

Russland, Ukraine und Türkei im Geflecht der Sanktionen: warum Moskaus und Kiews neue Strafmaßnahmen auch für die EU ein Problem sind

Libman, Alexander

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:

Libman, A. (2016). *Russland, Ukraine und Türkei im Geflecht der Sanktionen: warum Moskaus und Kiews neue Strafmaßnahmen auch für die EU ein Problem sind*. (SWP-Aktuell, 2/2016). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-460993>

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.

Russland, Ukraine und Türkei im Geflecht der Sanktionen

Warum Moskaus und Kiews neue Strafmaßnahmen auch für die EU ein Problem sind

Alexander Libman

Wenn es um Sanktionspolitik im Zusammenhang mit Russland geht, galt die Aufmerksamkeit europäischer Beobachter bis vor kurzem den Strafmaßnahmen von EU und USA sowie den Gegensanktionen Moskaus. Inzwischen hat sich das geändert. Zum Januar 2016 sind breite Sanktionen Russlands gegen die Ukraine und die Türkei in Kraft getreten. Russland selbst ist das Ziel ukrainischer Sanktionen, die seit September 2015 ständig ausgebaut werden. Dabei ist höchst unwahrscheinlich, dass Moskau und Kiew ihre politischen Ziele auf diesem Wege erreichen werden. Die Sanktionen tragen lediglich dazu bei, dass neue Konflikte entstehen, und sie führen zu hohen wirtschaftlichen Kosten – für alle Staaten, auch jene, die die Maßnahmen verhängen. Problematisch ist das vor allem für ökonomisch ohnehin schon schwache Länder; unter diesem Aspekt erscheint gerade die Lage der Ukraine besorgniserregend. Mit ihrem Sanktionskurs konterkarieren Moskau und Kiew die EU-Politik in der Region – doch die Fähigkeit der EU, mäßigend auf die beiden Länder einzuwirken, ist äußerst gering.

Für Russland ist es seit Anfang der 1990er Jahre nicht unüblich, die eigene Außenpolitik gegenüber Nachbarstaaten mit wirtschaftlichen Sanktionen zu untermauern. Oftmals handelte es sich dabei um versteckte Maßnahmen. So wurde etwa die Beschränkung von Lebensmittelimporten mit Gesundheitsschutz begründet, oder man stellte es als Folge eines Konflikts zwischen Wirtschaftsakteuren dar, wenn Gaslieferungen blockiert bzw. Gaspreise erhöht wurden. In den letzten Jahren jedoch hat Moskau weitreichende Sanktionen ganz offiziell angewendet. Im August

2014 setzte der Kreml das zollfreie Handelsregime mit Moldau aus; er reagierte damit auf die Implementierung des »Deep and Comprehensive Free Trade Area« (DCFTA)-Abkommens, das der südosteuropäische Staat mit der EU abgeschlossen hatte. Zum 1. Januar 2016 schaffte Russland nun den zollfreien Handel mit der Ukraine ab, in Reaktion auf deren DCFTA-Abkommen mit der EU. Außerdem wurde ein Embargo für Lebensmittelimporte aus der Ukraine verhängt. Bereits im November 2015 hatte Russland breite Sanktionen gegen die Türkei verabschiedet – als Antwort auf den

Abschuss eines russischen Kampfflugzeugs durch Streitkräfte der Türkei. Verboten wurde unter anderem die Einfuhr bestimmter türkischer Waren; betroffen sind insbesondere Lebensmittel. Zudem wurde russischen Firmen untersagt, neue Arbeitsverträge mit türkischen Arbeitnehmern abzuschließen oder touristische Reisen in die Türkei zu verkaufen. Türkische oder von türkischen Staatsbürgern kontrollierte Unternehmen dürfen in Russland eine Reihe von Dienstleistungen nicht mehr anbieten. Charter-Flüge in die Türkei wurden verboten und zahlreiche Kooperationsprogramme in allen Wirtschaftsbereichen ausgesetzt. Russland erwägt, die Sanktionen noch zu erweitern und etwa die Einfuhr von Textilien zu unterbinden.

