wurden.

Im März 2014 ist die erste Gruppe (Krim-) ukrainischer und russischer Akteure mit gezielten Sanktionen belegt, Ende Juni die Einfuhr von Waren aus der Krim und Sewastopol verboten worden. Dieses Verbot wurde Ende Juli erweitert auf Investitionen

in Infrastrukturprojekte und Projekte zur Nutzung natürlicher Ressourcen auf der Krim sowie auf die Vergabe von Krediten und Darlehen an die Halbinsel und an Sewastopol. Im Dezember 2014 kam das Verbot hinzu, Immobilien, Finanzgesellschaften und Dienstleistungsunternehmen zu erwerben sowie touristische Dienstleistungen durch Firmen mit Sitz in der EU anzubieten. Untersagt wurde auch der Export von Gütern aus den Sektoren Energie, Transport und Telekommunikation. Im Ergebnis sind die Krim und Sewastopol wirtschaftlich vollständig von der EU isoliert.

Mit diesen Sanktionen reagierte die EU auf die Abspaltung der Krim von der Ukraine und ihre Annexion durch die Russische Föderation, die zwischen Ende Februar und Ende März 2014 erfolgte. Seit der Unterzeichnung der »Beitrittsverträge« mit den

beiden »neuen Föderationssubjekten« am 18. März 2014 treibt Moskau deren Integration in den russischen Staatsverband voran. Die Ausstellung russischer Pässe für Bewohner der Krim wurde beschleunigt, die russische Militärpräsenz massiv verstärkt. Gleichzeitig verschlechterte sich die politische und Menschenrechtssituation nicht-russischer bzw. nicht pro-russischer Bevölkerungsgruppen, insbesondere die der Krimtataren, die rund zwölf Prozent der Bevölkerung ausmachen.

Mitte April erweiterte die EU die Liste der mit gezielten Sanktionen belegten Personen erstmals um russische und ukrainische Akteure, die für die Destabilisierung der Ostukraine verantwortlich gemacht wurden. Damit reagierte sie auf die Zunahme militärischer Auseinandersetzungen in der Ostukraine. Russische Truppen hielten schon seit Februar Übungen nahe der ukrainischen Grenze ab.

Im Sommer 2014 verschärfte die EU ihre Sanktionen in zwei Schritten. Mitte Juli wurde zum einen beschlossen, neben Personen auch Einrichtungen zu sanktionieren. Zum anderen sollten gezielte Sanktionen nun auch Akteure treffen, die die verantwortlichen Entscheidungsträger unterstützten. Die EU entschied sich zu diesen Maßnahmen, weil die Kämpfe eskalierten und sämtliche Bemühungen gescheitert waren, Frieden zu stiften. Anders als im russischen Diskurs dargestellt, traf die EU die entsprechenden Beschlüsse bereits vor dem Abschuss der malaysischen Passagiermaschine MH17 am 17. Juli 2014. Dieses Ereignis beschleunigte die Sanktionsspirale jedoch spürbar. Ende Juli wurden hochrangige Vertreter der russischen Exekutive auf die Liste der sanktionierten Einzelpersonen gesetzt, darunter mehrere Mitglieder des Nationalen Sicherheitsrates, leitende Vertreter der Geheimdienste, der tschetschenische Präsident Kadyrow und der Gouverneur des Krasnodarer Gebietes Tkatschow.

Schließlich aktivierte die EU die dritte Stufe des Sanktionsmechanismus: Sie verhängte ein Waffenembargo und erließ Be-

schränkungen für den Handel mit »Dual-use«-Gütern und Ausrüstungsgegenständen, die bei der Erdölexploration und -förderung benötigt werden. Außerdem limitierte sie den Zugang zum Kapitalmarkt der Europäischen Union für eine Gruppe russischer Banken und Unternehmen.

Unter Verweis auf die Tatsache, dass immer mehr Waffen, Material und Kämpfer aus Russland in die Ukraine gelangten, um die Offensive der Rebellen zu unterstützen, verschärfte die EU ihre Sanktionen zum 12. September 2014 erneut. Moskau kritisierte, dass dieser Schritt trotz der russischen Zustimmung zum Minsker Waffenstillstandsprotokoll vom 5. September 2014 vollzogen wurde. Aus EU-Perspektive richteten sich die neuen Sanktionen jedoch gegen die Offensive, die die Rebellen mit Unterstützung Russlands im August gestartet hatten.

