

Joachim Krause*

Kommentar – Die Rolle von Sanktion in der Politik gegenüber Russland – ein Dank an den amerikanischen Kongress

<https://doi.org/10.1515/sirius-2017-0061>

Derzeit reagiert das politische Deutschland mit Empörung auf die Sanktionengesetzgebung des amerikanischen Kongresses gegenüber Russland vom Juli 2017. Vor dem Hintergrund der unverändert aggressiven Militärpolitik Moskaus und dessen Einmischung in den US Wahlkampf hatten beide Häuser des Kongresses fast einstimmig beschlossen, die Sanktionen gegenüber Russland zu verschärfen. Ein Schwerpunkt der Sanktionen soll die Schwächung des russischen Energiesektors sein. Das könnte bedeuten, dass die USA auch deutsche und europäische Firmen mit Sanktionen belegen, wenn diese an Kooperationsprojekten mit Russland im Energiesektor mitwirken oder daran festhalten, wie etwa an dem Gazprom-Projekt *Nordstream 2*. Allerdings sieht die Gesetzgebung für den Fall ausführliche Konsultationen mit den betroffenen Regierungen in Europa vor, d. h. ausdrücklich kein unilaterales Vorgehen. Deutsche Politiker (vorneweg der deutsche Außenminister Sigmar Gabriel und Wirtschaftsministerin Brigitte Zypries) haben darauf mit Empörung reagiert. Auch in den Medien ist das Echo fast unisono negativ. Dem US Kongress wird unterstellt von notorischen Russlandfeinden dominiert zu sein und es wird kolportiert, hinter der Entscheidung stünden eigentlich die Interessen amerikanischer Energiekonzerne, die Flüssiggas nach Europa exportieren wollten. Auch wird kritisiert, der Kongress wolle seine Gesetzgebung extraterritorial werden lassen – was „völkerrechtswidrig“ (Brigitte Zypries) und politisch verwerflich sei.

Sogar die amerikafreundliche Atlantik-Brücke ließ – was sie sonst nie tut – ein anonymes „Dossier“ verbreiten, in dem Kritik am Kongress geübt und das vermeintlich bedrohte Recht der Europäer auf Eigenständigkeit bei der Energieversorgung betont wird. In dem Papier wird vor schwerwiegenden Konsequenzen für die transatlantischen Beziehungen gewarnt, sollte der US-Kongress die Gesetzgebung endgültig beschließen und in Kraft treten lassen. Russland sei ein sicherer Versorger bei Erdgas und

amerikanisches Flüssiggas werde sicherlich teurer werden als solches aus Russland, weiß die Atlantik-Brücke zu referieren. Auch Wolfgang Ischinger, Vorsitzender der Münchener Sicherheitskonferenz, betonte in einem Beitrag für das Wallstreet Journal, dass das Projekt *Nordstream 2* seriös sei und keine übermäßige Abhängigkeit Europas von Russland bedeute (ohne dass er einen Maßstab für übermäßige Abhängigkeit aufführte). Selbst die FAZ und das Handelsblatt berichten (von wenigen Ausnahmen abgesehen) über die Beschlüsse des US-Kongresses in einem Ton als ob dieser etwas ganz Schlimmes plane, etwas was die transatlantischen Beziehungen tief belasten wird.

Die Bundeskanzlerin hat sich persönlich bislang mit Stellungnahmen zum US-Kongress zurückgehalten. Sie bleibt aber Befürworterin des Projektes, obwohl sie gleichzeitig für Sanktionen gegen Russland ist und immer wieder eine Verringerung der Abhängigkeit von Russland bei der Energieversorgung gefordert hat.

Diese Reaktionen und die weiterhin positive Einstellung der Bundesregierung zu dem Projekt lassen eines deutlich werden: Es ist der Bundesregierung offenkundig nicht möglich in der Frage der Sanktionenpolitik gegenüber Russland zu einer widerspruchsfreien Haltung zu gelangen. Das wirft kein gutes Licht auf die Strategiefähigkeit und die politische Führungsfähigkeit der Bundesregierung. Die Frage der Sanktionen gegenüber Russland steht in einem sehr viel größeren Zusammenhang als nur das Projekt *Nordstream 2*. Es geht um die Politik des Westens gegenüber dem strategischen Herausforderer Russland und es geht um den deutschen Anspruch auf eine Führungsrolle im Westen, die – da sind sich alle Beobachter einig – nur eine solche sein kann, die kooperativ und integrierend ausgeübt werden kann – aber nicht im Alleingang. Es gibt derzeit aber keinen Hinweis darauf, dass das in der Bundesregierung so verstanden wird.