Die Türkei hat keine Gegenmaßnahmen eingeleitet. Von der Ukraine jedoch wurden zahlreiche Sanktionen gegen Russland in Kraft gesetzt – zum Teil bereits vor den russischen Maßnahmen. Im September 2015 verhängte Kiew Sanktionen gegen 105 russische Unternehmen aus den Bereichen Transport, Finanzen, Medien und IT. Zum 25. Oktober wurde der Flugverkehr zwischen Russland und der Ukraine eingestellt; seit dem 26. November gilt auch ein Überflugverbot für russische Fluggesellschaften im ukrainischen Luftraum. Anfang Januar 2016 wurden – als Reaktion auf Moskaus Strafmaßnahmen – Embargos gegen russische Importe (bestimmte Lebensmittel und Industriegüter) verhängt; die Freihandelszone mit Russland ist nun auch von ukrainischer Seite aufgekündigt. Ende Januar wurden die Embargos noch erweitert. Zu den Maßnahmen, die Russlands Kosten erhöhen sollen, gehört auch die wirtschaftliche Blockade der Krim. Im Dezember 2015 beschloss die ukrainische Regierung, mit wenigen Ausnahmen alle Güter- und Dienstleistungslieferungen auf die Halbinsel zu untersagen. Der Vorsitzende des ukrainischen Sicherheits- und Verteidigungsrates, Olexander Turtschinow, forderte auch, den visafreien Reiseverkehr zwischen beiden Ländern abzuschaffen.

Die intendierten und nicht intendierten Wirkungen der russischen Sanktionen gegen Ukraine und Türkei sowie der ukrainischen Sanktionen gegen Russland können für die Politik der EU in der Region eine wichtige Rolle spielen. Doch worin bestehen diese Wirkungen? Und falls sie aus Sicht der EU unerwünscht sind – hat die europäische Politik hier einen Handlungsspielraum?

Besonderheiten der Sanktionen

Die Sanktionen, die von Moskau gegen Ukraine und Türkei bzw. von Kiew gegen Russland verhängt wurden, haben einige Gemeinsamkeiten, die sie von den Strafmaßnahmen der EU oder der USA unterscheiden. Erstens nutzen Washington und Brüssel meistens Kapitalmarkt-Sanktionen, deren ökonomische Wirksamkeit relativ hoch ist. Russland und die Ukraine verfügen nicht über dieses Instrument; sie nutzen deshalb primär Sanktionen im Bereich Außenhandel sowie Einschränkungen des zwischenstaatlichen Personenverkehrs. Es ist deutlich schwieriger, solche Sanktionen zielgerichtet gegen einzelne Wirtschaftssubjekte anzuwenden. Russland setzt grundsätzlich Sanktionen ein, die sich gegen ganze Wirtschaftszweige und -aktivitäten richten, auch wenn (wie im Fall der Türkei) einzelne Unternehmen einen Ausnahmestatus genießen können. Die Ukraine gestaltete ihre Sanktionen gegen Russland bis Januar 2016 formal als Maßnahmen gegen Individuen und einzelne Unternehmen. Doch der wirklich effektive Schritt – nämlich das Flugverbot für die meisten russischen Fluggesellschaften – hat de facto eine Wirkung, die weit über die ursprünglich sanktionierten Firmen hinausgeht. Seit Jahresbeginn wendet nun auch die Ukraine Sanktionen gegen ganze Branchen an.

Zweitens scheuen Russland und die Ukraine nicht davor zurück, Sanktionen zu verhängen, die sich direkt auf die Interaktion der Gesellschaften auswirken und diese maßgeblich erschweren. Die EU und

die USA nehmen für sich in Anspruch, dass ihre Sanktionen gegen die Eliten gerichtet sind und Kontakte in den Bereichen Bildung, Kultur und Zivilgesellschaft nicht beeinträchtigen. Ob dieses Ziel tatsächlich erreicht wurde, ist nicht klar. Russland und die Ukraine hingegen greifen bewusst zu Maßnahmen, die gerade den zwischen-gesellschaftlichen Austausch erschweren. Moskaus Sanktionen gegen die Türkei sehen vor, die Kooperation im Bereich Bildung und Kultur fast vollständig einzustellen. Die russischen Hochschulen kündigen massenweise gemeinsame Projekte mit türkischen Partnern; nach einigen Medienberichten werden sogar türkische Studierende exmatrikuliert. Das russische Kulturministerium fordert, alle Kontakte zur International Organization of Turkic Culture, unter deren Mitgliedern auch türkischsprachige Teilrepubliken der Russischen Föderation sind, abzuberechnen. Auch andere Instrumente haben oft starke Negativeffolgen für den gesellschaftlichen Austausch – etwa das Flugverbot (gegen Russland) oder das Verbot, türkische Staatsbürger einzustellen (gegen die Türkei).