Bis Januar 2015 unterblieben weitere Sanktionen gegen Russland. Erst die neuerliche Eskalation des Krieges in der zweiten Januarhälfte veranlasste die EU, ihre Sanktionsliste noch einmal zu erweitern. Außerdem wurden die im März 2014 erlassenen Sanktionen bis September 2015 verlängert. Zur Gruppe der sanktionierten russischen Akteure kamen nun auch zwei stellvertretende Verteidigungsminister sowie der stellvertretende Leiter des russischen Generalstabs.

Zwischen März 2014 und Februar 2015 setzte die EU also alle drei Stufen des im März 2014 beschlossenen Sanktionsmechanismus in Kraft. Der Abschuss von MH17, dessen Urheber bis heute von keiner unabhängigen Instanz zweifelsfrei identifiziert worden sind, hatte dabei entscheidenden Einfluss auf EU-Mitgliedstaaten, die Sanktionen skeptisch gegenüberstanden. Die Sanktionspolitik der EU ist eng mit jener der US-Regierung abgestimmt. Die Sanktionen der USA zielten schon früher und umfassender auf russische Oligarchen in Putins Umgebung. Amerikanische Finanzsanktionen wirken international zudem anders als die europäischen, da die US-Regierung Verstöße auch nicht-amerikanischer

Banken ahndet. Die Obama-Administration steht mit ihrer Sanktionspolitik unter starkem innenpolitischen Druck, da viele Republikaner, aber auch einige Demokraten in Senat und Repräsentantenhaus ein härteres Vorgehen bis hin zu Waffenlieferungen an die Ukraine fordern.

Die EU wirft Russland eine aggressive und auf die Destabilisierung der Ukraine zielende Politik vor. Mit ihren Sanktionsmaßnahmen verbindet sie die Forderung nach einer politischen Lösung der Krise, die auf der Wahrung bzw. Wiederherstellung der Unabhängigkeit, Souveränität und territorialen Unversehrtheit der Ukraine beruhen müsse.

Diese grundsätzliche Forderung wird in den Sanktionsbeschlüssen spezifiziert. Russland soll die Annexion der Krim und Sewastopols revidieren, die Grenze zur Ukraine für Material, Waffen und illegale Kämpfer schließen und seinen Einfluss nutzen, um die Rebellen in Donezk und Lugansk zum Einlenken zu bewegen. Vor allem soll die Führung im Kreml auch die Minsker Vereinbarungen vom September 2014 bzw. Februar 2015 umsetzen.

Aus Sicht der EU, die sie in amtlichen Dokumenten dargelegt hat, sind Sanktionen ein Instrument unter anderen, um Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), wie die Herstellung und Bewahrung von Frieden, zu fördern und auf Verletzungen von Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und internationalem Recht zu reagieren. Eingebettet in eine breitere politische Strategie sollen EU-Sanktionen nicht generell »strafend« wirken, sondern die Politik oder das Handeln des Ziellandes, der sanktionierten Organisation oder von Individuen beeinflussen. Die Sanktionsmaßnahmen sollen überdies möglichst auf die für das auslösende Ereignis Verantwortlichen zugeschnitten werden und negative Auswirkungen auf die breitere Bevölkerung eines sanktionierten Landes vermeiden. Durch Druck von außen (diplomatische und wirtschaftliche Einschränkungen) wie von innen (durch Akteure, die von den

Sanktionen betroffen sind) sollen die gegen Russland verhängten Sanktionen eine Veränderung des Kosten-Nutzen-Kalküls der politischen Führung bewirken und eine konstruktivere Politik im Konflikt um die Ukraine erzwingen.

Das Bild von den Zielen der Sanktionspolitik, das sich in der politischen Debatte unter den EU-Mitgliedstaaten und in den USA erkennen lässt, ist diffuser. Das Spektrum reicht von den angesprochenen Änderungen des Verhaltens im Konflikt bis hin zur im Kern anzustrebenden Ablösung der russischen politischen Führung. Unklarheit besteht außerdem darüber, wie mit den Sanktionen weiter umgegangen werden soll. Erste Überlegungen hierzu wurden Anfang 2015 von der neuerlichen Eskalation des Konflikts in der Ostukraine und dem zunehmend hitzigen Disput über Waffenlieferungen überlagert.

