Sanktionen gegen Russland – ein kluges politisches Instrument?

Der Westen gibt sich gewiss: Russland hat die Krim annektiert, unterstützt bzw. koordiniert die Aktivitäten der Separatisten in der Ostukraine und trägt die Verantwortung für den Abschuss des malaysischen Passagierflugzeugs MH17. Für diese Sicht mögen gute Gründe sprechen. Allerdings ist die Lage vor Ort komplex und undurchsichtig. Einfache Problembeschreibungen und alleinige Schuldzuweisungen dürften ihr kaum gerecht werden. Auf ihnen jedoch basiert die Antwort des Westens, Moskau mit Sanktionen zu belegen. Mögliche Anteile der Kiewer Regierung oder gar eigene Beiträge an der Konflikteskalation geraten gar nicht erst in den Blick. Aber sogar dann, wenn die Sicht des Westens vollends zuträfe, drängte sich die Frage auf, ob Embargos im konkreten Fall ein kluges politisches Instrument darstellten. Zwar eröffnen sie durchaus die Chance auf den gewünschten Effekt, bergen aber auch das Risiko einer Verhärtung konfrontativer Beziehungsmuster. Diese Gefahr sollte insbesondere in dem Jahr, das schmerzhaft an den Beginn des Ersten Weltkriegs vor hundert Jahren erinnert, bewusst bleiben. Dies gilt umso mehr, als sich im Diskurs nun auch Stimmen erheben, die für eine Rückkehr zur Abschreckung oder gar ein begrenztes militärisches Eingreifen in das Konfliktgeschehen plädieren. S+F möchte seinen Anteil zur diskursiven Aufklärung leisten. Daher haben wir Experten gebeten, je unterschiedliche Aspekte zu beleuchten: die konkreten Ziele des Westens, die allgemeine Voraussetzungslastigkeit erfolgreicher Sanktionen, die Funktion wirtschaftlicher Maßnahmen im aktuellen politischen Prozess, die Auswirkungen von Drohstrategien auf das Konfliktverhalten sowie die Chancen zum Ausstieg aus der Eskalationsspirale. Gerne hätten wir auch die Bundesregierung zu Worte kommen lassen, aber weder das Kanzleramt noch das Auswärtige Amt mochten die Sanktionspolitik erläutern. Umso mehr sei den Autoren für ihren Beitrag zum Diskurs gedankt.

Sabine Jaberg

Die Sanktionen bleiben riskant, sind aber erforderlich

Sven Bernhard Gareis

Mit der Herauslösung der Krim aus dem ukrainischen Staatsverband und der gewaltsamen Destabilisierung der Ostukraine hat die Russische Föderation der nach dem Ende des Ost-West-Konflikts geschaffenen Friedensordnung in Europa einen schweren Schlag versetzt. Dieser zeigt sich nicht nur in der massiven Verletzung von Souveränität und territorialer Integrität der Ukraine durch die Veränderung ihrer Außengrenzen sowie die militärische Unterstützung separatistischer Aufstandsbewegungen in einem „Neurussland“. Fast noch schwerer wiegt der immer offener vorgetragene Anspruch des russischen Präsidenten Wladimir Putin, das regionale Umfeld Russlands gemäß seinen eigenen machtpolitischen Vorstellungen zu gestalten. Mit der Ukraine-Krise ist eine Form der Geopolitik nach Europa zurückgekehrt, die nach dem Zweiten Weltkrieg durch die Charta der Vereinten Nationen und die auf ihr aufbauende Völkerrechtsordnung überwunden werden sollte. Das Prinzip der souveränen Gleichheit aller Staaten sollte für die Zukunft ausschließen, dass kleine oder schwache Staaten zur Befriedigung der Ansprüche starker und aggressiver Mächte geopfert werden.

Die USA und die Europäische Union (EU), aber auch Kanada und Norwegen haben auf das Vorgehen Russlands mit zunächst sehr verhaltenen, seit Anfang September 2014 mit massiveren Sanktionen reagiert. Diese richteten sich zunächst gegen Einzelpersonen, die für Aktionen gegen die Integrität der Ukraine verantwortlich gemacht werden. Weitere Schritte folgten: Dazu zählt die Einschränkung des Zugangs für russische Banken zu den europäischen Kapitalmärkten ebenso wie die Untersagung bisheriger Verbindungen von Bürgern und Unternehmen der EU zu bestimmten russischen Staatsbanken und die starke Begrenzung des Handels mit militärtauglichen Gütern. Die NATO hat sich auf ihrem Gipfel in Wales ausdrücklich hinter die EU-Maßnahmen gestellt und eigene Schritte zur Stärkung ihrer Verteidigungs- und Abschreckungsfähigkeiten unternommen. Die zunächst zögerliche westliche Staatengemeinschaft hat sich also vor allem nach dem Abschuss des malaysischen Verkehrsflugzeugs am 17. Juli 2014 zu deutlichen Reaktionen bereitgefunden. Aber wie sinnvoll sind diese Sanktionen mit Blick auf eine möglichst rasche Rückkehr zu einer stabilen und friedlichen Ordnung in Europa? Zur Beantwortung dieser Frage scheint es angebracht, zunächst auf die Ziele und Absichten zu schauen, welche die EU- und NATO-Staaten mit ihrer Sanktionspolitik verfolgen.

Zum ersten geht es ihnen um eine geschlossene Ablehnung des russischen Vorgehens gegenüber der Ukraine. Dieses wird als Bruch des Völkerrechts gebrandmarkt, und die Annexion der Krim – so die Sprachregelung der EU – als illegal und nicht hinnehmbar bezeichnet. Es mag durchaus strittig sein, ob die Einnahme der Krim tatsächlich eine völkerrechtlich verbotene Annexion darstellt. Kein Zweifel besteht aber daran, dass Russland mit seiner „hybriden“, d.h. offene und verdeckte, direkte und indirekte Formen von Gewalt einschließenden, Kriegführung in der Ukraine gegen das Gewaltverbot der UN-Charta sowie gegen viele weitere Verpflichtungen verstößt, die sich die Staatenwelt für den friedlichen Umgang zwischen ihren Mitgliedern auferlegt hat. Die Sanktionen sollen daher verdeutlichen, dass EU und NATO in der Ukraine-Krise keinen durch Russland gesetzten Präzedenzfall bei der Durchbrechung der Völkerrechtsordnung zulassen wollen.

https://doi.org/10.5771/0175-274x-2014-4-265
Generiert durch IP '3.144.92.54', am 11.09.2024, 12:33:50.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Ein zweites wichtiges Ziel besteht in der Selbstvergewisserung von EU und NATO als funktionierenden Solidargemeinschaften freier und demokratischer Staaten. Hierzu sind wichtige Botschaften vor allem gegenüber jenen Mitgliedstaaten an der Ostgrenze der beiden Organisationen gesendet worden, die Sorgen gegenüber ihrem großen Nachbarn hegen, die sich nicht nur aus historischer Erfahrung, sondern auch aus dem Umstand speisen, dass diese Länder über große russische Bevölkerungsanteile verfügen, zu deren Schutzpatron sich Moskau aufschwingen könnte. Die Mitgliedschaft in EU und NATO verspricht ihnen sichere Grenzen; jeder Zweifel an der Bündnistreue zugunsten auch kleiner und exponierter Staaten käme einer massiven politischen Schwächung beider Organisationen gleich. Einen wichtigen Ausdruck findet diese Solidarität in der Bereitschaft sogar der mit Russland wirtschaftlich eng verflochtenen Mitglieder, negative Sanktionsfolgen wie etwa das Einfrieren lukrativer Rüstungsgeschäfte bzw. allgemeine wirtschaftliche Nachteile zu tragen.

Drittens sollen Russland die Grenzen seiner Handlungsspielräume aufgezeigt werden. Hierzu trägt neben der Verhängung von Sanktionen auch die politische, wirtschaftliche und gegebenenfalls militärische Stärkung (potenziell) bedrängter Partner unterhalb der Schwelle kollektiver Verteidigung bei.

