

Je mehr, desto besser? Sanktionen gegen den russischen Angriffskrieg

Ines-Jacqueline Werkner

Sanktionen haben sich in den letzten Jahrzehnten zu einem zentralen Instrument der internationalen Politik entwickelt: als ein Mittel, das sich nicht mehr im Bereich der Diplomatie, aber unterhalb der Schwelle des militärischen Einsatzes bewegt. Auch der Westen setzt als Reaktion auf Putins Angriffskrieg gegen die Ukraine in hohem Maße auf Sanktionen. Dabei ist jedoch umstritten, ob und wie genau diese zur Beendigung des Krieges beitragen können. So konstatierte auch der EU-Außenbeauftragte Josep Borrell am Rande eines Treffens der EU-Außenminister am 11. April 2022 in Luxemburg, dass Sanktionen zwar wichtig seien, der Ukraine-Krieg aber nicht durch Sanktionen, sondern auf dem Schlachtfeld entschieden werde.¹ Was lässt sich dann

1 Vgl. Zeit Online vom 9. April 2022.

aber mit den verhängten Sanktionen gegen das russische Regime erreichen?

1 Ausmaß und Zeitpunkt von Sanktionen

Die vom Westen verhängten Sanktionen gegen Russland sind vielfältig und umfangreich. Selten zuvor wurde ein Staat mit derart harten Sanktionen belegt. Mittlerweile hat allein die EU seit Kriegsbeginn am 24. Februar 2022 das fünfte Sanktionspaket beschlossen. Die Sanktionen umfassen den Export-, Import- sowie Finanzbereich und reichen von Einfuhr- und Ausfuhrverboten (u. a. dem Verbot des Ankaufs und der Einfuhr von Kohle und anderen festen fossilen Brennstoffen) über umfangreiche Transaktionsverbote gegen russische Banken (Teilausschluss aus dem SWIFT-System, Einfrieren von Vermögenswerten etc.) bis hin zur Sperrung des Luftraums der EU sowie des Verbots des Zugangs zu Häfen und der Beförderung von Gütern auf der Straße für russische Unternehmen. Das fünfte Sanktionspaket wird nicht das letzte sein. Aktuell debattiert die EU über die Verhängung eines Embargos russischer Erdöl- und Erdgasimporte.

Auch wenn die EU inzwischen harte Sanktionen verhängt hat, waren die anfänglichen Reaktionen auf den russischen Angriffskrieg eher verhalten. Die Sanktionen erfolgten graduell. Wie sinnvoll ist aber eine solche Skalierung von Sanktionen als Reaktion auf einen Angriffskrieg? Prinzipiell hat ein graduelles Vorgehen den Vorteil, die eigenen Kosten zunächst gering zu

halten und schneller zu einem Konsens zu gelangen.² Das dürfte insbesondere für die EU ein gewichtiges Argument gewesen sein. So waren beispielsweise auch die SWIFT-Sanktionen lange Zeit innerhalb der EU umstritten. Strategisch hat die Europäische Union damit aber die Chance verpasst, mit einer schnellen Verhängung umfassender Sanktionen unmittelbar zu Kriegsbeginn Entschlossenheit zu demonstrieren und ein deutliches Signal an Russland zu senden, diesen Normbruch – anders noch als bei der Krim-Annexion 2014, bei der die westlichen Sanktionen eher gemäßigt ausfielen – nicht hinzunehmen.

2 Sanktionen als Missbilligung des Normverstoßes

Mit Sanktionen können verschiedene Zielsetzungen verfolgt werden: Eine erste Funktion ist eine normative. Es geht um die Stigmatisierung und Missbilligung des Fehlverhaltens des sanktionierten Akteurs. Im Falle des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine sollen die Sanktionen den russischen Normverstoß gegen zentrale völkerrechtliche Prinzipien anmahnen; dazu gehören insbesondere die Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit, der Gewaltverzicht sowie die Achtung der territorialen Integrität. Zugleich sollen sie die Verbindlichkeit einer Norm signalisieren: Normen und internationales

2 Vertiefend hierzu vgl. Rudolf 2006: 17f.

Recht gelten auch, wenn diese gebrochen werden.³ Wirkungsvoll lässt sich dieses Ziel nur erreichen, wenn die Sanktionierung abgestimmt und universal, also bestenfalls durch die gesamte internationale Staatengemeinschaft, erfolgt. Hier ist das erste Problem erkennbar: Die Sanktionen gegenüber Russland wurden bislang vorrangig von westlichen Staaten verhängen. Neben den USA, der EU und ihren Mitgliedsstaaten sowie Großbritannien sind es Australien, Japan, Kanada, Neuseeland, die Schweiz, Südkorea und Taiwan. Damit sanktioniert ein Großteil der internationalen Staatengemeinschaft, darunter auch die Hälfte der G 20-Staaten, Russland nicht. Darüber hinaus sind es weltpolitisch bedeutende Staaten wie China oder aber auch Indien und Südafrika als G 20-Staaten, die das russische Verhalten auch nicht verurteilen. Diese Konstellation unterminiert die Signalwirkung an Putin und befördert die Konfrontation zwischen dem Westen und Russland.