Zur Wirkung der Sanktionen

Die Sanktionen beeinflussen die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Situation in Russland auf vielfältige Weise.

Die **offizielle Lesart** der russischen Führung entspricht dem dominanten Narrativ über die Beziehungen Russlands zum Westen. Danach ist die Krise um die Ukraine der (vorläufige) Kulminationspunkt des jahrzehntelangen westlichen Strebens nach globaler Vorherrschaft. Dazu hätten die USA, die Nato, zunehmend aber auch die EU ihren Einfluss im postsowjetischen Raum kontinuierlich ausgedehnt. Regimewechsel wie in der Ukraine im Februar 2014 werden als Ergebnis dieser im Kern gegen Russland gerichteten Politik betrachtet. Auch die Sanktionspolitik wird in dieser Sicht zu einem Instrument einer breit angelegten westlichen Strategie umgedeutet, die darauf abziele, Russland zu schwächen. Die Ereignisse in der Ukraine schrumpfen so zu einem Vorwand, den der Westen benutzt, um Druck auszuüben und in letzter Konsequenz einen Regimewechsel in Russland herbeizuführen. Russland hingegen befindet sich nach dieser Darstellung

in einer rein defensiven Position. Die amerikanischen und europäischen Sanktionen entspringen demnach einer aggressiven, illegitimen und kontraproduktiven Politik.

Das westliche Sanktionsregime wird in Moskau auch als Produkt des US-amerikanischen Unilateralismus wahrgenommen. Washington und seine europäischen Verbündeten hätten den übrigen EU-Staaten eine Politik aufgezwungen, die ihren Interessen widerspräche. Dass dies möglich sei, beweise einmal mehr die Schwäche der EU und die Dominanz der USA in den transatlantischen Beziehungen. In jüngster Zeit wird auch Deutschland vorgeworfen, die Sanktionen und die geopolitischen Spannungen auszunutzen, um seine wirtschaftlichen Interessen in der Region durchzusetzen, und dies auch gegen Russland.

Die **russische Wirtschaft** steht am Beginn einer Rezession. Es waren in erster Linie strukturelle Probleme, die bereits lange vor der geopolitischen Krise des Jahres 2014 die Vorzeichen für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes ins Negative gekehrt haben. In der zweiten Jahreshälfte 2014 hat dann noch der Ölpreisverfall die russische Wirtschaft stark belastet. Die sektoralen Wirtschaftssanktionen beschleunigen die Krise zusätzlich. Dies gilt vor allem für die Maßnahmen im Finanzsektor. Sie berauben die betroffenen russischen Banken und Unternehmen von einer wichtigen Möglichkeit, ihre externen Schulden zu refinanzieren. Das zieht wiederum den russischen Staat in Mitleidenschaft, der bereits damit begonnen hat, seine in den Boom-Jahren erwirtschafteten Reservefonds anzutasten, um einzelnen Banken und Unternehmen unter die Arme zu greifen. Sollten die Sanktionen über einen längeren Zeitraum und bei weiterhin niedrigen Ölpreisen aufrechterhalten oder gar noch verschärft werden, wird es zu einer ernstzunehmenden Verminderung dieser Reserven kommen. Dies kann sich auf die Zahlungsfähigkeit des russischen Staates in unterschiedlichsten Bereichen auswirken: vom Renten- und Sozialsystem bis zum Militärhaushalt. Die

Beschränkung des Transfers von Technologie in den Erdölfördersektor gefährdet die Fähigkeit russischer Energieunternehmen, neue Förderquellen zu erschließen und die Fördermengen zu steigern.

Gravierend sind neben den direkten auch die indirekten Folgen der Krise und der Sanktionen. So gingen 2014 ausländische Investitionen, darunter auch deutsche, merklich zurück. Auch der Handel mit westlichen Partnern schrumpfte spürbar. Gleichzeitig kam es vermehrt zu Kapitalflucht aus Russland. Der durch die Sanktionen beschleunigte Niedergang der russischen Wirtschaft wirkt sich massiv auf die Wirtschaften der Nachbarstaaten aus. Der Verfall des russischen Rubels im Dezember hatte zwar nur teilweise mit den Sanktionen zu tun, verstärkte jedoch den Eindruck in der öffentlichen Wahrnehmung, in einer Krise zu stecken. Dazu trug auch der starke Anstieg der Lebensmittelpreise in Russland bei, den die russischen Gegensanktionen verursachten.

