

## Zeit für eine moralische Entscheidung

Die EU sollte Sanktionen gegen Moskau nicht aufheben, sondern verschärfen

Vladislav Inozemtsev | **Im Osten der Ukraine gibt es kaum Fortschritte, und doch mehren sich die Stimmen, die eine Lockerung der westlichen Sanktionen gegen Moskau fordern. Dabei sind Hoffnungen auf einen wiederbelebten Russland-Handel völlig irrig. Angemessener wäre eine Verschärfung. Denn wir erleben die Demontage der europäischen Friedensordnung.**

Seit zwei Jahren werden die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland von Sanktionen bestimmt. Die ersten verhängte die EU nach Moskaus Krim-Annexion (am 17. und 21. März 2014), später folgten weitere als Antwort auf Russlands Unterstützung für die Separatisten in der Ostukraine (29.–31. Juli 2014). Schließlich belegte Russland Europa als Vergeltung seinerseits mit Sanktionen (6. August 2014). Die europäischen Maßnahmen (wie auch jene der USA und einiger anderer Staaten) hatten ein Ziel: Der Westen protestierte so gegen Moskaus Aggression, vermied zugleich aber jede direkte militärische Auseinandersetzung mit der Russischen Föderation.

Seitdem stellt sich die Frage: Führen die Sanktionen zu einer entscheidenden Veränderung der russischen Ukraine-Politik (wenn Moskau schon nicht die Krim an Kiew zurückgibt, zieht es sich zumindest aus dem Donbass zurück)? Kaum vorstellbar, lautet darauf die stereotype Antwort. Präsident Wladimir Putin habe die „Russische Welt“-Agenda zum Eckpfeiler seiner neuen Politik gemacht; jedes Abrücken hiervon käme ihn teuer zu stehen. Und Russland sei stark genug, um den Sanktionen standzuhalten.

Ich bin anderer Ansicht. Wie sich in der Rückschau erweist, hatten die westlichen Sanktionen ein gutes Timing. Anfang September 2014 fiel der Ölpreis unter 100 Dollar pro Barrel. Die russische Wirtschaft, der es mindestens seit 2012 nicht mehr gut ging, brach dramatisch ein. Seitdem steht der Kreml spürbar unter Druck. Das prognostizierte Haushaltsdefizit lässt sich mit den Reserven von mindestens 175 Milliarden Dollar vier Jahre lang decken. Deshalb ist es zu früh, die Frage nach der Effektivität der Sanktionen zu beantworten, die zudem unverzeihlich sanft sind, verglichen mit denen gegenüber dem Iran oder Nordkorea. Sie umfassten das Einfrieren von Auslandsvermögen (im Falle des Iran laut US-Außenminister John Kerry rund 55 Milliarden Dollar), ein Verbot von Ölexporten und der Ausschluss vom SWIFT- und vom Bank-Clearing-

© Dieser Artikel basiert auf einer Studie die im Mai beim Atlantic Council in Washington D.C. erscheinen wird.

Verfahren. Könnte Russland ähnlich breit angelegte Sanktionen überstehen? Vermutlich würde Putin nicht einmal ein Jahr durchhalten.

Warum aber hat der Westen nicht allumfassende Sanktionen gegen Russland verhängt? 2014 hielten die Europäer ihre Wirtschaftsbeziehungen zu Russland für ungleich wichtiger als ihre Verbindungen zum Iran oder Nordkorea. 2013 exportierte die EU Güter und Leistungen im Wert von 119,5 Milliarden Euro nach Russland; ihre Importe aus Russland beliefen sich auf 206,9 Milliarden Euro – alles in allem stand Russland für ein knappes Zehntel des EU-Außenhandels. Zudem war Europa von der Versorgung mit russischem Öl und Erdgas abhängig. Kurz: Wirtschaftsinteressen spielten die entscheidende Rolle. Moskau wiederum versuchte, mit dem Einfuhrverbot von Agrarerzeugnissen einer großen Gruppe europäischer Landwirte zu schaden und so Druck auf die EU-Regierungen auszuüben.

