



universität
wien

MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

Deutschland und die Krim-Krise:
Die westliche Sanktionspolitik gegenüber Russland aus Sicht
deutscher Akteure in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft

verfasst von / submitted by

Benjamin Weiser, BA

Angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the
degree of

Master of Arts

Wien, 2018 / Vienna 2018

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

066 824

Studienrichtung lt. Studienblatt/
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Masterstudium
Politikwissenschaft
Master's degree programme
Political Science

Betreut von / Supervisor:

Univ.-Prof. Dr. Heinz Gärtner

Inhaltsverzeichnis

1. Abstract	3
2. Abstract (English)	4
Abkürzungsverzeichnis	5
3. Einführung	7
3.1 Neuer, (K)alter Krieg?	7
3.2 Zielsetzung und Forschungsfragen	11
3.3 Warum eine Analyse über deutsche Außenpolitik <i>und</i> internationale Sanktionen wichtig ist	12
4. Theoretisches Gerüst	14
4.1 Rationalistische Theorieangebote und ihre Grenzen für die Sanktionsforschung	15
4.2 Der Konstruktivismus als Erklärungsangebot für komplexe Sanktionspolitiken und deren diskursive Rahmungen	20
4.3 Sanktionstheorien mittlerer Reichweite und Sanktionsdebatten	29
4.4 Sanktionen im Spannungsfeld zwischen Soft und Hard Power	38
5. Methodisches Konzept	42
5.1 Allgemeine Vorgehensweise	42
5.2 Political Claims Analysis	45
5.3 ExpertInnen-Interviews	49
6. Empirische Analyse: „Fragile Stabilität“	52
6.1 Allgemeiner Kontext	52
6.2 Hauptbefunde Political Claims Analysis	57
6.3 Hauptbefunde Interviews	72
7. Schlussfolgerungen	81
7.1 Allgemeine Schlussfolgerungen und Erkenntnisse	81
7.2 Kritische Würdigung des Forschungskonzepts	85
7.3 Ausblick: Deutschlands Zukunft als normative und vermittelnde Macht in einer volatilen Welt	87
8. Quellen	88
8.1 Primär- und Sekundärliteratur	88
8.2 Internetquellen und Zeitungsartikel	93
9. Anhang	99

1. Abstract

Schlagwörter: Deutschland, Sanktionspolitik, Russland, EU-Sanktionen, Ukraine Krise.

Die Masterarbeit *„Deutschland und die Krim-Krise: Die westliche Sanktionspolitik gegenüber Russland aus Sicht deutscher Akteure in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft“* geht der Frage nach, welche Positionen und Narrative in der deutschen Debatte über die Sanktionen in Folge der Krim-Annexion und der Destabilisierung der Ostukraine dominant sind. Damit soll erforscht werden, ob Deutschlands Positionierung zwischen ökonomischen Interessen auf der einen, sowie Normen und Werten auf der anderen Seite, bewusster strategischer Ausgleich von Einzelinteressen ist, und daran anschließend, in welchem Verhältnis Normen und Interessen im Zuge der deutschen Haltung(en) zur EU-Sanktionspolitik gegenüber Russland stehen. Die theoretische Basis der Arbeit bildet ein grundsätzlich konstruktivistisches Forschungsgerüst, in welches theoretische Überlegungen des Realismus und Liberalismus, sowie der politikwissenschaftlichen Sanktionsforschung, integriert werden. Wesentlicher Bestandteil ist zudem das theoretisch flexible Machtkonzept von Joseph Nye, welches auf die Erkenntnisse aus der Sanktionsforschung angewandt wird und die kontextabhängige Einschätzung von Sanktionen als (Macht-)Mittel operationalisierbar macht. Die Arbeit konzentriert sich auf die intersubjektive Nachvollziehbarkeit der Wahrnehmungen, Argumente und Interessen verschiedener deutscher Akteure. Mittels computergestützter Medienanalyse, ExpertInnen-Interviews, Inhaltsanalyse und Codierung wird die empirische Analyse vollzogen. Trotz der enormen Breite des Diskurses und der argumentativen Differenzen der Akteure hat sich im Ergebnis herausgestellt, dass normativ-rechtliche Argumente *für* Sanktionen überwiegen, jedoch ökonomische und andere Argumente *gegen* Sanktionen zwar wichtig, aber nicht entscheidend sind. In diesem Zusammenhang wird klar, dass Sanktionen sowohl einem *hard power*-, *smart power*-, als auch *soft power*-Verständnis unterliegen können. Dies hängt von den sanktionierenden Parteien, den Rezipienten und der Wahrnehmung Dritter ab. Die Ergebnisse bestätigen die These von Deutschlands Rollenverständnis als Zivilmacht, das heißt einer herausragenden Bedeutung der Verteidigung internationalen Rechts innerhalb der deutschen Außenpolitikstrategie bei gleichzeitigem Ausschluss militärischer Mittel.

2. Abstract (English)

Keywords: Germany, sanctions policy, Russia, EU sanctions, Ukrainian crisis.

This master's thesis, titled *“Germany and the Crimean Crisis: The Western sanctions policy towards Russia in the eyes of German actors in politics, business and science”*, identifies the dominant positions and narratives within the German debate about sanctions against Russia – restrictive measures which were imposed in response to the annexation of Crimea and destabilizing measures by Russia in Eastern Ukraine. The main objective is, firstly, to ascertain whether Germany is deliberately adopting a position that balances economic interests with normative considerations; and, secondly, to explain the relationship between interests and norms with regard to Germany's approach to the sanctions policy of the European Union. This thesis uses the constructivist paradigm as its theoretical foundation, while also utilizing realist and liberalist considerations as well as main findings about sanctions from the field of international relations. Joseph Nye's power concept then builds an analytical bridge by utilizing the mentioned research findings and making contextual assessments of sanctions as a power political tool. The empirical part of the thesis consists of a computer-based media analysis, expert interviews, content analysis and coding. The findings of this thesis suggest that, despite a wide range of differing positions, normative and legal arguments in favour of sanctions have trumped economic and interest-oriented arguments, especially those that argue against sanctions. In this context, sanctions emerge both as a tool of hard and soft power depending on the enforcing entity, the target country and the perception of third parties. The results corroborate the self-image of Germany as a civilian power in international politics, which entails defending international law actively and simultaneously excluding military means.

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BGA	Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
DGAP	Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
EDA	Eidgenössisches Department für auswärtige Angelegenheiten der Schweiz
EEAS	European External Action Service
EU	Europäische Union
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FBI	Federal Bureau of Investigation
G7	Gruppe der sieben führenden Industrieländer
G20	Gruppe der zwanzig führenden Industrie- und Schwellenländer
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GSC	General Secretariat of the Council – Gemeinsames Generalsekretariat des Rates
HSFK	Hessisches Institut für Friedens- und Konfliktforschung
IAEA	International Atomic Energy Agency – Internationale Atomenergiebehörde

IGM	Industriegewerkschaft Metall
IWF	Internationaler Währungsfond (engl. Abkürzung: IMF für International Monetary Fund)
KMU	Klein- und mittelständische Unternehmen
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
MSC	Munich Security Conference – Münchener Sicherheitskonferenz
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OA	Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OWK	Ost-West-Konflikt
PCA	Political Claims Analysis
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
SZ	Süddeutsche Zeitung
TAZ	Die Tageszeitung
UNESCO	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization – Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
Verdi	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
VN	Vereinte Nationen (engl. Abkürzung: UN für United Nations)
WTO	World Trade Organization – Welthandelsorganisation

3. Einführung

3.1 Neuer, (K)alter Krieg?

„Ich glaube daran, dass die Europäer, vor allem aber die Deutschen, mich verstehen werden (...) Unser Land hatte das starke Bestreben der Deutschen nach Wiedervereinigung unterstützt. Ich bin sicher, dass sie das nicht vergessen haben, und rechne damit, dass die Bürger Deutschlands das Bestreben der russischen Welt, ihre Einheit wiederherzustellen, (...) ebenfalls unterstützen werden.“

Wladimir Wladimirowitsch Putin, Präsident der Russischen Föderation, zur Krim-Krise in der Rede an die Nation am 18. März 2014 (Zeit Online 2014 a).

Als Reaktion auf Russlands Angliederung der ukrainischen Halbinsel Krim und der Destabilisierungsversuche im Osten der Ukraine, beschlossen die USA und die EU¹ im März 2014 Sanktionen gegen Russland zu verhängen. Die hieraus entstandenen Konsequenzen und Fragestellungen sind weitreichend. Ein vertieftes und differenziertes Verständnis von Sanktionen als ein wichtiges Phänomen der internationalen Politik ist daher mehr denn je gefragt, auch im Zusammenhang mit außenpolitischen Selbstverständnissen und Rollenbildern: Steht die EU-Sanktionspolitik im Einklang mit dem traditionellen deutschen Außenpolitikansatz einer Zivilmacht oder folgt sie vor allem anderen, nicht normorientierten, Interessen? Die europäische Friedensordnung scheint langfristig in Gefahr; manche Akteure sprechen – teils weniger reflektierend als vielmehr aus Nostalgie oder Propagandazwecken – von einem „Kalten Krieg 2.0“. Trotz der analytischen Probleme, die dieser Begriff mit sich bringt, scheinen zweieinhalb Dekaden nach dem Ende des Ost-West-Konflikts (OWK) überwunden geglaubte Freund-Feind-Konstellationen und Wahrnehmungsmuster die internationalen Beziehungen² wieder ernsthaft zu gefährden. Zusätzlich zu den traditionellen Instrumenten der (harten) Machtpolitik, spricht dem interessen geleiteten Gebrauch von militärischen

¹ Für die geplante Masterarbeit wird der Fokus eindeutig auf die Sanktionen der EU gelegt, wenngleich durch das gemeinsam koordinierte Sanktionsregime mit den USA – welches ob der unterschiedlichen Strategien und Interessen ohnehin einige Fragen aufwirft – auch die Sanktionen aus Washington als Kontextfaktor mit in die Analyse einfließen und deshalb im Titel der Begriff „westliche Sanktionen“ gewählt wurde.

² Das Phänomen der internationalen Beziehungen wird im Folgenden klein-, die politikwissenschaftliche Subdisziplin Internationale Beziehungen allerdings großgeschrieben.

und ökonomischen Ressourcen, kommen neue Techniken zum Einsatz, die eine ohnehin schwierige Lage noch mehr verkomplizieren. Angesichts des „Informationskrieges“ als Teil der hybriden Kriegsführung spricht der amerikanische Politologe Joseph S. Nye, in Anlehnung an Analysten der RAND Corporation, schon 2004 davon, dass „politics in an information age ‘may ultimately be about whose story wins‘“ (Nye 2004, S.106). Die Politik der Narrative, sei es mittels destruktiver *sharp power* oder konstruktiv-überzeugender *soft power*, verdrängt die traditionelle *hard power*-Politik nicht – wie man angesichts der anhaltenden Kämpfe in der Ostukraine beobachten kann. Allerdings ergänzt, flankiert oder verwässert ein solcher hybrider Ansatz klassische Machtstrategien, und macht damit eine kooperative und friedliche Konfliktlösung schwieriger (siehe Nye 2018). Welche Rolle die Sanktionen in diesem Umfeld spielen und welche Narrative in der Debatte um die EU-Sanktionspolitik in Deutschland vorherrschen, sind wichtige Fragen, denen sich diese Arbeit widmen will. Die Einbettung dieser „Sanktions-Narrative“ in den internationalen Kontext ist hierbei wesentlich.

Zum Auftakt der Munich Security Conference (MSC) 2018 warnte der ehemalige Botschafter und amtierende Leiter der MSC, Wolfgang Ischinger, vor einer militärischen Eskalation der Großmächte. Missverständnisse und Fehlkalkulationen könnten zu einer gefährlichen Konfrontation führen, so Ischinger in seiner eindringlichen Warnung (ZEIT Online 2018). Unterdessen konnte man auf der MSC auch beobachten, wie sich der damalige nationale Sicherheitsberater der USA, Herbert McMaster und der russische Außenminister, Sergei Lawrow, einen offenen Schlagabtausch lieferten (Neue Zürcher Zeitung 2018). Die These von Botschafter Ischinger scheint also wenig übertrieben zu sein. Der „Fall Skripal“³ und andere Vorkommnisse leisteten ihr Übriges zur weiteren Verhärtung der Fronten. Wie konnte es soweit kommen? Nach dem Zerfall der Sowjetunion schien sich zunächst Francis Fukuyamas These vom „Ende der Geschichte“ zu bewahrheiten: Die USA waren durch die Schwäche Russlands unter Boris Jelzin die einzige Supermacht der Welt, die liberale Globalisierung schien sich quasi unaufhaltsam auszubreiten (siehe Fukuyama 1989). Die temporäre Hoffnung einer neuen euro-atlantischen Friedensordnung von „Vancouver bis Wladiwostok“, die durch die Institutionalisierung bzw. Transition der Konferenz für Sicherheit und

³ Mit dem „Fall Skripal“ ist die Vergiftung des ehemaligen russisch-britischen Doppelagenten Sergej Skripal gemeint, die am 4. März 2018 für Aufsehen und eine weitere Verschlechterung der Beziehungen des Westens zu Russland nach sich zogen. Siehe hierzu: Bleiker 2018.

Zusammenarbeit in Europa (KSZE) zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) genährt wurde, wurde jedoch bald zerschlagen. Als Gründe hierfür, wenn auch teilweise umstritten, werden immer wieder folgende genannt: Kostenträchtige militärische Interventionen der USA, interdependente Fehlwahrnehmungen zwischen Ost und West, und schließlich die in Russland als geopolitische Bedrohung empfundene expansive Erweiterungspolitik sowohl der North Atlantic Treaty Organization (NATO), als auch der Europäischen Union (EU). Spätestens Russlands Eingreifen in Georgien 2008 und in der Ukraine 2014 dienten vielen Beobachtern als endgültige Belege der gescheiterten Ost-West-Annäherung nach 1989. Seit einiger Zeit scheint die von den USA durchgesetzte liberale Weltordnung mehr denn je herausgefordert. Dabei greifen die Probleme der liberalen Transformationsstrategie, wie Dembinski und Spanger (2017, Einl.) betonen, auch immer mehr auf den Westen selbst über. Illiberal-autoritäre Gegenbewegungen, der Einfluss nicht-staatlicher Akteure, multiple Krisen und deren oft wenig nachhaltige Symptombekämpfung, oder auch der vielfach thematisierte Rückzug der USA als „*indispensable nation*“⁴ zeugen davon, dass Fukuyamas These ein Trugschluss war. Der US-Politologe und Unternehmer Ian Bremmer spricht gar von einer „*G-Zero world*“ – als Anspielung auf G7 bzw. G20 – , einer Welt, in der kein einzelnes Land und kein einzelner Verbund weder einen umfassend hegemonialen, polit-ökonomischen Einfluss, noch den Willen hat, eine echte internationale Agenda zu forcieren (Bremmer 2011). Laut Bremmer leben wir demnach in einer führungslosen Welt, in der sich das bekannte Diktum der Anarchie in den Internationalen Beziehungen so bewahrheitet, wie selten zuvor.

Für Deutschland, das im Windschatten der amerikanischen Macht lange erfolgreiches *bandwagoning* betrieb und von der Unipolarität der USA profitierte, stellt sich angesichts der skizzierten Entwicklungen, insbesondere aber auch der Spannungen im transatlantischen Verhältnis die Frage, welche Rolle man in diesem volatilen globalen Umfeld einnehmen will (siehe Gauck 2014, Münkler 2015). Durch die Diskussion um die Sanktionen gegenüber Russland hat die Debatte um die Verantwortung Deutschlands in der Welt und für die Sicherheit Europas noch einmal an Schärfe gewonnen. Im Kontext der Ost-West-Beziehungen ist Deutschlands

⁴ Die ehemalige US-Außenministerin Madeleine Albright prägte den Begriff zur Rechtfertigung amerikanischer Hegemonie mit folgendem Zitat: „If we have to use force, it is because we are America. We are the indispensable nation. We stand tall and we see further than other countries into the future, and we see the danger here to all of us.“ (Zenko 2014).