Die durch die Sanktionen verursachten wirtschaftlichen Probleme werden in Russland unterschiedlich bewertet. Von einzelnen Ausnahmen abgesehen spielen Regierungsvertreter die Wirkung der Sanktionen auf die russische Wirtschaft herunter. Manche Angehörigen der politischen Elite, die ohnehin seit längerem für mehr Protektionismus und sogar wirtschaftliche Autarkie werben, sehen sich bestärkt. Sicherheits- und machtpolitische Interessen rangieren eindeutig vor Erwägungen, die wirtschaftlicher Rationalität folgen. Unter den Experten gibt es durchaus zahlreiche Stimmen, die sowohl die Auswirkungen der Sanktionen im Kontext struktureller Schwächen der russischen Wirtschaft und des Ölpreisverfalls analysieren als auch die Herangehensweise der russischen Regierung scharf kritisieren. Diese Experten haben jedoch wenig Einfluss und sind nicht in die politischen Entscheidungsprozesse eingebunden.

Indem Sanktionen gegen **Einzelpersonen** verhängt werden, sucht man zum einen die breite Bevölkerung des Ziellandes zu

verschonen. Solche Sanktionen sind zum anderen mit der Hoffnung verbunden, dass die betroffenen Angehörigen der politischen und wirtschaftlichen Elite ihrerseits Druck auf die politische Spitze ausüben, damit sie die Aufhebung der Sanktionen erwirkt und ihre Situation verbessert. Weil die politischen Prozesse in Russland intransparent sind, ist es jedoch äußerst schwierig, solche Wirkungszusammenhänge nachzuweisen. Die öffentlich wahrnehmbare Reaktion der betroffenen russischen Akteure zumindest deutet nicht in die gewünschte Richtung. Sie erklären ihr Erscheinen auf einer der westlichen Sanktionslisten zu einem Akt patriotischer Solidarität mit dem Heimatland und seiner politischen Führung. Außerdem betonen sie, ohnehin keine Vermögenswerte in einem Land der EU zu besitzen und deshalb von den Sanktionen nicht ernsthaft berührt zu werden. Gerade angesichts der Tatsache, dass sich die russische Führung schon seit längerem um die Rückführung von Auslandsvermögen bemüht, bietet sich den sanktionierten Akteuren auf diese Weise eine Möglichkeit, ihre Loyalität unter Beweis zu stellen. Ein gutes Beispiel ist der russische Oligarch Arkadij Rotenberg, der im Juli 2014 auf die Sanktionsliste genommen wurde, weil eines seiner Unternehmen eine Brücke zwischen der Krim und dem russischen Festland bauen wird. Wie die Zeitung RBK im Februar 2015 berichtete, ist Rotenberg der einzige russische Geschäftsmann, von dem bekannt sei, dass er durch das Einfrieren seines Besitzes in Italien faktisch Verluste erlitten habe. Gleichzeitig erklärte er öffentlich, er habe die Sanktionen bewusst in Kauf genommen, um »seinen Beitrag zur Entwicklung des Landes« zu leisten (kommerisant.ru, 30.1.2015). In der russischen Machtvertikale scheinen die Sanktionen zumindest bislang das Funktionsprinzip Loyalität gegen Umverteilung von Renten nicht sichtbar zu schwächen.

Die **gesellschaftliche Wahrnehmung** spiegelt das offizielle Narrativ. So sahen 67 Prozent der Respondenten einer Umfrage des un-

abhängigen Lewada-Instituts im Dezember 2014 das Hauptmotiv der Politik des Westens im Hinblick auf die Krim und die Ostukraine in seiner feindseligen Haltung und dem Bestreben, den Moment zu nutzen, um Druck auf Russland auszuüben. Nur 12 Prozent brachten die Handlungen des Westens damit in Verbindung, dass Russland fremdes Territorium annektiert und internationales Recht verletzt hatte.