Heute ist klar: Die „Putinomics“ haben sich erschöpft

Heute ist klar: Die „Putinomics“, die darauf beruhen, den Ölreichtum des Landes zu plündern, während man die Wirtschaft unter strikte Staatskontrolle stellt, haben sich erschöpft. Das Land steht am Beginn einer tiefgreifenden Rezession, das Bankensystem ist angeschlagen. 2015 schrumpfte der Gesamtgewinn der russischen Finanzindustrie um 67,5 Prozent. Dabei hat die Regierung alles in ihrer Macht stehende unternommen, um die betroffenen Institute zu stützen. Inwieweit die Sanktionen, die u.a. auf die Banken zielen, zur Wirtschaftsmisere beitragen, ist umstritten; aber die unmittelbaren Verluste machen wohl etwa 2 bis 3 Prozent des russischen BIP aus.

### Moskaus Warten auf Europas Kursänderung

Wie werden die Europäer im Juni entscheiden, wenn die nächste Verlängerung ansteht? Die Stimmen, die eine Aufhebung verlangen, mehren sich. Bundeskanzlerin Angela Merkel hingegen hat am 1. Februar 2016 erklärt: „Die Sanktionen gegen Russland werden aufrechterhalten, bis Russland das Minsker Abkommen vollständig umgesetzt hat“ und die ukrainische Souveränität über den Donbass wiederhergestellt sei (die Krim wurde nicht erwähnt). Die Frist für die Umsetzung wurde bis Ende 2016 verlängert, Fortschritte sind offenbar kaum zu verzeichnen. Die Russen warten offensichtlich darauf, dass die Europäer ihren Kurs ändern, weil die Sanktionen der EU-Wirtschaft schaden.

Warum aber glauben Länder wie Frankreich, Italien, Österreich oder Griechenland, dass die Aufhebung der Sanktionen dazu führen wird, dass die Wirtschaftsbeziehungen zu Russland wieder den Stand erreichen werden, den sie vor zwei Jahren hatten? Schauen wir auf die naheliegendsten Zahlen – jene, die die Handelsströme widerspiegeln: 2015 gingen die russischen Importe aus der EU um 40,8 Prozent zurück. Doch die Importe aus Südkorea fielen zur gleichen Zeit um 49,4 Prozent, die aus der damals noch freundlich gesinnten Türkei um 39,4 Prozent, die aus Kasachstan um 35,5 Prozent und die aus China um 31,3 Prozent. Wie soll da der Handel auf einmal explodieren? Hier unterschätzen die Befürworter einer Aufhebung mindestens drei Faktoren.

Erstens: Der Ölpreisverfall macht das EU-Exportverbot von Erdöl- und Gasfördertechnik sinnlos, die vor allem für Offshore- und Arktis-Bohrungen ver-

wendet werden. Solche Projekte wären kaum noch profitabel – nicht einmal der russische Staat würde noch in sie investieren. Vielmehr suchen Russen und Saudis gerade nach Möglichkeiten, die Ölproduktion zu drosseln.

Zweitens: Der Rubel hat fast die Hälfte seines Wertes verloren, während die Inflation 2015 gebremst wurde – sie lag bei etwa 13 Prozent. Folglich wären importierte Lebensmittel in russischen Geschäften doppelt so teuer als vor den Gegensanktionen. Wenn man noch die sinkenden Löhne berücksichtigt, ist es alles andere als gewiss, dass die EU-Lieferanten auch nur einen Bruchteil des Anteils wiedererlangen werden, den sie vor 2014 am russischen Nahrungsmittelmarkt hielten. Das Gleiche gilt für viele andere Industrien wie der Automobile oder Elektronik: Der Markt schrumpft schnell (im ersten Quartal 2016 wurden in Russland 45 Prozent weniger Pkws verkauft als im ersten Quartal 2014), und die Sanktionen haben damit nichts zu tun.

