

Sanktionen als Dauerzustand? Vorschlag für eine Flexibilisierung der EU-Sanktionspolitik gegenüber Russland

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. (2017). *Sanktionen als Dauerzustand? Vorschlag für eine Flexibilisierung der EU-Sanktionspolitik gegenüber Russland*. (SWP-Aktuell, 24/2017). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-51614-9>

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.

Sanktionen als Dauerzustand?

Vorschlag für eine Flexibilisierung der EU-Sanktionspolitik gegenüber Russland

Sabine Fischer

Sanktionen scheinen zum Dauerzustand in den Beziehungen zwischen der EU und Russland geworden zu sein. Sie haben zur Eindämmung des Krieges im Donbas beigetragen, sind aber nicht geeignet, die Rückgabe der Krim an die Ukraine und die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen zu erzwingen. Der EU-Sanktionskonsens ist 2017 weniger stabil als zuvor. Deshalb muss in der EU frühzeitig und strategisch über das weitere Vorgehen nachgedacht werden.

Sanktionen haben die Beziehungen zwischen der EU und Russland in den letzten Jahren tief geprägt. Sie sind Ausdruck der schärfsten Krise im Verhältnis zwischen Russland und dem Westen seit dem Ende des Ost-West-Konflikts und offenbaren die Zerrüttung der europäischen Sicherheitsordnung. Sie sind auch Teil des blockierten Friedensprozesses in der Ukraine.

Die EU koordinierte ihre Sanktionspolitik von Beginn an eng mit der Obama-Administration. Die Wahl Donald Trumps weckte unter den europäischen Verbündeten der USA die Sorge, Washington könne sich aus dem westlichen Sanktionsmechanismus zurückziehen und diesen zusammenbrechen lassen. Zwar zeichnet sich eine Aufhebung der amerikanischen Strafmaßnahmen derzeit nicht ab. Der Sanktionsmechanismus könnte jedoch infolge von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in einigen EU-Mitgliedstaaten auch auf europäischer Ebene ins Wanken geraten.

EU-Sanktionen gegen Russland

Die von der EU gegen Russland verhängten restriktiven Maßnahmen beruhen auf einem dreistufigen Sanktionsmechanismus, den die Staats- und Regierungschefs Anfang März 2014 beschlossen haben. Er umfasst diplomatische Sanktionen (Stufe 1), Maßnahmen, die sich gezielt gegen bestimmte Individuen und juristische Personen bzw. Organisationen richten, zum Beispiel Einreiseverbote und das Einfrieren von Vermögenswerten (Stufe 2), und sektorale Wirtschaftssanktionen (Stufe 3).

Die EU kann solche restriktiven Maßnahmen auf der Basis eines GASP-Beschlusses des Rates einleiten. Dies geschieht auf Vorschlag der Hohen Repräsentantin für Außen- und Sicherheitspolitik. Sollen Vermögenswerte eingefroren und wirtschaftliche und/oder finanzielle Sanktionen verhängt werden, ist eine Ratsverordnung erforderlich. Diese wird vom Auswärtigen Dienst der EU und der Kommission erarbei-

tet. Ratsbeschlüsse und Ratsverordnungen treten mit ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft. Die EU informiert die Personen und Organisationen, die von Sanktionen betroffen sind, offiziell über ihre Schritte und begründet diese. Restriktive Maßnahmen werden mindestens alle 12 Monate überprüft und per Ratsbeschluss verlängert. Der Rat kann jederzeit beschließen, die Sanktionen abzuändern, auszuweiten, auszusetzen oder aufzuheben.

Die diplomatischen Maßnahmen gegen Russland (Stufe 1) wurden bereits mit der Entscheidung der Staats- und Regierungschefs für den Drei-Stufen-Plan am 6. März 2014 in Kraft gesetzt. Seitdem sind die Verhandlungen zwischen der EU und Russland über ein neues Partnerschaftsabkommen suspendiert. Auch über Visaliberalisierung und Visafreiheit wird nicht mehr verhandelt, und es finden keine EU-Russland-Gipfel mehr statt. Viele themenbezogene Arbeitsgruppen wurden eingestellt.