Das wichtigste Ziel indes besteht, viertens, in der Grundfunktion von Sanktionen, nämlich einen Akteur zur Änderung seiner Verhaltensweisen zu bewegen. Dies verlangt ein kompliziertes Wechselspiel von Entschlossenheit und Härte in der Sache einerseits sowie Flexibilität und Offenheit zu Gesprächen andererseits. Das wichtigste Anliegen bleibt jedoch die Rückkehr zu möglichst normalen Beziehungen. EU und Ukraine haben bei der Besiegelung ihres Assoziierungsabkommens im September 2014 gezeigt, dass sie ihre souveräne Freiheit bei der Wahl ihrer Partner nicht einschränken lassen. Zugleich haben sie mit der Zurückstellung wichtiger Teile des Freihandelsabkommens berechtigten Bedenken Russlands Rechnung getragen.

Es ist eine offene Frage, wie dieses vierte Ziel in einer überschaubaren Zeit erreicht werden kann – oder ob sich möglicherweise eine eigendynamische Eskalationsspirale zum Schlechteren entwickelt. Vielen Kritikern von Sanktionen gilt diese Gefahr als die entscheidende Schwäche des gesamten Ansatzes, der eben nicht zu einer konstruktiven Konfliktlösung, sondern geradewegs in eine Sackgasse führe, aus der sich alle Beteiligten nur unter größtem gegenseitigem Schaden wieder herausmanövrieren können.

Diese Mahnungen gilt es ernst zu nehmen. Allerdings muss auch bedacht werden, welche Folgen die schlichte Hinnahme des russischen Vorgehens zeitigen kann: Soll das Recht freier Staaten, in demokratischer Selbstbestimmung ihren Platz in der internationalen Gemeinschaft zu bestimmen, wieder von geopolitischen Ansprüchen tatsächlicher oder vermeintlicher Großmächte abhängen? Eine solche Haltung steht in direktem Gegensatz zu den Politik- und Gesellschaftsmodellen, nach denen die dem Zugriff der Sowjetunion entronnenen neuen Demokratien seit 1990 streben. Zu diesen gehört grundsätzlich, allen innenpolitischen Verwerfungen zum Trotz, auch die Ukraine. Oder sollen „berechtigte Sicherheitsinteressen" eines Landes wieder die Anwendung von Gewalt gegenüber anderen Staaten legitimieren dürfen? Dies wäre ein Rückfall in die dunkle Zeit vor der Verabschiedung der Charta der Vereinten Nationen. Die Tatsache, dass auch westliche Staaten zu einer derartigen Regression wiederholt beigetragen haben und jetzt die indirekten Folgen ihres schlechten Beispiels zu beobachten haben, ändert an den gegenwärtigen Gefahren für die internationale Ordnung nichts. Vor diesem Hintergrund legitimieren die oben genannten Ziele die Verhängung der Sanktionen in hinreichender Weise.

Allerdings kennen in der eng miteinander verflochtenen Staatengemeinschaft des europäischen Kontinents Spaltungen, Krisen oder gar Kriege keine Sieger, sondern nur mehr oder minder große Verlierer. Die Erkenntnis gegenseitiger Angewiesenheit und Verletzlichkeit bildet den Ausgangspunkt für eine gedeihliche Gestaltung solcher Interdependenzbeziehungen. Sie basiert auf gegenseitigem Respekt und der Achtung der Interessen des jeweils Anderen.

Wie kann es weitergehen? EU und NATO müssen einsehen, sich zu selbstgewiss darauf verlassen zu haben, dass Moskau die Erweiterungen der westlichen Organisationen schon hinnehmen und sich mit Foren wie dem NATO-Russland-Rat in die politischen Prozesse ausreichend eingebunden fühlen würde. Hinsichtlich des respektvollen Umgangs mit Russland wurden zweifellos Fehler gemacht, die sich nicht wiederholen dürfen. Diese Fehler rechtfertigen jedoch nicht, Krieg in ein Nachbarland hineinzutragen.

Zu den schwierigen Erkenntnisprozessen, welche Russland zu durchschreiten hat, gehört die Beantwortung der Frage, warum alle ehemaligen Bündnispartner und eine erhebliche Zahl früherer Republiken der Sowjetunion die Integration in die westlichen Institutionen bzw. deren größtmögliche Nähe suchen, statt sich an Russland anzulehnen. Warschauer Pakt und Sowjetunion wurden nicht von der NATO erobert. Vielmehr haben ihre Mitglieder den Ring der Gewalt gesprengt, der diese Gebilde zusammenhielt. Bis heute hat sich Russlands Nachtrauer um vergangene Größe in Verbindung mit seinem Politik- und Gesellschaftsmodell einer autoritären Halbdemokratie mit bescheidenen Zukunftsaussichten für die übergroße Mehrheit seiner Bevölkerung als eine für andere Länder wenig überzeugende Alternative zu den westlichen Lebensformen erwiesen. Der (Wieder-)Aufbau von Vertrauen in Europa bedarf zunächst einer ernsthaften Klärung der Position Russlands zu seiner sowjetischen Vergangenheit.

In der so dringend erforderlichen wechselseitigen Annäherung hat Moskau sicherlich den weiteren Weg zu gehen. Aber Russland gehört historisch und kulturell zu Europa und dessen westlicher Teil sollte hieran keinerlei Zweifel aufkommen lassen. Es müsste im Gegenteil alle Brücken bauen und Hände reichen, um ein an gleichberechtigten Beziehungen zu seinen Nachbarn interessiertes Russland eng in eine gesamteuropäische Friedens- und Sicherheitsordnung einzubinden. Zugleich muss EU-Europa aber auch seine demokratischen und freiheitlichen Errungenschaften für den Fall verteidigen können, dass Russland sein in der Ukraine begonnenes Spiel mit dem Feuer der Geopolitik noch eine Weile fortsetzen will.

Prof. Dr. Sven Bernhard Gareis ist Deutscher Stellvertretender Dekan am George C. Marshall European Center for Security Studies in Garmisch-Partenkirchen. Er lehrt zudem Internationale Politik an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster.

https://doi.org/10.5771/0175-274x-2014-4-265
Generiert durch IP '3.144.92.54', am 11.09.2024, 12:33:50.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Ökonomischer Schaden garantiert noch keine Politikänderung

Manfred Kulessa

Sanktionen können ihre geplante Wirkung als internationale Beugemaßnahmen nur entfalten, wenn sie die Wirtschaft und das Ansehen des Adressaten wie erhofft effektiv schädigen. Letztlich können Sanktionen aber nur dann als wirklich erfolgreich bewertet werden, wenn sie die Politik des sanktionierten Staates tatsächlich beeinflussen und dieser die Bedingungen der Sanktionsbeschlüsse erfüllt, also die als friedensstörend oder -gefährdend eingestufte Handlung nicht fortsetzt. Dieser angestrebte Wechsel der Politik kann auf einer Veränderung der Kosten-Nutzen-Kalkulation der Regierung oder auf ihrer Ablösung durch eine Opposition beruhen, die eher bereit ist, die Forderungen zu erfüllen. Die Kausalkette von der Sanktion bis zur Politikänderung ist aber äußerst störungsanfällig.

Was lehrt die Geschichte? Seit dem Ende des Kalten Krieges beruht die Erfahrung mit internationalen Sanktionen vorrangig auf der Praxis des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, deren Charta im Kapitel VII eine solide Basis enthält, die eigentlich zu einem UN-Gewaltmonopol führen sollte. Allerdings verfügen die fünf ständigen Mitglieder – darunter auch Russland – mit ihrem Vetorecht über eine herausgehobene Position. Wenn eine dieser P5-Staaten wie Russland an einem Konflikt beteiligt oder interessiert ist, können keine Beschlüsse nach den Artikeln 39 und 41 der Charta gefasst werden. Deshalb hat es in den Jahrzehnten der Ost-West-Konfrontation kaum Sanktionen der Vereinten Nationen gegeben. Die mächtigen Fünf können also jedenfalls nicht in ihrem politischen Willen durch dieses Instrument beeinflusst werden, im Widerspruch zu dem in der Präambel beschworenen Prinzip der Gleichheit aller Nationen.