Rolle zwischen den „Fronten“ historisch und geografisch gewachsen. Das Erbe der sogenannten *Ostpolitik*, die für einen kooperativen Ansatz Westdeutschlands gegenüber der ehemaligen Sowjetunion und den Ländern des Warschauer Pakts stand, ist bis in die Gegenwart hinein erkennbar, auch wenn bei historischen Parallelen Vorsicht geboten ist. Die Energie-Kooperation mit der Sowjetunion im Rahmen der damaligen Ostpolitik kann gewissermaßen als Vorläufer zur gegenwärtigen Nord Stream II-Kooperation gesehen werden (Forsberg 2016, S.21). Auf der anderen Seite war und ist die Einbindung Deutschlands ins westliche Bündnissystem, insbesondere in NATO und EU, der wichtigste Eckpfeiler deutscher Außenpolitik. Dieses Ost-West-Spannungsfeld kennzeichnete maßgeblich Deutschlands Rolle in der Nachkriegszeit und während des Kalten Krieges. Auch im Angesicht der damaligen Entspannungen zeichnete sich die Ambivalenz der deutschen Rolle dadurch aus, dass man gleichzeitig zur Kooperation mit der Sowjetunion in ein westliches Sanktionsregime zur Einschränkung von Technologietransfer gen Osten eingebunden war (ebd.). Dieser „*sticks and carrots*“-Ansatz zeigt eine gewisse Pfadabhängigkeit auf, welche Deutschlands Engagement als Vermittler zwischen den Konfliktparteien den Weg weist, auch wenn aufgrund der klaren Westbindung bei Weitem nicht von Neutralität die Rede sein kann. Fraglich ist allerdings, ob eine etwaige Vermittlerrolle auch als solche wahrgenommen und akzeptiert wird, und zwar von externen wie internen Akteuren. Und wenn ja: Was bedeutet sie konkret? Präziser gefragt: *Kann man bei einer sanktionierenden Partei gleichzeitig von einer vermittelnden Partei sprechen?*

Auch externe Herausforderungen für Deutschland wirken sich auf der Systemebene ohne Zweifel auf die Handlungsoptionen deutscher Außenpolitik aus. Wie Klaus Segbers, Professor für Internationale Politik an der Freien Universität Berlin, im Gespräch mit russischen Kollegen feststellte, ist jedoch eine *unitary actor*-Perspektive, die Staaten als „Blackbox“ behandelt und rein von systemischen Faktoren abhängig macht, im vorliegenden Fall – und nicht nur dort – unangebracht (Segbers & Sergunin 2016, S.4). Nationale Schlüsselakteure, wie Parteien, Wirtschaftsverbände oder außenpolitische Eliten (z.B. Think Tanks), beeinflussen in enormem Maße die außenpolitische Strategie eines Staates. Sie sind deshalb ein wichtiger Erklärungsfaktor für die außenpolitische Positionierung. Im Informationszeitalter wird zudem die öffentliche Meinung gerade für demokratische Regierungen immer wichtiger. In der Studie „The Berlin Pulse 2017“ der Körper-

Stiftung schildern die AutorInnen, dass die Aufrechterhaltung des gegenwärtigen Sanktionsregimes bzw. eine Verschärfung desselben von der Hälfte der Befragten mitgetragen werden, wobei die andere Hälfte für einen Abbau der Sanktionen plädiert (Körber-Stiftung 2017, S.39 ff.). Diese Spaltung der öffentlichen Meinung macht es für die Bundesregierung schwierig, sich klar für oder gegen die Sanktionspolitik auszusprechen. Hinzu kommen wichtige Akteure aus der Wirtschaft, die anfänglich trotz einer gewissen Skepsis die Sanktionspolitik zumindest im Grundsatz mittragen (siehe Forsberg 2016) – nun aber immer mehr Kritik am Status quo üben, wie der Geschäftsführer des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft, Michael Harms, der im Dezember 2017 erkennen ließ: „Dass wir diesen hohen Preis dauerhaft zahlen, ohne dass es echte Fortschritte im Friedensprozess gibt, führt zu einer wachsenden Frustration in der Wirtschaft.“ (Ost-Ausschuss 2017). Auch die Rolle der Wirtschaft spielt deshalb eine wesentliche Rolle in der nachfolgenden Analyse.

3.2 Zielsetzung und Forschungsfragen

Die vorliegende Forschungsarbeit soll die Frage beantworten, wie das Verhängen von Sanktionen gegenüber Russland in Folge der Krim-Annexion von deutschen⁵ Akteuren in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft bewertet wird und inwieweit diese Positionen zum besseren Verständnis deutscher Außenpolitik beitragen.

Ist Deutschlands Positionierung zwischen einerseits industriepolitischen Interessen und andererseits einer normen- und wertegeleiteten Außenpolitik *gewollt*, also bewusster strategischer Ausgleich von Einzelinteressen, und wenn ja: In welchem Verhältnis stehen Normen und Interessen im Zuge der deutschen Haltung(en) zur Sanktionspolitik der EU gegenüber Russland?

Zudem soll die Arbeit einen wichtigen Beitrag zur wissenschaftlichen Diskussion um internationale Sanktionen liefern, mit dem Ziel, die Forschungslandschaft in diesem Bereich der Internationalen Beziehungen zu bereichern.

⁵ Zur Definition „deutscher Akteure“: siehe Kapitel 5

3.3 Warum eine Analyse über deutsche Außenpolitik *und* internationale Sanktionen wichtig ist

Die Frage, wie sich wichtige deutsche Akteure aus verschiedenen Bereichen öffentlich positionieren, wirkt sich nicht nur maßgeblich auf die Ausrichtung der Debatte, sondern ebenso auf den Handlungsspielraum der deutschen Bundesregierung aus – auch wenn die Sanktionen von der EU als Ganzes verhängt werden, und nicht von Deutschland allein. Es sei jedoch gesagt, dass aufgrund der in einigen Ländern immer öfter artikulierten pro-russischen Haltungen – nicht nur radikaler bzw. populistischer Akteure – die aktuelle Position der EU herausfordern könnten, ungeachtet dessen, wie man jene bewertet. Umso interessanter ist ein Blick ins deutsche Tableau, gerade weil die Bundesrepublik als mächtiger Mitgliedstaat in der EU hohes politisches Gewicht hat. Wie in der Einleitung bereits erwähnt, wird der Fokus auf innenpolitische Akteure und deren (diskursive) Macht gelegt, wenngleich damit gewiss nicht alles erklärt werden kann. Wie Joseph Nye (2011, S.16) in „*Power and Foreign Policy*“ darlegt, gibt es verschiedene Analyseebenen, von denen keine für sich alleine machtpolitische Konstellationen erklären kann: „Analysts who focus only on individual agents as the first face of power tends to do are clearly failing to understand and describe power relationships fully, but those who focus only on broad social forces and long historical perspective pay too little attention to individual choices and intentions that are crucial in policy.“ Insofern ist die Einbettung deutscher Außenpolitik in strukturelle Machtebenen und systemische Aspekte auch einer hauptsächlich akteurszentrierten Analyse unabdingbar. Als Teil und auch Voraussetzung zum Verständnis der Fallanalyse wird ein Blick auf die politikwissenschaftliche Sanktionsforschung geworfen. Sanktionen werden zwar als Institutionen (es „gibt sie“, sie werden „genutzt“) oder Instrumente verstanden und damit als Fakten im Weltgeschehen. Jedoch ändert sich ihre Bedeutung sowie die Wahrnehmung involvierter Akteure in dem Maße, wie sich der Stellenwert von Sanktionen im internationalen System insgesamt ändert. Wie Koga (2005), in Anlehnung an Wendt (1999, S.247) sagt: „There is no such thing as a ‘logic’ of sanctions *per se*“. Die Tatsache, dass Sanktionen oft entweder (zu) legalistisch oder ökonomistisch aufgefasst werden, zeigt aus meiner Sicht den Bedarf an politikwissenschaftlicher Forschung zu diesem wichtigen *politischen* Phänomen auf. Die Legitimationsgrundlage von Sanktionen ist zwar sehr wohl erst durch entsprechende Rechtsgrundlagen gegeben und Sanktionspolitiken haben oft

ökonomische *Effekte*. Eine genuin ökonomische *Zielrichtung*, auch wenn dies der Begriff „Wirtschaftssanktionen“ auf den ersten Blick suggeriert, liegt im hier behandelten Fall aber nicht vor. Das Update der sog. „*Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures*“ der EU aus dem Jahre 2005 gibt ausdrücklich vor, dass den Sanktionen keine ökonomische Motivation zugrunde liegt (Rat der Europäischen Union 2005, S.4).

Nicht nur die Sanktionen im Zuge der Krim-Annexion und der kriegesischen Auseinandersetzungen im Osten der Ukraine sind für die europäische – und damit auch für die deutsche – Außen- und Sicherheitspolitik von strategischer Bedeutung. In insgesamt 20 Ländern (exklusive der gemeinsamen Sanktionen mit den VN) und nahezu allen Teilen der Welt verhängt die EU restriktive Maßnahmen verschiedenster Couleur gegen unterschiedliche Personen und Entitäten (siehe EU Kommission 2017). Wer die außenpolitische Rolle Deutschlands in einer sich verändernden Welt verstehen will, sollte sich also über kurz oder lang – jedenfalls mehr als bisher in der politikwissenschaftlichen Forschung – mit Sanktionen als wichtigen Bestandteil von Außenpolitik beschäftigen.

4. Theoretisches Gerüst

Zunächst erfolgt eine kurze Einführung der großen Forschungsparadigmen der Internationalen Beziehungen einschließlich ihres Beitrags zur Sanktionsforschung. Es folgt ein detaillierter Überblick über den Stand dieses politikwissenschaftlichen Teilgebiets, innerhalb welchem lange Zeit nur realistische und liberal-institutionalistische Sichtweisen eine Rolle spielten (siehe Koga 2005). Die hauptsächlichen Unterschiede zwischen beiden Perspektiven sind die Beschaffenheit der sanktionierenden Partei und die Frage nach dem Zweck von Sanktionen. Realisten sehen in Sanktionen Zwangsinstrumente zur Verfolgung nationaler Interessen, weshalb ihrer Auffassung nach vor allem Staaten Sanktionen verhängen dürfen. Liberale Institutionisten hingegen sehen Sanktionen als Instrument zur Durchsetzung internationalen Rechts bzw. zur kollektiv organisierten Bestrafung von Rechtsbruch und behandeln daher internationale Organisationen als die einzig legitimen Akteure zur Verhängung von Sanktionen. Seit einiger Zeit macht der Konstruktivismus den rationalistischen Prämissen des Realismus und Liberalismus im Bereich der Internationalen Beziehungen Konkurrenz, indem er Wahrnehmungsprozesse der Akteure sowie die Rolle von kognitiven Kategorien analysiert, und somit Rationalität und Interessen nicht als von vornherein gegeben behandelt. Da der **Konstruktivismus den Kern des analytischen Verständnisses** ausmacht, liegt hier der Schwerpunkt der Ausführungen zu den großen Paradigmen. Überlegungen zur deutschen und europäischen Außenpolitik, insbesondere zum Thema normative bzw. Zivilmacht-politik, werden integriert, da mit diesen Konzepten die Wichtigkeit von Ideen, Normen und Werten exemplarisch am Beispiel Deutschlands veranschaulicht wird. Das Machtkonzept von Joseph Nye, welches angesichts seiner multi-theoretischen Anwendbarkeit als Bindeglied zwischen Theorie und Methodik fungiert, folgt im Anschluss. Entscheidend für die empirische Analyse ist die politische Verortung der Sanktionen innerhalb des deutschen (Diskurs-)Kontextes, da aufgrund subjektiver Wahrnehmungen und Beurteilungen ein einseitiges Sanktionsverständnis in der Politikanalyse nicht (mehr) rechtfertigbar ist. Sanktionen sind ein machtpolitisches Phänomen; es ist jedoch nicht von vornherein klar, welchem Zweck Sanktionen in einem gegebenen Kontext folgen und welcher Logik sie unterliegen.

4.1 Rationalistische Theorieangebote und ihre Grenzen für die Sanktionsforschung

Realismus und Neorealismus als historischer Ausgangspunkt:

Für die Analyse und Erklärung von internationaler und Außenpolitik spielt es eine erhebliche Rolle, ob innerstaatliche Mechanismen, nationale Akteure (inklusive deren Präferenzen), oder die Beziehungen zwischen Staaten im Mittelpunkt stehen. Der Realismus blendet im Grunde innerstaatliche Akteure, wie etwa Unternehmen oder Parteien, aus und schreibt ihnen keinen expliziten Einfluss oder Akteursqualität zu. Diese *unitary actor*-Perspektive ist damit relativ ungeeignet, um die innerdeutschen Dynamiken in der Debatte um die Sanktionspolitik gegenüber Russland zu verstehen. Ohne Zweifel bringt der Blackbox-Charakter von Staaten auch analytische Vorteile mit sich, insbesondere dann, wenn es um systemische Kontextfaktoren geht. Zentral für Realisten ist die Zwanghaftigkeit, die aus der Situation formal gleichrangiger Staaten in einer Welt ohne anerkannter, übergeordneter Instanz entspringt, was zu einem *Sicherheitsdilemma* führt (ebd.; Booth/Weeler 2007). Aus der anarchischen Natur einer Welt ohne Weltstaat ergibt sich Unordnung und Unsicherheit. Allein die Gefahr, aggressivem Verhalten ausgesetzt zu sein, lässt Staaten deshalb präventiv für ihre Sicherheit vorsorgen (siehe Gärtner 2017, S.77). Dies wird von anderen allerdings als offensive Aufrüstung wahrgenommen und provoziert auf der anderen Seite ähnliche Maßnahmen, was eine Eskalationsspirale in Gang setzt. In diesem Kontext ist die nationale Sicherheit zu jedem Zeitpunkt im ureigensten Interesse eines Staates, ungeachtet der Staats- und Regierungsform (Fröhlich 2010, S.17). Realisten sind skeptisch gegenüber der idealistisch-liberalen Vorstellung, dass Menschen mit Normen, höheren Werten und verbindlichen Regeln sich mehr als nur selbst domestizieren können. Staaten folgen vor allem ihren eigenen Interessen und ordnen dem alles andere unter. Sanktionen sind somit aus realistischer Perspektive vor allem als Instrument zur Interessenverfolgung eines Staates zu sehen. Thomas Hobbes war einer der ersten und bekanntesten Vertreter, welche das Außenverhalten von Staaten mit dem Selbsterhaltungstrieb erklären. Voraussetzung für die Selbsterhaltung eines Staates ist nach Hobbes der sogenannte *Leviathan*, der sinnbildlich für die unhinterfragte und unteilbare Autorität des Staates nach innen steht, um nach außen hin Stärke demonstrieren zu können (ebd., S.18). Auch wegen dieser vorausgesetzten inneren Stabilität kann der

Realismus den Einfluss heimischer Akteure nicht erklären. Dieser ist im vorliegenden Fall aber besonders wichtig. Für Realisten ist die – im wahrsten Sinne des Wortes – Anerkennung einer objektiv gegebenen *Realität* Vorbedingung für jede Analyse. Die real beobachtbaren Grundformen menschlichen wie staatlichen Verhaltens hätten sich nach dieser Lesart grundsätzlich nicht geändert (Kindermann 2010, S.42). Diese strikte Tatsachenorientierung schließt gleichsam moralisch-ethische Erwägungen aus, da sie, in Anlehnung an Max Weber, auf außenpolitisches Verhalten von Staaten kaum anwendbar seien (ebd.) Neben Interessen ist auch Macht eine zentrale Kategorie im Realismus. Macht wird in den klassisch-realistischen Theorievarianten ebenso aus einem anthropologisch gegebenen Trieb heraus erklärt, wird aber auch als eine relationale Größe, die immer im Verhältnis zur Macht anderer Staaten erklärt werden muss, gesehen (ebd., S.43; Morgenthau 1963, S.69-95). Aus der Machtpolitik des Staates A ergibt sich demnach die Gegenmachtbildung eines oder mehrerer anderer Staaten B, C, usw., die sich bedroht fühlen und die Macht des Staates A ausbalancieren wollen. Diese *Balancing of Power*-Logik ist ein wesentliches Element der später entwickelten *neorealistischen* Theorieansätze. Der grundlegende Unterschied zum klassischen Realismus besteht darin, dass für *Neo*-realisten nicht die Machttriebe entscheidend sind, sondern die strukturellen Zwänge des internationalen Systems. Indes wird die Wichtigkeit von Staaten als rational agierende Akteure, die ihre Interessen im Wettbewerb mit anderen verfolgen, nicht verworfen. Vielmehr geht es Neorealisten, wie ihrem „Gründervater“ Kenneth Waltz, darum „why states similarly placed [in the international system] behave similarly despite their internal differences“ (Waltz 1996, S.56). Hierdurch wird erkennbar, dass die Machtposition eines Staates im internationalen System Aufschluss über sein Verhalten geben kann. Deshalb ist die Einordnung der Struktur des Systems besonders wichtig, was mit *Polarität* bezeichnet wird. Während des OWK war die Struktur des internationalen Systems *bipolar*, im Sinne einer Gegenüberstellung von Blöcken: Die USA samt ihrer Verbündeten auf der einen und die Sowjetunion samt ihrer Verbündeten auf der anderen Seite. Auch die blockfreien und außenpolitisch neutralen Staaten *zwischen* den zwei Blöcken waren Teil der Bipolarität, sei es als Pufferzone oder Schauplatz „heißer“ Stellvertreterkriege. Bipolarität wird aus Sicht der neorealistischen Theorien als stabilste Systemstruktur bezeichnet, da trotz der *proxy wars* in der Peripherie die direkte militärische Konfrontation zwischen den

USA und der Sowjetunion ausblieb. Auf der anderen Seite verhängten die USA schon damals Sanktionen gegen kommunistische Länder und changierten so zwischen *sticks* und *carrots* am Rande der Eskalation (vgl. Koga 2005). Hufbauer, Schott und Elliot (2007, S.14) fanden heraus, dass in der Zeit des Kalten Krieges die Hälfte aller US-Sanktionen in Verbindung mit *regime change*-Zielen standen. Mit dem Zerfall der Sowjetunion änderte sich die Systemstruktur der internationalen Politik. Was folgte, war – zeitgeschichtlich gesehen – eine relativ kurze Phase von *Unipolarität* (siehe Einführung, Kapitel 4), die mit der umfassenden *Hegemonie* der USA verbunden war. Ob derzeit eine *multi-* oder *nonpolare* Struktur vorliegt, ist Gegenstand andauernden Debatten. Die Wahrscheinlichkeit für Konflikt ist aus realistischer Perspektive jedenfalls derzeit höher, als diejenige für Kooperation. Für *offensive Realisten* hat Kooperation insofern Grenzen, dass „states seek not to avoid gaps in gains favouring partners but instead to maximize gaps in their favour“ (Grieco 2002, S.70). Die Verhängung von Sanktionen ist für offensive Realisten demnach vor allem eine, die mittels Zwang offensiv versucht, Interessen des Senderlandes auch gegen den Willen des Ziellandes durchzusetzen. Im Kontrast dazu argumentieren *defensive Realisten*, dass einer konfliktiven Strategie eher eine defensive Strategie des Machterhalts vorzuziehen ist (Kindermann 2010, S.62). Insofern sind Sanktionen aus dieser Sicht eher ein Mittel zur Verteidigung und defensiven Wahrungen nationaler Interessen. Die Tatsache, dass Realisten das Instrument der Sanktionen analytisch mit Zwang gleichsetzen, macht es kaum möglich, zwischen Sanktionen und militärischen bzw. kriegesischen Instrumenten zu differenzieren (Koga 2005, S.46). Realistische Theorieansätze eignen sich daher nicht für eine anspruchsvolle Analyse, die sowohl innerstaatliche, normative, als auch strukturelle Faktoren miteinbezieht.