In Reaktion auf die Annexion der Krim erklärte die EU die zweite Stufe ihres Sanktionsmechanismus für wirksam und verhängte Einreiseverbote und Kontensperrungen zunächst gegen eine sehr begrenzte Anzahl von Akteuren, die direkt in die Geschehnisse involviert waren. Bis Dezember 2014 unterband sie jede Form wirtschaftlicher Interaktion mit den beiden annektierten Gebietseinheiten. Die Krim und Sewastopol sind seitdem ökonomisch und politisch von der EU isoliert.

Ab April 2014 belegte die EU auch Personen und Organisationen, die an der Destabilisierung der Ostukraine beteiligt waren, mit restriktiven Maßnahmen. Die Liste der betroffenen Akteure ist seitdem auf insgesamt 150 Personen und 37 Organisationen angewachsen und umfasst auch eine Reihe von hochrangigen russischen Regierungsvertretern und Vertrauten des russischen Präsidenten. In Reaktion auf die Eskalation des Krieges im Donbas im Laufe des Sommers 2014 (den Abschuss des Passagierflugzeugs MH17 im Juli und den Einmarsch regulärer russischer Truppen im

August) aktivierte die EU schließlich auch die dritte Stufe des Sanktionsmechanismus. Sie verhängte ein Waffenembargo und erließ Beschränkungen für den Handel mit Dual-Use-Gütern und Ausrüstungsgegenständen, die bei der Erdölexploration und -förderung benötigt werden. Außerdem beschränkte sie den Zugang einer Gruppe russischer Banken und Unternehmen zum Kapitalmarkt der Europäischen Union. Gleichzeitig nahm sie Abstand von disruptiveren Maßnahmen wie etwa dem Ausschluss Russlands vom internationalen Zahlungsverkehr (SWIFT). Auf die erneute Eskalation der bewaffneten Auseinandersetzungen im Januar 2015 reagierte die EU mit der Erweiterung der Liste sanktionierter Personen, nicht aber mit neuen Wirtschaftssanktionen. Auch die restriktiven Maßnahmen, die sie im Hinblick auf den Krieg im Donbas verhängt hat, sind in den vergangenen zwei Jahren stellenweise angepasst, aber nicht mehr verschärft worden. Sie wurden alle sechs Monate verlängert. Im März 2015 beschloss der Europäische Rat, die den Donbas betreffenden Sanktionen zu bündeln und ihre Aufhebung in Gänze an die vollständige Implementierung der Minsker Vereinbarungen vom Februar 2015 zu knüpfen. Die nächste Entscheidung über die Donbas-Sanktionen ist zum 31. Juli 2017 fällig.

Die EU hat Form und Inhalt ihrer restriktiven Maßnahmen eng mit Washington koordiniert. Die amerikanische Sanktionsliste umfasst mehr und prominentere Personen aus Putins unmittelbarer Umgebung. US-Finanzsanktionen wirken – anders als diejenigen der EU – auch extraterritorial. Die Aufhebung der US-Zwangsmaßnahmen würde die Breitenwirkung der westlichen Sanktionen verringern. Sie wäre ein starker Anreiz für sanktionskritische politische und wirtschaftliche Akteure innerhalb der EU, den ohnehin phasenweise brüchigen Sanktionskonsens weiter in Frage zu stellen.

Russische Sanktionen gegen die EU

In Reaktion auf die westlichen Sanktionen ordnete der russische Präsident Wladimir

Putin am 6. August 2014 per Dekret (Nr. 560) einen Einfuhrstopp für zahlreiche landwirtschaftliche Produkte aus der EU und den USA an. Dazu berechtigt ihn ein föderales Gesetz von 2006, das »besondere wirtschaftliche Maßnahmen« zum Schutz der nationalen Sicherheit (z.B. im Falle von Völkerrechtsverletzungen oder unfreundlichen Handlungen anderer Staaten gegenüber Russland) ermöglicht. Das Importverbot betrifft eine Reihe von Fleisch- und Wurstwaren, Milchprodukten, Gemüse- und Obstsorten sowie Fisch und Krustentiere. Andere Produkte, wie Babynahrung, bestimmte tierische Erzeugnisse und lebende Tiere oder laktosefreie Milch und Milchprodukte, sind von dem Embargo ausgenommen. Die russischen Strafmaßnahmen wurden seit August 2014 mehrmals verlängert und auch auf Drittstaaten ausgedehnt, die sich den EU-europäischen und amerikanischen Sanktionen angeschlossen hatten. Die Liste der betroffenen Staaten umfasst jetzt außer den USA und den EU-Mitgliedstaaten Kanada, Australien, Norwegen, Albanien, Montenegro, Island, das Großherzogtum Liechtenstein und die Ukraine. Im Mai 2016 lockerte Moskau das Einfuhrverbot für Rind- und Geflügelfleisch sowie einige Gemüsearten, weil diese Produkte für die Herstellung von Babynahrung benötigt werden. Die russischen Strafmaßnahmen wurden letztmalig im Juni 2016 für die Zeit bis zum 31. Dezember 2017 verlängert. Sie sind eine Reaktion auf die Sanktionen der westlichen Staaten. Somit ist ihre Aufhebung von der weiteren Sanktionspolitik der EU, der USA und der beteiligten Drittstaaten abhängig – ohne dass dies jedoch in den relevanten rechtlichen Dokumenten ausdrücklich vermerkt wäre.