Drittens: Russische Unternehmen haben heute weit weniger Projekte vorzuweisen, die ausländische Kredite anziehen können. Führende Ratingagenturen haben Russlands Bonität in kurzer Folge drei Mal herabgestuft, und ich bezweifle, dass westliche Banken sofort nach Moskau eilen würden, sollten die Sanktionen aufgehoben werden. Es gibt attraktivere Märkte als ein autokratischer Petrostaat, der sich gegenüber dem Westen immer feindseliger verhält. Und selbst wenn die EU beschließen sollte, die Finanzsanktionen gegen Russland zu beenden, werden sich die USA kaum anschließen. Das wiederum würde den europäischen Schritt praktisch bedeutungslos machen, bedenkt man die Abhängigkeit europäischer Banken vom US-Markt. Kein Institut würde es riskieren, gegen bestehende amerikanische Sanktionen zu verstoßen.

Kurz: Das Hauptargument europäischer Politiker, die sich für die Aufhebung der Sanktionen stark machen, führt in die Irre. Das Versprechen, der europäisch-russische Handel werde wieder aufblühen, ist reine Illusion, die übrigens von der Kremlpropaganda sorgfältig genährt wird. Natürlich könnten einige Unternehmen und Staaten von einer wirtschaftlichen Normalisierung profitieren, zum Beispiel die baltischen Staaten, Finnland oder Polen. Aber Zufall oder nicht, gerade ihre Regierungen sind die härtesten Verfechter der Sanktionen. Ihre Bereitschaft, den benachbarten Aggressor zu bestrafen, ist immer noch größer als ihr Wunsch, vom Handel mit ihm zu profitieren. Unverblümt ausgedrückt: Die Europäer stehen nicht vor einer wirtschaftlichen, sondern einer moralischen Frage. Das macht die Entscheidung nicht einfacher.

Einerseits könnte die Erkenntnis, dass die russische Wirtschaft durch die neue Lage am Energiemarkt und das unverantwortliche Handeln der politischen Elite des Landes bereits entgleist (wenn auch nicht zerstört) ist, zu dem Schluss führen, dass die Sanktionen nicht mehr erforderlich seien. Wenn die Grundannahmen stimmen, dass die russische Wirtschaft für Investoren nicht mehr attraktiv ist, die russische Ölindustrie keine Expansionspläne hat und der russische Markt europäische Lebensmittel und Industriegüter gar nicht mehr absorbieren könnte, wären die Maßnahmen überholt, nach dem Motto: 2014 waren Sanktionen sinnvoll, sie kamen zur rechten Zeit und haben der russischen Wirtschaft einen zusätzlichen Schlag versetzt. Nun ist das Land genug gestraft.

**In Russland  
schrumpfen die  
Märkte rapide**

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

Andererseits ließen sich dieselben Argumente auch umdrehen. Wenn es der russischen Wirtschaft schlecht geht, brächte den Europäern die Aufhebung der Sanktionen nichts. Sie wären – anders als 2008 – nicht in der Lage, eine halbe Million Fahrzeuge in Russland zu verkaufen (und schon damals lag ihr Anteil am Absatz ausländischer Unternehmen bei gerade einmal 24,3 Prozent). Sie könnten auch nicht darauf hoffen, einen riesigen Markt für Finanzdienstleistungen zu finden oder gar ihre landwirtschaftlichen Erzeugnisse wieder zu verkaufen. Russland ist inzwischen wirtschaftlich unabhängiger geworden und weit weniger marktorientiert als noch vor ein paar Jahren. Die Russland-Geschäfte werden nicht mehr so laufen wie früher. Jetzt wird klar, dass Russlands Hauptexportgüter seit geraumer Zeit nicht Erdöl und -gas sind, sondern korrupte Praktiken. Warum also die Sanktionen aufheben?