Es hat sogar den Anschein, dass Russland und die Ukraine Sanktionen mit Auswirkungen auf gesellschaftliche Kontakte wirtschaftlichen Maßnahmen vorziehen, wenn Letztere mit hohen Kosten verbunden sind. So geht die Ukraine nicht gegen jene russischen Banken vor, die eine Spitzenposition im ukrainischen Bankensektor einnehmen (vier der Top-10-Banken der Ukraine gehören russischen Investoren, drei davon den staatlichen Kreditinstituten Sberbank, VTB und Vneshekonombank). Vielmehr wurden Sanktionen lediglich gegen kleinere Banken verhängt. Russland wiederum gestattet einigen Medienberichten zufolge nach wie vor die Tätigkeit türkischer Bauunternehmen, die für wichtige Großprojekte arbeiten; es gibt Überlegungen, noch weitere Zugeständnisse an türkische Firmen zu machen, um sicherzustellen, dass alle Bauvorhaben zur Fußball-WM 2018 abgeschlossen werden. Und trotz Konfrontation hält man es auf russischer Seite für mög-

lich, das Gaspipeline-Projekt Turkish Stream wieder aufzunehmen.

Drittens sind die Sanktionen, die von Russland und der Ukraine verhängt wurden, deutlich weniger transparent als jene von EU und USA. Zum einen ist der Inhalt der Maßnahmen oft unklar. Der Erlass des ukrainischen Präsidenten Petro Poroschenko über Sanktionen gegen russische Fluggesellschaften etwa ließ sehr unterschiedliche Deutungen zu. Selbst ukrainischen Beamten war ursprünglich nicht klar, ob Flüge mit Zielort Ukraine untersagt wurden oder der Bann für das Durchfliegen des nationalen Luftraums galt. Erst später präzisierte der Ministerpräsident das Verbot. Die russischen Türkei-Sanktionen wurden durch einen ebenfalls sehr allgemeinen Erlass Putins eingeführt; die konkrete Ausgestaltung lag in Händen der Regierung. Das bedeutet, dass wirtschaftliche Lobbygruppen das Design von Sanktionen zumindest teilweise beeinflussen können. Einheimische Unternehmen sehen hier möglicherweise die Chance, sich durch Strafmaßnahmen vor ausländischer Konkurrenz zu schützen. Die Sanktionen Russlands und der Ukraine sind also nicht Teil einer klaren Strategie – eher Ad-hoc-Maßnahmen, die durch innenpolitische Machtkämpfe oder womöglich auch durch emotionale Entscheidungen einzelner Akteure beeinflusst werden.

Außerdem ist die Verschärfung der Sanktionspolitik in vielen Fällen nicht mit klaren außenpolitischen Ereignissen verbunden. Die Ukraine hat etwa das Flugverbot und die Krim-Sanktionen zu einem Zeitpunkt eingeführt bzw. ausgeweitet, als sich die Lage im Osten des Landes schon etwas beruhigt hatte. Es lässt sich sogar vermuten, dass gerade die relative Abschwächung des Konflikts im Donbass zu einer innenpolitischen Zuspitzung auf ukrainischer Seite führte, die neue Sanktionen notwendig machte. Die russischen Sanktionen gegen die Türkei wurden einige Tage vor Neujahr nochmals verschärft, ohne dass es dafür einen erkennbaren Anlass gab. Die Aussagen einiger russischer Politiker klin-

gen so, als ob mit einer ständigen Verschärfung des Sanktionsdrucks zu rechnen sei, solange die Türkei den Forderungen Moskaus nicht folgt.

Noch schlimmer ist das Ausmaß der bürokratischen Willkür. Russische Zollbeamte haben etwa Lieferungen aus der Türkei bereits gestoppt, als die Sanktionen offiziell noch gar nicht in Kraft waren, oder sie taten dies in Bereichen, für die gar keine Strafmaßnahmen verhängt wurden – mit hohen Kosten für russische Unternehmen. Zwar sind auch die Sanktionen von EU und USA in vielen Fällen nicht eindeutig formuliert, und die bürokratische Implementierung spielt hier ebenfalls eine wichtige Rolle. Dennoch ist das Ausmaß an Unsicherheit bei den amerikanischen und europäischen Maßnahmen deutlich geringer als bei jenen Russlands und der Ukraine.