In Russland existiert darüber hinaus seit März 2014 eine Liste mit den Namen von 89 politischen Akteuren aus unterschiedlichen EU-Mitgliedstaaten, denen die Einreise in die Russische Föderation verweigert wird. Anders als die der EU wurde die russische Liste weder offiziell beschlossen noch veröffentlicht, noch wurde begründet, warum die dort genannten Politiker/innen

von der Maßnahme betroffen sind. Stattdessen wurde die Liste im Mai 2015 an westliche Medien durchgestochen, nachdem die russische Regierung sie inoffiziell an die EU übermittelt hatte.

Ob und wann die Einreisestopps für die betroffenen Personen aufgehoben werden, ist damit noch stärker vom politischen Willen der Führung in Moskau abhängig als dies bei dem russischen Lebensmittel-embargo der Fall ist.

Zur Wirkung der Sanktionen

Mit »Sanktionswirkung« ist im Folgenden die Gesamtheit der Auswirkungen gemeint, die die Sanktionen auf beiden Seiten sowie auch auf ihr Verhältnis zueinander haben. In den drei Jahren ihres Bestehens haben die Strafmaßnahmen eine breite Wirkung entfaltet. Davon zu unterscheiden ist jedoch ihre Effektivität im engeren Sinne, also die Frage, ob mit den Sanktionen die mit ihnen verknüpften Ziele erreicht wurden.

Wirkung von Sanktionen und Gegensanktionen auf die russische Wirtschaft:

Die Wirkung der EU-Sanktionen entspricht der Intention, zielgerichtet einzelne Personen, Organisationen oder Sektoren zu treffen. So mussten sanktionierte Akteure finanzielle Verluste hinnehmen, wie zum Beispiel die Brüder Rotenberg oder Gennadij Timtschenko, drei einflussreiche Oligarchen aus Putins unmittelbarer Umgebung. Die meisten sektoralen Wirtschaftssanktionen haben vor allem eine mittel- bis langfristige Wirkung: Das Ausfuhrverbot für Dual-Use-Güter schneidet die russische Rüstungsindustrie auf lange Sicht vom Zugang zu Hochtechnologien aus den entwickelten Industriestaaten ab, was negative Auswirkungen auf die ehrgeizigen Bestrebungen zur Modernisierung der russischen Streitkräfte haben könnte. Der Exportstopp für Technologien im Bereich Erdölexploration und -förderung schränkt mittelfristig Russlands Möglichkeiten ein, neue Ölfelder zu erschließen und Fördermengen stabil zu halten. Die Sanktionen haben darüber hin-

aus die Zusammenarbeit mit westlichen Energieunternehmen komplizierter gemacht. Dies gilt indes nicht für alle Kooperationsprojekte, da bereits geschlossene Verträge trotz der EU-Sanktionen weiter erfüllt werden dürfen (z.B. Nord Stream 2, Statoil-Kooperation). Die Wirkung dieser sektoralen Wirtschaftssanktionen ist also mittelbar und von der Entwicklung anderer Faktoren abhängig. Manche Expertinnen und Experten stellen deshalb in Frage, ob sie überhaupt eintreten wird.

Den direktesten Einfluss haben die restriktiven Maßnahmen im Finanzbereich. Sie beschränken den Zugang der betroffenen russischen Banken und Unternehmen zu den westlichen Finanzmärkten. Der russische Staat musste deshalb schon mehrmals angeschlagenen Unternehmen finanziell unter die Arme greifen.