Ausgehend von der normativen Funktion von Sanktionen lässt sich eine zweite ableiten: die Abschreckungsfunktion.⁴ Sie ist eher ein »Nebenprodukt«, denn diese richtet sich nicht gegen den eigentlichen Akteur. Vielmehr sollen andere Staaten von ähnlichem normverletzenden Verhalten abgehalten werden. So bestand bzw. besteht auch im Falle der russischen Aggression eine Befürchtung darin, dieses Vorgehen könnte China als Blaupause für den eigenen Taiwan-Konflikt dienen. Ein dementspre-

3 Vgl. Daase 2014; Werthes 2019: 125.

4 Vgl. Rudolf 2006: 8.

chend entschlossenes Signal, derartige Normbrüche nicht zu akzeptieren, sollte daher auch in Richtung China gesendet werden.

3 Sanktionen zur Herbeiführung einer Verhaltensänderung

Eine dritte Funktion – und mit dieser verbinden sich allgemein hin Sanktionen – ist die willensbeugende.⁵ Sanktionen sollen beim sanktionierten Akteur eine Verhaltensänderung bewirken. Hier gibt es verschiedene Modelle und Erklärungsansätze⁶: Das klassische Modell geht von der Annahme aus, dass die Wahrscheinlichkeit einer beabsichtigten Verhaltensänderung mit der Höhe des durch die Sanktionen verursachten wirtschaftlichen Schadens zunimmt. Dabei sollen Sanktionen zum einen die politischen Kosten für die innenpolitische Unterstützung erhöhen, auf die die Staaten zur Absicherung ihrer Herrschaft angewiesen sind. Zum anderen sollen die wirtschaftlichen Kosten des normverletzenden Verhaltens derart erhöht werden, dass der sanktionierte Akteur zum Einlenken bewegt wird. In der Praxis greift diese Kausalbeziehung jedoch häufig nicht, insbesondere nicht in autoritären Regimen. Diese sind häufig in der Lage, mit den wirtschaftlichen Kosten der Sanktionen, selbst mit humanitären Notlagen, die oftmals mit umfassenden Sanktionen

5 Vgl. u. a. Werthes 2019: 125.

6 Vertiefend hierzu vgl. Rudolf 2006: 12–16; Werthes 2019: 126–129.

einhergehen, umzugehen. Zum einen müssen sie nicht – im Gegensatz zu demokratischen Staaten – auf ihre Bevölkerungen Rücksicht nehmen. Zum anderen können sie durch ihren Einfluss auf die Medien »das Narrativ der Sanktionen«⁷ bestimmen. Dem russischen Narrativ folgend sei es der Westen, der die russische Wirtschaft schwäche, und dessen Ziel es sei, die Stellung der russischen Nation in der Welt zu untergraben. Mit diesem Narrativ könnten die Sanktionen letztlich sogar dazu beitragen, das Putin-Regime zu konsolidieren. Gegenwärtig unterstützen über 80 Prozent der russischen Bevölkerung Putins Angriffskrieg gegen die Ukraine.⁸ Auch wenn diese Umfrage, in einem autoritären Regime durchgeführt, das Meinungsbild nicht real abzubilden vermag, weist sie aber doch auf einen Trend hin, der sich in ähnlicher Weise bereits bei der Krim-Annexion 2014 gezeigt hat. Diese nicht-intendierten Wirkungen müssen in der Sanktionspolitik mit bedacht werden.