Gegenseitige Abhängigkeiten

Die hier behandelten Sanktionen wurden zwischen Ländern verhängt, die wirtschaftlich eng miteinander verbunden sind. Im Zeitraum Januar bis Oktober 2015 machte der Außenhandel mit der Türkei 4,5 Prozent des gesamten russischen Außenhandels aus (mit 19,8 Milliarden US-Dollar); damit belegte die Türkei den sechsten Platz unter Russlands Handelspartnern. Im selben Zeitraum lag Russland unter den Handelspartnern der Türkei auf Platz zehn nach Exporten (2,5 Prozent) und Platz drei nach Importen (10 Prozent). Das absolute Handelsvolumen zwischen beiden Ländern ging in den letzten Jahren leicht zurück, was primär mit Russlands wirtschaftlichen Problemen zu tun hat. Zugleich aber stieg der Anteil der Türkei am russischen Außenhandel; im Zeitraum Januar bis Oktober 2014 betrug er 4 Prozent. Das liegt daran, dass die Türkei sich den EU-Sanktionen gegen Russland ursprünglich nicht angeschlossen hat; vielmehr setzten die beiden Länder ihre Verhandlungen über die Abschaffung von Handelshemmnissen (bis hin zu einer möglichen Freihandelszone) fort. Türkische Unternehmen sind seit langem

auf dem russischen Markt stark vertreten, etwa im Bausektor, bei Einzelhandel oder Tourismus. Russland realisierte auch zahlreiche Großprojekte in der Türkei, unter anderem im Energiebereich. Die Türkei war bis 2015 neben Ägypten eines der zwei attraktivsten Reiseziele für russische Touristen, mit 3,3 Millionen Besuchern von Januar bis September 2015. Jedoch machten russische Touristen etwa 2014 nur 13 Prozent aller Türkei-Besucher aus. Beide Länder sind also wichtige Wirtschaftspartner füreinander, aber kritische Abhängigkeiten scheinen nicht zu bestehen.

Die russisch-ukrainischen Wirtschaftsbeziehungen befinden sich seit zwei Jahren auf Talfahrt. Der Anteil der Ukraine am russischen Außenhandel betrug in der Phase Januar bis Oktober 2015 lediglich 2,8 Prozent. Umgekehrt lag Russlands Anteil am ukrainischen Außenhandel im selben Zeitraum bei 16,7 Prozent. Im Jahr 2014 war der Handel zwischen beiden Ländern um fast 30 Prozent gesunken; von Januar bis Oktober 2015 folgte dann, im Vergleich zur Vorjahresperiode, ein Einbruch von fast 50 Prozent. Es ist allerdings unklar, ob und in welchem Maße bestimmte Handelsströme über andere Länder – etwa Belarus – umgeleitet wurden. Auch im Bereich Investitionen meiden russische Unternehmen die Ukraine. Noch 2013 machten russische Direktinvestitionen bis zu 20 Prozent der gesamten ausländischen Direktinvestitionen in der Ukraine aus. Seit Ausbruch des Konflikts zwischen Moskau und Kiew haben zwar zahlreiche russische Unternehmen ihre Anlagen in der Ukraine behalten, aber zusätzliche Investitionen sind nahezu vollständig ausgeblieben. Das bedeutet allerdings nicht, dass Russland als Handels- und Investitionspartner für die Ukraine nicht mehr wichtig wäre. Der Niedergang der Wirtschaftsbeziehungen mit Russland ist einer der wichtigsten Gründe für die tiefe ökonomische Krise der Ukraine. In einigen Industriezweigen bietet Russland fast den einzigen möglichen Markt für ukrainische Güter.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Die wirtschaftlichen Auswirkungen von Sanktionen unterscheiden sich von Fall zu Fall. Sie hängen nicht nur vom Ausmaß der Maßnahmen ab, sondern auch von der wirtschaftlichen Lage der Zielländer wie der sanktionierenden Staaten. Die Türkei hat aus dieser Sicht offenbar am wenigsten zu fürchten, da ihre Wirtschaft in einem grundsätzlich guten Zustand ist. Deshalb kann sie die Folgen der russischen Sanktionen verkraften, obwohl die Kosten nicht unerheblich sein werden. Die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung geht davon aus, dass die Türkei wegen der Sanktionen im Jahr 2016 beim Wachstum ihres Bruttoinlandsproduktes (BIP) 0,3 bis 0,7 Prozentpunkte verlieren wird. Der wirtschaftspolitische Thinktank Capital Economics rechnet mit 0,5 Prozentpunkten, von denen vier Fünftel durch den Rückgang des Tourismus entstehen sollen. Die Wachstumsraten des türkischen BIP betragen 4,2 Prozent im Jahr 2013 und 2,9 Prozent 2014. Da die türkische Wirtschaft recht diversifiziert ist, kann man längerfristig mit einer Anpassung und einer Neutralisierung der Verluste rechnen. Die Sanktionen dürften allerdings einzelne Regionen des Landes härter treffen, etwa die Badeorte am Mittelmeer, wo der Anteil russischer Touristen bislang besonders groß war. Zugleich könnten sich die Effekte der Sanktionen im Zusammenspiel mit anderen Entwicklungen verstärken, etwa durch einen generellen Rückgang des Tourismus infolge von Terroranschlägen.