Aber auch da, wo ein solches Hindernis nicht besteht oder das Instrument der Sanktionen außerhalb des Sicherheitsrats in noch zulässiger Weise angewendet wird, haben sich die Erwartungen an die Wirkung eines Sanktionsregimes selten wie geplant erfüllt. Die historische Erfahrung lässt den Schluss zu, dass das prophetische Talent der Entscheidungsträger in diesem Bereich besonders gering ausgeprägt ist, zumal dann, wenn sie sich auch von innenpolitischen Überlegungen leiten lassen, die nichts mit der Sache zu tun haben müssen. Das Risiko der Sanktionäre entspricht in etwa dem auf hoher See oder vor Gericht. Der damalige UN-Generalsekretär Boutros-Ghali hat daher schon im Januar 1995 die Schaffung eines besonderen Mechanismus vorgeschlagen, der u.a. vor der Verhängung von Sanktionen deren mögliche Auswirkungen abschätzen und danach die tatsächlich eintretenden zu messen hätte, damit die erzielte politische Wirkung möglichst groß und die Nebenschäden möglichst gering gehalten werden können.

Die Erkenntnis, dass Sanktionen keineswegs die gewünschte politische Wirkung haben müssen, war schon 1967-79 am Beispiel des Wagenburg-Effekts in Rhodesien zu gewinnen. So wurde auch in Jugoslawien (1992-96) die Frage einer demokratischen Alternative zu der herrschenden Staatsführung erst nach Aufhebung der Sanktionen aktuell. Welche Faktoren können die angenommene Kausalkette vom Sanktionsbeschluss zur gewünschten Wirkung unterbrechen? Auf der Seite des sanktionierten Landes könnte sich die Bevölkerung als Reaktion auf den äußeren Druck um die Fahne scharen und interne politische Auseinandersetzungen zurückstellen. Auf der Seite der sanktionierenden Staaten könnte mangelnde Unterstützung, z.B. aufgrund von Bedenken einflussreicher Wirtschaftskreise oder Widerspruch in Politik und öffentlicher Meinung, den Erfolg gefährden. Manchmal muss man auch mit Retour-Sanktionen rechnen. Das alles sollte der kluge Sanktionär im Auge behalten und abschätzen.

Grundsätzlich ist bei der gewünschten Konzentration auf den politischen Erfolg auch auf die Grenzen zu achten, die einem Sanktionsregime durch die Rücksicht auf Menschenrechte und humanitäre Überlegungen gesetzt werden müssen. Dies ist zum Beispiel bei den umfassenden Wirtschaftssanktionen gegen den Irak in den 1990er Jahren nicht genügend geschehen. Das *Oil-for-Food*-Programm konnte die humanitäre Katastrophe erst spät und nur unzureichend mildern. Man muss wissen, wie hart Wirtschaftssanktionen die Zivilbevölkerung treffen und den Lebensstandard senken können. Welche Konsequenzen sich daraus für die Politik des Landes ergeben, ist natürlich in solchen Fällen noch schwerer vorauszusagen. So kann es zu Unruhen bis hin zum Zerfall staatlicher Ordnung kommen.

Die Auswahl unter möglichen Sanktionstypen stellt angesichts dieser Gegebenheiten eine zentrale Herausforderung dar. Der Katalog möglicher Maßnahmen reicht von Austausch- und Reisebeschränkungen bis zu Boykott und internationaler Gerichtsbarkeit. Die Verantwortung liegt darin, die geringste Stufe zu wählen, die eine Chance für die gewünschte Änderung bietet. Es geht wie immer um die richtige Verbindung von Entschiedenheit und Schadensbegrenzung.

Was bedeutet dies alles für den konkreten Fall der Russland-Sanktionen? Die Russische Föderation ist nicht nur ständiges Mitglied des Sicherheitsrates, sondern auch wirtschaftlich und militärisch eine Großmacht. Ob sie sich von Sanktionen beeinflussen lässt und ob sich die beteiligten europäischen Nationen das damit verbundene Risiko leisten können, musste von Anfang an fraglich erscheinen. Andererseits hätte ein Verzicht auf Sanktionen nicht nur für die Ukraine, sondern potenziell auch für andere Staaten der Region, insbesondere Georgien und die baltischen Länder, unzumutbare Konsequenzen im Sinne der Beschränkung ihrer Souveränität bedeuten können. Dies hätte nämlich den Eindruck vermittelt, dass eine solche Interventionspolitik sich trotz aller Kritik ungestraft durchsetzen lässt.

Was sagen uns die Experten? Der oppositionelle Duma-Abgeordnete Ilja Ponomarjow, der als einziger gegen die Annexion der Krim gestimmt hat, hält die EU-Sanktionen in ihrer derzeitigen Form für kontraproduktiv, wenn er auch zugesteht, dass Putin gelernt haben dürfte, dass er in der Ostukraine die falschen Leute unterstützt und deswegen die Waffenlieferungen an sie beendet hat. Auch andere Kritiker halten die begrenzten Sanktionen für unwirksam, zumal sie nach ihrer Meinung der russischen Führung die Möglichkeit bieten, für alle ihre internen Probleme den Westen verantwortlich zu machen. Der Kölner Politologe Thomas Jäger vermisst bei den Sanktionen

https://doi.org/10.5771/0175-274x-2014-4-265
Generiert durch IP '3.144.92.54', am 11.09.2024, 12:33:50.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

das klar formulierte Ziel. Es gehört zu den Grundsätzen ihres Einsatzes, dass die Bedingungen für ihre Aufhebung so konkret wie möglich definiert werden, nicht zuletzt zum Schutz des betroffenen Landes. In unserem Fall ist das nur bedingt geschehen: Russland soll alle Maßnahmen unterlassen, die die Souveränität und Integrität des Nachbarlandes bedrohen, und sich an ernsthaften Verhandlungen zur Beilegung des Konflikts beteiligen. Angesichts der volatilen Situation ist eine Zieldefinition darüber hinaus kaum vorstellbar, wie letztlich auch Jäger einräumt. Wie die meisten internationalen Beobachter hält Sergej Gurijew dagegen die Sanktionen für einen vollen Erfolg. Danach haben die Finanzsanktionen zu Kapitalmangel geführt und Haushalt und Lebensstandard gefährdet. Die Furcht vor weitergehenden Sanktionen habe eine offene Invasion in der Ostukraine verhindert. Das wäre in der Tat ein Erfolg der gezielten Beeinflussung, bleibt aber Spekulation.

Tatsächlich haben die Sanktionen an empfindlichen Stellen Schaden angerichtet. Rosneft, inzwischen zum wohl weltweit größten Mineralölkonzern angewachsen, ist in Finanznöte geraten. Den Wunsch seines Chefs Igor Setschin, der Staat möge Anleihen im Wert von etwa 30 Milliarden Euro übernehmen, wird die Regierung kaum erfüllen wollen und können. Wahrscheinlicher ist, dass China, wo man von Sanktionen ohnehin wenig hält, die Gelegenheit nutzen wird, sich in Russland stärker zu engagieren. Dass die Russen jetzt merken, dass ihr großes Land seine Bevölkerung aus eigenen Ernten nicht ernähren kann, dürfte einen Wandel in der Agrarpolitik in Gang setzen – mit einer wohl nicht nur vorübergehenden Verringerung des Nachfragebedarfs bei Importen.

