

Wie Kante zeigen

Zur Frage der Wirksamkeit von Sanktionen

JONAS GRÄTZ

Geboren 1980 in Berlin, Politikwissenschaftler, Senior Researcher, Center for Security Studies, ETH Zürich (Schweiz).

EDWARD HUNTER CHRISTIE

Geboren 1974 in Genf (Schweiz), Ökonom, Forschungspartner des Pan-European Institute, Turku School of Economics (Finnland).

Wie sollte man auf zwischenstaatliche Aggression reagieren? Obwohl in den internationalen Beziehungen bekanntermaßen kein Gewaltmonopol existiert, hatte sich doch zumindest in Europa im Verlaufe der 70er Jahre des vergangenen Jahrhunderts ein Regelwerk herausgebildet. Auf dessen Fundament und im Glauben an Konvergenz entwickelten sich auch recht enge wirtschaftliche und gesellschaftliche Be-

ziehungen zwischen der EU und Russland. Die russische Invasion und Annexion der Halbinsel Krim sowie der hybride Krieg im Osten der Ukraine lassen keine Zweifel mehr zu: Zum ersten Mal seit 1945 findet ein zwischenstaatlicher Angriffskrieg in Europa statt. Inwiefern die russische Intervention zu

einer neuen Ausrichtung der Verteidigungspolitik unter NATO-Mitgliedsländern führen wird, werden wir zweifellos in den nächsten Wochen und Monaten erfahren. Hier wird der Frage von wirtschaftlichen und diplomatischen Verteidigungsmaßnahmen nachgegangen, die vor allem von der EU gegen Russland eingesetzt werden könnten.

ZIELE DER VERTEIDIGUNGSMASSNAHMEN

Dabei können drei voneinander unabhängige Ziele unterschieden werden. Im Vordergrund der öffentlichen Debatte über Sanktionen steht meist eine Verhaltensänderung der Gegenseite, die den Interessen des Sanktionierenden entspricht. Auf taktischer Ebene können bereits leichte Sanktionen oder deren Androhung eine kurzfristige Verhaltensänderung auslösen, da die Gegenseite hofft, weitergehende Maßnahmen zu vermeiden und ihr Ziel dennoch zu erreichen. Die Veränderung der Ziele der Gegenseite ist dabei wesentlich schwerer und meist nur mit einem Regimewechsel oder dessen graduellen Wandel im Zeitverlauf möglich.

Ein nicht minder wichtiges zweites Ziel ist der Erhalt von Regeln und Normen und damit der internationalen Ordnung. Der Sender ist bereit, für das Erreichen eines bestimmten Ziels, Kosten auf sich zu nehmen. Verbunden mit strategischer Kommunikation erzielen Sanktionen nicht nur in Bezug auf den Adressaten Effekte. Sie können über den Einzelfall hinausreichen und richten sich an Alliierte des Senders und potentielle zukünftige Regelverletzer gleichermaßen – dies kann auch der gegenwärtige Adressat selbst sein. So werden erstere durch Sanktionen angezogen, letztere abgeschreckt.

Drittens haben Sanktionen auch eine bedeutende innerstaatliche Funktion. Sie verhindern das Entstehen stärkerer Wirtschaftsbeziehungen und durchbrechen so Pfadabhängigkeiten, die zur weiteren Einschränkung der Handlungsfähigkeit des Senders führen können.

HABEN DIE SANKTIONEN WIRKUNG GEZEIGT?

In Bezug auf das erste Ziel haben die Sanktionen der EU bisher lediglich eine gewisse taktische Wirkung entfaltet, in dem Russland (noch) nicht mit vollem Einsatz in die Ukraine einmarschiert ist, und mehrfach eine gewisse Zurückhaltung zeigte. Eine Änderung der russischen Position ist hingegen nicht zu erkennen.

Die reaktive und anlassgetriebene Sanktionspolitik der EU konnte das zweite Ziel, den Erhalt von Regeln und Normen, nicht voll realisieren.

Oft entstand der Eindruck, die EU wolle lieber wegsehen als Handeln. Erst ein Ereignis wie der Absturz der malaysischen Passagiermaschine MH17, der den Konflikt mitten in die EU hineintrug, wurde zum Katalysator. Der dritte Aspekt der Sanktionen – die Verringerung bestehender Abhängigkeiten – wird sowohl durch die Ende Juli und Anfang September erlassene dritte Stufe der EU-Sanktionen als auch durch Russlands Gegensanktionen zu einem gewissen Grade realisiert, sodass zukünftige Maßnahmen allmählich geringere innenpolitische Kosten verursachen dürften.