Für die Ukraine ist es angesichts ihrer prekären wirtschaftlichen Lage deutlich schwieriger, die Kosten der Strafmaßnahmen zu tragen. Kurzfristig ist die wichtigste Frage, ob die wechselseitigen Sanktionen signifikant zu einem weiteren Rückgang der – bereits aus politischen Gründen reduzierten – russisch-ukrainischen Wirtschaftsbeziehungen beitragen werden oder ob die Lage ohnehin schon so problematisch ist, dass zusätzliche Handelsbeschränkungen und Flugverbote keine Mehrbelastung schaffen. Die ukrainische Regierung selbst

rechnet damit, dass die russischen Sanktionen ab Januar Kosten von 420 bis 600 Millionen US-Dollar verursachen werden. Selbst wenn das absolute Ausmaß des zusätzlichen Schadens durch die Sanktionen gering bleibt, ist fraglich, ob die bereits fragile Wirtschaft des Landes sie überstehen wird; selbst eine kleine Zusatzbelastung kann höchst problematisch sein. Unklar ist, ob ein robustes Wachstum in der Ukraine sich ohne Wirtschaftsbeziehungen mit Russland mittel- bis langfristig überhaupt ermöglichen lässt und ob es für das Land in der internationalen Arbeitsteilung eine andere Nische als Exporteur und Produzent gibt. Die Sanktionen machen es deutlich schwieriger, auch nur die bestehenden wirtschaftlichen Verflechtungen aufrechtzuerhalten. Dabei entsteht der Schaden gleichermaßen durch russische wie durch ukrainische Maßnahmen, weil in beiden Fällen der Wirtschaftsverkehr unterbrochen wird.

Die russische Wirtschaft befindet sich ebenfalls in einer Krise, ist jedoch deutlich stabiler als die ukrainische. Kurzfristig liegt die wichtigste Negativfolge für Russland, welche die eigenen Sanktionen gegen die Türkei und die wechselseitigen Sanktionen im Verhältnis zur Ukraine haben, in einem erheblichen Anstieg der Inflation. Diese stellte schon zuvor ein großes Problem für Russland dar. Im Fall der Ukraine werden langfristige Produktionsketten zerschlagen, bei denen es kaum alternative Lieferanten gibt (und die deshalb die politischen Turbulenzen zunächst überstanden hatten). Mit der Türkei droht ein attraktiver Wirtschaftspartner verloren zu gehen. Dies kann die Erwartungen der russischen Wirtschaftsakteure nach unten drücken und die Wachstumsaussichten für längere Zeit dämpfen. Russische Investoren in der Türkei (z.B. die staatliche Sberbank) zeigen sich schon sehr besorgt über die Konsequenzen der Sanktionen und bitten den Kreml um Ausnahmeregelungen. Die intransparenten Strafmaßnahmen erhöhen die allgemeine Unsicherheit, die bereits ein kritisches Problem der russischen Wirtschaft ist. Wieder-

holt hat die Regierung in Moskau den eigenen Wirtschaftsakteuren demonstriert, dass sie gegebenenfalls bereit ist, Vorgaben für die Außenwirtschaftsbeziehungen blitzschnell zu ändern (ein weiteres Beispiel dafür ist das Verbot von Flügen nach Ägypten, das nach dem Absturz einer russischen Passagiermaschine über dem Sinai Ende Oktober 2015 erlassen wurde). Wiederum tragen die Spielräume der Bürokratie zur Unsicherheit bei. So haben die Behörden einige russische Touristikunternehmen, die angeblich über einen türkischen Kapitalanteil verfügen, kurz vor Neujahr von der Liste der genehmigten Reiseanbieter gestrichen, was zu einer Panik auf dem Markt führte.