Die russische Wirtschaft durchlebte 2014 und 2015 eine akute Rezession, stabilisiert sich jedoch seit 2016, wenn auch auf niedrigerem Niveau. Westliche und russische Expertisen stimmen darin überein, dass die Sanktionen nur ein, und bei weitem nicht der wichtigste Grund für die Rezession sind. Der Ölpreisverfall 2014/15 wirkte sich viel stärker auf die rohstoffabhängige russische Wirtschaft aus. Sowohl russische als auch nicht-russische Expertisen taxieren den Einfluss der Sanktionen auf die Gesamtwirtschaft auf 0,5 bis 1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Über diese konkreten Auswirkungen hinaus haben die schiere Existenz der Sanktionen und die politische Krise im Verhältnis Moskaus zur EU und den USA zu einer generellen Verschlechterung des Geschäftsklimas geführt und das Risiko für ausländische Investoren erhöht. Mittel- bis langfristig laufen diese Tendenzen der dringend notwendigen Modernisierung der russischen Wirtschaft zuwider.

Die Folgen des Einfuhrstopps für Lebensmittel aus der EU, den USA und weiteren Drittstaaten für die russische Wirtschaft waren ambivalent. Einerseits führte diese Maßnahme 2014/15 zu einem massiven Preisanstieg bei Lebensmitteln (bis zu 50 Prozent für einige Produktgruppen) und

verstärkte die Inflation. Dies wirkte sich, ebenso wie das Verschwinden begehrter Waren aus den Supermarktregalen, unmittelbar negativ auf die Situation der russischen Konsumentinnen und Konsumenten aus. Andererseits profitierte der russische Agrarsektor vom Wegfall der qualitativ häufig höherwertigen westlichen Waren und wuchs als einziger Wirtschaftssektor in den Rezessionsjahren 2014/15.

Die russische politische Führung begegnete den Auswirkungen der Sanktionen mit einer Reihe von Maßnahmen. Wie bereits erwähnt, erhielten Unternehmen, die vor der Zahlungsunfähigkeit standen, Unterstützung in Form von Finanzhilfen und staatlichen Großaufträgen, die es ihnen ermöglichen sollten, ihre sanktionsbedingten Verluste zu kompensieren. Auch bemühte sich Russland ab 2014 – mit mäßigem Erfolg – um eine rasche Intensivierung seiner wirtschaftlichen Beziehungen zu China. Und schließlich arbeitet Moskau nun noch entschiedener darauf hin, die Rolle des Staates in der Wirtschaft zu stärken, und neigt noch rückhaltloser zu Protektionismus und Importsubstitution.

Wirkung der Sanktionen auf die wirtschaftliche Situation in der EU: Die Volkswirtschaften der EU Mitgliedstaaten sind von den beiderseitigen Sanktionen in dreierlei Hinsicht betroffen. Zum einen unterbinden die restriktiven Maßnahmen der EU bestimmte Interaktionen in der Rüstungsindustrie, der Hochtechnologie und im Energiesektor. Zweitens mussten einige Mitgliedstaaten wegen des russischen Einfuhrstopps Rückgänge ihrer landwirtschaftlichen Exporte hinnehmen. Und drittens wirkten sich die Rezession und die mit ihr einhergehende Schwächung der russischen Kaufkraft negativ auf in Russland tätige Unternehmen aus der EU aus. Berechnungen von Ökonomen gehen auch perspektivisch von sehr begrenzten Konsequenzen der Sanktionen für die Gesamtwirtschaft der EU aus (deutlich unter 0,5 Prozent des BIP). Allerdings sind die Effekte angesichts der unterschiedlich starken wirtschaft-

lichen Interdependenzen sehr ungleich verteilt. So trägt die Bundesrepublik Deutschland als Russlands wichtigster europäischer Handelspartner die größte Last der EU-Sanktionen. Frankreich musste den Verkauf zweier Hubschrauberträger vom Typ Mistral stoppen. Der französische Bankensektor ist wegen besonders hoher Kredite an russische Unternehmen Risiken ausgesetzt. Andere, zumeist ostmitteleuropäische Staaten und Finnland, sind stark von dem russischen Agrarembargo betroffen.