Das interessenpluralistische Modell folgt derselben Grundlogik, versucht aber, mit den Sanktionen nicht den gesamten Staat und damit die Bevölkerung, sondern zielgerichtet seine politischen und wirtschaftlichen Eliten zu treffen. Ziel ist es, deren Kosten-Nutzen-Kalküle zu beeinflussen, damit diese dann ihren Einfluss geltend machen, um eine Verhaltensänderung zu bewirken. Solche individuellen Maßnahmen sind auch Bestand-

7 Meissner 2022.

8 So das Ergebnis einer repräsentativen Umfrage des unabhängigen Levada Zentrums in Russland, durchgeführt vom 24.–30. März 2022 (vgl. Levada Center 2022).

teil der westlichen Sanktionen gegen den russischen Angriffskrieg. Das umfasst in der Regel Einreiseverbote sowie das Einfrieren von Vermögenswerten. Mit jedem EU-Sanktionspaket wird die Anzahl der sanktionierten Personen größer. Dazu gehören russische Politiker, Beamte, Journalisten und Geschäftsleute sowie deren Familienmitglieder, aber auch einzelne Unternehmen. Angesichts der starken Stellung Putins im politischen System infolge der zunehmenden Zentralisierung der Macht in den letzten Jahren sowie der weitgehend fehlenden russischen Opposition dürfte es sich aber auch als schwierig erweisen, auf diesem Wege Veränderungen zu bewirken. Zudem bestehen auch hier stets Optionen, »wichtige Gruppen durch Umverteilung zu schützen, um sich so ihre Loyalität zu sichern«⁹.

Ein drittes Modell, das auf eine Verhaltensänderung abzielt, setzt auf die Ressourcenverweigerung bzw. auf ein Containment. Bei diesem Ansatz sollen dem sanktionierten Akteur die Ressourcen für sein normverletzendes Verhalten entzogen werden. Effizient können solche Sanktionen aber nur dann sein, wenn »die Verfolgung der sanktionierten Politik von der Versorgung mit diesen materiellen Ressourcen abhängig ist«¹⁰. Mit dem gegenwärtig in der EU diskutierten Embargo des Importes von russischem Erdöl und Erdgas soll genau dieses Ziel verfolgt werden. So würden die hohen Deviseneinnahmen aus dem Westen für die Rohstofflieferungen es Russland erst ermöglichen,

9 Rudolf 2006: 15.

10 Werthes 2019: 128.

den Krieg gegen die Ukraine zu finanzieren. In der Tat stellen diese eine zentrale Einnahmequelle Russlands dar: Nach Arthur Sullivan stammten 2021 45 Prozent des russischen Staatshaushalts aus Einnahmen aus Erdöl und Erdgas; dabei gingen die Hälfte der russischen Erdölexporte an OECD-Länder und sogar fast drei Viertel der Erdgaslieferungen an europäische Länder.¹¹ Dennoch bedarf diese Argumentation einer kritischen Reflexion. Moralisch ist diese nachvollziehbar, möchte man sich nicht mitschuldig am Krieg gegen die Ukraine machen. Aber welche Wirkung würde von einem westlichen Embargo russischer Erdöl- und Erdgasimporte tatsächlich auf die gegenwärtigen russischen Kampfhandlungen ausgehen? Unzweifelhaft haben die hohen Öl- und Gaseinnahmen Russland geholfen, sein Militär aufzurüsten. Damit habe der Westen den russischen Angriffskrieg »bereits in den vergangenen Jahren vorfinanziert«¹². Die aktuellen Kosten seien dagegen – so Kluge – eher gering und relativ unabhängig von Deviseneinnahmen. Anders sehe die Situation bei einem mehrjährigen Krieg aus. In diesem Falle würde »der Westen aktuell einen zukünftigen Krieg gegen sich selbst [finanzieren]«¹³. Aber greift hier überhaupt die obige Voraussetzung, dass Putins Krieg von westlichen Deviseneinnahmen abhängig ist? Da es ein ausschließlich westliches Embargo wäre, blieben Russland mit China, Indien oder Pakistan – allesamt

11 Vgl. Sullivan 2022.

12 Kluge 2022.

13 Kluge 2022.

Länder, die das russische Vorgehen nicht verurteilen – auch Ausweichoptionen. Russland könnte versuchen, die langjährigen Handelsbeziehungen des Nahen Ostens zu Ostasien zu ersetzen.¹⁴ Eine solche Umorientierung würde zwar Zeit benötigen, allerdings könnte Russland dabei auch von den gegenwärtig exorbitant hohen Energiepreisen auf dem Weltmarkt profitieren. Umgekehrt würde der Westen einen hohen Preis zahlen: wirtschaftlich, aber auch gesellschaftlich. Letztlich hängt der Nutzen von Sanktionen nicht nur von der Effektivität dieser ab, sondern auch von den eigenen Kosten.¹⁵