Die wechselseitigen Sanktionen Russlands und der Ukraine könnten auch die ohnehin schon krisenhafte Wirtschaftslage in anderen postsowjetischen Ländern weiter erschweren. Es ist unwahrscheinlich, dass die übrigen Mitglieder der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) sich den russischen Sanktionen – ob gegen Ukraine oder Türkei – anschließen werden. Belarus zum Beispiel will den Freihandel mit der Ukraine aufrechterhalten. Kirgisistan wiederum hat die Sanktionen gegen die Türkei eindeutig abgelehnt, auch wenn es die russischen Militärationen in Syrien unterstützt. Da grundsätzlich keine Zollgrenzen innerhalb der EAWU bestehen, führt Russland neue Regulierungen ein, um ein Umgehen der Embargos über das Territorium der Nachbarländer zu vermeiden. Das gilt etwa für den Transit ukrainischer Güter nach Kasachstan über russisches Staatsgebiet. Damit wird aber auch der Handel zwischen Kasachstan und der Ukraine schwieriger. Dies führt zu weiteren wirtschaftlichen Problemen und so zur politischen Destabilisierung der Nachbarstaaten Russlands und der Ukraine. Auch in der EAWU können so neue Konflikte entstehen. Ebenfalls betroffen sind Nicht-EAWU-Länder. Die Ukraine blockiert seit Anfang Januar den Transit russischer Güter nach Moldau, um die Sanktionen gegen Russland aufrechtzuerhalten.

Politische Auswirkungen

Die Ziele der jeweiligen Sanktionen unterscheiden sich. Bei den Türkei-Sanktionen stellt Moskau drei Forderungen: eine offizielle Entschuldigung Ankaras für den Abschuss des russischen Kampfflugzeugs, Zahlung von Schadensersatz und Bestrafung derjenigen, die für den Fall verantwortlich sind. Die Sanktionen gegen die Ukraine werden vom Kreml als Schutzmaßnahmen dargestellt, die den russischen Markt vor den Folgen des EU-Ukraine-DCFTA-Abkommens abschirmen sollen, oder als Reaktion auf ukrainische Sanktionen, die zuvor verhängt wurden. Die September-Sanktionen der Ukraine gegen Russland sehen keine klaren Bedingungen vor, unter denen sie aufgehoben würden. Jedes Unternehmen wird einzeln wegen seiner Handlungen gegen die ukrainische Souveränität bestraft. Eine mögliche Rücknahme der Januar-Sanktionen ist an die Abschaffung der russischen Sanktionen gekoppelt. Dabei decken die offiziellen Gründe für die Strafmaßnahmen natürlich nur einen Teil der eigentlichen Motive ab, die hinter den Sanktionen stehen. Russland und der Ukraine geht es darum, den Kurs des Ziellandes grundsätzlich zu ändern – Kiews Politik der europäischen Integration (russische Sanktionen gegen die Ukraine), Moskaus Destabilisierungspolitik im Donbass und die russische Kontrolle über die Krim (ukrainische Sanktionen gegen Russland) sowie die türkische Politik in Syrien (russische Sanktionen gegen die Türkei – in diesem Fall scheint allerdings der formelle Anlass eine deutlich wichtigere Rolle zu spielen). Russische Sanktionen gegen die Ukraine können auch Teil einer Politik sein, die darauf zielt, die Lage in der Ukraine generell zu destabilisieren.