Außenminister Frank-Walter Steinmeier hat mit seiner Einschätzung vermutlich Recht, dass die derzeitigen Sanktionen zu einer neuen Gesprächsbereitschaft in Moskau beigetragen haben. Entscheidend sind und bleiben jedoch die Gesprächsergebnisse. Es darf den Sanktionären nicht darum gehen, ihre Partner in die Knie zu zwingen, sondern sie für tragfähige Kompromisse und ihren Beitrag dafür zu gewinnen, den Bürgerkrieg in der Ostukraine zu beenden. Das ist schwierig genug. Man muss dabei die Stimmung in Russland und die auf Erfolg eingestellte Psyche seiner Führung in Betracht ziehen. Die vorherrschende Meinung der Russen geht offenbar dahin, dass die Ukraine von Faschisten befreit werden müsse. Da wirkt es mehr als unglücklich, dass Kiew im Kampf gegen die Separatisten u.a. auch von rechtsradikalen Milizionären unterstützt wird. Auch hier ließe sich sagen, dass man falsche Gesellen bewaffnet hat.

Was tun? Der Westen muss Putin die Chance geben, die Lösung des Konflikts wenigstens ein Stück weit als seinen Erfolg darzustellen. Ein Säbelrasseln der historisch ungeliebten NATO oder eine Verschärfung der Sanktionen dürften da eher kontraproduktiv wirken. Vermutlich wird man die Eingliederung der Krim faktisch dulden müssen, wenn die ukrainische Integrität im Übrigen erhalten bleibt. Und selbst wenn das gelingt, wird es besonderer Anstrengungen bedürfen, das zerrüttete Vertrauen wieder aufzubauen. Schließlich sind die Parteien dieser Auseinandersetzung aufeinander angewiesen, nicht zuletzt in Energiefragen. Darauf weisen führende Vertreter der deutschen Wirtschaft mit Recht hin, und nicht nur sie. So hat z. B. Hubertus Hoffmann, der Präsident des *World Security Network*, im Juli dieses Jahres auf einer Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung in Cadenabbia ein groß angelegtes Austauschprogramm junger Menschen zwischen Russland und den Ländern der EU vorgeschlagen. Jedenfalls sollten vertrauensbildende Maßnahmen wie diese in Zukunft eine größere Rolle spielen, wie schon im Friedensgutachten 2014 dringend empfohlen.

Dr. jur Manfred Kulessa ist ehemaliger Direktor im Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und UN-Koordinator in China.

Die Sanktionen dienen der politischen Kommunikation

Rolf Hasse

Im Ukraine-Konflikt haben NATO-Staaten Russland erst wirtschaftliche Sanktionen angedroht, dann aufgrund der konkreten militärischen Intervention verhängt sowie schrittweise verschärft. Trotz aller Sorgen um eine weitere Eskalation bleibt gegenwärtig festzustellen: Die Sanktionspolitik folgt noch der Logik eines mit diplomatischen Mitteln ausgetragenen Konflikts. Anzeichen dafür sind:

1. Die Sanktionäre haben bislang keine weitreichenden politischen Zielsetzungen formuliert.
2. Auf beiden Seiten gibt es keine Anzeichen, dass die Maßnahmen eine kontinuierliche Eskalation erfahren sollen.
3. Die Wiederaufnahme politischer Zusammenarbeit wird nicht infrage gestellt.
4. Die wirtschaftlichen Sanktionen sind bis *dato* die einzigen Zwangsmittel „mit Biss".

Fazit: Die Sanktionen sind in ihrer Ausgestaltung und in ihrer Umsetzung *die Fortsetzung der politischen Kommunikation mit anderen Mitteln.* Bereits die Auswahl sowie die Art und Weise, in der sie verschärft worden sind, folgen einer diplomatischen Dramaturgie: Es war von Anfang an ein selektives Embargo geplant, mit stufenweiser Verschärfung, wenn es unumgänglich erscheint. Die Auswahl der Sanktionen wurde – wohl zum ersten Mal in der Geschichte des Embargos – nach Kriterien der politischen Rückkoppelung (direkt auf die Entscheidungsträger gerichtet) sowie Kriterien ökonomischer Engpässe getroffen: eine eindeutige Strategie der ökonomischen Kostenminimierung und der Sicherung der politischen Spürbarkeit.

Das Einfrieren von Auslandsguthaben, die Beschränkungen der Kreditaufnahme im Ausland für ausgewählte Personen aus der politischen und wirtschaftlichen Führungsschicht Russlands sollten die politischen Akteure direkt treffen. Die Einschränkung der Refinanzierungsmöglichkeiten im Ausland für russische Banken und Unternehmen soll Liquiditätsengpässe schaffen und Breitenwirkungen auf die gesamte Volkswirtschaft provozieren.

Das Argument, die russische Zentralbank könnte mit ihren rund 470 Mrd. Dollar Gold- und Devisenreserven viele Problemfälle überbrücken, trifft nur begrenzt zu. Die Brutto-

https://doi.org/10.5771/0175-274x-2014-4-265
Generiert durch IP '3.144.92.54', am 11.09.2024, 12:33:50.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Auslandsverschuldung der russischen Wirtschaft wird mit rund 650 Mrd. Dollar (Fälligkeiten 2015/16 ungefähr 160 Mrd. Dollar) angegeben. Die Abhängigkeiten zwischen Gläubigern und Schuldnern in derartigen Konfliktlagen sind schwierig zu bewerten, weil Schuldner mit der Nicht-Bedienung kurzfristig ebenfalls über einen Hebel verfügen. In dieses Szenario müssen zwingend Überlegungen eingebracht werden, wie lange und wie gravierend diese Finanzbeziehungen beschränkt werden sollen. Wenn eine dramatische Zuspitzung eintreten sollte, dann sind für die Sanktionsinitiatoren zwei weitere Schritte denkbar, die zu einer Krise in Russland führen können:

– das Einfrieren der Devisenreserven der russischen Zentralbank sowie

– der Ausschluss der russischen Finanzinstitute von dem international wichtigen Zahlungssystem SWIFT, wie 2012 gegenüber Iran.

Auf einen technologischen Engpass zielen die Behinderungen und Untersagungen, moderne Bohrausrüstungen und die damit verbundenen Dienstleistungen zu exportieren. Ohne diese Importe stockt die russische Energieexploration und -förderung in arktischen Regionen und in Sibirien – mit lang anhaltenden Wirkungen. Zu den Maßnahmen mit längerfristigen Wirkungen zählen ferner die Beschränkungen der Kreditvergabe und des Exports von Investitionsgütern – teils direkte Sanktionen, teils verstärkt durch die Risikoerwägungen der Produzenten. Die dringende Modernisierung des russischen Kapitalstocks erfordert ausländische Kredite und Lieferungen. Ohne sie sinkt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit mit langfristigen Wirkungen, zumal gleichwertige Kredite und Investitionsgüter aus Ländern außerhalb der Gruppe der Embargoinitiatoren nicht verfügbar sind.

Ein weiterer, in dieser Form nicht zu erwartender, unterstützender Umstand besteht im Sinken des Ölpreises. Normalerweise steigt er, wenn ein Energieexporteur Teil eines Konflikts ist. Der Ölpreis unter 100 Dollar/Barrel betrifft die Leistungsbilanz, aber auch den öffentlichen Haushalt, der seine Einnahmen aus den Energieexport-Steuern mit dem Referenzpreis von 100 Dollar kalkuliert. Weitere Baustellen des russischen Haushalts kommen hinzu: die Kosten der Krim und die Versprechungen für die Ostukraine, der deutliche Rückgang der Produktionstätigkeit, die erwarteten Stabilisierungsmaßnahmen für von den Sanktionen betroffenen Unternehmen und Banken sowie die höheren Zinssätze für die Kreditfinanzierung.