Der Liberalismus zwischen idealistischen und rationalistischen Erwägungen:

Durch Phänomene wie Globalisierung, Transnationalisierung und Internationalisierung hat sich das Denken über Staaten und deren Beziehungen untereinander in fundamentaler Weise verändert. Nicht-staatliche Akteure gewinnen für die Analyse der Internationalen Beziehungen immer mehr an Bedeutung. Diese haben nicht nur regionale Relevanz, sondern treten immer mehr auch als mächtige (Veto-)Spieler im globalen Geschehen auf. Ein Theoriestrang, der besonders auf die Einflusschancen inner- und nicht-staatlicher Akteure bei der

Außenpolitikgenese legt, ist der *Liberalismus*, in seinen je unterschiedlichen Spielarten. Andrew Moravcsik (1997) begreift den Liberalismus in den Internationalen Beziehungen primär als Pluralismus gesellschaftlicher Akteurs- und Interessenkonstellationen und kann deshalb für die vorliegende Arbeit wichtige Impulse geben. Besondere Anwendung findet sein Konzept des *Liberalen Intergouvernementalismus* in der Europäischen Integrationsforschung. Wichtig, auch für die vorliegende Arbeit, ist die Annahme eines *two level-games*, das auf zwei Pfeilern beruht: Zum ersten auf der Herausbildung nationaler Interessen durch den Wettbewerb innerstaatlicher Akteure und der Zusammenführung partikularer Präferenzen, und zum zweiten auf der Vertretung dieser Interessen nach außen, wo sie auf die Interessen Dritter treffen (ebd., 480 f.). Im Fokus steht demnach die Rekonstruktion innenpolitischer Prozesse als Voraussetzung für das Verständnis außenpolitischer Handlungsstrategien (Hasenclever 2010, S.76). Philosophiegeschichtlich hat der Liberalismus seinen Ursprung in normativ-*idealistischen* Denkrichtungen, die explizit das ethisch Wünschenswerte als Teil der Analyse miteinbeziehen und sich in diesem Punkt diametral vom Realismus unterscheiden. Das Ziel internationaler Politik ist hier der Frieden, der laut Immanuel Kant besonders durch weltweite Demokratisierung erreicht werden kann, da Demokratien keine Kriege untereinander führen würden (siehe Kant 1795). Die Wahrscheinlichkeit, dass liberal-demokratische Staaten untereinander Sanktionen verhängen, ist demnach äußerst gering. Ernst-Otto Czempiel steht in der neo-kantianischen Tradition, indem er betont, dass Frieden erst durch die Verbreitung von Demokratie, aber auch durch wirtschaftlichen Austausch und internationale Institutionen hergestellt wird (Hasenclever 2010, S.77; Czempiel 1998). Dass immer engere wirtschaftliche und institutionelle Verflechtung keine notwendige oder hinreichende Bedingung für die Entwicklung friedlicher Beziehungen sein muss, zeigt der Fall Russland: Die Ukraine Krise konnte durch enge wirtschaftliche Beziehungen nicht verhindert werden, was die liberale These „*Wandel durch Handel*“ stark angreift. Aus einer *kritisch-marxistischen* Perspektive kann man einwenden, dass die sogenannte „Dritte Welt“ (Entwicklungsländer) sowohl den Preis für den Aufstieg der „Zweiten Welt“ (Schwellenländer), als auch den Wohlstand und Frieden der „Ersten Welt“ (Industrieländer) bezahlen muss (siehe Cox 1992). Kritisch formuliert sind politische Entscheidungen dann vor allem Mittel zur Interessendurchsetzung transnational dominierender Wirtschaftseliten, welche

Nationalstaaten in ihrem Sinne internationalisieren und eine marktkonforme Politik „vorgeben“, die vor allem Geschäftsinteressen folgt (siehe Brand 2007). Für den vorliegenden Fall hätte dies aber wohl längst bedeutet, dass das Sanktionsregime nicht mehr in Kraft bzw. gar nicht erst durchgesetzt worden wäre, da Sanktionen mehrheitlich als geschäftsschädigend wahrgenommen werden. Die Vor-Analyse zeigt zwar die Sichtbarkeit wirtschaftlicher Akteure im Sanktionsdiskurs, was aber nicht gleichbedeutend mit deren Einflusschancen sein muss. Regierungen können durchaus eigene Interessen geltend machen, die nicht pauschal mit scheinbar hegemonialen Interessen transnationaler Wirtschaftsakteure gleichgesetzt werden und diesen sogar zuwiderlaufen können. Kritik am Liberalismus kommt auch von realistischer Seite, insbesondere in Bezug auf den liberalen Interventionismus, der aus der teleologischen „Notwendigkeit“ weltweiter Demokratisierung fast zwangsläufig folgt. Wie John Mearsheimer (2017) in einer Vorlesung an der Yale University unter der Überschrift „The False Promise of Liberal Hegemony“ erklärt, verkehrt sich das eigentlich hehre Ziel der Verbreitung von universellen Menschen- und Bürgerrechten in dem Moment ins Gegenteil, in welchem zur Erreichung dieses Ziels genau diejenigen gewaltsamen Mittel zur Anwendung kommen, die man bei nicht-liberalen Staaten kritisiert. Die Gewaltanwendung liberaler Staaten wird von Liberalen selbst oft insoweit gerechtfertigt, indem man davon ausgeht, dass „non-liberal states are perceived to be in a state of aggression against their own people (...)“ (Doyle 2004) und daraus eine Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft für unterdrückte Völker, die sogenannte *responsibility to protect*, entsteht. Dass im Geiste dieser Schutzverantwortung ausgerechnet der neo-konservative US-Präsident, George W. Bush, die liberale Demokratie mittels militärischer Intervention gewaltsam verbreiten wollte, hierdurch die Legitimation liberaler Ideen aber eher untergraben als gestärkt wurde, entbehrt nicht einer gewissen Ironie. James Madison, einer der Gründerväter der USA, hat dies damals schon prägnant auf den Nenner gebracht: „No nation could preserve its freedom in the midst of continual warfare.“ (Madison 1867). Aus dieser Perspektive ist die Diskussion um Sanktionen als nicht-militärisches Mittel für Liberale von großer Bedeutung. Diese sehen in Sanktionen eher ein institutionelles Arrangement zur Rechtsdurchsetzung und Bestrafung von Rechtsbruch. Es kommt also für Liberale nur eine internationale Organisation bzw. Institution legitimerweise in Betracht, um Sanktionen gegen Rechtsbrecher zu verhängen. Problematisch daran ist, dass die

internationalen Beziehungen „underlegalized“ (Koga 2005, S.44) sind. Wenn aber etablierte und verrechtlichte Normen eine Vorbedingung für den Einsatz von Sanktionen darstellen, können liberal-institutionalistische Ansätze analytisch kaum nutzbar gemacht werden – zumal in einer non- oder multipolaren Welt, in welcher gerade die universelle Gültigkeit jener Normen stark hinterfragt und herausgefordert wird. Der pluralistische Teil liberaler Theorien ist jedoch durchaus nützlich für das Verständnis innerstaatlicher Voraussetzungen für Außenpolitik.

4.2 Der Konstruktivismus als Erklärungsangebot für komplexe Sanktionspolitiken und deren diskursive Rahmungen

Realität vs. Intersubjektivität:

Im Unterschied zu den oben skizzierten Theorieparadigmen ist der Konstruktivismus eine Metatheorie, welche ontologische Fragestellungen empirischen und theoretischen Prämissen voranstellt. Dem rationalistischen Verständnis einer gegebenen objektiven Realität, quasi unabhängig von selbst wiederum Realität erzeugendem, sprachlichem Diskurs (siehe Masala 2010, S.53), steht der Konstruktivismus entschieden gegenüber. Die realistische These von transepochal unveränderten Interessen (Kindermann 2010, S.44), wie beispielsweise Sicherheit und Wohlstand, lehnt der Konstruktivismus nicht ab, betont allerdings die subjektive Definition solcher Präferenzstrukturen und die prinzipielle Wandelbarkeit derselben. Wie Koga (2005, S.3) richtigerweise feststellt, ändert sich deshalb das Verständnis von Sanktionen und deren Funktionen unter den beteiligten Akteuren in dem Moment, in welchem sich die „Institution“ der internationalen Sanktionen ändert. Dass sie also entweder als außenpolitisches (Zwangs-)Instrument *oder* als rechtliche Institution zur Bestrafung von Rechtsbruch – oder als beides – aufgefasst werden können, ist für konstruktivistische Sanktionsforschung wesentlich. Grundgedanke konstruktivistischer Theorien ist die Annahme, dass sozial vermittelte und dadurch konstruierte Vorstellungen – Identitäten, Normen, Werte – maßgeblich die Präferenzen und Entscheidungen von Staaten beeinflussen (Harnisch 2010, S.103). Es kommt deshalb zu einem hohen Grad auf die *subjektive Wahrnehmung* der (materiellen) Realität an. Dass ein Staat A Atomwaffen hat, macht ihn noch nicht *per se* gefährlich. Erst die Wahrnehmung

einer solchen Atommacht von Staat B als feindlich gesinnter Macht lässt A zur Gefahr für die nationale Sicherheit von B werden. Deutschland sieht daher eher Nordkorea als Gefährdung der (inter-)nationalen Sicherheit, und nicht etwa die USA, obwohl letztere weitaus mehr funktionsfähige Atomwaffen besitzen. Entscheidend ist, dass die USA als Verbündete Deutschlands gelten und daher als Sicherheitspartner eingestuft werden. Anhand dieses Beispiels wird deutlich, dass eine zu strikte Fokussierung auf quantitativ messbare Machtressourcen, wie sie zum Beispiel in den Arbeiten des Neorealisten Kenneth Waltz (1996) vorzufinden ist, vom Konstruktivismus sehr kritisch gesehen wird. *Capabilities* spielen zwar durchaus eine Rolle. Diese ändert sich jedoch je nach Perzeption der Akteure und Beschaffenheit des Internationalen Systems. Da letzteres grundsätzlich wandelbar ist, müssen sich wiederkehrende Formen zwischen-staatlichen Verhaltens nicht zwangsläufig ergeben (Wendt 1999). Weder die System- noch die individuelle Ebene alleine determinieren internationale Politik oder das Außenverhalten einzelner Staaten. Es sind vielmehr beide Ebenen, die sich ko-konstituieren und subjektiven Prozessen der Wahrnehmung unterliegen (ebd.; Hurd 2008, S.300-302). Schon in der Zeit des Kalten Krieges, die als Musterbeispiel realistischen Denkens galt – und für viele immer noch gilt –, war es eher ein Mix aus Geopolitik, Ideologie, Kultur und Normen, zum Gutteil auch persönlichen Sichtweisen und Narrativen einzelner Politiker, und nicht „nur“ ein struktureller Determinismus, welcher das Verhalten der Blöcke naturgemäß vorgegeben hätte (Gärtner 2017, S.14). Für die Analyse des Falls ist deshalb, zusätzlich zur intersubjektiven Nachvollziehbarkeit des deutschen Sanktionsdiskurses, die Kontextualisierung der Sanktionsnarrative innerhalb der veränderten Wahrnehmungen des deutsch-russischen Verhältnisses wichtig. Dazu dienen vor allem ExpertInnen-Interviews (siehe 5.3). Anstatt *top-down*-Modelle gegen *bottom-up*-Modelle auszuspielen, schlägt Wendt (1999, S. 249) eine andere Perspektive vor: „(1) Anarchic structures do construct their elements, (2) but these structures vary at the macro-level and can therefore have multiple logics (...) This accommodates Liberalism’s emphasis on domestic politics, but within a structural approach to the international system. The key to this argument is conceptualizing structure in social rather than material terms.“ Der Fokus liegt bei Wendt zwar immer noch auf der Struktur, aber im Unterschied zu rationalistischen Modellen auf der *sozialen Konstruktion* ebendieser Struktur. In diesem Zusammenhang ist der Akteursfokus dieser Arbeit eher einer,

der auf die Analyse von Außen- und nicht so sehr von internationaler Politik gerichtet ist. Auf der anderen Seite muss dies kein Widerspruch zu Wendts Ansatz der internationalen Politik sein, da die Konstruktion der *Elemente* des Systems – in dem Fall der Staaten – genauso erforscht werden muss, wie die Struktur, die sie abbilden.

Ideologie vs. Interessen:

Oft werden Realismus und Konstruktivismus entlang der analytischen Kategorien *Ideologie* und *Interessen* unterschieden. Faktisch spielen beide Kategorien für nahezu alle Theorien eine wichtige Rolle. Während jedoch der Realismus Ideologie als Störfaktor oder allenfalls als Mittel zum Zweck der Verfolgung vitaler Interessen behandelt, bilden sich für Konstruktivisten Interessen erst aus einer zugrunde liegenden Ideologie heraus, oder einfacher: aus Ideen. Staaten würden vor allem rollenspezifisch handeln (vgl. Wendt 1999). Es ist deshalb wichtig, sich mit Deutschlands außenpolitischem Rollenverständnis als wichtigen Referenzpunkt für die Sanktionspolitik zu beschäftigen. Hierzu folgt in diesem Kapitel ein eigener Absatz zum Thema *Zivilmachtspolitik* und *normative Macht*. Zunächst muss jedoch kritisch auf das Verhältnis zwischen Ideologie und Interessen eingegangen werden, da beide in der Praxis nicht immer klar voneinander getrennt werden können. Auch in der Theorie ist dies schwieriger, als die „reine Lehre“ der Großtheorien oftmals suggeriert. Der US-Historiker Zachary Shore versucht seine Forschung an der Frage des Absichtsgehalts von Ideologie anzusetzen, indem er internationale Konflikte mit der Nachvollziehung von Entscheidungsfindungsprozessen und des systematischen In-sich-Hineinversetzens in Individuen zu erklären versucht. Shore (2014, S.2) kritisiert in „*A Sense of the Enemy. The high stakes history of reading your rival's mind*“ eine oft allzu normativ-theoretische Ausrichtung bei konstruktivistischen Ansätzen und deren implizite Tendenz, Ideologie als Selbstzweck zu begreifen. Er wirft in diesem Zusammenhang die Frage auf, wie die Wahrnehmung anderer und das Hineinversetzen in deren Gedankenwelt *nicht* strategisch sein kann. Die sogenannte *strategische Empathie* ist für Shore (2014) eher zielführend zur Konfliktvermeidung, als schaler Idealismus. Wahrnehmungsprozesse folgen demnach nicht nur den Wendt'schen rollenspezifischen Rastern, sondern eben auch strategisch-rationalen Erwägungen. Inwieweit dies nach Auffassung der Akteure auch den Gebrauch der Sanktionen

betrifft, wird im Folgenden zu analysieren sein. Ideologie muss nach Shore (ebd.) nicht handlungseinschränkend sein, insoweit dass diese nicht automatisch einer „Logik der Angemessenheit“ unterliegt, sondern ihr Gebrauch, einer alten Prämisse von Max Weber folgend, auch auf Basis einer zielgerichteten Verfolgung von Interessen erfolgen kann. Gut konstruktivistisch kann man von einer Ko-Konstitution von Ideologie und Interessen sprechen: Als was ich mich sehe, bestimmt meine Interessen mit; aber zugleich bestimmen tiefer liegende Interessen mit, wie ich mich sehe oder zumindest welche Ideen ich mir zu eigen mache. Moderate konstruktivistische Ansätze können also auch Überlegungen des Realismus miteinschließen, ein weiterer Vorteil des gewählten Theoriegerüsts. Der entscheidende Unterschied zum Realismus liegt darin, dass Ideologie und die pragmatisch-realistische Verfolgung von Interessen sich nicht gegenseitig ausschließen müssen, sondern zwei Seiten derselben Medaille sein können. In diesem Kontext kann folgende, **erste Zielformulierung** aufgestellt werden:

Deutschlands Positionierung zwischen einer normen- und wertgeleiteten Außenpolitik auf der einen, und industrie- und handelspolitischen Interessen auf der anderen Seite ist bewusste Strategie, die dem normativen Selbstbild des Landes folgt. Es wird dabei der Versuch unternommen, den Ausgleich von Einzelinteressen als *Teil des eigenen Zivilmacht-Rollenverständnisses* zu untermauern – und nicht als (situativer) Bruch mit demselben. Im Falle der Sanktionspolitik ist vor allem die Verteidigung von Normen und Werten die Richtschnur der deutschen Position, wobei wirtschaftliche Interessen ebenso eine wichtige Rolle spielen, dabei aber nicht im Widerspruch zu normativen Erwägungen stehen dürfen.