Ein Konzept, welches Energiesicherheit und politische Unabhängigkeit unter Bedingungen einer strategischen Konkurrenz mit Russland miteinander zu kombinieren versucht, ist in Berlin nicht erkennbar. Stattdessen gewinnt man den Eindruck, dass sich die Bundesregierung von dem Kartell derjenigen Firmen treiben lässt, die

* **Kontaktperson:** Prof. Dr. Joachim Krause, Direktor des Instituts für Sicherheitspolitik an der Universität Kiel (ISPK), jkrause@politik.uni-kiel.de

von dem Projekt profitieren oder profitieren würden und die offenbar einen großen Einfluss auf deutsche Medien und auf Thinktanks ausüben. Damit betreibt die Bundesregierung genau das, was sie dem US Kongress unterstellt. Sie stellt sich auf die Seite einzelner deutscher Firmen, die Partikularinteressen an der Umsetzung des Projektes *Nordstream 2* haben. Einzelne Regierungsmitglieder greifen zur Untermauerung dieser merkantilistischen Politik auf Klischees aus der Zeit des Ost-West-Konfliktes zurück und bedienen sich antiamerikanischer Ressentiments. Und wenn das alles nichts hilft, wird der Vorwurf der Völkerrechtswidrigkeit gemacht. Dabei sollte man ehrlich bleiben: Gesetzgebung mit extraterritorialen Auswirkungen ist auch in Deutschland und bei der EU eine häufig geübte Praxis.

Was bleibt ist der Eindruck einer strategischen Blindheit Berlins. Diese strategische Blindheit lässt sich schon länger beobachten. Es ist der Bundesregierung bis heute nicht gelungen einzugestehen, dass wir uns in einer Situation des strategischen Konfliktes mit Russland befinden. Dieser strategische Konflikt ist aber eine Realität und er wird ständig problematischer und gefährlicher. Er ist einseitig von Russland eröffnet worden, trotz wiederholter (und immer noch bestehender) Angebote in Richtung Partnerschaft. Er wird von russischer Seite mit Argumenten begründet, die verlogen sind. Im Weißbuch zur Verteidigung von 2016 wird zwar darauf verwiesen, dass Russland die Gegnerschaft suche, aber es werden daraus keine Konsequenzen gezogen. Politik der Bundesregierung ist es seit 2014 lediglich darauf hinzuweisen, dass Russland in der Ukraine „völkerrechtswidrig“ handelt und dass die bestehenden Sanktionen erst dann aufgehoben werden können, wenn der Minsk-Prozess erfüllt sei. Die bestehenden Sanktionen sind nicht besonders effektiv. Sie sind in der Mehrzahl symbolischer Natur. Dahinter steht ein strategisches Kalkül: Moskau könne dazu gebracht werden, seine konfrontative Haltung aufzugeben, wenn wir auf Deeskalation setzen. Diese Politik hat – wenn es das strategische Ziel war – bislang keinen Erfolg gehabt. Ursache dafür ist, dass die deutsche Politik konsequent die Konfliktursachen ignoriert.

Die konflikttreibende Dynamik dieser strategischen Gegnerschaft ist nicht in der internationalen Diplomatie (oder in vorgeblichen Fehlern des Westens) zu finden, sondern in der russischen Gesellschaft, bzw. in dessen politischem System. Russland wird heute von einer geldgierigen und auf den persönlichen Vorteil bedachten Machtvertikale regiert (und ausgebeutet), an deren Spitze der russische Präsident und Mehrfachmilliardär Wladimir Putin steht. Für die Mitglieder dieser Machtvertikale wäre ein demokratischer Machtwechsel existenzgefährdend.

Sie behaupten ihre privilegierte Position, indem sie jegliche Opposition als Teil einer westlichen Verschwörung diskreditieren und den strategischen Konflikt mit dem Westen suchen, um nationalistische Unterstützung für sich zu mobilisieren. Diese Einschätzung wird heute von fast allen Russlandexperten in Deutschland, in Europa und den USA geteilt. In der Bundesregierung ist sie offensichtlich nicht angekommen – ansonsten ist das Verhalten Berlins nicht zu erklären. Hier wird immer noch so agiert als ob wir uns in der Endphase des Ost-West-Konfliktes befänden und es nur darauf ankomme Signale der Entspannung zu setzen. Letztendlich gebiete die makroökonomische Lage Russlands, dass Moskau den Konflikt wird einstellen müssen. Leider ist der Empfänger dieser Signale nicht mehr Michail Gorbatschow, sondern Wladimir Putin. Und der hat wiederholt erklärt, er werde die Fehler Gorbatschows nicht wiederholen – und damit meinte er die Beendigung des strategischen Konfliktes mit dem Westen. Putin wird eher einen Krieg riskieren als die Politik Gorbatschows zu wiederholen.