Die nachteiligen Folgen der Sanktionen für die EU-Mitgliedstaaten sind nicht existenziell, können jedoch angesichts der ohnehin angespannten wirtschaftlichen Situation in der EU nicht ignoriert werden. Die Kommission leitete bereits 2014 eine Reihe von Schritten ein, um negative Wirkungen auszugleichen. Dazu gehören Maßnahmen zur Stabilisierung des Agrarmarkts innerhalb der EU und die Bemühungen, neue Absatzmärkte innerhalb des Binnenmarkts oder in Drittstaaten zu erschließen. So konnte der Verlust des russischen Marktes durch eine Umorientierung auf andere Märkte, zum Beispiel Belarus, weitgehend kompensiert werden.

Die EU-Sanktionen wurden 2014 bewusst so gestaltet, dass sie die engen Energiebeziehungen mit Russland, vor allem im Erdgasbereich, auch mittel- bis langfristig nicht gefährden. Bestrebungen, die Erdgasimporte der EU zu diversifizieren, gab es jedoch schon lange vor dem Ausbruch der akuten Krise. Die primären und sekundären Konsequenzen der Sanktionen seit 2014 führen auch auf EU-Seite in unterschiedlichen Sektoren zu Entflechtungstendenzen.

Zur Effektivität von Sanktionen im Verhältnis EU-Russland

Wenn internationale Akteure Sanktionen verhängen, wollen sie üblicherweise das Handeln eines anderen Akteurs bestrafen und erreichen, dass dieser seine Politik ändert. Sie können Sanktionen auf unterschiedliche Weise einsetzen, um ihren Kontrahenten entweder gegen dessen expliziten

Willen zu einem Kurswechsel zu zwingen oder um ihn von der Sinnhaftigkeit einer politischen Umorientierung zu überzeugen. Und sie können Sanktionen auch dazu nutzen, ein Signal an einen Gegenpart, aber auch an andere Zielgruppen wie das heimische Publikum oder die internationale Gemeinschaft zu senden. Von der Intention (erzwingen, überzeugen, signalisieren) hängt die Schärfe der Strafmaßnahmen ab. Nicht zuletzt bestimmt aber auch die relative Stärke des sanktionierten Akteurs, für welche der drei genannten Stoßrichtungen sich die sanktionierende Partei entscheidet.

Die EU ergriff 2014 restriktive Maßnahmen gegenüber Russland »um die Kosten für die Handlungen Russlands zu erhöhen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben, und um eine friedliche Beilegung der Krise zu unterstützen«. Die Beschlüsse zur Etablierung des Sanktionsmechanismus und zur Aktivierung der drei Stufen wurden jeweils in Phasen gefasst, in denen der Konflikt eskalierte. Sie zielten auf eine Deeskalation der kriegerischen Auseinandersetzungen, aber auch auf die Schaffung eines politischen Umfelds, in dem eine friedliche Konfliktlösung und die Wiederherstellung der territorialen Integrität und Souveränität der Ukraine möglich sein würden.

Auf die Annexion der Krim reagierte die EU mit schwachen Sanktionen. Die Entscheidungsträger in der EU wurden von der rasanten Geschwindigkeit der Entwicklungen dort überrascht. In einer Reihe von Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, überwog im Frühjahr 2014 noch die Ablehnung gegenüber einer vollen Implementierung des dreistufigen Sanktionsmechanismus. Somit beschränkte sich die Reaktion der EU darauf, Russland (aber auch der Ukraine) die Missbilligung der russischen Politik zu signalisieren. Auf die Entscheidung Moskaus, die Krim zu annektieren und auf diesem Schritt zu beharren, hatte dies trotz der durch die Sanktionen entstandenen zusätzlichen Kosten keine Auswirkungen.