INNERE FLIEHKRÄFTE VERSTÄRKEN

Wie würden aber wirksame Abwehrmaßnahmen aussehen? Sie sollten so gestaltet werden, dass vor allem die Fliehkräfte innerhalb des Regimes gestärkt werden. Langfristig geht es auch darum, wieder mehr Einfluss auf die russische Gesellschaft nehmen zu können.

Eine starke Ausweitung der personengebundenen Sanktionen – Einreise- und Kontensperrungen – würde den sehr stark internationalisierten Eliten und ihren Familien zeigen, dass die Machtpolitik des Kreml Folgen hat. Eine Ausweitung der Sanktionen auf tausende Beamte könnte ein wirksamer Schritt sein, um die russische Führung zum Umdenken zu bewegen. Zumindest aber sollte eine Visapflicht für Dienstpassinhaber eingeführt werden.

Im Bezug auf die Auswirkungen der Reisefreiheit im Allgemeinen sollte die EU sich von der Theorie verabschieden, dass Kontakte generell den Frieden befördern. Die Forschung weist stattdessen darauf hin, dass Reisen bei Menschen mit hohen Erwartungen eher zu einer negativeren Wahrnehmung des Zielortes führen. Zudem sollte die Politik nicht diejenigen zusätzlich unterstützen, die ohnehin die Mittel haben, sich selbst ein Bild zu verschaffen und dennoch Putins gegenwärtige Politik mittragen. Viel stärker als auf der generellen Aufhebung von Reisebeschränkungen sollte der Fokus auf Reiseprogramme für marginalisierte Menschen aus der Provinz gelegt werden, die häufig der negativen Kremlpropaganda ausgeliefert sind. Damit ließe sich ein sehr starker Effekt erreichen. Komplementär dazu müssen westliche Medien wieder stärker den russischen Markt mit attraktiven Programmen bedienen.

Es wird oft gefragt, ob die Zeit der Diplomatie abgelaufen ist. Diese Frage ist falsch gestellt. Sogar feindliche Nationen können miteinander verhandeln. Was wir nicht brauchen, ist ein Schauspiel in dem beweisbar falsche Aussagen aus Moskau als gültige Meinungen präsentiert werden. Daher sollten die EU-Mitgliedstaaten prüfen, wie die diplomatische Präsenz in Russland zahlenmäßig abgebaut und die Anzahl russischer Diplomaten in der EU begrenzt werden kann.

MECHANISMEN DER SOLIDARITÄT ENTGEGENSETZEN

Der Weg technologischer Sanktionen kann ebenfalls fortgesetzt werden. Das Verbot der Ausfuhr von Militär- und dual-use-technologie nach Russland ist alternativlos. Europa darf eine für Europa selbst gefährliche Aufrüstung keineswegs unterstützen. Dies wird zwar Kräfte innerhalb Russland stärken, die sowieso auf Importsubstitution, staatliche Industrialisierung, sowie eine Ausrichtung nach China setzen. Dies bedeutet aber deutlich höhere Kosten für die russische Wirtschaft und wird Europa mehr Zeit geben. Auch mit technologischer Zusammenarbeit wird Russland zudem diese wirtschaftliche Orientierung beibehalten.

Es ist in diesem Zusammenhang unpassend, dass die französische Regierung den Verkauf von Mistral Kriegsschiffen an Russland fortsetzen könnte. Solche Herausforderungen sollten mit Solidaritätsmechanismen überwunden werden: EU und NATO sind gemeinsam in der Lage, die Schiffe von Frankreich abzukaufen und in europäische Kriegsmarinen einzugliedern.

Ein EU-Embargo der Exporte von allen verarbeiteten Waren, vorzugsweise gemeinsam mit Japan, den USA und Südkorea, hätte starke Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der russischen Wirtschaft, die dann auf chinesische Produktion zurückgreifen müsste. Auf westlicher Seite sollten die negativen Auswirkungen solcher Maßnahmen nicht übertrieben werden. Nur 6,8 Prozent aller Güterexporte der EU werden nach Russland geliefert – ein Wert von 1,21 Prozent des EU-Bruttoinlandsprodukts.¹ Für Deutschland beträgt Russlands Anteil an den Gesamtexporten sogar nur 3,4 Prozent – dies entspricht jedoch einem leicht höheren Wert von 1,8 Prozent des deutschen BIP, da die deutsche Wirtschaft von Exporten abhängiger ist. Im allerschlimmsten Fall, das heißt wenn überhaupt keine alternativen Märkte gefunden würden, so könnte man mit einem kurzfristigen Verlust von maximal einem Prozent des deutschen Bruttoinlandsprodukts rechnen, da Exporte als Umsatzwerte und nicht als Wertschöpfungswerte ausgedrückt werden. Realistischer betrachtet wären die Verluste deutlich kleiner, da in jedem Falle ein Teil dieses Geschäftsvolumen zu alternativen Märkten umorientiert werden könnte.