Russlands Vorbereitung umfangreicher Staatshilfen für betroffene Unternehmen und Banken belegen die zunehmende Wirkung der neuen Stufe der Sanktionen. Dafür soll ein Anti-Krisenfonds im Staatshaushalt gegründet werden, in den die Mittel des Reservefonds und des *National Wealth Fund* geleitet werden. Diese beiden Fonds erhalten ihre Mittel aus den Steuern auf Energieexporte, sie übernehmen aber gesetzlich unterschiedliche Aufgaben. Der Reservefonds soll helfen, makro-ökonomische Ungleichgewichte auszugleichen; er wurde bereits 2009/10 massiv eingesetzt, um Zusammenbrüche von Unternehmen und Banken als Folge der internationalen Finanzkrise zu vermeiden. Der *National Wealth Fund* hat die Aufgabe, das kapitalgedeckte Rentensystem zu stützen; seine Gelder sollen nunmehr entgegen den Statuten verwendet werden.

Bei den russischen Gegenmaßnahmen wurde in einem Fall zügig reagiert. Ansonsten kursieren mehr Ankündigungen und Drohungen über Gegenmaßnahmen, die alle für Russland mit sehr hohen Kosten und Risiken verbunden sind. Der prompte Importstopp von Agrarprodukten und verarbeiteten Agrargütern sollte einen Keil in die Embargoallianz treiben und vor allem Osteuropa treffen. Dies ist nicht gelungen, weil die EU Kompensationszahlungen beschlossen hat.

Die vollmundige Ankündigung, diese Importverbote wären Anreize für die russische Agrarwirtschaft und ihre Verarbeitungsindustrie, war wie das Pfeifen im Walde, denn es fehlen für einen derartigen Produktionsschub durchgängig die Voraussetzungen. Auch der Wechsel auf andere internationale Anbieter – z.B. Fleisch aus Südamerika – gestaltet sich wirtschaftlich, politisch und vor allem organisatorisch schwieriger als unterstellt.

Was als Konter-Sanktion beabsichtigt war, zeitigt möglicherweise inländisch beachtlich negative Rückwirkungen. Die Angebote fallen aus, die Preise steigen stark und senken das Realeinkommen. Die russische Führung hat wohl unterschätzt, dass mit dem langen und erfolgreichen Konsolidierungs- und Wachstumsprozess seit 2000 nicht nur die Realeinkommen beachtlich gestiegen sind, sondern sich auch die Konsumgewohnheiten verändert haben. Die Forderung, Realeinkommensminderungen hinzunehmen und auf gehobene Konsumgüter zu verzichten, ist die Folge von Entscheidungen der eigenen Regierung, die dafür nur Patriotismus aus dem Ukraine-Konflikt anbietet.

Die Verweigerung von Überflugrechten ist so kostspielig, dass erst besondere Konflikt-Zuspitzungen diese Maßnahme als Gegen-Sanktion „erlauben" würden. Das noch riskantere Bündel von Gegenmaßnahmen – die Drosselung der Gas- und Ölexporte nach Europa – stellt eine echte *Ultima-Ratio*-Lösung dar. Sie widerspricht nicht nur den elementaren wirtschaftlichen Interessen, sondern auch allen bisherigen Verhaltensweisen sowjetischer und russischer Regierungen. Die Abhängigkeit Russlands von diesen Erlösen ist extrem groß, und die Ausweichmöglichkeiten der EU-Länder zusammen mit den Lagerreserven sind ausreichend, um ernste Versorgungsengpässe merklich mildern zu können. Russland fehlen zudem bei den Energie-Exportländern die Allianzpartner.

Aber: Für diese Konfliktsituation zeichnet sich kein politisches Szenario ab, und es wird damit auch nicht ernsthaft gezündelt. Die russischen Muskeln werden gegenüber der Ukraine angespannt. Dass es hier zu westlichen Lieferzusagen an die Ukraine und zu kompensierenden russischen Drosselungen der Lieferungen nach Europa kommt, ist denkbar. Dennoch, die politische Kontrolle des Konflikts wird die entscheidende Aufgabe der Diplomatie sein, um die Kosten der wirtschaftlichen Sanktionen für beide Seiten in einem Niedrig-Krisen-Rahmen zu halten. Dafür spricht, dass die politische Kommunikation *via* wirtschaftliche Sanktionen das Muster eines kontrollierten Konflikts zeigt.

Dr. Rolf Hasse ist emeritierter Professor für Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftspolitik an der Universität Leipzig.

https://doi.org/10.5771/0175-274x-2014-4-265
Generiert durch IP '3.144.92.54', am 11.09.2024, 12:33:50.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Drohstrategien fördern regressiven Konfliktaustrag

Friedrich Glasl

In der internationalen Politik kommen bei größeren Spannungen Sanktionen dann zum Einsatz, wenn die Entscheider der Meinung sind, dass alle geeigneten diplomatischen Mittel ausgeschöpft und Gespräche chancenlos sind. Gemäß meines neunstufigen Eskalationsmodells, das mit einer Verhärtung der Positionen beginnt und bei einem „Gemeinsam in den Abgrund" endet, ist im Konflikt zwischen dem „Westen" und Russland im Laufe des Sommers 2014 bereits Stufe 3 (Taten statt Worte) erreicht, auf der einseitige Aktionen beim Gegner ein Umdenken bewirken sollen. Hier kommt es zu *Drohgebärden,* aber noch nicht zu effektiven Drohungen. Sie begnügen sich mit Gesten des Protests, um diplomatisch kodiert anzudeuten, man müsse gegebenenfalls über die weiteren Wirtschaftsbeziehungen nachdenken, oder dieses Verhalten könnte unangenehme Folgen haben. Bei Drohgebärden gibt es weder genaue Forderungen noch klar definierte negative Sanktionen als Folge der Nichterfüllung. Sanktionen kommen im Ukraine-Konflikt Ende September 2014 auf der Stufe 6 (Drohstrategien) ins Spiel. Sie setzen voraus, dass nach Stufe 4 (Konfrontieren mit negativen Stereotypen) bereits mit Stufe 5 (Gesichtsverlust) dem russischen Präsidenten von den westlichen Regierungen die Vertrauenswürdigkeit abgesprochen worden ist, weil in deren Wahrnehmung Worte und Taten einander widersprechen und Putins Erklärungen für die Beteiligung russischer Soldaten in den Kämpfen in der Ostukraine als „fadenscheinige Ausreden" und Lügen gewertet werden. Deshalb erscheinen dann harte Maßnahmen als gerechtfertigt.

Sanktionen können aus unterschiedlichen Motiven verhängt werden:

(1) um Präsenz zu zeigen,

(2) als Protest bei vermeintlicher Verletzung des Völkerrechts,

(3) als Geste der Stärke und des Mutes,

(4) um zu signalisieren: „Stopp – jetzt ist eine Grenze erreicht!",

(5) als Druckmittel, um den Gegner zu einer Verhaltensänderung zu bewegen,

(6) als Strafe für unerwünschtes Verhalten,

(7) als Vergeltung,

(8) als Racheakt und

(9) als Schritt einer gewollten weiteren offensiven Eskalation.

Sanktionen können die Eskalation auch unbeabsichtigt vorantreiben. Sowohl bei der Partei, die Sanktionen verhängt, als auch beim Gegner treten unbeabsichtigte Effekte als „Kollateralschaden" auf. Wieso kommt es zu destruktiven Nebenwirkungen? Wie die Gehirnforschung zeigt, werden bei Spannungen Stressmechanismen wirksam, die zur sogenannten Regression führen. Stress aktiviert als erstes *Emotionen* bei Entscheiderinnen und Entscheidern. Dadurch wird deren *Wahrnehmungsfähigkeit* eingeschränkt, ihr *Denken* wird undifferenziert und neigt zu (vor-) schnellen rigiden Schlüssen; Verdächtigungen und Zuschreibungen verstellen die Sicht auf positive Signale des Gegners. Das *Wollen* wird getrieben von Vergeltungsstreben und die Vielfalt möglicher *Handlungsoptionen* geht verloren, sodass weniger konstruktive Lösungsideen aufkommen.