Sjursen und Rosén (2017) warten mit einem wichtigen Beitrag zu den EU-Sanktionen im Zuge der Ukraine Krise aus konstruktivistischer Perspektive auf. Sie stellen dabei zunächst das, in der Europaforschung beliebte, Konzept der Sozialisation als unzureichend für die Erklärung der Konvergenz der Mitgliedstaaten bezüglich ihrer Zustimmung zu den Sanktionen dar: „Even if socialization has been at work, and Member State perspectives have become more similar, this does not mean that they will agree on what to do in all instances.“ (ebd., S.23). Es komme vielmehr darauf an, präzise die verschiedenen, im Diskurs artikulierten Gründe

herauszuarbeiten, was den Fokus wiederum von der Struktur weg und hin zu den Akteuren legt. Wenn normative Konvergenz, quasi als Druck *top-down*, der entscheidende Erklärungsansatz für ein gemeinsames Vorgehen wäre, könnte man nicht erklären, warum „(...) there were heated disagreements within the EU *both* over the cost of sanctions *and* divergent political and normative assessments of how best to respond to the events. Thus we have distinguished between different types of normative arguments and found that agreement was only made due to the references made to the specific norms of sovereignty and self-determination.“ (ebd., S.32). Dass der Konsens also laut den AutorInnen erst durch die Artikulation zweier relativ spezifischer Werte hergestellt wurde (nationale Souveränität und Selbstbestimmung), kontrastiert mit einem vermeintlich hohen Grad an Kohäsion bezüglich der GASP. Diese These wird aber nach Sjursen und Rosén (2017, S.33) häufig von konstruktivistischer Seite suggeriert. Auch wenn es normative Gründe waren, welche die EU mit einer Stimme sprechen ließen, kamen sie, so die beiden ForscherInnen, vor allem in *ad hoc*-Verfahren zustande, die einer Logik der Angemessenheit eigentlich widersprechen. Die GASP befinde sich eher im Prozess des Werdens, was die Wichtigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten – und ihrer für die Außenpolitikgenese wichtigen innerstaatlichen Akteure – in den Fokus rückt. Die AutorInnen sprechen in diesem Kontext auch die Dominanz von einigen wenigen Staaten an, indem sie das sogenannte „*Normandie-Format*“ explizit als Beispiel für die Gefahr einer konstanten Machtdominanz Deutschlands und Frankreichs erwähnen. Die Position Deutschlands war und ist also bei der Genese der EU-Sanktionspolitik, das darf unterstellt werden, eine zentrale. In einer Analyse mit Blick auf die EU kämen daher durchaus auch realistische Modelle infrage, welche die GASP insofern kritisch beurteilen, dass die EU-Strategie nationalen Eigeninteressen unterworfen ist und nicht etwa einem gemeinsamen Rollenverständnis als *normative power* (siehe Hyde-Price 2002). Dass dies zumindest in einigen Teilen der EU so wahrgenommen wird – sprich keine Europäisierung deutscher (Außen-)Politik, sondern eine Germanisierung europäischer (Außen-)Politik zu beobachten ist –, zeigen Vorwürfe seitens polnischer und anderer Politiker, welche die deutsche Haltung beim Thema Nordstream II teilweise scharf kritisierten. Banciu (2016, S. schreibt hierzu: „Even if Eastern European states say the project contradicts the EU aim of diversifying energy sources, Germany is accused of ignoring that and promoting their own

interests, values of a Europe much too addicted to Russian energy.” Der ehemalige italienische Premierminister, Matteo Renzi, warf Deutschland gar Scheinheiligkeit wegen der Verfolgung nationaler ökonomischer Interessen vor (ebd.). Dies zeigt ein gewisses Auseinanderklaffen zwischen Selbst- und Fremdwahrnehmung bezüglich der außenpolitischen Rolle Deutschlands und die Grenzen nationaler Diskurse bzw. Narrative. Auch Liana Fix (2018, S.12) zeigt in ihrem Artikel in der Zeitschrift „*German Politics*“ die Dominanz Deutschlands bei der GASP während der Ukraine Krise: „However, a clear and strong German leadership and influence on EU foreign policy during the Ukraine conflict can be observed. The character of the EU response mirrors the character of German foreign policy during the conflict.” Aufgrund dieser konträren Ausführungen ist die Auseinandersetzung mit Ideologie, Narrativen und Interessen für die Analyse sinnvoll.

Deutsche Außenpolitik und Deutschlands Rolle in der Welt:

Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik ist zu einem hohen Grad durch sogenannte Zwei-Ebenen-Spiele gekennzeichnet: Die Bundesregierung ist nicht nur „Gatekeeper“ oder Vermittler zwischen nationalen und internationalen Interessenkonstellationen, sondern zentrale Gestaltungskraft der Außenstrategie Deutschlands (Oppermann und Höse 2011, S.44). Die „Exekutivlastigkeit“ deutscher Außenpolitik wird maßgeblich durch das sogenannte Kanzlerprinzip, auch *Richtlinienkompetenz* genannt, bestimmt. Diese(s) ist durch das *Kabinetts- und Ressortprinzip* in dem Maße eingeschränkt, wie die übrigen Kabinettsmitglieder ihre eigenen Agenden verfolgen und durch die allgemeine Kompromissfindung in Koalitionsregierungen die Macht der Kanzlerin oder des Kanzlers eingeschränkt wird (Helms 2005, S.188-190). Aufgrund der Globalisierung und Ausdifferenzierung politischer Zuständigkeiten haben einzelne Ministerien in einigen Politikbereichen höhere Macht als noch vor Jahrzehnten, allerdings kann das Bundeskanzleramt in wichtigen Angelegenheiten die Federführung übernehmen. Ein Beispiel aus den letzten Jahren ist die Flüchtlingspolitik, als man einen eigenen Beauftragte(n)-Posten im Rang einer/s Staatsministerin/s *innerhalb* des Bundeskanzleramtes schuf, um nationale und internationale Aspekte in diesem Politikfeld zu bündeln (siehe Bundesregierung 2018). Dem Auswärtige Amt (AA) wird indessen immer mehr die Funktion eines Querschnittsressorts zuteil, das die Zuständigkeiten der anderen Fachressorts und deren internationaler Agenden koordiniert (Oppermann

und Höse 2011, S.53). Da aber in den meisten Fällen der kleinere Koalitionspartner das Außenamt bekleidet, kann der Außenminister nicht nur aufgrund hoher medialer Präsenz, sondern auch wegen der vielen persönlichen Kontakte durchaus eigene Akzente setzen. Wichtig zu erwähnen ist zudem die herausgehobene Stellung der Fraktions- und Parteispitzen der Regierungsparteien, auch wenn die Spitzenfunktionäre nicht immer Teil der Regierung sind. Der Deutsche Bundestag hat zwar einige Kontroll- und Mitwirkungsrechte (ebd., S.59 f.), wobei die Stellungnahmen des Parlaments für die Regierung letztlich nicht bindend sind – es sei denn, es kommt aufgrund des Parlamentsvorbehalts zu einer Entscheidung über die Entsendung der Bundeswehr. Diese müsste dann im Parlament vorgeschaltet sein, außer es handelt sich um Gefahr im Verzug (siehe Bundesministerium der Verteidigung 2018). Parteien und andere Interessengruppen – wirtschaftliche, zivilgesellschaftliche, religiöse, u.a. –, aber auch Medien, sind zwar formal nicht am Ratifikationsprozess der Außenpolitik beteiligt, haben aber einen gewissen (situativen) Einfluss auf die Debatte und die Entscheidungsfindung der staatlichen Akteure. Die Wichtigkeit privatwirtschaftlicher Akteure zeigt sich sinnbildlich vor allem bei der Teilnahme von Wirtschaftsvertretern an Delegationsreisen der Bundeskanzlerin oder anderer Regierungsmitglieder. Auffällig bei derartigen Reisen ist die überproportional hohe Teilnahme von Vertretern der DAX-Konzerne bzw. „Großindustrie“ im Vergleich zu solchen der für Deutschland ebenso wichtigen Klein- und Mittelstandsunternehmen (KMU). (vgl. Schlesiger 2017a und 2017 b). Hinzu kommt die Macht des Bundesverfassungsgerichts, das vielfach als mächtigstes Gericht der Welt wahrgenommen wird, während es gleichzeitig in Beschlüssen mit außenpolitischem Bezug immer wieder den „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ – der parlamentarischen Kontrolle entzogener, informeller Beratungsmechanismen der Exekutive – betont (Bundesverfassungsgericht 2009). Dies ist umso mehr der Fall, wenn es um nachrichtendienstliche bzw. sicherheitspolitisch sensible Anliegen geht. Selbst im Informationszeitalter hat die Regierung daher die Möglichkeit, einen – wenn auch sinkenden – Informationsvorsprung für sich zu nutzen, was ihre Verhandlungsmacht gegenüber anderen, nicht-staatlichen Akteuren (noch) erhöht. Auf internationaler Ebene ist vor allem die Einbindung Deutschlands in multilaterale bzw. institutionelle Strukturen zu erwähnen, welche historisch bedingt zur absoluten Staatsräson und unumstößlichen Norm deutscher Außen- und Sicherheitspolitik gehört (Oppermann

und Höse 2011, S.105). Von besonderer Wichtigkeit⁶ sind die auf der Homepage des AA genannten internationalen Organisationen (IO): Die VN, für deren Sicherheitsrat sich Deutschland derzeit als nicht-ständiges Mitglied bewirbt (siehe Auswärtiges Amt 2018).; die G7 und G20; die NATO; die OSZE, insbesondere im Hinblick auf die Ost-West-Beziehungen und der Lösung der Ukraine Krise; der Europarat; und die UNESCO, die Unterorganisation der VN für Bildung, Kultur und Wissenschaft (ebd.). Die in der Übersicht nicht explizit genannten, aber dennoch äußerst wichtigen IO, in denen Deutschland ebenso vertreten ist, sind zum Beispiel die Welthandelsorganisation (WTO), der Internationale Währungsfonds (IWF), die Internationale Atomenergiebehörde (IAEA) oder die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)⁷. Dieses vielschichtige Institutionengeflecht wird mit dem Begriff des *effective multilateralism* konzeptualisiert, welches gleichsam die Richtschnur der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) ist (Algieri 2011, S.131). Für Deutschland bedeutet dies vor allem nationale Zurückhaltung und ständige Kooperations- und Koordinationsmaßnahmen zur gleichen Zeit. Die Vermittlerposition Deutschlands innerhalb der zahlreichen multilateralen Arrangements ergibt sich für viele Beobachter aus der historischen Erfahrung des Landes, aber auch aus seiner geostrategischen Position. Diese, wie Herfried Münkler (2015) betont, sei nun endgültig durch die Osterweiterungspolitik der EU und NATO in der „Mitte des Kontinents“ (Soboczynski 2015). Ob daraus politische Sachzwänge folgen (und welche genau), bleibt umstritten. Richtig aber ist, dass Deutschland sich in seiner außenpolitischen Tradition zumeist nicht nur als Mittler zwischen Ost und West allgemein, sondern zum Beispiel auch als Moderator zwischen einer NATO- und EU-geleiteten Sicherheits- und Verteidigungsstrategie versteht (vgl. Algieri 2011, S.137; Ondarza 2010, S.122). Der Begriff der *Zivilmacht* und eine in Deutschland weit verbreitete Skepsis militärischer Machtpolitik, sind elementar, wie Ernst-Otto Czempiel zu verstehen gibt: „Deutschland soll daher die Zivilmacht bleiben, als die es gegründet wurde. Darin liegt kein Macht-, sondern nur ein Gewaltverzicht.“ (Czempiel 1996). Jonas Wolff (2013) nähert sich in seinem Aufsatz *„Democracy Promotion and Civilian Power: The Example of German’s ‘Value-Oriented’ Foreign Policy“* dem Konzept aus konstruktivistischer Sicht an. Er tut dies auf Basis der

⁶ Die EU als wichtigste institutionelles Arrangement Deutschlands nimmt eine Sonderstellung ein

⁷ Ohne Anspruch auf Vollständigkeit, Anm. d. Verf.

Arbeit von Hans W. Maull und Sebastian Harnisch (2001), die Zivilmacht im Rahmen der konstruktivistischen Rollentheorie verstehen und Deutschland attestieren, die internationalen Beziehungen aktiv „zivilisieren“ zu wollen (ebd., S.3 f.). Strategisches Ziel dieses Rollenverständnisses ist die Etablierung und ständige Stabilisierung international akzeptierter Normen, die eine reine Machtpolitik auf Basis militärisch-offensiven Vorgehens langfristig obsolet machen soll (Wolff 2013, S.477). Laut Wolff (ebd.) sei auch die Beteiligung am Kosovo-Krieg⁸, trotz kontroverser Debatten um eine Kehrtwende Deutschlands, eher im Lichte einer „*modified continuity*“ zu sehen. Bezüglich des Konstrukt-Charakters normativer Selbstbilder kann zudem gesagt werden, dass die deutsche Außenpolitik mit der GASP insofern die Gemeinsamkeit teilt, dass beide Akteure die Promotion von Normen auf internationaler Ebene als fundamental erachten. Bicchi (2006, S.293) schreibt von der „*normative power Europe*“, kritisiert aber zugleich die mitschwingende moralische Überlegenheit, welche egoistische Machtmotive nicht ausschließen würde. In der von Eigeninteressen dominierten Handelspolitik würde der Anspruch der Normativität gar konterkariert. Adrian Hyde-Price (2002, S.226) sieht die EU ohnehin als Spielball ihrer Mitgliedstaaten, welche die GASP in ihren nationalen Interessen nutzen, um ökonomische und strategische Ziele in der Nachbarschaft der EU und darüber hinaus zu erreichen. Normativ sei die Außenpolitik der EU nur in dem Sinne, dass sie ihre Normen und Werte den postkommunistischen Staaten im Osten der EU auf-oktroieren möchte, was eher einer (neo-)realistischen Macht- und Geopolitik entspräche (ebd., S.227). Ein weiteres Dilemma normativer Außenpolitik liegt darin, dass bei wiederholter Nicht-Einhaltung des Selbstanspruchs nicht nur die eigene Legitimität sinkt, sondern die Legitimität von Akteuren *ohne* normative Richtschnur gleichzeitig aufgewertet wird, weil letztere sich darauf berufen können, die eigenen Maßstäbe immerhin einzuhalten – sei die Messlatte dahingehend noch so niedrig angesetzt. Die Anziehungskraft von Werten wirkt also nicht von selbst, wie Francis Fukuyama (1989) noch zum Ende des OWK glaubte, sondern muss ständig neu begründet werden. In Asien werden die, im Westen als universell angesehen, Menschenrechte oft als *European values* bezeichnet und dem Konzept der *Asian values* entgegengestellt (Mydans 2003). Darüber hinaus sei, so die Kritik aus kritisch-

⁸ Die Beteiligung Deutschlands bei der ISAF-Mission in Afghanistan wirft neue Fragen hinsichtlich Zivilmachtpolitik und der eigenen globalen Rolle auf.

marxistischer Perspektive, das institutionalisierte Wertesystem eher ein elitäres Clubphänomen, wie Hasenclever (2010, S.93) zu verstehen gibt. Liberale Institutionen würden daher die hegemoniale Weltordnung dominanter Partikularinteressen widerspiegeln und die Universalität liberaler Werte pervertieren. Die transnationalisierte Klassengesellschaft reproduziere sich so immer wieder selbst. Derzeit wird deutlich, dass dieses traditionell linke Argument vermehrt von nationalistischen Kräften aufgegriffen wird, die zwar ähnlich gegen die „liberale Elite“ agitieren, diese Kritik jedoch mit kulturrassistischer und nationalistischer Agitation verbinden (vgl. Bremmer 2018).