Anders ist die Effektivität der westlichen Sanktionen im Hinblick auf die Eskalation

des Krieges in der Ostukraine zu bewerten. Die Entscheidung, den Sanktionsmechanismus vollständig zu aktivieren und sektorale Wirtschaftssanktionen zu verhängen, dürfte sehr wohl Einfluss auf den Verlauf der bewaffneten Kämpfe im Donbas gehabt haben. Nach September 2014 haben sich diese nicht mehr wesentlich über die in den Minsker Verhandlungen festgeschriebene Konfliktlinie hinaus ausgeweitet. Russland kalibrierte seine Unterstützung der Separatisten neu und sorgte für die Entmachtung der radikalsten Akteure unter ihnen. Die Chronologie des Konflikts legt nahe, dass die Verhängung schmerzhafter Wirtschaftssanktionen, die die Androhung noch gravierenderer Maßnahmen glaubwürdig machte, auf Moskau handlungsbeschränkend wirkte und die weitere Eskalation des Krieges eindämmte. Auch die parallel geführte Debatte im Westen über eine mögliche Unterstützung der ukrainischen Armee dürfte hier eine Rolle gespielt haben. Die Sanktionen waren damit durchaus effektiv. Sie überzeugten Russland von der Notwendigkeit, die kriegerischen Handlungen zu mäßigen, ohne dass es jedoch in der Lage gewesen wäre, ihr vollständiges Ende zu erzwingen.

Die Sanktionen haben nicht die grundlegende Orientierung der russischen Ukrainepolitik geändert. Diese bleibt auf die Wahrung russischen Einflusses durch kontrollierte Instabilität ausgerichtet. Die Annexion der Krim ist zu einem so wichtigen Bestandteil des russischen Identitätsdiskurses geworden, dass die politische Führung sie nicht rückgängig machen kann, ohne sich selbst zu gefährden. Eine große Mehrheit der russischen Bevölkerung unterstützt den Ukraine-Kurs der Regierung weiterhin. Auch die Hoffnung, gezielte restriktive Maßnahmen könnten zu Dissens und Widerstand in den Reihen der politischen und wirtschaftlichen Elite führen, hat sich nicht erfüllt. Die EU hat bereits seit einigen Jahren keinen Zugang mehr zur russischen Gesellschaft und Elite, der Voraussetzung wäre für eine Beeinflussung in diesem Sinne. Die Verantwortung für die Krise wird in Russland nach wie vor vollständig auf west-

licher Seite gesehen; die Zustimmungsraten für die Außenpolitik und die Person des Präsidenten bleiben hoch.

Mit seiner »Paketlösung« vom März 2015 hat der Europäische Rat die Sanktionen »zweckentfremdet«. Deren Ziel ist seitdem nicht mehr auf Deeskalation beschränkt, sondern richtet sich auf die vollständige Umsetzung der in Minsk ausgehandelten militärischen und politischen Bestimmungen. Der Minsker Prozess wiederum ist seit 2015 blockiert, weil die Parteien gegenläufige Sequenzierungen der Minsker Vereinbarungen fordern. Russland besteht (mit den Separatisten) darauf, dass die politischen vor den militärischen Bestimmungen umgesetzt werden, während Kiew Sicherheit und die Kontrolle über seine Grenze fordert, bevor es die politischen Bestimmungen implementieren will bzw. kann. Die Sanktionen sind Teil dieser Blockade geworden. Sie bieten Moskau keinen Anreiz, seine Politik zu ändern. Darüber hinaus macht die »Paketlösung« die Aufhebung der Sanktionen auch von der Politik Kiews abhängig. So hat sich Russland immer wieder darüber beklagt, dass es unter den Sanktionen leide, während es eigentlich die Ukraine sei, die ihre Verpflichtungen aus den Minsker Vereinbarungen nicht erfülle.

Russland hat mit seinen Sanktionen bislang weniger erreicht als die EU bzw. die westlichen Akteure. Seit 2014 haben die EU-Mitgliedstaaten in regelmäßigen Abständen die Fortführung der Sanktionen beschlossen. Betroffenheit durch die russischen Sanktionen und sanktionskritische Haltung fallen bei den EU-Mitgliedstaaten nicht automatisch zusammen: Mit Polen, den drei baltischen Republiken, aber auch der Bundesrepublik Deutschland sind Mitgliedstaaten am stärksten tangiert, die einen harten Sanktionskurs vertreten.

Die Debatte über die Strafmaßnahmen gegenüber Russland hat bereits mehrere Wendungen genommen. Der Sanktionskonsens war einer ersten Bewährungsprobe ausgesetzt, als Russland durch seine militärische Intervention in Syrien im Herbst

2015 erstmals aus seiner internationalen Isolation ausbrach und die EU angesichts wachsender Flüchtlingszahlen unter Druck geriet. Ein Jahr später waren es gerade die russisch-syrischen Bombardements in Aleppo, die eine kritische Diskussion der Sanktionen auf EU-Ebene unterbanden.