Die bestimmenden Mechanismen wurden vor Jahren von Luc Ciompi als „Affektlogik" beschrieben: Anfangs werden einzelne Handlungen des Gegners negativ erlebt, nach und nach verdichten sich verschiedene Emotionen zu einer *Leitemotion,* die fortan alle Aktionen überschattet. Daraus wird eine schlüssige Erklärung rationalisiert: zum Verstehen des Gegners und zur Legitimierung des eigenen Handelns. Weil alles, was der Gegner tut, aus einer „vergifteten Quelle" kommt, werden eventuelle positive Aspekte des Gegners als Täuschung gedeutet.

Das Grundproblem eines Konflikts besteht darin, dass durch diese Regressionsprozesse *Teufelskreise* in Bewegung gesetzt werden. Denn Partei A übt aus Misstrauen auf B Druck aus, daraufhin reagiert B aus Misstrauen mit erhöhtem Gegendruck; diese Reaktion löst bei A eine gesteigerte Druck-Reaktion aus usw. Das Aktions-Reaktionsmuster des „Spiegelverhaltens" („Wie Du mir – so ich Dir!") verstärkt durch Überreaktionen die Feindseligkeit und beschleunigt die Eskalation. De-Eskalation ist aber nur möglich, wenn die Teufelskreis-Mechanismen bewusst – und gekonnt! – unterbrochen werden.

Sanktionen haben eskalierende Wirkungen (A) für den Staat, gegen den sie gerichtet sind, aber auch (B) für den Staat, der sie verhängt. Und es weitet sich der Konflikt auch auf andere Länder aus – während es besser wäre, den Kriegsschauplatz einzudämmen.

(A) Welche Wirkungen haben Sanktionen auf den Staat, gegen den sie verhängt werden? Sanktionen können niemals punktgenau landen, sondern treffen immer auch solche Akteure, die nicht Verursacher der Krise sind. Ergo fühlen diese sich zu Unrecht bestraft und sehen in der Regierung, die Sanktionen verhängt, einen Übeltäter, einen gemeinsamen Feind. Durch *Opfer-Solidarisierung* rücken Gruppierungen zusammen, die zuvor unterschiedliche Positionen vertreten haben. Das habe ich persönlich in Südafrika bei internationalen Sanktionen gegen das Apartheidregime erlebt; in den Niederlanden 1974 als Reaktion auf den arabischen Ölboykott; in Österreich im Jahr 2000 während der Sanktionen der EU-14 gegen die Regierungskoalition mit der rechtspopulistischen Partei Jörg Haiders; 2014 in Russland beim Boykott der olympischen Spiele in Sotschi durch hochrangige Politiker, während der Krim-Ereignisse und im Zuge des Ukraine-Krieges. Dies alles fördert bei den direkt oder indirekt Betroffenen kein differenziertes Denken, sondern „*Groupthink*": In Gruppen wagt es niemand, abweichende Auffassungen einzubringen. Dieser Effekt steht im Widerspruch zu der Annahme, dass jemand durch Sanktionen umdenken werde. Opfer-Solidarisierung beflügelt erfahrungsgemäß die Kreativität, um den durch Sanktionen erlittenen Schaden zu umgehen. In Südafrika wurden die Reichen infolge des Handelsembargos noch reicher, denn aufgrund der Verknappung bestimmter unverzichtbarer Rohstoffe stiegen die Preise, und die afrikanischen Nachbarländer (die politisch gegen die Apartheid waren) profitierten ebenfalls, weil der Schwarzhandel über sie lief.

https://doi.org/10.5771/0175-274x-2014-4-265
Generiert durch IP '3.144.92.54', am 11.09.2024, 12:33:50.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

(B) Was bewirken Sanktionen in dem Staat, der Sanktionen beschließt und durchführt? Generell sind hier die Mechanismen dieselben wie in dem Staat, gegen den Sanktionen durchgeführt werden, weil es ja nicht bei einseitigen Maßnahmen bleibt, sondern auf Sanktionen mit Gegensanktionen reagiert wird. Somit gibt es keine einseitige Täter-Opfer-Beziehung, sondern das „Opfer" wird gleichfalls zum „Täter". Dennoch möchte ich einige Besonderheiten aus der Täterrolle anführen. Wie bei Konflikten im Kleinen ist auch hier die Frage „Wer hat als Erster angefangen?" müßig, weil durch die Stressmechanismen jede Seite dieselben Ereignisse anders „interpunktiert", sich in der reaktiven und nicht proaktiven Rolle sieht und Ursache und Wirkung umgekehrt wahrnimmt. Auch hier führt die Opfer-Solidarisierung zum Schulterschluss und lässt quer durch alle Lager eine Einigkeit erleben, die eigentlich eine Pseudo-Identität ist, weil sie sich allein durch die Gegnerschaft definiert. Problematisch ist die mentale Gleichschaltung bei zunehmender Blockbildung. Durch die Forderung „Alle Mitglieder der EU sollten eine Sprache sprechen" darf kein Mitglied Schritte zur Entspannung unternehmen, wie dies bündnisfreie Staaten oder internationale Organisationen der Friedenssicherung tun können. Und in Russland werden (auch schon vor den Sanktionen und jetzt erst recht!) regimekritische Menschen verfolgt, sodass es kaum jemand wagt, gegen die herrschende Meinung aufzutreten. Das schränkt die Handlungsmöglichkeiten auf fatale Weise ein.

Ein starker Eskalationstreiber – sowohl auf der „Täter"- wie auf der „Opfer"-Seite – ist ein von Stolz getriebenes Handeln von Politikerinnen und Politikern, das oft die Folge einer vorher erlebten Demütigung ist. Wobei auch hier die unterschiedliche „Interpunktion", nämlich „Wer hat womit angefangen?" das Problem ist. Kollektiver Stolz ist das anachronistische Erbe von Monarchen, die sich der Geschichte und dem Glanz ihrer Dynastie verpflichtet fühlten und dafür Tausende und Millionen ihrer Bürgerinnen und Bürger in den Tod schickten. Der nationale, ethnische oder religiöse Stolz bedient sich der Rhetorik des Patriotismus und bezweckt durch Dämonisierung des Gegners die eigene Selbstaufwertung. Oft wartet man nur auf eine Lappalie als Vorwand, um mit Sanktionen loslegen zu können.

Ökonomische Sanktionen beruhen implizit auf der Annahme des *homo oeconomicus,* der eine rationale Güterabwägung vornimmt. Durch Stress wird jedoch Irrationalität gefördert. Würde man bei Wirtschaftssanktionen sachlich kalkulieren, dann müsste schnell klar sein, dass jedes Sanktions- und Gewaltszenario viel teurer ist als eine „Investition" in gewaltfreie Gespräche, mit denen eine vernünftige Problemlösung gesucht wird. Denn bei der heute gegebenen globalen Interdependenz ist bei Wirtschaftssanktionen der eigene Schaden wenigstens genau so groß wie der Schaden, den die Gegenpartei erleidet. Nur Rüstungstechnologie-Konzerne haben Interesse an Eskalation, solange sie mit Kriegsmaterial horrende Gewinne machen.