4.3 Sanktionstheorien mittlerer Reichweite und Sanktionsdebatten

Sanktionen im Lichte des Völkerrechts:

Um Sanktionen besser zu verstehen, muss man auf das Spannungsverhältnis von Völkerrecht und internationaler Politik eingehen. Wie Johannes Varwick (2005, S.2) herausstellt, gibt es sowohl in der Politik, als auch in der Wissenschaft äußerst unterschiedliche Auffassungen über die Rolle des Völkerrechts. In Deutschland ist die sogenannte *legalistische* Schule weit verbreitet. Diese, im Geiste des Idealismus bzw. des Liberalismus, stehende Schule sieht völkerrechtliche Verpflichtungen, welche Staaten im gegenseitigen Einvernehmen eingehen, als außerordentlich wichtiges Gut. Alle politischen Erwägungen seien deshalb dem Völkerrecht und seinen Standards unterzuordnen (ebd.). Die *politikorientierte* Schule hingegen sieht in völkerrechtlichen Verträgen und deren Standards einen Abwägungsfaktor unter vielen. Letztlich müsse es Staaten vorbehalten sein, ob diese sich an überstaatliche Regeln halten oder ob jene den nationalen Interessen widersprechen, was stark an den Realismus anknüpft. Allerdings steht der realistisch-politikorientierten These die Tatsache gegenüber, dass Staaten ihre völkerrechtlichen Verbindlichkeiten freiwillig eingegangen sind und die Einhaltung der Rechtsnormen deshalb gerade in ihrem Interesse ist (EDA 2009, S.8). Auch wenn sich durch einen Regierungswechsel die Präferenzordnungen eines Staates elementar ändern können, ist der Austritt aus völkerrechtlichen Verträgen mit teilweise hohen Kosten verbunden. In ihrem interessanten Artikel „*What Realists Don't Understand about Law*“ machen Hathaway und Shapiro (2017) deutlich, dass „ (...) to say that the powerful shape

the law to reflect their interests is not to say that law is merely epiphenomenal. Power may lead to rules, but rules take on lives of their own. They change behavior by changing the incentives for action – not just for the weak, but the strong as well“. Der Austritt der USA aus dem Pariser Klimaabkommen zeigt jedoch, dass *incentives* allein noch keine Garantie für völkerrechtliche Konformität sind. Entscheidend ist, ob der jeweilige Akteur *incentives* als solche oder eher als Kosten wahrnimmt und eventuell bereit ist, andere Opportunitätskosten, etwa den langwierigen Austrittsprozess aus dem Klimaabkommen oder die Ächtung der internationalen Gemeinschaft, in Kauf zu nehmen (vgl. Tagesschau 2017). Die wichtigsten Quellen des Völkerrechts sind Verträge, allgemeinverbindliche Übereinkünfte und Grundsätze, sowie das sogenannte *Völkergewohnheitsrecht*. Damit ist laut Varwick (2005, S.3) „die allgemeine, freiwillige und beständige Praxis der Staaten gemeint, aus eigener Überzeugung einer rechtlichen Verpflichtung nachzukommen.“ Maßstab für dessen Geltung ist damit die Praxis staatlichen Handelns. Mit zunehmender Globalisierung weitet sich das Völkerrecht insgesamt auch auf Individuen aus, sodass immer mehr auch das Wohl und die Sicherheit der Einzelnen im Mittelpunkt steht, wie das Eidgenössische Department für auswärtige Angelegenheiten der Schweiz (EDA) verdeutlicht (EDA 2009, S.5). Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips hat das Völkerrecht grundsätzlich Vorrang vor nationalem Recht, auch wenn letzteres davon abweichen sollte. In einer anarchisch strukturierten Welt ist diese Subsidiarität allerdings relativ. Es gibt zwar den Internationalen Gerichtshof als judikatives Organ auf internationaler Ebene und Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen (VN), allerdings ist dieser von der Anerkennung der Mitgliedstaaten abhängig (Gschiegl 2015, S.243). Der Sicherheitsrat hat aufgrund seiner Exklusivität und der häufigen Blockadehaltung der ständigen Mitglieder nur sehr begrenzte Legitimität als etwaige „Welt“-Exekutive. Dies führt zu der wichtigen Frage, welche Instanz überhaupt dazu berechtigt ist, Sanktionen zu verhängen. Das EDA definiert Sanktionen als „Gesamtheit der diplomatischen, wirtschaftlichen oder militärischen Maßnahmen eines Staates oder einer internationalen Organisation, um eine Völkerrechtsverletzung zu stoppen, die eine Organisation festgestellt hat oder deren Opfer ein Staat zu sein glaubt.“ (EDA 2009, S.29) Demnach gibt es zwei Instanzen, die Sanktionen erheben können: Staaten und internationale Organisationen. Zudem muss eine Völkerrechtsverletzung vorliegen, wobei der letzte Teil der Passage (siehe ebd.) auf

einen gewissen Spielraum subjektiver Einschätzung hindeutet. Für Sanktionen gegen Gefährdungen des internationalen Friedens sind vornehmlich die VN zuständig, wohingegen Verstöße gegen internationales Handelsrecht von der Welthandelsorganisation (WTO) bearbeitet werden (ebd.) In allen anderen Fällen ist es einzelnen Staaten vorbehalten, entweder unilaterale oder – zusammen mit weiteren Staaten – multilaterale, nicht-militärische Sanktionen zu verhängen. Die EDA nennt in diesem Kontext drei Bedingungen: Erstens muss das Gewaltverbot aus Artikel 2 (4) der Charta der VN sowie VN-GV Res. 2625 (XXV) eingehalten werden. Zweitens müssen Sanktionen verhältnismäßig zum erlittenen Schaden sein, und drittens müssen sie vor ihrem Inkrafttreten angekündigt werden (ebd.; VN 1945). Sebastian Harnisch und Gordon Friedrich (2015, S.578) nennen noch eine weitere Bedingung, und zwar, dass Sanktionen keinen anderen internationalen Regelungen, wie zum Beispiel WTO-Regeln oder Anordnungen des VN-Sicherheitsrates, entgegenstehen dürfen. Der Sanktionsbegriff ist in der Charta der VN nicht explizit enthalten, implizit wird aber durch Art. 41 (7) klar, dass der Sicherheitsrat für Mitgliedstaaten die Anordnung verbindlicher Maßnahmen – unter Berücksichtigung des Gewaltverzichts – erlauben kann, um seinen Beschlüssen Geltungskraft zu verleihen (ebd.). Im Übrigen gibt es zuständige subsidiäre Organe des Sicherheitsrates, die sogenannten *Sanctions Committees*, was zeigt, dass die VN den Sanktionsbegriff durchaus aktiv benutzen (UN Web Services Section 2018). Man kann also konstatieren, dass die VN bezüglich internationaler Sanktionen de facto global-exekutive Gestaltungsmacht haben. Aus Sicht des Realismus ist diese Gestaltungsmacht aber relativ, da Realisten vor allem die Willkür und nationale Eigeninteressen der ständigen Sicherheitsratsmitglieder hervorheben.

Sanktionen in der politikwissenschaftlichen Forschung:

Wenn man von den sanktionierenden Parteien, den sogenannten *senders*, absieht, dreht sich die politikwissenschaftliche Debatte über internationale Sanktionen zumeist um folgende Themenbereiche: a) Die Wirksamkeit von Sanktionen (*effectiveness*), b) ihren Umfang (*scope*) bzw. die Beschaffenheit der *targets/receivers*, c) die Sanktionstypen (*types*), und damit verbunden, die Zwecke von Sanktionen (*purposes*) (vgl. Biersteker 2014). Der Friedensforscher Johann Galtung leistete mit seiner Feldforschung (1967) zu Wirtschaftssanktionen in der ehemaligen britischen Kolonie Rhodesien, dem heutigen Simbabwe, Pionierarbeit.

Um die zugrundeliegenden psychologischen und sozialen Mechanismen eines Boykotts im sanktionierten Land zu erforschen, führte er Interviews durch, analysierte Dokumente sowie andere Primär- und Sekundärliteratur (ebd., S.378). Ziel seiner Arbeit war die Entwicklung einer Sanktionstheorie, obwohl er betonte, dass die Fallstudie keinen repräsentativen Charakter hätte. Vielmehr ging es ihm darum, dass „an understanding of the Rhodesian case will serve as a basis for understanding other cases better.“ (ebd., S.379). Interessant für die vorliegende Arbeit ist die Tatsache, dass Galtung auf der Grundlage seiner Klassifikation Sanktionen gegen individuelle Akteure als unbrauchbar bezeichnet, und zwar mit der Begründung, dass die territoriale Integrität – die im Falle der Ukraine ja gerade missachtet wurde – etwaige Personensanktionen sinnlos machen würde, „unless they are combined with military presence.“ (ebd., S.383). Galtung betont zudem, dass es naiv wäre, zu glauben, dass die bloße Verhängung von Sanktionen effektiv in dem Sinne ist, dass sie das Zielland automatisch zum Aufgeben bewegt (ebd., S.391). Insgesamt steht Galtungs Studie für eine sehr differenzierte Betrachtungsweise von Sanktionen. Was die Effektivität von Sanktionen betrifft, lieferten Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey Schott und Kimberly Ann Elliott (1983, 2007) seit den 1980ern ebenso wichtige Impulse für die akademische Debatte. Für sie ist die zentrale Frage, *wann* – und nicht ob – Sanktionen funktionieren (Hufbauer, Schott und Elliott 2007, S.43). Dabei differenzieren sie zwischen Handels- und Finanzsanktionen und stellen fest, dass meistens ein Mix aus beiden Varianten eingesetzt wird. Hervorstechend in ihrer Analyse „*Economic Sanctions Reconsidered*“ (ebd., S.7 ff.) sind vor allem die herausgearbeiteten Gründe für das *Scheitern* von Sanktionen. So nennen sie zum einen die Wahl schlicht inadäquater Maßnahmen als Grund für die Nicht-Wirksamkeit von Sanktionen, zum Beispiel wenn letztere zu lasch wären, etwa durch ausbleibende Unterstützung von Verbündeten. Zum anderen können Sanktionen dazu führen, dass im *target*-Land sogenannte „*rally around the flag*“-Effekte entstehen, sprich eine nationalistische Solidarisierung der Bevölkerung des Ziellandes mit ihrer sanktionierten Regierung (vgl. Harnisch und Friedrich 2015, S.579). Des Weiteren können Sanktionen negative Reaktionen sowohl auf Seiten verbündeter Länder, als auch auf Seiten der Wirtschaft im *sender*-Land hervorrufen (Hufbauer, Schott und Elliott 2007, S.8). Auch wenn von Hufbauer, Schott und Elliott (2007) argumentiert wird, dass Sanktionen mit dem Ziel einer substanziellen Verhaltensänderung des *targets* oft

wirkungslos seien, könnten Sanktionen allgemein durchaus sinnvoll sein, vor allem in den Augen der *sender*. Parallelen zum Strafrecht auf nationaler Ebene sind, wie die AutorInnen schreiben, unübersehbar, nämlich bezüglich der „three basic purposes of criminal law – to punish, deter and rehabilitate“ (ebd., S.7.) Erkennbar wird hier nicht nur der psychologisch-erzieherische Sinn von Sanktionen, sondern auch die Auffassung der drei WissenschaftlerInnen, Sanktionsmaßnahmen vor allem als außenpolitische *Instrumente* begreifen – und nicht etwa als rechtliche Institutionen, die sozusagen eigene Geltungskraft entwickeln. Eine dezidiert skeptische Sicht auf Sanktionen teilt Robert A. Pape (1998), der in seiner aktualisierten Fassung „*Why Economic Sanctions Still Do Not Work*“ eine Antwort auf die aus seiner Sicht zu optimistische Analyse von Hufbauer, Schott und Elliott (2007) gibt. Deren empirische Studie identifiziert 40 von 115 untersuchten Fällen als Erfolgsfälle, in denen Sanktionen effektiv gewesen seien. Pape hingegen geht nur von 5 der 115 untersuchte Fälle aus, die positive Wirkung gezeitigt hätten (Pape 1998, S.66). Zudem weist er die Auffassung, Sanktionen seien im Vergleich zu militärischen Mitteln die humanere und kostengünstigere Alternative, als unzureichend zurück: „First, economic sanctions often inflict significant human costs on the populations of target states, including on innocent civilians who have little influence on their governments behaviour (...) Second, using economic sanctions that are likely to fail may actually increase costs and risks for coercers (...)“ (ebd., S.76). Problematisch an seinen Ausführungen ist, dass er, wie viele andere, nur den Zwangscharakter von Sanktionen betont und ihnen somit eine einzige Zielrichtung zuschreibt. Dass es jedoch immer auch auf die Reaktionen des *targets* ankommt, ob Sanktionen ihre Ziele erreichen, darauf hat auch Daniel Drezner (1998) mittels spieltheoretischer Modellierungen hingewiesen. Indem beide Seiten die Möglichkeit einer Konflikteskalation zwar als hemmenden Faktor in Betracht ziehen, letztlich aber vor allem an relativen Gewinnen und Gesichtswahrung interessiert sind, läuft es oft auf eine wechselseitige Sanktionierungsspirale⁹ hinaus, die nur schwer aufzulösen ist (ebd.). Für Brooks (2010, S.49 f.) ist der *regime type* im Zielland entscheidend, denn vor allem bei demokratischen Staaten sei der Druck und damit die Wahrscheinlichkeit für Compliance höher als bei autokratischen Staaten, bei welchen Sanktionen oft ins Leere laufen würden. Der Prämisse des demokratischen Friedens nach Kant folgend, dürften Sanktionen – falls man sie als Mittel der *hard*

⁹ Zu den russischen Gegensanktionen siehe Hedberg 2018.

power oder gar als Teil von Kriegsführung begreift – gar nicht bzw. selten zwischen demokratischen Staaten zum Einsatz kommen. Empirische Belege dafür liefern Cooper Drury, Patrick James und Dursun Peksen (2014), die allerdings die wichtige Ergänzung vornehmen, dass dies nur solange der Fall ist, bis ein Drohungsszenario fest etabliert ist, welches auch demokratische Staaten gegenseitig in einen Konflikt treiben kann. Auffällig bei den meisten Sanktionsforschern ist deren Fokussierung auf den Zwangscharakter und möglichen Schadenspotenzialen von Sanktionen. Thomas Biersteker (2014) hat auf diese einseitige Perspektive hingewiesen und hat eine mittlerweile etablierte Differenzierung bezüglich des *Umfangs* und des *Sanktionszwecks* von Sanktionen erarbeitet. *Umfassend* sind Sanktionen vor allem dann, wenn sie ganze Länder und ihre Bevölkerungen undifferenziert treffen. *Gezielte* Sanktionen, sind hingegen jene, die zwischen der unschuldigen Bevölkerung und den zu sanktionierenden Individuen differenzieren (siehe ebd.). Oft wird auch der Terminus „*smart sanctions*“ (statt *targeted sanctions*) gewählt, weil das Aussparen von negativen Effekten für die Bevölkerung im Zielland die Wahrscheinlichkeit nationalistischer Einigelungstaktiken zumindest minimiert und somit die Kosten-Nutzen-Erwägungen der sanktionierten Eliten im Sinne des *senders* „smarter“ beeinflusst werden können (Harnisch und Friedrich 2015, S.578). Der allgemeine Trend geht seit der missglückten umfassenden Sanktionspolitik der UN gegenüber dem Irak hin zu smarten und flexiblen Sanktionsregimen. Francesco Giumelli (2013, S.8), der sich insbesondere mit der Sanktionspolitik der EU beschäftigt, nimmt den *Zweck* von Sanktionen unter die Lupe, im Unterschied zu den meistens untersuchten *Sanktionszielen*. Giumelli denkt die Sanktionen also nicht von ihrem Ende her, sondern setzt an ihrer zugrundeliegenden Logik an. Die jeweils vorherrschende Logik sei in entscheidender Weise vom Kontext des Falls abhängig, wobei Giumelli dafür plädiert, die *targets* nicht als analytisch gleich, sondern von Fall zu Fall unterschiedlich zu behandeln. Er konzeptualisiert hierzu drei unterschiedliche Funktionen von Sanktionen: a) nötigende und zur Verhaltensänderung bzw. einem Politikwechsel zwingende Sanktionen (*coercing*), b) die Ziele des *targets* einschränkende Sanktionen (*constraining*), und schließlich c) Sanktionen, die kommunikative, politisch-symbolische Signalwirkung erzeugen sollen (*signalling*) (ebd., S.17f.; vgl. ders. 2011). Sanktionsregime stellen meistens eine Kombination aus allen drei Funktionen dar. Wie Giumelli herausstellt, ist die Signalfunktion diejenige, die am meisten von allen unterschätzt wird. Besonders die

EU legt auf diese allerdings großen Wert, da „(...) targeting an audience calling for action, and externally, projecting a certain image of the EU abroad and sending specific messages to other actors as well“ durchaus sinnvoller Bestandteil einer Sanktionsstrategie sein kann (Giumelli 2013, S.8). Des Weiteren unterteilt er Sanktionen in vier Unterkategorien: Waffenembargos, Reiseeinschränkungen, Wirtschaftssanktionen und Finanzsanktionen. In diesem Zusammenhang ist die in der öffentlichen Debatte oft für alle Arten von Sanktionen gewählte Pauschalbezeichnung „Wirtschaftssanktionen“ verkürzt und analytisch problematisch, es sei denn es handelt sich wirklich genuin um derartige Maßnahmen. Die Unterscheidung zwischen den vier Unterkategorien ist deshalb wichtig, weil verschiedene Sanktionstypen unterschiedlichen Logiken folgen (ebd., S.22). So können *Waffenembargos* kommunikativ leichter legitimiert werden, da sie der unbeteiligten Bevölkerung am wenigsten schaden und beteiligte Akteure eines Konflikts direkt in ihren Kampfhandlungen einschränken. Auf der anderen Seite können Waffenembargos in einer globalisierten und digitalisierten Welt – Stichwort: „dark net“¹⁰ – sehr leicht umgangen werden. *Persönliche Reiseeinschränkungen* sind die von der EU am häufigsten eingesetzte Art von Sanktionen, da sie die gelisteten Personen direkt betreffen und dritte damit nicht in Berührung kommen. Auch wenn Reiseeinschränkungen ebenfalls umgangen werden können – z.B. indem man einen möglichen Geschäftspartner in einem benachbarten Land trifft, welches nicht zu den *sender*-Ländern gehört – tragen sie ein gewisses Preisschild, da gelistete Personen oft eine hohe Reisetätigkeit aufweisen. Reiseeinschränkungen können Macht- und Prestigeeinbußen (ebd., S.23) und nicht zuletzt auch geschäftliche Einbußen mit sich bringen. *Finanzsanktionen* haben dahingegen einen umfassenderen Einflussbereich. Sie untersagen der sanktionierten Institution, beispielsweise einer Bank oder Kreditanstalt, gewisse Finanztransaktionen, oder verbieten die Kreditvergabe internationaler Finanzintermediäre an die Zentral- bzw. Nationalbanken der sanktionierten Länder. Damit können Finanzsanktionen sektorale oder gesamtwirtschaftliche Auswirkungen haben. *Wirtschaftssanktionen* sind Einschränkungen des Waren-

¹⁰ Mit „dark net“ ist ein durch Anonymisierung und Verschlüsselung gekennzeichneteter, digitaler Raum gemeint, der anders als das Internet, nicht offen zugänglich ist. Das „dark net“ erreicht man über spezielle Browser. Es hat aufgrund seiner dezentralen und schwer überschaubaren Beschaffenheit einen schlechten Ruf, da darüber illegale Geschäfte, zum Beispiel Waffenhandel, relativ leicht abgewickelt werden können. Politisch ist es jedoch differenziert zu bewerten, da es gerade in autoritären Staaten DissidentInnen, Whistleblower und JournalistInnen vor Überwachung und politisch motivierten Strafmaßnahmen schützt (siehe Gruber und Sickert 2016).

und Dienstleistungsverkehrs im sanktionierten Land bzw. gegenüber (größeren) Unternehmen, oder ganzen Wirtschaftssektoren. Wie Giumelli bemerkt, kann der „impact (...) be considerable, especially when the target relies on the sender for a specific type of technology.“ (ebd., S.24). In Ländern mit mangelnder wirtschaftlicher Diversifizierung oder stark oligarchischen Strukturen können *Wirtschaftssanktionen* in den wichtigsten Sektoren erhebliche Folgen zeitigen. Dies ist aber nicht nur für die, insbesondere in autoritären Staaten, mit der politischen Elite stark vertrauten wirtschaftlichen Führung der betroffenen Unternehmen der Fall, sondern auch für deren Angestellte und schließlich für die Bevölkerung des Ziellandes insgesamt. All das macht die Verhängung von Wirtschaftssanktionen zur riskantesten Option im Sanktionsportfolio (ebd.; vgl. Brzoska 2014).