Eine strategische Neueinschätzung der Russlandpolitik ist daher überfällig. Sie muss davon ausgehen, dass sich an der feindlichen Haltung und der strategischen Gegnerschaft Russlands auf absehbare Zeit nichts ändern wird und dass es darum gehen muss, die strategische Konkurrenz unter Kontrolle zu halten. Dazu gehört auch, dass man alles unterlässt, was dazu führt, dass die kleptokratische Machtvertikale und das russische Militär gestärkt werden. Jeder Kubikmeter russischen Erdgas, den wir von Gazprom beziehen und bezahlen, füttert diese Machtvertikale weiter an und erweitert den Spielraum für russische Investitionen ins Militär. Noch ist die militärische Bedrohung durch Russland begrenzt, das kann sich aber bald ändern. Wenn man – wie der deutsche Außenminister Gabriel und sein Vorgänger Steinmeier wiederholt zum Ausdruck gebracht haben – einen Rüstungswettlauf verhindern will, dann sollte man hier an dessen Wurzel ansetzen. Der Verzicht auf *Nordstream 2* ist unter dem Gesichtspunkt der Energiesicherheit vertretbar angesichts der Tatsache, dass sich weltweit die Energiemärkte wandeln und Flüssiggas weitgehend verfügbar ist und von mittlerweile 18 Staaten angeboten wird. Anders als zuzeiten des Ost-West-Konfliktes kann man heute auch nicht argumentieren, dass gemeinsame Gasprojekte mit Moskau gegenseitige Interdependenzen schaffen und somit zur Beruhigung der internationalen Politik beitragen. Putin hat wiederholt versucht Energieabhängigkeiten politisch zu instrumentalisieren. Dass er dies noch nicht gegenüber Deutschland versucht hat, bedeutet nicht, dass er das in der Zukunft nicht machen wird.

Der amerikanische Kongress ist leider die einzige westliche Institution, die sich dieser Tage in ernsthafter Weise mit der Frage auseinandersetzt, wie man sich gegenüber der russischen Herausforderung aufstellen soll. Angesichts des Totalausfalls der Trump-Regierung als Führungsmacht ist das Handeln des Kongresses daher ermutigend und stellt ein notwendiges parlamentarisches Korrektiv dar. Dahinter steht auch das Bemühen, den Entscheidungsspielraum des amerikanischen Präsidenten in der Russlandpolitik massiv einzuschränken, denn Trump wird, was Russland betrifft, mittlerweile auch von Republikanern alles Erdenkliche zugetraut.

Die bisherigen Sanktionen gegen Russland haben nur begrenzte Wirkungen gehabt. Eine Neubestimmung der Aufgaben und der Wirkungen von Sanktionen ist daher überfällig. Das haben beide Häuser des Kongresses vorgenommen und die Resultate sind nachvollziehbar und richtig. Dafür sollte man dem amerikanischen Kongress dankbar sein. Die Fokussierung der Sanktionen auf die Energieversorgung ist sinnvoll, denn nur dort gibt es Hebel, um die kleptokratische Machtvertikale zu schwächen. Sanktionen werden Putin nicht zu einem Politikwechsel bewegen, sie können aber seine Machtbasis schmälern und der Machtvertikale wichtige Ressourcen entziehen, so dass eine weitere Eskalation der strategischen Gegnerschaft vermieden werden kann.

In einer Zeit, in der deutsche Führung immer mehr eingefordert wird, ist es notwendig, dass auch die deutsche Bundesregierung und die sie stützenden Parteien eine aufgeklärte strategische Debatte beginnen und sich

von den Klischees der Vergangenheit lösen. Es ist auch notwendig, dass die Bundesregierung kooperative und integrierende Führung in Europa praktiziert. Das unbeirrte Festhalten an *Nordstream 2* ist genau das Gegenteil einer derartigen Führung, denn nicht nur in Ostmitteleuropa, sondern auch in anderen Ländern Europas wird das unbeirrte Festhalten an *Nordstream 2* mit Sorge gesehen. Dabei geht es um mehr als nur dieses Projekt. Das Verhalten der Bundesregierung wird in Europa zunehmend als Beispiel dafür gesehen, dass es die Deutschen mit einer kooperativen Führungsrolle nicht ernst meinen – zumindest dann nicht, wenn es eine kritische Masse von kommerziellen Interessen deutscher Firmen gibt, die die Bundesregierung glaubt nicht ignorieren zu dürfen. Um in Europa führungsfähig zu werden, muss die Bundesrepublik den kleinteiligen Merkantilismus überwinden, der (in sonderbarer Eintracht mit einem liberalen Idealismus) schon seit Jahrzehnten ein Charakteristikum deutscher Außenpolitik ist.

Der politische Umgang der Bundesregierung mit den Beschlüssen des Kongresses lässt strategischen Weitblick vermissen. Vor allem sollte die Bundesregierung nicht auf Positionen verharren, wo sie Partikularinteressen einiger weniger Unternehmen vertritt, gleichzeitig aber den US Kongress dafür kritisiert, dass er die Interessen der dortigen Gasförderunternehmen besonders berücksichtige. Vielmehr sollten wir dem US Kongress dafür dankbar sein, dass er sich mit der Frage befasst wie mit der strategischen Herausforderung durch Russland zugehen ist. Deutsche Politik ist dazu offenbar nicht in der Lage.