Wie könnte der Teufelskreis der Sanktions-Eskalation durchbrochen werden? Ein Unterbrechen des Teufelskreises wird möglich, wenn nicht eine feindselige Reaktion auf die Provokation (die eigentlich vom Gegner irgendwie erwartet wird) folgt, sondern eine Antwort der Besonnenheit – wider alle Erwartungen! Das entspringt nicht dem naiven Wunschdenken realitätsferner Theoretiker, sondern hat sich auch in stark eskalierten internationalen Konflikten bewährt. Am überzeugendsten ist das von Michail Gorbatschow praktiziert worden, dem es 1986 in Reykjavik beim Gipfeltreffen mit Ronald Reagan gelungen ist, die Pattstellung der Verhandlungen zum atomaren Abrüsten zu durchbrechen. Gorbatschow ist nach dem GRIT-Konzept vorgegangen, das von Charles Osgood 1966 publiziert und von Sven Lindskold bis 1978 experimentell getestet, bestätigt und verbessert wurde. Das Akronym GRIT bedeutet „Graduate Reduction of the Intensity of Tensions". Nach dem GRIT-Konzept bereitet Partei A eine Serie von sechs oder sieben konkreten einseitigen Aktionen vor, mit denen Schritt für Schritt bedrohliche oder schädigende Potenziale zurückgenommen oder beseitigt werden. Dabei kündigt Partei A jede Aktion öffentlich an und lädt die Gegenpartei zu einem ähnlichen Schritt ein – ohne dies zu einer Bedingung zu machen. Danach setzt A das Angekündigte um, auch wenn B darauf zunächst mit Misstrauen, Hohn oder sogar feindseligen Maßnahmen reagiert. A muss den zweiten Schritt ankündigen, wieder zu einer ähnlichen Aktion einladen und Schritt 2 ohne Bedingungen umsetzen. Wenn nun die positiven Intentionen des A vom Konfliktpartner B fehlgedeutet werden und dieser polemisiert, dass es sich nur um einen üblen Trick handle – dann muss A mit diplomatischen Noten die eigene Absicht klarstellen. Auf keinen Fall darf A die bisherigen Aktionen rückgängig machen, sondern muss sofort den nächsten geplanten Schritt öffentlich ankündigen und konsequent umsetzen! Gorbatschow setzte damit die NATO unter Zugzwang, weil sie sich ansonsten durch Nichtstun in der Weltöffentlichkeit disqualifiziert hätte. Die GRIT-Strategie wurde u.a. 1999 auch zur Beilegung des Kaschmir-Konflikts zwischen Pakistan und Indien und 1991/92 in meiner Mediation zwischen Serben und Kroaten in Ost-Slawonien erfolgreich eingesetzt.

Mit der GRIT-Methode kann man den Teufelskreis durchbrechen und vom Forderungsverhandeln zum Angebotsverhandeln kommen. Nach dieser Logik wäre es beispielsweise möglich, die Aktionen Russlands im Ukraine-Konflikt zu „reframen", indem nicht von vornherein verdeckte militärische Aktionen unterstellt werden. Das müsste durch eine entsprechende Öffentlichkeitsarbeit gestützt werden, und die „Propaganda" für De-Eskalation könnte so lauten: Die russische Regierung und Bevölkerung wollen der notleidenden Ostukraine helfen – wie kann auch die EU dazu beitragen, dass diese Hilfe und weitere Hilfsgüter aus dem Westen unzweifelhaft humanitären Zwecken dienen? Wie können wir miteinander gewährleisten, dass die Lieferungen schnell und gut zu den Notleidenden kommen? Wie können alle Beteiligten dabei mit dem Roten Kreuz kooperieren, sodass die Hilfe nicht einseitig bei einer Kriegspartei landet? Und welche Vorkehrungen können wir treffen (z.B. eine Hotline und eine neutrale Prüfinstanz) für den Fall, dass bei der Umsetzung etwas nicht ganz nach Wunsch läuft?

Wenn Sanktionen nicht durch intensive diplomatische Bemühungen flankiert werden, sind sie kein Mittel der Diplomatie, sondern deren Bankrotterklärung.

Prof. Dr. Dr. h.c. Friedrich Glasl ist Konfliktforscher und Mediator in Organisationen und bei Friedensprozessen in Armenien, Brasilien, Georgien, Israel, Kroatien, Nord-Irland, Sri Lanka, Südafrika. Er ist Autor zahlreicher Bücher und Lehrfilme zu Konfliktmanagement und Mediation.

https://doi.org/10.5771/0175-274x-2014-4-265
Generiert durch IP '3.144.92.54', am 11.09.2024, 12:33:50.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Der Ausstieg aus der Eskalationsspirale kann gelingen

Michael Brzoska

Die Erfahrung zeigt: Sanktionen werden nur beendet, wenn ihre Urheber sie als Erfolg deklarieren können. Andernfalls werden sie in der Regel auch dann weitergeführt bzw. verschärft, wenn sie sich als wirkungslos oder gar kontraproduktiv erweisen sollten. Jedenfalls waren Beendigungen von Sanktionen, ohne dass deren Erfolg zumindest behauptet wurde, in der Vergangenheit sehr selten.

Der Hauptgrund für die Persistenz von Sanktionen liegt in ihrer politischen Signalfunktion. Sanktionen sollen zwar beim Adressaten meist nachweisbare Wirkungen erzielen, etwa Verhaltensänderungen stimulieren oder Handlungsspielräume einengen. Aber selbst wenn dies nicht gelingt, die Signalwirkung bleibt. Unter anderem kommunizieren Sanktionen ein starkes Missfallen mit dem Verhalten des Adressaten und zwar deutlicher, als dies ausschließlich mit Worten möglich wäre. Denn Sanktionen führen *per definitionem* zu materiellen Einbußen, wie gering der konkrete Schaden auch ausfallen mag.

Dieser Signalfunktion kommt auch mit Blick auf die Russland-Sanktionen große Bedeutung zu. Die Initiatoren – die Mitgliedstaaten der Europäischen Union und die Regierungen der USA, Australiens, Japans, Kanadas, Norwegens und der Schweiz, kurz „der Westen" – wollen nicht nur Russland bestrafen und sein Verhalten im eigenen Sinne beeinflussen, sondern eine Botschaft senden, die über den konkreten Fall hinausgeht: Sowohl die staatliche Einverleibung der Krim als auch die logistische und personelle Unterstützung der Separatisten in der Ostukraine sind weder politisch noch völkerrechtlich akzeptabel! Das bedeutet im Umkehrschluss aber auch, dass eine erfolgsunabhängige Lockerung oder gar Aufhebung der Sanktionen ebenfalls ein Signal sendet – und zwar das der Resignation gegenüber dem Verhalten, das den Anlass für die Sanktionen gegeben hat. Ein Einstieg in den Ausstieg erscheint daher nur realistisch, wenn im Westen zusehends der Eindruck vorherrscht, die Sanktionen hätten ihren Zweck erfüllt, d.h. zur intendierten Verhaltensänderung geführt.

Was könnte Entscheidungsträger im Westen zu dieser Ansicht bringen? Perzeptionen werden erfahrungsgemäß zwar von tatsächlichen Veränderungen, aber auch von Vorurteilen, Einschätzungen und anderen subjektiven Faktoren beeinflusst. Das birgt zwar Eskalationsrisiken, indem die Sanktionäre Verhaltenskorrekturen des Adressaten etwa als taktische Manöver abtun können. Es entstehen aber auch Chancen zur Deeskalation, weil es den Sanktionären unbenommen bleibt, bereits vorsichtige Signale eines Entgegenkommens als Erfolg zu deklarieren.

Aber bleiben wir zunächst bei tatsächlichen, feststellbaren Veränderungen der russischen Politik, die den Westen zu einem Ausstieg aus der Eskalationsspirale ermuntern könnten. Hier ist es notwendig, noch einmal genauer hinzuschauen: Welches Moskauer Verhalten löste welche Sanktionsstufen aus? Und welches Moskauer Verhalten, das der Westen als Erfolg interpretieren könnte, zeichnet sich bereits heute ab oder steht mit gutem Grund in absehbarer Zeit zu erwarten?

Die erste Stufe der Personensanktionen gegen eine begrenzte Anzahl von Politikern in Russland im März 2014 stand in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Beschluss der russischen Duma zur Annexion der Krim. Ihre Wiederausgliederung aus der Russischen Föderation ist höchst unwahrscheinlich. Auch andere Schritte, die die Einverleibung der Krim infrage stellen könnten, etwa die Durchführung einer international kontrollierten Volksabstimmung über die Rückkehr der Krim zur Ukraine, sind nicht zu erwarten. Ansätze, die den Westen zu einer Deeskalation bewegen könnten, bestehen hier also nicht.