Sanktionen jenseits einer strikt ökonomischen Perspektive:

Sabine Fischer und Janis Kluge (2018) von der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) empfehlen, ökonomische Studien über den direkten Zusammenhang von Exporteinbußen und der Verhängung von Sanktionen mit Vorsicht zu genießen. Über die Kosten der EU-Sanktionen für die deutsche Wirtschaft gebe es fast keine gesicherten Daten. Zudem seien viele Unternehmen unsicher, welche Produkte unter das Ausfuhrverbot auf die Halbinsel Krim fallen, und welche nicht. Viele Studien würden deshalb „pauschal alle deutschen Exportverluste den EU-Sanktionen zu(schreiben) und verweisen auf mögliche indirekte Sanktionsfolgen.“ (ebd.) Vieles bleibt bei einem genuin ökonomischen Zugang im Ungefähren, sodass die, vor allem in älteren (auch politikwissenschaftlichen) Analysen zur Wirksamkeit von Sanktionen, vorherrschende rationalistisch-quantitative Perspektive zu kurz greift. In den letzten Dekaden, gerade nach dem Ende des OWK, ist eine zunehmende analytische Ausdifferenzierung und eine Betonung der Wichtigkeit des spezifischen Kontextes zu beobachten. Sanktionen sind nach Koga (2005, S.56) Institutionen entweder eines realistischen, liberalen, kosmopolitischen oder hegemonialen Systemverständnisses. Je nachdem, welches dieser Verständnisse bei den Akteuren vorherrscht, ist die Einordnung eines Sanktionsregimes zu analysieren. Es müsste also laut Koga (ebd.) untersucht werden, ob beispielsweise eine Dominanz der realistischen Perspektive auf Sanktionen, sprich die Nutzung von Sanktionen als außenpolitisches Instrument zur Interessendurchsetzung des *senders*, auch wirklich dominant ist und inwiefern sich die damit einhergehenden

Argumente der Akteure für oder gegen Sanktionen davon unterscheiden (oder nicht). Entscheidend ist daher die Bedeutung von Interessen *und* Normen in der deutschen Debatte über die EU-Sanktionspolitik gegenüber Russland. Sjursen und Rosén (2017, S.21) kommen in ihrer konstruktivistischen Analyse zur EU-Sanktionspolitik im Zuge der Ukraine Krise zu einem interessanten Befund: „We find that collective action was anchored in an agreement on the need to sanction what was seen as a clear breach of Ukraine’s territorial integrity as well as Ukrainian citizens’ right to self-determination. This finding, which suggests that norms trumped interests, is in line with the insights of ‘constructivist’ scholarship on EU foreign policy.“ Darüber hinaus ist es für die Analyse von Bedeutung, welche Definition – und damit welches Verständnis – von Sanktionen bei der EU selbst vorherrscht. Das gemeinsame Generalsekretariat des Europäischen Rates und des Ministerrates der Europäischen Union (GSC für General Secretariat of the Council) spricht explizit von einem „targeted and differentiated approach to restrictive measures (sanctions)“ (GSC 2017). Diese restriktiven Maßnahmen werden zudem als präventiv bezeichnet, damit es möglich ist „to respond swiftly to political changes and developments that go against its objectives and values.“ (ebd.) Man will also einerseits geächtetes Verhalten durch Sanktionen auch für die Zukunft – vorbeugend – eindämmen. Sanktionen werden andererseits von der EU auch als normatives *und* interessengeleitetes Außenpolitik-Instrument genutzt, welches sich gegen folgende Phänomene richtet: Terrorismus, nukleare Proliferation, Menschenrechtsverletzungen, Annexion ausländischen Territoriums sowie vorsätzliche Destabilisierung eines souveränen Landes. Die Verknüpfung von Interessen und Normen ist für den hier behandelten Fall besonders bedeutend, da sie auf einen Ansatz der *smart power* hindeutet. Zudem spricht das GSC (2017) von Sanktionen im *weiteren Sinne*, sprich diplomatischen Antworten in Form von Botschafterabberufungen oder der temporären Unterbrechung diplomatischer Beziehungen allgemein. Sanktionen im *engeren Sinne* folgen der vierteiligen Klassifikation von Giumelli (2013, S.22 ff.; siehe S.26 dieser Arbeit). Die EU behält sich vor, neben *multilateralen* Sanktionen – zusammen mit den VN oder mit Drittstaaten – auch „autonome“ Sanktionen zu verhängen, was in der Forschung meistens als *unilateral* bezeichnet wird. Einen informativen Überblick über die EU-Sanktionen gibt die „*EU Sanctions Map*“ (Europäische Kommission 2017).

4.4 Sanktionen im Spannungsfeld zwischen Soft und Hard Power

Im Großen und Ganzen lassen sich aus allen Forschungsprogrammen der Internationalen Beziehungen wichtige Erkenntnisse für den hier gewählten Ansatz gewinnen. Robert Keohane stellt passenderweise fest: „A coherent approach to the study of world politics must take into account rationalist, institutionalist, liberal domestic politics, and constructivist insights. The trick is how to synthesize these ways of looking at the world in a coherent way, not to run some sort of phony competition among them.“ (Keohane 2008) Allen Paradigmen gemein ist, dass sie von einer bedeutenden Rolle von *Macht* bzw. Machtmitteln zur Verfolgung nationaler Interessen – sei es auf kooperativem oder auf konfrontativem Wege – ausgehen. Während der Neorealismus die Machtverteilung zwischen Staaten in den Blick nimmt und der Liberalismus die gesellschaftlichen Macht- und Interessenkonstellationen innerhalb eines Staates analysiert, betont der Konstruktivismus die Subjektivität von Macht, da der Einsatz der letzteren von Deutungsmustern und Ideen abhängt. Fruchtbare Annahmen bietet zudem der *Institutionalismus*, welcher Institutionen eine Art Schanierfunktion zum Aushandeln von Macht- und Interessenkonstellationen zuschreibt. Kooperation ist somit auch bei grundlegend von Wettbewerb oder gar Feindschaft gekennzeichneten Beziehungen zwischen Staaten möglich (Wolf 2000, S.39; siehe Keohane 1986). Voraussetzung für gelingenden Machtausgleich durch institutionelle Aushandlungsprozesse sind universell geteilte Normen und Regelsetzungen, die grundsätzlich eingehalten werden müssen. Die Annexion der Krim markiert in diesem Zusammenhang eine Zäsur in den westlich-russischen Beziehungen, da die fundamentale Norm der territorialen Integrität, die mit dem Budapester Memorandum 1994, der OSZE-Charta und anderen Verträgen institutionalisiert wurde, von Russland verletzt wurde (Gärtner 2017, S.232). Verletzungen des Völkerrechts seitens der USA, zum Beispiel mit der Intervention im Irak ohne UN-Mandat, trugen zuvor einen ebenfalls nicht unwesentlichen Teil zur Erosion der Geltung internationaler Standards bei. Von russischer Seite wurde dies immer wieder als Referenzpunkt zur Legitimation des eigenen Handelns genutzt, obwohl es einige Stimmen aus der Wissenschaft gibt, dass gerade die Krim-Kosovo-Analogie ein völkerrechtlich kaum zulässiges Vergleichsbeispiel ist (siehe Weisflog 2014). Es ist außerdem fraglich, inwieweit man von genuin *westlich*-russischen

Beziehungen sprechen kann, wenn man die ungewohnt deutliche Infragestellung des transatlantischen Bündnisses seitens des US-Präsidenten, Donald Trump, in Betracht zieht. Auch deshalb lohnt eine differenzierte Betrachtung. Wenn man sich mit bilateralen Sonderbeziehungen, wie diejenigen Deutschlands zu Russland, auseinandersetzt, gilt dies umso mehr. Die eigenständige Macht von Institutionen wirkt demnach nur solange, bis die Institutionen an Legitimität bei ihren Mitgliedern einbüßen.

Der wohl bekannteste Denker über Macht in den Internationalen Beziehungen, Joseph Nye, hat sich in seinen Arbeiten nicht nur dem Verhältnis von Macht und Interdependenz (Keohane & Nye 2001) gewidmet, sondern auch für ein differenziertes und flexibles Machtverständnis plädiert. Er erklärt Macht innerhalb eines dreidimensionalen „Schachspiels“ (Nye 2003, S.140): Auf der obersten Ebene, der militärischen, ist die Machtverteilung unipolar. Hier haben die USA immer noch deutlich mehr Macht als alle anderen Staaten. Auf der mittleren Ebene, der wirtschaftlichen, sieht er eine multipolare Machtverteilung mit den USA, Europa und Japan als mächtigste Staaten, die zusammen ein Drittel der weltweiten Wirtschaftskraft ausmachen. Mittlerweile kann man China, den größten Gläubiger der USA und wichtigen Handelspartner für immer mehr Länder auf nahezu allen Kontinenten der Welt, als einen weiteren Pol hinzuzählen. Und schließlich nennt er die untere Ebene, die Ebene der transnationalen Beziehungen, auf welcher eine chaotische, quasi non-polare Struktur mit neuen Akteuren jenseits staatlicher oder hegemonialer Kontrolle vorherrscht (siehe Bremmer 2011). Die internationale Ordnung resultiert schließlich aus dem (diffusen) Zusammenspiel aller drei Ebenen. Nye versteht diese Ordnung als vom Hegemon bereitgestelltes, öffentliches Gut, das von allen anderen Akteuren mittels „Trittbrettfahrer“-Verhalten konsumiert werden kann. In dem Maße, wie die Macht des Hegemons schwindet, nimmt auch die Macht der von ihm durchgesetzten Ordnung ab (Nye 2003, S.142). Nye selbst wird oft als Institutionalist bezeichnet, wobei er für eine innovative Kombination der theoretischen Paradigmen eintritt und ein, wie er sagt, dem Neorealismus eigenen „truncated and impoverished materialist view of power“ ablehnt (Nye 2008). Er definiert Macht generell als die Fähigkeit, andere so zu beeinflussen, dass die gewünschten Resultate eintreten. Dies kann zum einen durch Mittel der *Hard Power* erreicht werden, indem auf Zwang (*coercion* bzw. „sticks“) oder Zahlungsanreize (*payments* bzw. „carrots“) gesetzt wird (ebd.). Zum anderen kann man Ziele auch

durch *Soft Power* erreichen, indem man die Präferenzstrukturen dritter positiv beeinflusst und durch die Attraktivität des eigenen Modells – sprich durch Werte, Normen, Institutionen – diese dazu bewegt, genauso zu denken wie man selbst (siehe Nye 2004, 2008, 2011). Beide Konzepte sind in ihrer „Reinheit“ problematisch, da einerseits eine exzessive Nutzung von *Hard Power* zur Schwächung der *Soft Power* eines Landes beitragen kann. Andererseits kann aber, wie Jan Zielonka (1998) dies hinsichtlich der internationalen Rolle der EU ausgeführt hat, *Soft Power* „zahnlos“ sein, insbesondere dann, wenn ein umkämpftes Werte- und Ordnungsmodell rein rhetorisch verteidigt wird. Hier zeigt sich die Diskrepanz aus selbstaufgelegtem Gewaltverzicht und militärischer Gewaltanwendung, wie oben am Beispiel der Schutzverantwortung deutlich gemacht wurde. Auch Nye hat mehrfach darauf hingewiesen, dass *Soft Power* nicht notwendigerweise die ethisch bessere Variante als *Hard Power* ist: „(...) Soft power is a description, not an ethical prescription. Like any form of power, it can be wielded for good or ill.“ (Nye 2018). Nye empfiehlt deshalb die intelligente Kombination aus harter und weicher Machtpolitik. Er bezeichnet diese Strategie als *Smart Power* (siehe Nossel 2014). Problematisch ist dieses Konzept zunächst mindestens zweierlei: Zum einen bezieht sich Nye fast ausschließlich auf die USA, weshalb fraglich ist, inwiefern sein Konzept beispielsweise auf außenpolitisch neutrale Staaten (z.B. Österreich), oder auf Zivilmächte (z.B. Deutschland) anwendbar ist. Zumindest aber müsste eine solche Strategie – ganz gleich ob unter den Bedingungen von Machtkonkurrenz, Rollenverständnissen oder institutioneller Interdependenz – für weniger mächtige Staaten wohl anders aussehen, als für die USA. Mai’a Davis Cross kritisiert Nyes Verständnis von *Smart Power* zudem als unpräzise und bezeichnet den Begriff aufgrund seiner inflationären Nutzung als „Buzzword“ (2011, S.692). Sie entwickelt das Konzept jedoch weiter, indem sie sich auf die Machtinstrumente und den Kontext, in welchem diese zum Einsatz kommen, konzentriert. So betont sie, dass „many scholars, including Nye, now recognize that the use of specific tools are not necessarily correlated with whether they are exercised in hard or soft power ways to achieve goals.“ (ebd., S.693; Laidi 2008) Relevant ist dies vor allem deshalb, weil Sanktionen somit nicht notwendigerweise ein Instrument der *Hard Power* sein müssen. Es hängt vielmehr von der spezifischen Situation und dem Rezipienten ab, welchen Platz Sanktionen in einer Strategie einnehmen.

Hieraus lässt sich eine **zweite Zielformulierung** ableiten:

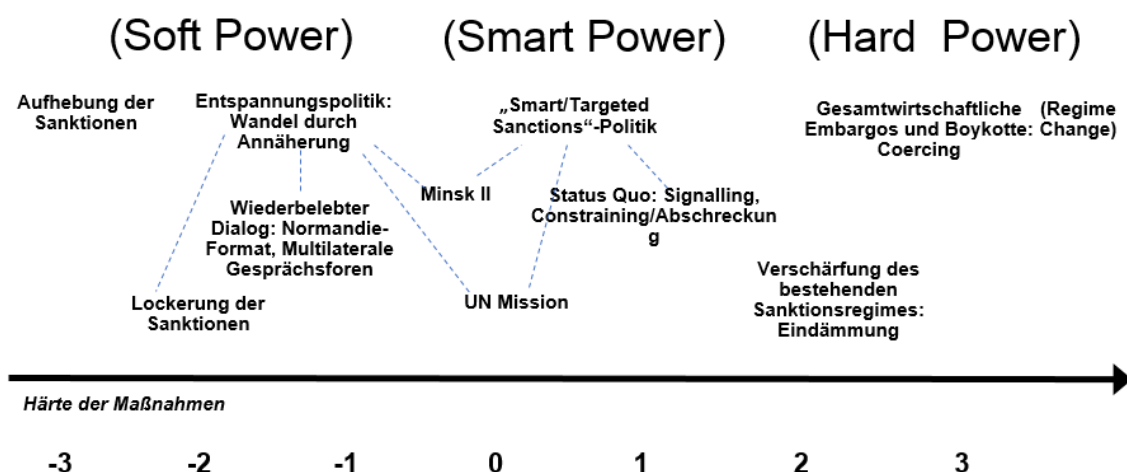
Sanktionen, die Bestandteil einer *smart power*-Strategie sind, können sowohl als Mittel der *hard* oder *soft power* fungieren bzw. wahrgenommen werden. Sanktionen sind also nicht automatisch „nur“ Zwangsmittel, sondern abhängig von den Akteuren und deren Dispositionen.