Während die Auswirkungen des »Trumpfaktors« noch unklar sind, könnten Kräfteverschiebungen zugunsten von populistischen und Anti-EU-Bewegungen bei wichtigen Wahlen in europäischen Staaten den Sanktionskonsens im Laufe dieses Jahres brüchig werden lassen. Eine Feuerprobe könnten in diesem Kontext die Wahlen in Frankreich sein angesichts der zentralen Rolle, die die Kooperation zwischen Berlin und Paris sowohl bei der Aushandlung der Sanktionen als auch im Minsker Prozess gespielt hat und noch immer spielt.

Konträr zur Verminderung der westlichen Möglichkeiten, auf Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse in Russland Einfluss zu nehmen, beeinflusst Russland seinerseits neuerdings mit verschiedenen Mitteln zunehmend politische Entwicklungen in EU-Mitgliedstaaten. Sollten sich in den kommenden Wahlen politische Kräfte durchsetzen, die dem Sanktionsmechanismus durch den Entzug ihrer Zustimmung die Grundlage entziehen, so würde sich die russische Gesamtstrategie (Gegensanktionen und politische Einflussnahme) mit einem Schlag als erfolgreich erweisen.

Wie weiter?

Die Sanktionen der EU gegen Russland waren nicht ineffektiv, wie immer wieder behauptet wird. Im Hinblick auf die westlichen Bemühungen, die Krise um die Ukraine zu beenden, sind sie als Teilerfolg zu bewerten, denn sie haben

- ▶ den Protest der EU gegen die völkerrechtswidrige Politik Russlands zum Ausdruck gebracht;
- ▶ im Sommer/Herbst 2014 und Frühjahr 2015 dazu beigetragen, die bewaffneten Auseinandersetzungen im Osten der Ukraine einzudämmen;

- ▶ Russland und die Separatisten mit davon abgehalten, den Krieg auszuweiten.

Die Sanktionen haben hingegen nicht

- ▶ die Annexion der Krim rückgängig gemacht;
- ▶ den Krieg im Donbas beendet;
- ▶ zur vollständigen Implementierung der Minsker Vereinbarungen geführt.

Sie hatten darüber hinaus einige nicht intendierte Auswirkungen. So trugen sie, entsprechend verwertet von der Propaganda in den russischen Staatsmedien, zur Konsolidierung des autoritären russischen Regimes bei. Die Koinzidenz der Sanktionen mit dem Ölpreisverfall und der Wirtschaftskrise 2014/15 hat in der russischen Bevölkerung den Eindruck verfestigt, die Sanktionen zielten auf die Verschlechterung ihrer sozioökonomischen Situation ab.

Hinzu kommt, dass in den bilateralen Wirtschaftsbeziehungen durch Kompensationen, die Umsteuerung von Außenhandel und teilweise auch durch Umgehungen auf beiden Seiten in Bezug auf die Sanktionen ein gewisser Gewöhnungseffekt eingetreten ist. Auch angesichts der generellen Schwäche der russischen Wirtschaft ist daher fraglich, ob ein Ende der Sanktionen überhaupt die schnelle Restitution der Wirtschaftsbeziehungen vor 2014 nach sich ziehen würde. Dies wiederum mindert das ohnehin geringe Anreizpotential der Sanktionen.

Der westliche Sanktionskonsens scheint Anfang 2017 instabiler als in den Jahren zuvor. Das schlechteste denkbare Szenario ist sein ungesteuerter Zusammenbruch, herbeigeführt, weil die Mitgliedstaaten der EU sich nicht mehr einigen können und die transatlantische Kooperation über die Sanktionen scheitert. Wenn Marine Le Pen die französischen Präsidentschaftswahlen für sich entscheidet, ist dieser Verlauf sehr wahrscheinlich. Aber auch ohne einen Wahlsieg des Front National in Frankreich ist eine solche Entwicklung nicht auszuschließen. Sie sollte unter allen Umständen verhindert werden, denn sie würde

- ▶ Unsicherheit und Eskalationsgefahr im Osten der Ukraine wieder verstärken;

- ▶ Russland darin bestätigen, dass es ausreichend Spielraum für eine Politik der militärischen Einflussnahme in seiner Nachbarschaft hat;
- ▶ nach allen Seiten die Handlungsunfähigkeit der EU signalisieren.