Die zweite Stufe, erweiterte Personensanktionen und begrenzte weitere wirtschaftliche Maßnahmen, folgten Ende April 2014, nachdem Separatisten in der Ostukraine die Kontrolle über einige Gebiete übernommen und eine Abstimmung über die territoriale Abspaltung angekündigt hatten. Der Westen bezichtigte Russland, die Separatisten zu unterstützen. Moskau bestritt dies zwar, aber es gab vielfältige Hinweise auf verdeckte logistische Unterstützung sowie die Anwesenheit russischer Soldaten und Mitarbeiter des Geheimdienstes in der Ostukraine. Die Indizien für Waffenlieferungen an die Separatisten und zunehmende Zahlen russischen Militärpersonals wurden in den folgenden Wochen zahlreicher, insbesondere nach den intensivierten Bemühungen der ukrainischen Streitkräfte, die Separatisten zurückzudrängen.

Allen Evidenzen zum Trotz bestritt der Kreml weiterhin die Vorwürfe. Ihm lag vermutlich daran, die Separatisten gegenüber den ukrainischen Streitkräften militärisch zu stärken, um die eigene gute Verhandlungsposition gegenüber der Regierung in Kiew zu bewahren, ohne die Konfrontation mit dem Westen weiter zu eskalieren.

Folgt man dieser These, besteht einige Hoffnung, hier die Sanktionsdynamik durchbrechen zu können. Der Anfang September 2014 vereinbarte Waffenstillstand, zu dessen Zustandekommen Russland seinen Beitrag leistete, und die Angebote aus Kiew für eine stärkere Autonomie der Ostukraine lassen eine Stabilisierung der Situation erkennen. Weitere logistische und militärische Unterstützung aus Russland könnte daher aus Kreml-Sicht nicht mehr notwendig erscheinen. Das könnte der Westen durchaus als seinen Erfolg feiern, der es erlaubt, zumindest einen Teil der Sanktionen aufzuheben.

Die dritte Stufe der Sanktionen, die nach dem Abschuss eines malaysischen Passagierflugzeugs Mitte Juli 2014 erfolgte, enthielt zwar die umfangreichsten Maßnahmen – die Sanktionen betrafen vor allem den russischen Finanzsektor sowie den Export von Rüstungs- und Hochtechnologie nach Russland. Sie stellte aber aus westlicher Sicht lediglich eine Fortsetzung der zweiten Stufe dar. Zwar wurde der russischen Führung nun zusätzlich zur militärischen Unterstützung der Separatisten mangelhafte Kooperation bei der Aufklärung des Abschusses vorgeworfen, insbesondere was die Klärung seines Einflusses auf die Separatisten anging, aber im Kern entsprechen die Ziele jenen der zweiten Sanktionsstufe.

Wahrscheinlich wären auch ohne den Abschuss des Passagierflugzeuges weitere Maßnahmen beschlossen worden. Denn

https://doi.org/10.5771/0175-274x-2014-4-265
Generiert durch IP '3.144.92.54', am 11.09.2024, 12:33:50.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

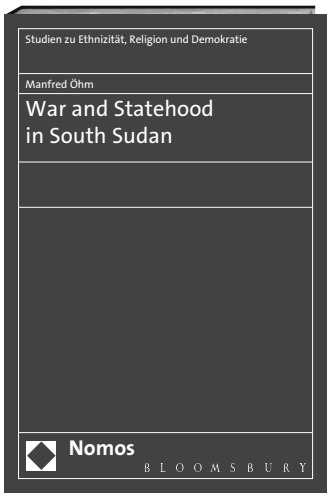
die russische Unterstützung der Separatisten ließ den Sommer über nicht nach. Gleichzeitig jedoch führte der Abschuss weltweit zu einer Intensivierung der Bemühungen um eine friedliche Konfliktbeilegung. Auch Russland unterstützte sie, wenn auch nicht um den Preis abnehmenden Supports der Separatisten.

Der Anfang September vereinbarte Waffenstillstand friert den Konflikt auf einem Niveau ein, das noch Anknüpfungspunkte auch für eine langfristige Lösung enthält. Sie lassen sich auf die Formel bringen: territoriale Integrität der Ukraine (ohne Krim) bei weitgehender Autonomie der Ostukraine. Wenn dieser Ansatz für die verschiedenen Konfliktbeteiligten akzeptabel und durch Vereinbarungen und Garantien institutionell abgesichert wäre, sollte es der russischen Führung nicht schwer fallen, einem Grenzregime zwischen Russland und der Ukraine (einschließlich Ostukraine) zuzustimmen, mit dem sich zuverlässig verifizieren ließe, dass weder Waffen noch militärisches Personal aus Russland in die Ostukraine gelangen. Damit entfiele ein zentraler Grund für die zweite und dritte Stufe der Sanktionen. Zwar lässt sich nicht sicher sagen, ob dieser Vorschlag für alle direkten Konfliktparteien akzeptabel wäre – diesen Mangel teilt er mit allen im September 2014 denkbaren Optionen. Aber er bietet die beste Chance für stabilen Frieden und damit einen Einstieg in den Abbau der Sanktionen. Allerdings müssen auch ihre Initiatoren diese Lösung nicht als Niederlage ablehnen, sondern als Erfolg würdigen. Zwar wären Einwände schwer zu entkräften, wonach diese Regelung Russlands Einmischung insofern honoriere, als die Separatisten ohne sie weniger erreicht hätten. Aber gerade wer der russischen Führung weitergehende Ziele unterstellt, sollte auch das Entgegenkommen Moskaus, das im skizzierten Lösungsansatz steckt, anerkennen und entsprechend als Erfolg würdigen.

Wie eingangs skizziert, spiegeln Perzeptionen tatsächliche Entwicklungen nicht einfach wider, sondern brechen sich an subjektiven Überzeugungen. Für den Einstieg in einen Sanktionsabbau braucht es zweierlei: Erstens müsste Russlands Engagement tatsächlich zur dauerhaften Beendigung von Gewalt und zum Aufbau einer inklusiven Friedensordnung in der Ukraine beitragen. Und zweitens müsste der Westen willens und fähig sein, dieses Engagement nicht nur als ein taktisches Manöver, sondern als strategisches Anliegen Moskaus zu interpretieren. Der Beginn der Deeskalation hängt daher nicht allein vom Verhältnis zwischen der Ukraine und Russland, sondern auch von der Großwetterlage zwischen Russland und dem Westen ab. Dabei spielt das verbreitete Misstrauen gegenüber Moskau eine entscheidende Rolle. Gelingt es den westlichen Regierungen, die grundsätzliche Skepsis durch ein besseres Verständnis russischer Interessen oder durch kooperative Bearbeitung anderer Krisen abzubauen, dann nimmt die Wahrscheinlichkeit zu, dass Verbesserungen in der Ukraine auch als solche wahrgenommen werden. Das dürfte dem Westen die Rücknahme einzelner Sanktionen erleichtern, die wiederum weiteres Entgegenkommen der russischen Seite stimulieren könnten. Das eröffnet Chancen auf eine Deeskalationsdynamik. Europa sollte sie nutzen.

Prof. Dr. Michael Brzoska ist Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg sowie Schriftleiter von S+F.

Südsudan: Staatsaufbau zu Zeiten des Bürgerkriegs



War and Statehood in South Sudan

Von Manfred Öhm

2014, 235 S., geb., 62,– €
ISBN 978-3-8487-1843-6

(Studien zu Ethnizität, Religion und Demokratie, Bd. 17)

www.nomos-shop.de/23629

Der Autor beschreibt die Geschichte Südsudans während des zweiten sudanesischen Bürgerkrieges (1955-2005) bis nach der Unabhängigkeit 2011. Im Mittelpunkt steht eine empirische Untersuchung zum Zusammenhang von Bürgerkrieg, Staatsaufbau und dem Potenzial für eine friedliche Konfliktregelung. Ein relevantes und aufschlussreiches Buch für Sozialwissenschaftler ebenso wie Praktiker der Entwicklungszusammenarbeit.

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37.
Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de
Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer

Nomos

https://doi.org/10.5771/0175-274x-2014-4-265
Generiert durch IP '3.144.92.54', am 11.09.2024, 12:33:50.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.