Es ist allerdings höchst unwahrscheinlich, dass die jeweiligen Länder ihre Politik ändern werden oder sich auch nur die deklarierten Ziele der Sanktionen erreichen lassen. Für Russland geht es in der Ukraine um Interessen, die als kritische Sicherheitsangelegenheit verstanden werden. Putin hat in den letzten Jahren mehrmals ge-

zeigt, dass er in solchen Fällen bereit ist, hohe wirtschaftliche Kosten zu akzeptieren (und die Konsequenzen der Sanktionen sind wirtschaftlich, wie gesagt, nicht allzu gravierend). Ebenso kritisch ist der Syrien-Konflikt für die Türkei. Eine Entschuldigung gegenüber Moskau und die Zahlung von Schadensersatz sind für Präsident Erdoğan aus innenpolitischen Gründen fast unvorstellbar – zumal Russland die von Ankara angedeuteten Kompromisslösungen, etwa ein Wort des Bedauerns durch Erdoğan, nicht ausreicht. Auch in der Ukraine ist es wegen der innenpolitischen Lage nahezu unmöglich, Zugeständnisse an Moskau zu machen, selbst wenn die Poroschenko-Administration es wollte. Ein bedeutender Teil der ukrainischen Eliten und der Bevölkerung steht für eine scharfe Position gegenüber Russland und für die europäische Integration. Falls die russischen Sanktionen primär das Ziel einer Destabilisierung der Ukraine verfolgen, sind auch keine konkreten Zugeständnisse vorstellbar, die Moskau dazu bringen würden, den wirtschaftlichen Druck zu reduzieren.

Tatsächlich führen die Sanktionen eher zu einer weiteren Verschärfung der Konfrontation zwischen den betroffenen Ländern. Das gilt insbesondere für Russland und die Ukraine, wo die Regierungen aus innenpolitischen Gründen auf die Maßnahmen reagieren müssen, ob in Form neuer wirtschaftlicher Sanktionen oder möglicherweise durch eine generelle Eskalation des Konflikts. Für Putin ebenso wie für Poroschenko ist es wichtig zu zeigen, dass sie die Herausforderung annehmen und sich nicht den Forderungen der Gegenseite beugen. Vielleicht lässt es eine – auch sanktionsbedingte – Verschlechterung der Wirtschaftslage für die Führung gerade attraktiv erscheinen, mit einem aggressiven außenpolitischen Kurs die Aufmerksamkeit der Bevölkerung von ökonomischen Problemen abzulenken. Anders ist die Lage im Fall der Türkei. Hier besteht kein innenpolitischer Druck, auf Sanktionen mit Gegenmaßnahmen zu antworten; auch ist in Ankara das Bewusstsein deutlich stärker

verbreitet, dass solche Schritte für das eigene Land wirtschaftlich teuer sein könnten. Die möglichen Gegenmaßnahmen, die für Russland am problematischsten wären – Einschränkung des russischen Weizenexports und des generellen Gütertransits über den Bosphorus –, widersprechen dem Vertrag von Montreux und sind deswegen nicht zu erwarten. Doch auch im Fall der türkisch-russischen Beziehungen, ebenso wie beim russisch-ukrainischen Verhältnis, machen es die Sanktionen deutlich schwieriger, einen politischen Dialog zu führen. Sie schaffen zwischen den Ländern vielmehr neue Gegensätze, die auch abgearbeitet werden müssen.

Letztlich führen die Sanktionen zu einer Entfremdung zwischen den Gesellschaften, was die Wahrscheinlichkeit von Konflikten langfristig massiv erhöht. Ein besonders krasses Beispiel sind die ukrainischen Sanktionen gegen die Krim. Ihr Ziel ist es, die wirtschaftlichen Kosten für Russland zu erhöhen. Sie können aber auch dazu beitragen, dass sich in der Bevölkerung der Krim die anti-ukrainische Stimmung verschärft, was die aktuelle Konfliktlage weiter zu verfestigen droht. Auch innerhalb der einzelnen Länder können die Sanktionen Konflikte auslösen. In Russland etwa hat die Teilrepublik Tatarstan öffentlich bekundet, ihre Kooperation mit der Türkei trotz der Sanktionen fortsetzen zu wollen.