Russland hat bislang keinen Anlass dazu gegeben, über eine Aufhebung der Sanktionen nachzudenken. Eine Änderung der russischen Krim-Politik ist unter der jetzigen politischen Führung in Moskau nicht zu erwarten. Die Krim-Sanktionen sind deshalb in jedem Fall aufrechtzuerhalten.

Im Hinblick auf den Donbas sollte erwogen werden, das Sanktionspaket wieder aufzuschnüren und die schrittweise Aufhebung der Sanktionen an die Implementierung der Sicherheitsbestimmungen zu binden. Das betrifft besonders den Waffenstillstand (Punkt 1), den Abzug schwerer Waffen (Punkt 2), effektives Monitoring durch die OSZE-Beobachtungsmission (Punkt 3), die Gewährleistung des Zugangs für humanitäre Hilfe (Punkt 7) und den Abzug fremder bewaffneter Gruppen (Punkt 10). Die EU könnte Moskau für den Fall der Umsetzung neben der schrittweisen Aufhebung der Sanktionen zusätzliche Anreize bieten, etwa die Wiederaufnahme von Aktivitäten der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) in Russland.

Gleichzeitig müsste auch der Druck auf die ukrainische Seite beträchtlich erhöht werden, damit diese ihren Teil der Sicherheitsbestimmungen erfüllt. Die EU müsste der Ukraine deutlicher als in der Vergangenheit klarmachen, dass auch sie negative Konsequenzen zu erwarten hätte, wenn sie dem zuwiderhandelt oder selbst den Konflikt eskaliert. Sie sollte die ukrainische Führung drängen, ein schlüssiges Wiederaufbauprogramm für die zerstörten Teile des Donbas aufzulegen, und dieses ebenfalls großzügig unterstützen. Kiew muss darüber hinaus dringend seine gegenwärtige Politik der sozioökonomischen Abschottung gegenüber den von den Separatisten kontrollierten Gebieten aufgeben.

Dieser letzte Punkt ist besonders wichtig. Die ungelösten Konflikte um Transnistrien,

Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach haben in den vergangenen 25 Jahren gezeigt, dass die Umsetzung von Waffenstillständen bei gleichzeitiger politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Abschottung der Konfliktparteien zur Entstehung von De-Facto-Staaten und jahrzehntelangen Blockaden der Friedensprozesse führen kann. Erst in jüngerer Zeit wird versucht, dieser weit fortgeschrittenen Entwicklung durch eine Politik des Engagements bei Nichtanerkennung entgegenzuwirken und die Isolation der Konfliktgebiete aufzubrechen. Im Donbas sollte die EU jetzt darauf drängen, dass dieser Fehler nicht wiederholt wird.

Aus russischer Perspektive und aus der Perspektive gemäßigter Sanktionskritiker in der EU würde durch die vorgeschlagene Flexibilisierung das Ende der Sanktionen greifbarer werden und dieses Ende wäre nicht mehr von der Umsetzung der politischen Bestimmungen durch Kiew abhängig. Gleichzeitig könnte dem nachvollziehbaren Bedürfnis der Ukraine nach mehr Sicherheit vor der Erfüllung der politischen Verpflichtungen Rechnung getragen werden. Die Minsker Verhandlungen und der internationale Begleitprozess (Normandie-Format) sollten unbedingt fortgeführt und zur Diskussion über weitere politische Schritte genutzt werden.

Die Sanktionen haben sich als effektives Mittel erwiesen, um den Krieg im Donbas einzudämmen. Sie sollten wieder an dieses Ziel gebunden werden. Die Erfolgsaussichten auch eines solchen Vorgehens sind vom politischen Willen der Konfliktparteien zum friedlichen Ausgleich abhängig. Gegenwärtig ist dieser auf keiner Seite vorhanden. Die Sanktionen werden deshalb vorerst ein Dauerzustand bleiben müssen. Mit dem hier vorgeschlagenen Schritt würde die EU aber proaktiv ihre Bereitschaft demonstrieren, ihre Herangehensweise zu flexibilisieren. Sie wäre damit besser für einen Wendepunkt in der Zukunft vorbereitet, zu dem die Konfliktparteien ihr genuines Interesse an einer nachhaltigen Lösung des Konflikts signalisieren.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die 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