Die Politik der russischen Führung genießt nach wie vor die Unterstützung einer überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung. Im Januar fanden 69 Prozent der Respondenten, dass Russland ungeachtet der Sanktionen seine Politik fortführen müsse. Jeweils 30 bis 35 Prozent waren der Meinung, Russland müsse Gegensanktionen verhängen oder seine Beziehungen zu den Staaten des Nahen Ostens, zu China und Indien intensivieren oder die Handlungen des Westens ignorieren und an seiner jetzigen Innen- und Außenpolitik festhalten. Nur 10 Prozent traten dafür ein, sich beim außenpolitischen Kurs kompromissbereit zu zeigen. Der Anteil jener, die angaben, bereits deutliche Auswirkungen der Sanktionen zu spüren, war mit 34 Prozent im Januar 2015 noch nicht besonders hoch, aber im Vergleich zum September 2014 (16 Prozent) deutlich gestiegen. Gestiegen war auch der Anteil derjenigen, die weitere negative Auswirkungen für sich erwarteten (von 26 Prozent im September 2014 auf 47 Prozent im Januar 2015). In der zweiten Jahreshälfte 2014 hat sich die Wahrnehmung der EU-Motive stark verändert. Im Mai 2014 glaubten noch 63 Prozent der Respondenten, dass die Sanktionen sich gegen einen kleinen Kreis von Akteuren richtete, die für die russische Politik in der Ukraine verantwortlich sind, und nur 24 Prozent, dass die breitere russische Bevölkerung Adressat der Sanktionen sei. Im Dezember 2014 war dies umgekehrt (29 Prozent vs. 62 Prozent).

Diese Zahlen zeigen, wie sehr die gesellschaftliche Wahrnehmung von der offiziell verbreiteten Interpretation beeinflusst wird. Der EU ist es bislang nicht gelungen, der russischen Gesellschaft die Motive für ihre

Sanktionspolitik plausibel zu erläutern. Die offizielle Propaganda kann die Bevölkerung daher in dem Glauben bestärken, dass die westliche Sanktionspolitik auf die Schwächung und Zerstörung Russlands ausgerichtet sei. Dies wiederum fördert die Festungsmentalität, wie an der nach wie vor steigenden Rate der Zustimmung zum russischen Präsidenten abzulesen ist. Die Tatsache, dass offenkundig eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung die Sanktionen nicht (mehr) als »gezielt« empfindet, konterkariert ein grundlegendes Prinzip der EU-Sanktionspolitik. Das wird die Kommunikation über die Sanktionen weiter erschweren.

Gemischte Bilanz

Für jede weitere Entscheidung ist es wichtig, die Wirkung der Sanktionen zu untersuchen. Dabei muss zwischen intendierten und nicht-intendierten Effekten unterschieden werden.

Die Bilanz für die intendierte Wirkung der Sanktionen fällt mager aus. Moskau macht keinerlei Anstalten, die Krim und Sewastopol aufzugeben, die russisch-ukrainische Grenze bleibt durchlässig für Material und Kämpfer und wird nicht von Kiew kontrolliert. Statt zu einer Umsetzung der Minsker Waffenstillstandsvereinbarung vom 5. September 2014 beizutragen, hat die russische Führung ein weiteres Eskalieren des Krieges im Januar 2015 zugelassen, wenn nicht befeuert. Die Realisierung des Minsker Maßnahmenpakets vom 12. Februar 2015 hängt nun an einem seidenen Faden. Die Chronologie der Ereignisse könnte die Deutung nahelegen, dass internationaler Druck im August/September 2014 sowie im Januar/Februar 2015 eine Ausweitung der Kriegszone verhindert und die jeweiligen Minsker Vereinbarungen begünstigt hat. Empirisch ist dies jedoch schwer nachzuweisen.

Weder in der russischen Führung noch in der weiteren politischen und wirtschaftlichen Elite oder der Bevölkerung hat bis dato ein erkennbarer Wandel der Ansichten zu dem Konflikt oder eine Veränderung des

Kosten-Nutzen-Kalküls stattgefunden. Im Gegenteil: die Ereignisse in der Ukraine und ihre Verarbeitung in der russischen Propaganda haben den Rückhalt für das Regime gestärkt, der auf Loyalitätsbeziehungen und national-konservativen, anti-westlichen Einstellungen beruht. Dieser nicht-intendierte Effekt war indes vorherzusehen.

In der extrem auf die Person des Präsidenten zentrierten Machtvertikale Russlands unterminieren drei Faktoren die intendierte Wirkung der westlichen Sanktionen:

(1) Die fortschreitende Entkoppelung von Gesellschaft und Staat hat über Jahre gesellschaftliche Passivität gefördert. Die Kommunikation zwischen beiden Seiten funktioniert nur in eine Richtung: Der Staat stülpt der Gesellschaft sein innen- und außenpolitisches Deutungssystem über, während die Gesellschaft keine Kanäle mehr hat, Kritik und Veränderungswünsche an den Staat zu übermitteln.