Implikationen für die EU

Obwohl die EU kein unmittelbares Ziel der Sanktionen ist, wird sie deren Auswirkungen zu spüren bekommen. Erstens wird es für sie deutlich schwieriger, die Konflikte in Syrien oder im Donbass zu mäßigen. Zweitens schaffen die Sanktionen neue Unsicherheit, die es der EU erschwert, ihre eigene Russland-, Ukraine- und Türkei-Politik – einschließlich der Politik im Bereich Russland-Sanktionen – zu gestalten. Denn die Strafmaßnahmen Russlands und der Ukraine können die Konsequenzen der EU-Angebote und -Forderungen auf unvorhersehbare Weise verändern. Drittens

drohen durch die Sanktionen auch direkte wirtschaftliche Kosten für europäische Unternehmen. Es geht dabei insgesamt wohl eher um begrenzten Schaden; doch einzelne Unternehmen werden möglicherweise empfindliche Einbußen erleiden. So könnte ein russisches Einfuhrverbot für türkische Textilien auch europäische Großkonzerne treffen, die in der Türkei Produkte für den russischen Markt herstellen. Viertens ist es für die EU auch problematisch, dass andere Nachbarländer Russlands durch die Sanktionen wirtschaftlich indirekt destabilisiert werden.

Im Fall der russischen Sanktionen gegen die Ukraine und der ukrainischen Sanktionen gegen Russland besteht für die EU noch ein weiteres Problem. Ihre Politik im Konflikt um die Ukraine sieht vor, ökonomischen Druck auf Russland auszuüben, diplomatische Kanäle offen zu halten und gleichzeitig die ukrainische Wirtschaft zu stärken. Kiew Sanktionen gegen Russland aber sind politisch wirkungslos und wirtschaftlich für die Ukraine selbst schädlich – was den Zielen der EU widerspricht. Paradoxerweise hat sie also kein Interesse daran, dass die Ukraine Sanktionen gegen Russland verhängt, obwohl sie dies selbst tut. Dass die Strafmaßnahmen zu weiteren inneren Spaltungen in der Ukraine führen können, ist auch nicht im Interesse der EU.

Handlungsoptionen

Die EU hat kaum Möglichkeiten, darauf einzuwirken, ob es im Verhältnis zwischen Russland und Ukraine zu neuen Sanktionen kommt. So ist der Versuch gescheitert, russische Strafmaßnahmen gegen die Ukraine durch trilaterale Verhandlungen über eine Implementierung des EU-Ukraine-Assoziierungsabkommens im Jahr 2015 zu verhindern. Aber auch in Kiew wird die Stimme der EU bei Verhängung von Sanktionen kaum gehört; innenpolitische Zwänge diktieren der ukrainischen Führung harte Maßnahmen gegen Russland, unabhängig von deren politischen Wirksamkeit. Selbst wenn die EU sicherstellen

könnte, dass die Ukraine bei Umsetzung des Minsker Abkommens kompromissbereit handelt, würde es dadurch nur wahrscheinlicher, dass weitere Sanktionen gegen Russland beschlossen werden. Schließlich müsste die Regierung dann auf einheimische Kritik reagieren, sie habe sich russischem Druck gebeugt – neue Sanktionen würden als Signal dienen, dass man Moskau gegenüber nach wie vor mit Entschlossenheit agiert.

Der EU bleibt also nur, Schadensbegrenzung zu betreiben. Das bedeutet im Fall der russischen Sanktionen gegen die Ukraine, nach Möglichkeiten zu suchen, um die Kosten für die Ukraine aufzufangen, etwa bei Ausgestaltung der Wirtschaftshilfe. Im Fall der ukrainischen Sanktionen gegen Russland ist es für die EU wichtig, sich eindeutig von diesen Maßnahmen zu distanzieren. Es gilt zu vermeiden, dass sie als Teil einer gemeinsamen europäischen Sanktionspolitik gegen Russland dargestellt werden, was ukrainische Regierungsmitglieder gerne tun. Ein solcher Eindruck verschafft der Propaganda des russischen Regimes nur neue Möglichkeiten und schadet dem Bild der EU sowohl in Russland als auch in Teilen der ukrainischen Gesellschaft.

Im Fall der Sanktionen gegen die Türkei besteht für die EU keine Notwendigkeit, mäßigend auf die Regierung in Ankara zu wirken, denn die Wahrscheinlichkeit von Gegenmaßnahmen ist eher gering. Hier muss die EU sicherstellen, dass die zusätzlichen sanktionsbedingten Gegensätze die internationale Zusammenarbeit in anderen, für die EU wichtigen oder sogar kritischen Bereichen nicht behindern – etwa in Syrien, aber auch bei anderen Konflikten, in denen Russland und die Türkei potentiell eine wichtige Rolle spielen, beispielsweise im Fall von Berg-Karabach.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors 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