Sanktionen haben je nach EU-Mitgliedsstaat deutlich unterschiedliche Auswirkungen. Ohne Umverteilungsmechanismen bleibt das Risiko bestehen, dass jeder Mitgliedsstaat nur das eigene kurzfristige Interessenskalkül in Betracht zieht. Eine EU-Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners wäre das logische Resultat, das freilich von Drittländern ausgenutzt werden kann.

Das Konzept eines EU-Solidaritätsfonds wird daher in Brüssel diskutiert². Das Ziel wäre, besonders getroffene Sektoren und Firmen gegenüber der EU bzw. ausländischen Sanktionen kompensieren zu können. Berechtigungskriterien wären nicht nur, dass ein minimaler Anteil des

Geschäftsvolumens betroffen wäre, sondern auch inwieweit und wie schnell eine Umorientierung an neuen Kunden möglich ist. Dazu sollten Kompensationszahlungen zeitbeschränkt sein, um klare Anreize für EU-Firmen zu schaffen.

BESTEuerung von Öl und Gas

Eine progressive „Diversifikationssteuer“ auf russische Öl- und Gasimporte wäre eine Antwort auf mehrere Probleme: Sie trüge der bestehenden Abhängigkeit von Russland Rechnung, löste diese aber im Hinblick auf die unsichere Entwicklung Russlands allmählich auf. Zudem würde der Verbrauch fossiler Energieträger in der EU reduziert und eine EU-weite Steuer von 20 Prozent auf Öl- und Gasimporte aus Russland jährlich etwa 60 Milliarden Euro generieren. Die EU-Kommission könnte die Gelder zur Finanzierung von Diversifikations- und Energieeffizienzprojekten umverteilen. Auch könnten mit der Zeit degressive Anreize für Betriebe, wie etwa Raffinerien gesetzt werden, die vorerst nicht diversifizieren können, beziehungsweise auch um einen möglichen Preisschock für Industrie und Bevölkerung abzufedern. Ein Teil der Mittel könnte zudem den oben erwähnten EU-Solidaritätsfonds mitfinanzieren. So hätte man ein Gesamtkonzept für eine europäische Resilienzpolitik. WTO-konform wäre eine solche Diversifikationssteuer basierend auf den Sicherheitsausnahmen in Artikel XXI GATT zu gestalten.

Europa darf nicht vergessen, was es unter enormem Leiden im 20. Jahrhundert gelernt hat. Ungestrafte Aggression führt zu weiterer Aggression, und Frieden beruht darauf, dass sich eine von allen Seiten respektierte Ordnung etablieren lässt. Gelingt dies nicht aus Einsicht, sind Gegendruck und Einhegung erforderlich, denn ein Europa der imperialen Machtkonkurrenz würde immer instabil sein. Sanktionen sind in diesem Zusammenhang Verteidigungsmaßnahmen der bewährten europäischen Friedensordnung gegen diejenigen, die sie abschaffen und mit Machtbeziehungen ersetzen wollen. Sie können sowohl die Resilienz der europäischen Wirtschaft gegenüber Rohstoffimporten stärken, als auch weitere Aggressionsabsichten dämpfen und zu einer gemeinsamen Perspektive führen. Eine Rückkehr zur Tagesordnung und eine Aufhebung bisheriger Sanktionen wäre ohne eine Regelung der Krim-Frage und mit einem neuen „eingefrorenen Konflikt“ in der Ostukraine der Todesstoß für die bestehende europäische Ordnung.

¹ Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von UN Comtrade und Eurostat, Zahlen für 2013.

² Zum Beispiel Daniel Gros: Sanctions and Solidarity, Project Syndicate, 07.08.2014, <http://www.project-syndicate.org/print/daniel-gros-proposes-a-compensation-fund-for-firms-harmed-by-eu-foreign-policy-measures>.