5. Methodisches Konzept

5.1 Allgemeine Vorgehensweise

Auf die Sondierung von erstem empirischen Material folgt die Lektüre von Fachliteratur zum Stand der Sanktionsforschung, der Theorien der Internationalen Beziehungen generell, des Machtkonzeptes von Joseph Nye, sowie zum Kontext des Falls (Ukrainekrise, Krim-Annexion, deutsch-russische Beziehungen, Kalter Krieg, Europäische Sicherheitsarchitektur). Sodann werden die relevanten Akteure identifiziert und deren Positionen via computergestützter Medienanalyse, der Political Claims Analysis (PCA), herausgearbeitet. Um die Operationalisierung bestmöglich zu gestalten, werden auf der Grundlage des oben skizzierten Forschungsstandes wesentliche *theoretische* Argumente zur Verhängung und den Auswirkungen von Sanktionen herausgearbeitet. Dies geschieht unter ständiger Kontextualisierung mit den in der *politischen* Debatte vorgeschlagenen Instrumenten und Politikvorschlägen, wobei alle Schritte in einem Forschungstagebuch skizzenhaft festgehalten werden. Unter Rekurs auf den gewählten Theorieansatz von Nye, ergibt sich zunächst folgendes Analyseschema und die dazugehörige Auswertungsskala zur Einschätzung der Positionen der Akteure:

Grafik 1: Analyseschema zur Political Claims Analysis (Eigene Darstellung)



Erklärung Analyseschema:

Das Analyseschema bezieht sich auf die durch intensive Lektüre und erste empirische Befunde identifizierten Argumentationsmuster in der Debatte. Dabei stellen die negativen Zahlenwerte eine skeptische bis ablehnende Haltung gegenüber den Sanktionen dar, wobei beachtet wird, die Optionen immer im Kontext zu bewerten. Numerisch positiv bewertet werden Aussagen mit pro-Sanktionshaltung. Auch hier wird selbstverständlich der Kontext der Aussage mitbedacht. Die bewerteten Claims von Mitgliedern des Bundeskabinetts werden je für sich genommen mit dem Wert 1,5 multipliziert¹¹. Zudem wird darauf geachtet, dass einzelne Aussagen nicht doppelt bewertet werden, da in zeitlich eng aufeinanderfolgenden Artikeln dieselben Aussagen wiederholt publiziert werden.

Skalenwerte:

- 3: Eine (klare) Forderung zur Aufhebung bzw. klare Ablehnung der Sanktionen
- 2: Eine (klare) Forderung zur Lockerung der Sanktionen bei allgemeiner Aufrechterhaltung bzw. nicht sofortiger Aufkündigung des Sanktionsregimes
- 1: Wiederbelebung oder Intensivierung des Dialogs zwischen sanktionierender (EU) und sanktionierter Seite (Russland), aber auch denkbare Kombinationen aus -2 und 0: So würde beispielsweise ein Vorschlag zur Lockerung der Sanktionen – der für sich stehend den Wert -2 bekommen würde – *in Verbindung* mit der Erfüllung des mit dem Wert 0 versehenen Minsk II-Abkommens „nur“ mit -1 bewertet werden.
- 0: Eine UN-Mission zur Deeskalation und Einhaltung der Waffenruhe als Voraussetzung für Minsk II sowie dessen Erfüllung; Vorsichtiges Inaussichtstellen einer Sanktionslockerung bzw. Anzweifeln des Status Quo.
- 1: Status Quo, sprich die grundsätzliche Befürwortung oder (später) Beibehaltung des gegenwärtigen Sanktionsregimes; keine Verschärfungs- oder Lockerungsabsichten ohne substantielle Veränderung der Situation, aber auch denkbare Kombinationen aus 2 und 0: Ausweitung der Sanktionen (z.B. längere Personenlisten) bei gleichzeitiger Intensivierung des Dialogs und der diplomatischen Bemühungen auf höchster Ebene.

¹¹ Eine Sonderrolle hat der damalige CSU-Vorsitzende Horst Seehofer, der zwar kein Mitglied des Bundestages oder des Kabinetts, aber als Chef einer Regierungspartei überdurchschnittlich präsent in der Debatte war. Dieser aufgrund seiner Mittelstellung normal und daher ohne Multiplikator 1,5 bewertet.

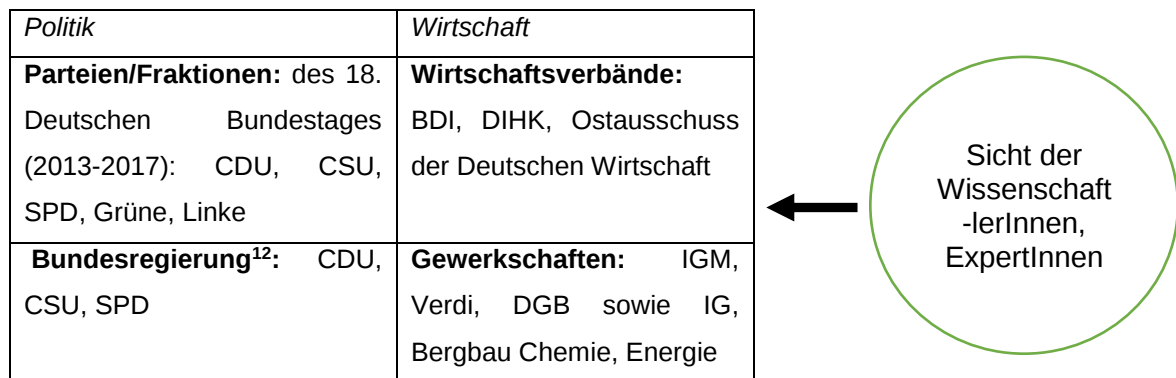
- 2: Verschärfung des gegenwärtigen Regimes im Geiste einer Eindämmungspolitik und/oder zum Zwecke einer Bestrafung der Nicht-Einhaltung von Regeln oder Vereinbarungen, z.B. im Rahmen von Minsk II
- 3: Weitergehende bzw. umfassende Sanktionsmaßnahmen, die auf eine substantielle Kehrtwende der Politik der sanktionierten Partei, bis hin zum Regime Change, setzen

Inwiefern man die Maßnahmen bzw. Argumente präzise genug mit dem Konzept von Nye einschätzen kann, wird im empirischen Teil untersucht und im Kapitel 7.1 kritisch diskutiert. So kann zum Beispiel eine Aufhebung der Sanktionen wenig mit Soft Power zu tun haben, wenn das zugrundeliegende Motiv der Aussage von wirtschaftlichen und/oder Macht-motiven geleitet ist und insofern eher der Hard Power zuzuordnen wäre. Dies erklärt die Klammersetzung bei den Machtbegriffen in der obigen Grafik. Aufgrund des flexiblen Theoriegerüsts und der ergebnisoffenen Methodik wird nach Deutungsmustern im Diskurs gesucht, die in Beziehung zu den Zielformulierungen (Kapitel 4) gesetzt werden.

Akteure:

Als „deutsche Akteure“ werden in der vorliegenden Arbeit alle Abgeordneten des 18. Deutschen Bundestages, die Mitglieder der Bundesregierung, VertreterInnen der wichtigsten deutschen Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften und schließlich WissenschaftlerInnen und ExpertInnen deutscher Nationalität, deutsch-russischer oder anderer doppelter Staatsbürgerschaft (sofern die deutsche eine davon ist) und/oder solche, die in einer deutschen Forschungseinrichtung tätig sind, bezeichnet. Die ExpertInnen nehmen allerdings eine Sonderrolle ein, indem sie mangels genuiner Akteursqualität eine einschätzende Perspektive „von außen“ einbringen. Akteure im engeren Sinne sind also vor allem die in der folgenden Grafik genannten Institutionen aus Politik und Wirtschaft bzw. deren individuellen RepräsentantInnen.

Grafik 2: Deutsche Akteure (Eigene Darstellung)



5.2 Political Claims Analysis

Bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich sowohl um eine qualitative, als auch um eine quantitative Analyse, wobei erstere Vorgehensweise überwiegt. Die Arbeit folgt der These von Manuel Fröhlich (2010), dass der behaviouralistische „fetish for measurement“ und die damit einhergehende Ver-Naturwissenschaftlichung der Internationalen Beziehungen zumindest in ihrer radikalsten Form reduktionistische Tendenzen aufweisen. Auch qualitative Methoden können bei weitem nicht alles erklären, aber sie können die Blindstellen ausschließlich zahlen-gestützter Verfahren füllen und Wahrnehmungen oder Präferenzen beteiligter Akteure vertiefter nachgehen. Die Subjektivität der Akteure ist zentraler Fixpunkt des Forschungsprozesses und wird demnach nicht als intervenierende Variable verstanden (siehe Flick 2006, S.16). Beim quantitativen Teil der Datenerhebung geht es vor allem darum, eine bessere (visuelle) Strukturierung der Ergebnisse zu erzielen, deren eigentliche Erklärung erst im Anschluss folgt. Kernelement dieser sogenannten Methoden-Triangulation ist die oben genannte *PCA* (siehe Koopmans und Statham 1999). Diese sozialwissenschaftliche Methode bewegt sich im Spannungsfeld von sozialer Bewegungsforschung auf der einen Seite, politischer Diskurs- und Medienanalyse auf der anderen Seite. Sie erforscht „strategic demands made by collective actors within a specific contested issue field“ (ebd., S.206). Ein Vorteil dieses integrierten Ansatzes liegt laut Koopmans und Statham (1999, S.203) eben genau darin, dass dieser „has the quantitative rigor of event

¹² Der Bundesregierung kann eine eigene Akteursqualität zugesprochen werden, jedoch wird sie nicht als homogener „Block“ aufgefasst.

analysis but also retrieves the qualitative discursive elements of claims.“ Positiv auf die Aussagekraft wirkt sich laut ebd. (1999, S.208) zudem die Tatsache aus, dass einerseits aufgrund der Datenmenge vergleichende Makroanalysen möglich sind, aber auf der anderen Seite auch genauer auf die einzelnen Akteure und deren Aussagen eingegangen werden kann. Die getroffenen Aussagen der Akteure sind *tatsächliche* Handlungen in der Öffentlichkeit. Je wichtiger die Akteure sind und je häufiger sie sich zu einem Thema äußern bzw. positionieren, desto klarer wird demnach der Diskurs und in diesem die Dominanz gewisser Rahmungen (ebd., S.216). Das Habermas'sche Diskursverständnis eines mehr oder minder organisierten Diskussionsprozesses in Gestalt von öffentlich ausgetragenen Auseinandersetzungen wird grundsätzlich geteilt, wobei es nicht in erster Linie darum gehen soll, getreu der kritischen Diskursanalyse die ‚Verzerrungsgrade‘ von Kommunikation und Debatte zu rekonstruieren (Keller 2011, S.18; siehe auch Habermas 1981, 1983). Vielmehr geht es in der folgenden empirischen Analyse zunächst darum, singuläre Claims zueinander in Beziehung zu setzen und in einem übergeordneten Diskurszusammenhang zu betrachten. Wegen der hohen Präsenz politischer und wirtschaftlicher Akteure in der Debatte kann der Verzicht auf zivilgesellschaftliche und weitere Akteure aus Sicht des Autors verschmerzt werden, zumal die zusätzliche Analyse von Aussagen jener Akteure den Rahmen der Arbeit gesprengt hätte. In einer weiterführenden Forschungsarbeit wären diese selbstverständlich miteinzubeziehen, würde man jedenfalls dem Anspruch einer umfassenden Fallanalyse gerecht werden wollen.

Basis des methodischen Vorgehens sind ausgewählte Events, um die herum Aussagen unmittelbar vor, zu und nach dem Zeitpunkt der Events in deren diskursiven Kontext¹³ gesetzt werden, jedoch ohne eine ausgedehnte Diskursanalyse durchzuführen. Zunächst erfolgt eine numerische Auswertung der Aussagen der Akteure, die aus verschiedenen Zeitungen entnommen werden. Ausgewählte Zeitungen sind die Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) und der Online-Auftritt der Süddeutschen Zeitung (SZ), um den Bias der tendenziell unterschiedlichen politischen „Färbungen“ zu verringern. Es handelt sich dabei nicht um eine Analyse der Artikel selbst, sondern nur der als relevant herausgefilterten Aussagen, der „Claims“. Was als „Claim“ gilt, und was nicht, sei an folgendem fiktiven Beispiel erklärt:

¹³ Siehe Variable „Anmerkungen/Kontext“ zur Bewertung der Claims

- a) Gültiger Claim: *„Bundesaußenminister Steinmeier forderte auf seiner Pressekonferenz die russische Seite auf, das Minsk-Abkommen zu erfüllen, ohne welches es keinen Abbau der Sanktionen geben könne.“* Erklärung: Diese Aussage ist eindeutig einer Person zuzuordnen, die Teil der kollektiven Akteure „SPD(-Fraktion)“ sowie „Bundesregierung“ ist. Es handelt sich außerdem um einen eindeutigen Sprechakt.
- b) Kein gültiger Claim: *„Aus Regierungskreisen hieß es schon seit längerer Zeit, dass man über die Verschärfung von Sanktionen nachdenke“.* Hier ist nicht eindeutig zuzuordnen, woher die Aussage stammt und ob es sich um eine klare politische Handlung bzw. einen klaren Sprechakt handelt.

Die Artikel werden von der APA Online Manager Library heruntergeladen und zwar entlang folgender kontextualisierter Begriffscluster, um möglichst viele für die Analyse relevanten Dokumente der zwei ausgewählten Medien zu erfassen:

(*Sanktionen*) AND (*Russland* OR *Krim* OR *Ukraine*) AND (*Deutschland* OR *Bundestag* OR *Partei* OR *Fraktion* OR *Abgeordnete* OR *Regierung* OR *Kanzler* OR *CDU* OR *CSU* OR *SPD* OR *Grüne* OR *Linke* OR *Opposition* OR *BDI* OR *Bundesverband* OR *Industrie* OR *Wirtschaft* OR *Ostausschuss* OR *IG* OR *Gewerkschaften* OR *Handel* OR *Energie* OR *Gas* OR *Öl*)

Um das Datenmaterial einzugrenzen, beschränkt sich das Herunterladen der Artikel auf einzelne Events entlang des Analysezeitraums von März 2014 (Beginn des Sanktionsregimes) bis Oktober 2017 (Ende der Legislaturperiode des 18. Deutschen Bundestages). Die genaue Auswahl der Events orientiert sich an dem Papier *„Chronologie der Sanktionen“* von Germany Trade & Invest, einer GmbH des deutschen Wirtschaftsministeriums (Germany Trade & Invest 2017). Im Dokument sind 13 Ereignisse in Form der Beschlüsse und Verordnungen der Europäischen Union aufgelistet. Alle Artikel, die mit Hilfe des Suchclusters jeweils eine Woche vor und nach dem Event gefunden wurden, stellen die Datenbasis der PCA dar.

Grafik 3: Relevante Events (Eigene Darstellung, angelehnt an Germany Trade & Invest 2017)

	Event	Beschreibung	Download-Zeitraum	Genaues Datum/Verkündung
1	Beschluss 2014/145/GASP + Verordnung (EU) Nr. 269/2014	<i>Bereich I:</i> Personenbezogene Sanktionen, z.B. Reisebeschränkungen, Einfrieren von Vermögen, etc.	10.03.-24.03.14	17.03.14
2	Verordnung (EU) Nr. 692/2014	<i>Bereich II:</i> Handelsbeschränkungen für Waren und Dienstleistungen von der Krim und Sewastopol	16.06.-30.06.14	23.06.14
3	Beschluss 2014/512/GASP + Verordnung (EU) Nr. 833/2014	<i>Bereich III:</i> Sektorale Wirtschaftssanktionen inkl. Waffenembargo, Ausfuhr- und Genehmigungsverbote, Beschränkung des Zugangs zu Kapitalmärkten	24.07.-07.08.14	31.07.14
4	Verordnung (EU) Nr. 960/2014	<i>Ergänzung Bereich III:</i> Energiesektor	01.09.-15.09.14	08.09.14
5	Verlängerung	<i>Bereich II</i>	12.06-26.06.15	19.06.15
6	Verlängerung	<i>Bereich III</i>	27.06.15	22.06.15
7	Verlängerung	<i>Bereich I</i>	07.09-21.09.15	14.09.15
8	Verlängerung	<i>Bereich II</i>	15.12-29.12.15	22.12.15
9	Verlängerung und Kürzung der Personenliste	<i>Bereich I</i>	03.03.-17.03.16	10.03.16
10	Verlängerung	<i>Bereich II</i>	10.06.-24.06.16	17.06.16
11	Verlängerung	<i>Bereich III</i>	25.06.-08.07.16	01.07.16
12	Verlängerung	<i>Bereich III</i>	12.12.-26.12.16	19.12.16
13	Verlängerung	<i>Bereich III</i>	21.06.-05.07.17	28.06.17

Die insgesamt 569 heruntergeladenen Artikel (384 für die FAZ, 185 für die SZ) werden zunächst in Exceltabellen gesammelt und zur besseren Nachvollziehbarkeit nach den folgenden Variablen sortiert: *Name der Zeitung, Datum, Titel des Artikels, Ressort, Name des Akteurs, Funktion, Institution, Wortlaut des Claims, Anmerkungen/Kontext* und schließlich die *Ausrichtung des Claims* mit dem entsprechend vergebenen Ordinalskalenwert von -3 bis 3 sowie eine Spalte für den *Multiplikator 1,5* für Mitglieder der Bundesregierung. Aus den Werten der Exceltabellen wird sodann der arithmetische Mittelwert – sowohl insgesamt, als auch für die einzelnen Akteure und Akteursgruppen – berechnet und mit Excel visualisiert. Die dazugehörigen Grafiken sind in den Fließtext der empirischen Analyse eingebunden (siehe Kapitel 5).