(2) Systematische Marginalisierung und Repression hatten zur Folge, dass Opposition nur noch weitab vom politischen Mainstream zum Ausdruck kommt. Dies gilt sowohl für Parteien als auch für Experten mit abweichenden Sichtweisen. Kritische Debatten – beispielsweise über die Sanktionen, ihre Ursachen und Ziele – finden zwar statt, aber sie erreichen weder die Gesellschaft noch die politische Elite.

(3) Die Engführung des politischen Entscheidungsprozesses isoliert sein Zentrum von den schwachen gesellschaftlichen und Expertendiskursen. Dies reduziert auch die Anzahl der Optionen, die für Entscheidungen in Erwägung gezogen werden können. Gefiltert durch diese autoritären Strukturen wirken die Sanktionen teilweise kontraintuitiv. Denn sie verstärken die ohnehin enormen Auswirkungen der Krise auf die innenpolitische Situation in Russland. Diese reichen von der drastischen Verschärfung autoritärer Tendenzen im politischen System bis hin zum Aufkommen einer derart aufgeheizten gesellschaftlichen Atmosphäre, dass gewaltsames Vorgehen gegen

Andersdenkende zumindest begünstigt, wenn nicht regelrecht herausgefordert wird. Die Ermordung des Oppositionspolitikers Boris Nemzow Ende Februar 2015 könnte sich als Auftakt zu weiteren Gewaltakten erweisen, nicht als tragischer Höhepunkt dieser Entwicklung.

Ein nicht-intendierter Effekt, der in dieser Form kaum vorherzusehen war, ist die sozioökonomische Breitenwirkung, die die Sanktionen im Zusammenspiel mit der strukturellen Wirtschaftskrise und dem Ölpreisverfall entfaltet haben. In der Interpretation der politischen Führung und der Wahrnehmung der Bevölkerung richten sich die westlichen Maßnahmen längst nicht mehr gegen Individuen, sondern gegen das gesamte Land. Hieraus ergibt sich ein Dilemma für die EU: Wegen der Spezifika des russischen politischen Systems ist die Gefahr einer gesellschaftlichen und politischen Destabilisierung groß, sollte die russische Wirtschaft tatsächlich unter dem dreifachen Druck von struktureller Krise, sinkendem Ölpreis und anhaltenden Sanktionen kollabieren. Angesichts der politischen Haltungen, die in Bevölkerung und politischer Elite vorherrschen, könnte dies weitere, überaus negative innenpolitische Folgen haben. Obwohl die EU für sich in Anspruch nimmt, keine Regimewechselpolitik zu betreiben, wird sie von der russischen Bevölkerung zunehmend als Akteur wahrgenommen, der genau dies tut.

Bislang lässt sich kaum sagen, dass die intendierte Wirkung der Sanktionen ihre nicht-intendierten negativen Auswirkungen überwiegt. Die EU war allerdings angesichts der massiven Völkerrechtsverletzungen durch Moskau zum Handeln gezwungen. Da die Lage zusehends eskalierte und die diplomatischen Bemühungen wiederholt scheiterten, bot sich keine valide politische Alternative zu Sanktionen.

Neben dem Versuch, das russische Verhalten in der Ukraine-Krise zu verändern, haben die Sanktionen außerdem eine wichtige Kommunikationsfunktion. Sie signalisieren, dass die EU in der Lage ist, auch weitreichende nicht-militärische Instru-

mente im Konsens einzusetzen und für ihre Werte und Prinzipien einzustehen. Das ist eine wichtige Botschaft an die russische politische Elite, aber auch an die Ukraine, andere Staaten in der Nachbarschaft der EU und darüber hinaus sowie – nicht zu vergessen – an die EU-Mitgliedstaaten.

Wie weiter mit den Sanktionen?

Für den weiteren Umgang mit den Sanktionen ergeben sich vier Empfehlungen:

1. Die Position der EU zu den Sanktionen sollte ebenso stark wie transparent sein. Die EU muss deutlich machen, dass sie keine Regimewechselpolitik betreibt und betreiben will, sondern mit ihren Sanktionsmaßnahmen einzig auf eine Lösung des Ukraine-Konflikts zielt. Dazu gehört auch eine klare Kommunikation darüber, unter welchen Bedingungen sie Sanktionen lockert oder verschärft.