## **Von Werten und Interessen geleitet**

Solche Abwägungen zeigen vor allem eins: Die Europäer sollten auf Kosten-Nutzen-Rhetorik lieber verzichten. Die Sanktionsentscheidung sollte von Werten und Interessen geleitet sein; was zählt, sind politische und keine wirtschaftlichen Gründe. Denn bestenfalls könnte die EU mit einer Steigerung ihrer Ausfuhren von 5 bis 10 Prozent rechnen, das wäre ein Zuwachs für den gesamten EU-Export von vier bis sieben Milliarden Euro (oder 0,3 bis 0,5 Prozent) – und auch nur dann, wenn Russland die Gegensanktionen beendet. Dies würde die wirtschaftliche Lage in Europa nicht sonderlich verändern.

Zugleich würde das Ende der Sanktionen ein Zeichen der Aussöhnung zwischen Europa und Russland senden – just in dem Moment, in dem die anti-europäische Propaganda in Russland auf dem Höhepunkt ist und die Politik der Untergrabung der europäischen Einheit für den Kreml höchste Priorität

hat. Moskau würde es als klares Zeichen europäischer Schwäche werten und als Ermutigung, seine Aggression gegen die Ukraine fortzusetzen. Europa würde sein moralisches Ansehen verlieren und nichts gewinnen.

Aber die neuen wirtschaftlichen Realitäten eröffnen neue Möglichkeiten. Während Russland vom dritten auf den vierten Platz der wichtigsten Handelspartner der EU rutscht und in den kommenden Jahren vermutlich weiter zurückfallen wird, könnten die Europäer ohne Angst vor übermäßigem wirtschaftlichen Schaden für sie selbst den Druck auf Moskau erhöhen. Dafür gibt es gute Gründe: Moskau unterstützt die Separatisten im Donbass weiter und unternimmt alles, um die Regierung in Kiew zu unterminieren und die Ukraine zu destabilisieren. Hat der Kreml damit Erfolg, wird Europa noch größere Probleme bekommen, als es sie aufgrund der Lage in Syrien schon hat, und eine schwere außenpolitische Niederlage einstecken. Daher plädiere ich für einen konfrontativeren Kurs und dafür, den Druck auf die Führung dramatisch zu erhöhen.

Es gibt gute Gründe,  
den Druck auf  
Moskau zu erhöhen

### Für ein verschärftes Sanktionsregime

Ein Haken der bisherigen EU-Sanktionen ist, dass sie eine eher kleine Gruppe treffen und ihre Wirkung von der allgemeinen Konjunkturabschwächung kaum unterscheidbar ist. Gleichzeitig haben sie Putin geholfen, die russische Öffentlichkeit zu einen, die sehr empfindlich reagiert, wenn es Druck aus dem Ausland gibt. Deshalb sollte man jetzt die Taktik ändern. Es muss klar gesagt werden, dass die Sanktionen erst beendet werden, wenn die Ukraine vollständige Souveränität über die von den Rebellen kontrollierten Gebiete wiedererlangt hat. So lange gibt es auch keinen Grund für Europas Regierungschefs, alle sechs Monate zusammenzukommen und eine Frage zu erörtern, in der es keinerlei Fortschritte gibt. Zudem ließe sich das Sanktionsregime verschärfen, indem man europäischen Banken vorschreibt, sich von Portfolio-Investments in Russland zu trennen. Noch heute sind westliche Finanzunternehmen an 60 Prozent aller Transaktionen der Moskauer Börse RTS beteiligt; die Folge dürfte ein Ausverkauf russischer Aktien sein, den viele Investoren zu spüren bekämen.

Ein weiterer Schritt könnte ein europäisches Memorandum sein, wonach die EU-Staaten Jahr für Jahr 10 bis 20 Prozent weniger russisches Gas importieren. Wenn das Ganze professionell orchestriert wird, wird es Europas Wirtschaftsinteressen nicht schädigen.<sup>1</sup> Ein solcher Schritt käme heute gerade richtig, da Russland vor 2020 kaum in der Lage sein wird, seine Gaslieferungen zu diversifizieren. Gazproms Probleme würden sich auf viele Bereiche der russischen Wirtschaft auswirken.