4 Bedingungen ihrer Aufhebung

Mit der Verhängung von Sanktionen müssen zwingend auch die Bedingungen ihrer Aufhebung einhergehen. Das heißt: Wann werden welche Sanktionen wieder zurückgenommen – mit der Aufnahme von Verhandlungen, bei einem Waffenstillstand, einem Rückzug der russischen Truppen aus der Ukraine oder der Rückgabe der Krim? Sanktionen müssen dem sanktionierten Akteur, in diesem Falle Putin, auch Anreize und Beweggründe geben, sein normverletzendes Verhalten zu ändern. In diesem Sinne konstatiert auch die kanadische Konfliktforscherin Janice Gross Stein: »Diese Anreize sind der Kern eines erfolg-

14 Vgl. Sullivan 2022.

15 Vgl. Rudolf 2006: 8.

reichen Sanktionsregimes und sie werden derzeit komplett außer Acht gelassen.«¹⁶ Die westlichen Sanktionen scheinen eher der Bestrafung Russlands zu dienen. Das zeigt sich auch bei der gegenwärtigen politischen Debatte um ein Embargo russischer Erdöl- und Erdgasimporte. Im Fokus stehen nicht die Bedingungen der Wiederaufnahme normaler Wirtschafts- und Handelsbeziehungen mit Russland, sondern es geht um eine dauerhafte Abkehr russischer Energieimporte. Das wirft zwei Probleme auf: Erstens handelt es sich hierbei nicht um Sanktionen, vielmehr um eine Revision der Russlandpolitik. Warum sollte ein auf Dauer angelegtes Embargo Putin zu einer Verhaltensänderung animieren? Zweitens sind die Alternativen zu hinterfragen. Ist Katar ein besserer Partner als Russland? Inwieweit wird nicht nur der eigenen Wirtschaft, sondern durch das Beziehen von US-Fracking-Gas auch dem Klima unwiderruflich geschadet? Letztlich wird der Westen nicht umhinkommen, auch mit autoritären Regimen zusammenzuarbeiten. Oder beabsichtigt dieser im Falle einer Eskalation des Taiwan-Konflikts auch die Aussetzung des Handels mit China?

16 Stein 2022.

5 Literatur

- Daase, Christopher 2014: Sinn und Unsinn von Sanktionen – Oder: Warum Sanktionen auch dann sinnvoll sind, wenn sie nicht wirksam sind. http://publikationen.ub.uni-frankfurt.de/opus4/frontdoor/deliver/index/docId/35814/file/Sinn_und_Unsinn_von_Sanktionen_sicherheitspolitik-blog.de.pdf (aufgerufen 18. 05. 2022).
- Kluge, Janis 2022: Ziele und Wirkung eines Ölembargos gegen Russland. <https://www.boell.de/de/2022/03/29/ziele-und-wirkung-eines-oelembargos-gegen-russland> (aufgerufen 18. 05. 2022).
- Levada Center 2022: The Conflict with Ukraine. <https://www.levada.ru/en/2022/04/11/the-conflict-with-ukraine/> (aufgerufen 18. 05. 2022).
- Meissner, Katharina 2022: Die Forschung ist pessimistisch, was die Wirkung von Sanktionen angeht. Jonas Vogt im Interview mit Katharina Meissner. <https://scilog.fwf.ac.at/kulturgesellschaft/15536/die-forschung-ist-pessimistisch-was-die-wirkung-von-sanktionen-angeht> (aufgerufen 18. 05. 2022).
- Rudolf, Peter 2006: Sanktionen in der internationalen Politik. Zum Stand der Forschung. Berlin, SWP.
- Sullivan, Arthur 2022: Wer kauft russisches Gas, wenn Europa es nicht mehr tut? <https://www.dw.com/de/wer-kauft-russisches-gas-wenn-europa-es-nicht-mehr-tut/a-61411898> (aufgerufen 18. 05. 2022).

- Stein, Janice Gross 2022: »Putin braucht Anreize, diesen Krieg zu beenden«. Kati Krause im Interview mit Janice Gross Stein. <https://www.zeit.de/politik/ausland/2022-03/janice-stein-ukraine-krieg-nato> (aufgerufen 18. 05. 2022).
- Werthes, Sascha 2019: Politische Sanktionen im Lichte rechtserhaltender Gewalt. In: Werkner, Ines-Jacqueline/Rudolf, Peter (Hg.): Rechtserhaltende Gewalt – zur Krieriologie. Wiesbaden, Springer VS: 121–150.
- Zeit Online 2022: EU-Außenbeauftragter fordert mehr Waffenlieferungen an die Ukraine. <https://www.zeit.de/politik/ausland/2022-04/josep-borrell-waffernlieferungen-ukraine?page=3> (aufgerufen 18. 05. 2022).