2. Dem müssen Taten folgen. Moskau wird die Annexion der Krim und Sewastopols in absehbarer Zeit nicht rückgängig machen. Die darauf gerichteten Sanktionen sind deshalb aufrechtzuerhalten. Wenn Russland spürbar zur Deeskalation der Situation im Donbas beiträgt, sollte die EU jedoch mit der Lockerung jener Sanktionen reagieren, die in diesem Zusammenhang verhängt wurden. Sie sollte dies auch dann tun, wenn Washington solche Schritte nicht mitvollzieht. Die Obama-Administration wird angesichts der republikanischen Mehrheiten im Kongress in der ihr noch verbleibenden Zeit wenig Spielraum für einen flexiblen Umgang mit den Sanktionen haben. Washington, Brüssel und Berlin sollten sich daher offen und kritisch über ihre Sanktionspolitiken austauschen, um die transatlantische Kooperation nicht zu gefährden. Dies gilt insbesondere auch dann, wenn der Krieg wieder eskaliert.

3. In diesem Fall werden die EU und die USA ihre Sanktionen ausweiten müssen. Das größte Potenzial hierfür bieten die Sanktionslisten. Bei den sektoralen Maßnahmen sind die Möglichkeiten schon jetzt beschränkt, soll die oben beschriebene Brei-

tenwirkung auf die russische Bevölkerung vermieden werden. Das Gleiche gilt für Maßnahmen, die sich gegen wirtschaftliche Infrastruktur richten, zum Beispiel die Abkoppelung Russlands vom internationalen Zahlungsverkehr (SWIFT). Die gezielten restriktiven Maßnahmen gegen Einzelpersonen müssen im Falle weiterer Eskalationen entschlossen eingesetzt und gegen weitere maßgebliche politische und wirtschaftliche Akteure in Russland gerichtet werden. Dabei ist eine bewusste Staffelung nötig, um auf ein Fortschreiten der Eskalation reagieren zu können.

4. Trotz der erschwerten Bedingungen muss die EU gleichzeitig ihre Kommunikation mit der russischen Gesellschaft verbessern, um der Wahrnehmung ihrer Politik als anti-russisch und aggressiv entgegenzuwirken. Hierzu bieten sich unterschiedliche Möglichkeiten an: von intensiverer Medienarbeit bis zu unilateralen Schritten zur Verbesserung der Mobilität. Mit seinen vielfältigen gesellschaftlichen Beziehungen nach Russland könnte Deutschland hier eine Vorreiterrolle spielen.

Mittel- bis langfristig dürften Sanktionen ein Element der Beziehungen zwischen der EU und Russland bleiben. Die Sanktionspolitik wird die Situation in der Ukraine und der Region insgesamt aber nur dann positiv beeinflussen können, wenn sie in eine breitere politische Strategie gegenüber Osteuropa eingebettet wird. Dazu gehören an die Adresse Russlands gerichtete diplomatische Initiativen, wo sie möglich sind. Es ist zu hoffen, dass die Situation im Donbas sich bis Ende 2015 weiter stabilisiert. Dann könnte der deutsche Vorsitz bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) im Jahr 2016 dazu genutzt werden, die Debatte über gesamteuropäische Sicherheit mit Russland wiederzubeleben. Gefordert ist jedoch auch intensives politisches und wirtschaftliches ebenso wie sicherheitspolitisches Engagement in der Ukraine und den anderen östlichen Partnern, um diese und die gesamte Region von innen heraus zu stabilisieren.

Lektürehinweise

Sascha Lohmann

Minenfelder der US-Außenwirtschaftspolitik. Unilaterale Finanzsanktionen im Dienst nationaler Sicherheit

SWP-Aktuell 71/2014, November 2014

Alexander Libman

Wirtschaftskrise in Russland. Risiken und Kosten für andere Länder Eurasiens

SWP-Aktuell 10/2015, Februar 2015

*Markus Kaim / Hanns W. Maull /
Kirsten Westphal*

Die gesamteuropäische Ordnung vor einer Zäsur – drei Leitlinien für einen Neubeginn

SWP-Aktuell 14/2015, Februar 2015

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364