Außerdem gibt es zahlreiche Maßnahmen, die man gegen die herrschende russische Elite ergreifen könnte. Heute verbieten russische Behörden bereits Offizieren aus den Reihen des Militärs, der Sicherheitsdienste und der Polizei Auslandsreisen; die EU könnte ihrerseits Visaverbote für alle russischen Staatsbediensteten erteilen (was immer noch weniger drastisch wäre als die

---

<sup>1</sup> Vladislav Inozemtsev: Can Europe Survive without Russia's Natural Gas?, GMFUS Europe Program Policy Brief, März 2015.

Reisesperren gegen den Iran). Eine andere Möglichkeit ist, die Politik gegenüber russisch kontrollierten Vermögen in Europa zu ändern: Man müsste diese nicht gleich beschlagnahmen oder einfrieren; die Ankündigung würde reichen, dass zum Beispiel Immobilien in russischer Hand bis zum 1. Januar 2018 veräußert werden müssten. Russischen Bürgern könnte untersagt werden, innerhalb der EU Unternehmen zu gründen oder sich an Unternehmen zu beteiligen, und man könnte ihnen die Verfügungsgewalt über Bankkonten mit mehr als 10 000 Euro Einlagekapital entziehen.

Warum schlage ich solche Maßnahmen vor? Weil Appeasement selten gute Ergebnisse zeitigt. Der Westen ist schon einmal „weich“ mit Moskau umgegangen, nämlich nach dem Konflikt mit Georgien (als die Russen meines Erachtens allen Grund hatten, einzugreifen). Und weil sich niemand wirklich um die Einhaltung des „Sarkozy-Plans“ kümmerte, konnte der Kreml nach der Krim und dem Donbass greifen. Wenn Europa und die USA Russland seine formelle und informelle Besatzung weiter Teile ukrainischen Territoriums nachsieht, wird Moskau das als Freibrief für weitere geopolitische Abenteuer verstehen. Daher ist der Druck auf Russland entscheidender als jede aktuelle wirtschaftliche Erwägung.

**Appeasement  
zeitigt selten gute  
Ergebnisse**

Die Sanktionen müssen außerdem so ausgestaltet sein, dass sie Millionen russischer Staatsbürger treffen und nicht nur einige Freunde Putins. Nur dann gibt es Hoffnung, dass die Russen den Druck auf ihre Regierung erhöhen werden. Andernfalls kann Putin die Betroffenen einfach entschädigen. So geschehen, als Steuerfahnder die italienische Villa des Putin-Freundes Arkady Rotenberg beschlagnahmten. Dessen Unternehmen bekam den umgerechnet fast drei Milliarden Euro schweren Auftrag, eine Brücke zur Krim zu bauen. Wenn die russische Mittelklasse ihre Probleme dann auf Putins Politik der neuen Grenzziehung in Europa zurückführt, könnte in Russland alles anders werden. Eine Protestbewegung könnte entstehen, der Wunsch nach Veränderungen um sich greifen. So funktionieren Sanktionen normalerweise, und so haben sie im Iran gewirkt, wo die Bevölkerung begann, eine größere Öffnung des Landes zu unterstützen, selbst auf Kosten des eigenen Atomprogramms.

Um es nochmals klar zu sagen: Was wir seit 2008 erleben, ist die Demontage der europäischen Friedensordnung. Es geht dabei nicht allein um die Ukraine, es geht um Europa. Es ist nicht die Aufgabe der europäischen Entscheidungsträger, die Ukraine zu verteidigen, sondern Europa vor Russlands offener Aggression und seiner Politik der Untergrabung europäischer Institutionen zu schützen. Deshalb muss ein neues Sanktionspaket so geschnürt werden, dass es geeignet ist, Moskaus Führung auf den Boden der Tatsachen zu bringen. Jeder Versuch, Scheuklappen und Ohrschützer anzulegen, um nicht zu sehen und nicht zu hören, was im Kreml getan und gesagt wird, wäre Europas unverzeihlicher Fehler.



**Prof. Dr. Vladislav Inozemtsev** ist Direktor des Center for Post-Industrial Studies in Moskau und Non-Resident Senior Fellow des Atlantic Council, Washington, DC.