5.3 ExpertInnen-Interviews

Zusätzlich zur PCA werden semistrukturierte ExpertInnen-Interviews geführt. Interviews mit ExpertInnen haben den Vorteil, dass diese durch ihre Tätigkeit und Rolle über spezialisiertes Fachwissen verfügen. Zudem repräsentieren sie oft in nicht unerheblichem Ausmaß die Institutionen, in denen sie tätig sind, und tragen durch ihre herausgehobene Stellung im öffentlichen Diskurs zum besseren Verständnis einer Fragestellung bei. Gewiss ist die Schwierigkeit bei ExpertInnen-Interviews, dass sie keine „transparent window(s) on unsullied interaction“ sind (O'Rourke und Pitt 2007, S.22). So konstruieren sie den Diskurs, welchen sie beleuchten sollen, selbst mit. Allerdings sind sich O'Rourke und Pitt (2007, S.21), die einen kritischen Blick auf Interviews werfen, darin einig, dass eine Forschungsmethode zur Offenlegung einer ursprünglichen Situation bzw. Interaktion nie unabhängig von der Interpretation eines Forschers oder einer Forscherin sein kann. Insoweit geht es eher um die intersubjektive Nachvollziehbarkeit von Akteurspositionen und Rahmungen der Debatte, als um die Suche nach einer vermeintlich objektiven, letztgültigen Realität.

Interviewt wurden folgende Personen, deren Einverständnis zur Veröffentlichung der Interviews vorher eingeholt wurde, selbstverständlich unter der Maßgabe der Anonymisierung der Daten:

- Wissenschaftlicher Mitarbeiter an einem Forschungsinstitut in Kiew, im Folgenden: *IP1*
- Professor für Internationale Politik an einer Berliner Universität, im Folgenden: *IP2*
- Senior Research Fellow und Prof. em. an einem Forschungsinstitut in Hamburg, im Folgenden: *IP3*
- Mitglied der deutschen Bundesregierung im Rang eines Sonderbeauftragten, im Folgenden: *IP4*
- Senior Advisor für EU-Fragen bei einem russischen Unternehmen und Programmdirektor bei einem multilateralen Forum, im Folgenden: *IP5*
- Russlandexpertin und Programmleiterin bei einer deutschen Unternehmensstiftung, im Folgenden: *IP6*

Die nach einfachen Transkriptionsregeln festgehaltenen Interviews, welche – sofern nicht von den ExpertInnen anders gewünscht – den originalen Wortlaut des Gesprächs wiedergeben, sind im Anhang zu finden. Die Auswahl der GesprächspartnerInnen folgt folgender Annahme: Bei den Interviewten handelt es sich entweder um WissenschaftlerInnen, die in der Debatte je eigene, jedoch unabhängige Positionen und Erklärungsmuster einnehmen, oder um politische und wirtschaftliche Akteure, die trotz ihrer (tendenziellen) Parteilichkeit in der Vergangenheit um ein differenzierendes Verständnis bemüht waren und/oder in der öffentlichen Debatte gewisse Resonanz erfuhren. Der Interview-Leitfaden besteht für alle GesprächspartnerInnen aus demselben Kern von drei bis vier Fragen, wird aber je nach Expertise, Gesprächsverlauf und dem Kontext bereits veröffentlichter Standpunkte angepasst. Die subjektiven Bewertungen und die Frage, ob die verhängten Sanktionen als sinnvoll bzw. legitim erachtet werden oder nicht (und warum), stellen die Basis für die Einordnung der Ergebnisse dar. Selbstverständlich kann hier nicht, wie oben bereits erwähnt, ein vollständiger Diskurzüberblick geboten werden. Vielmehr wird durch die Verknüpfung qualitativer und quantitativer Zugänge versucht, gewisse Positionierungs- und Argumentationsmuster bei in der Debatte häufig zu Wort kommenden Akteuren zu erkennen, aus denen Hypothesen über die deutsche Außenpolitik gewonnen werden sollen: Wer sind die „Hardliner“, wer sind die „Softliner“ und wer sieht sich eher in der Mittler-Position? Wie begründen die Akteure jeweils ihre Positionierung? Und in einem darauffolgenden Schritt: Welche Erklärungsmuster für Deutschlands Außenpolitik und Rollenverständnis lassen sich damit verbinden, wie im theoretischen Teil bereits mit den Konzepten normativer und Zivilmacht diskutiert wurde?

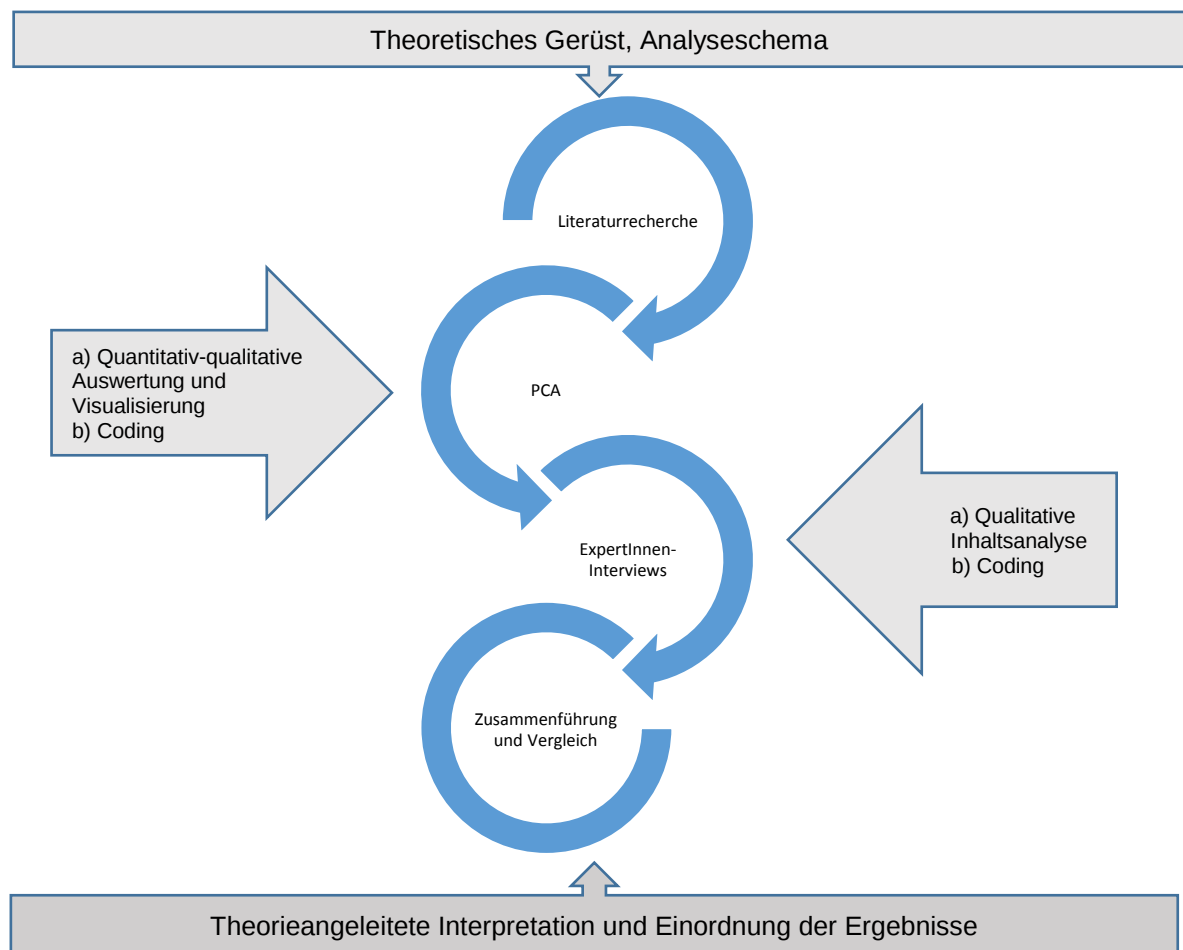
Inhaltsanalyse und qualitatives Coding:

Die Interviews werden mittels qualitativer Inhaltsanalyse nach Mayring (2015) und qualitativem Coding¹⁴ mit der Software MAXQDA analysiert. Auch diese Vorgehensweise hat fixierte Kommunikation im Blick und geht dabei systematisch vor. Um die Erkenntnisse im letzten Unterkapitel der Analyse zusammenzuführen, werden qualitative Codes erstellt, und zwar für die Interviews, wie auch für die in Excel gesammelten Aussagen der PCA. Es handelt sich bei der Codierung zuvörderst um eine Konstruktion übergeordneter Kategorien, insbesondere bei der

¹⁴ Sämtliche Codebooks können entweder in Excel- oder MAXQDA-Format auf Nachfrage eingesehen werden

Analyse der Interviews, um beispielsweise inhaltliche Schwerpunkte offenzulegen (ebd., S.24). In Bezug auf die PCA steht die sogenannte valenz- und intensitätsorientierte Inhaltsanalyse, welche bestimmte Textbausteine nach deren Intensität und Eigenschaften untersucht, im Vordergrund (ebd., S.13). Die oben verwendete Skala bildet die Bewertungsgrundlage, entlang derer sich auch die Codierung der PCA-Ergebnisse orientiert, sprich: Welche Codes sind eher sanktionsskeptisch und welche eher sanktionsbefürwortend?

Grafik 4: Zirkulärer Forschungsprozess (Eigene Darstellung)



6. Empirische Analyse: „Fragile Stabilität“

6.1 Allgemeiner Kontext

Wie gespalten und emotional die öffentliche Debatte zur EU-Sanktionspolitik gegenüber Russland geführt wird, wurde erstmals im Dezember 2014 deutlich, ca. neun Monate nach der erstmaligen Verhängung der Sanktionen. Mehr als sechzig prominente Personen aus Politik, Wirtschaft, Kultur und den Medien unterzeichneten einen Aufruf mit dem Titel *„Wieder Krieg in Europa? Nicht in unserem Namen!“*, der u.a. in der ZEIT im Wortlaut veröffentlicht wurde (ZEIT Online 2014 b). Laut Unterzeichner führe der Ukraine-Konflikt vor Augen, wie weit weg man mittlerweile vom Erbe der Entspannungspolitik und den Versprechen der „Pariser Charta für ein neues Europa“ sei (ebd.) Die völkerrechtswidrige Annexion der ukrainischen Halbinsel Krim wird zwar als solche bezeichnet, jedoch wird die Schuld Russlands dergestalt relativiert, dass man die Verantwortung aller Beteiligten herausstellt: „Bei Amerikanern, Europäern und Russen ist der Leitgedanke, Krieg aus ihrem Verhältnis dauerhaft zu verbannen, verloren gegangen. Anders ist die für Russland bedrohlich wirkende Ausdehnung des Westens nach Osten ohne gleichzeitige Vertiefung der Zusammenarbeit mit Moskau, wie auch die völkerrechtswidrige Annexion der Krim durch Putin, nicht zu erklären.“ (ebd.) Das Bedrohungsszenario für Russland als Hauptauslöser seiner Ukrainepolitik wird sodann an einer weiteren Stelle des Aufrufs bedient und mit einem eindringlichen Appell an die Medien verbunden: „Wir appellieren an die Medien, ihrer Pflicht zur vorurteilsfreien Berichterstattung überzeugender nachzukommen als bisher. Leitartikler und Kommentatoren dämonisieren ganze Völker, ohne deren Geschichte ausreichend zu würdigen. Jeder außenpolitisch versierte Journalist wird die Furcht der Russen verstehen, seit NATO-Mitglieder 2008 Georgien und die Ukraine einladen, Mitglieder im Bündnis zu werden.“ (ebd.) Dies führte nur wenig später zu einem Gegenaufruf mit dem Titel *„Friedenssicherung statt Expansionsbelohnung“* von über hundert deutschsprachigen OsteuropaexpertInnen, die zu einer realitätsbasierten statt illusionsgeleiteten Russland mahnen und die Verantwortung für den Konflikt klar Russland zuschreiben: „Die überwältigende Mehrheit der sich aus wissenschaftlicher,

zivilgesellschaftlicher oder journalistischer Perspektive mit dem heutigen Ukraine Konflikt auseinandersetzen deutschen Forscherinnen, Aktivistinnen und Reporterinnen sind sich in ihrem Urteil einig: es gibt in diesem Krieg einen eindeutigen Aggressor, und es gibt ein klar identifizierbares Opfer.“ (Tagesspiegel Online 2014). Weiter heißt es zum im ersten Aufruf thematisierten Expansionsvorwurf: „Wenn sich Moskau von der EU und/oder NATO bedroht fühlt, sollte es diesen Streit mit Brüssel austragen. Die Ukraine ist weder Mitglied dieser Organisationen, noch führt sie Beitrittsverhandlungen mit ihnen.“ (ebd.) Auffällig ist, wie die UnterzeichnerInnen des Gegenaufrufs betonen, dass den Nicht-NATO-Ländern Georgien und Ukraine ihre territoriale Integrität aberkannt wurde, den NATO-Mitgliedsländern mit ebenfalls russischsprachigen Minderheiten und Grenze zu Russland, nämlich Estland und Lettland, selbiges nicht wiederfahren ist (ebd.) Auch drei Jahre später ist die öffentliche Meinung sehr gespalten. In der repräsentativ-quantitativen Studie „*The Berlin Pulse*“ (Körper-Stiftung 2017) zu den außenpolitischen Einstellungsmustern der Deutschen wurde u.a. die Frage gestellt, ob die EU-Sanktionen gegenüber Russland entweder beibehalten bzw. verschärft, oder gelockert bzw. aufgehoben werden sollten. Das Ergebnis fällt uneindeutig aus: 46% plädieren für den Status Quo oder eine Verschärfung, 45% für eine Lockerung oder Aufhebung der Sanktionen, wobei 9% keine Meinung dazu hatten (ebd., S.39). Bemerkenswert ist auch, dass auf die Frage, welche Länder das jeweils wichtigste und zweit-wichtigste Partnerland Deutschlands sind, Russland immerhin von 11% genannt wurde – hinter Frankreich (63%) und den USA (43%). Die Russische Föderation steht damit vor China (7%), sowie den EU-Mitgliedsländern Italien (6%) und Polen (3%) oder Großbritannien (6%) (ebd., S.34). Auf die Frage, mit welchem Land Deutschland in Zukunft mehr kooperieren sollte, war nur Frankreich (mit 90% für mehr und 3% für weniger Kooperation) vor Russland (mit 78% für mehr und 16% für weniger Kooperation) (ebd.). Wie verhält es sich hingegen mit der Ukraine? Eine qualitative Studie der deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) beschäftigte sich mit der Frage, welche Wahrnehmungsmuster in Bezug auf die Ukraine in Deutschland vorherrschen (GIZ 2018). Dazu wurde nicht, wie in der obigen Studie der Körper-Stiftung eine repräsentative Stichprobe als Grundlage einer standardisierten Befragung herangezogen, sondern ausgewählte Ukraine-ExpertInnen, mit denen semi-strukturierte Interviews geführt wurden. Nach Meinung der Befragten dominiere demnach in Deutschland ein Bild von der Ukraine, das

durch „die 4 K“ geprägt sei: Krieg, Krise, Krim und Korruption. Dies liege auch an den Medien, die vor Ort oft keine Korrespondentenstellen besetzt und daher auf Kolleginnen und Kollegen aus Warschau oder Moskau zurückgreifen würden (ebd.) Hieraus ergebe sich eine mangelhafte Ukraine-Expertise in Deutschland, was sich wiederum negativ auf das Bild des Landes auswirke. Herausgestellt wird aber auch die historische Verantwortung Deutschlands für die Ukraine, welche im parteipolitischen Tableau vor allem die Grünen thematisieren: „Teil dieser Verantwortung ist auch die aktive Unterstützung der heutigen unabhängigen Ukraine und ihrer Gesellschaft bei ihren Bemühungen um Demokratie, Rechtsstaat und wirtschaftliche Entwicklung. Der ökonomischen, politischen und militärischen Destabilisierung der Ukraine mit dem Ziel, diesen Prozess zu bremsen oder gar zu verhindern, muss deshalb entschieden entgegengetreten werden.“ (Göring-Eckardt, Hofreiter et.al. 2016, S.4). Dem Schwerpunkt der Grünen-Fraktion auf der historischen Verantwortung für die Ukraine steht die Fokussierung auf Russland des oben genannten ersten Aufrufs entgegen: „Wir dürfen Russland nicht aus Europa hinausdrängen. Das wäre unhistorisch, unvernünftig und gefährlich für den Frieden. Seit dem Wiener Kongress 1814 gehört Russland zu den anerkannten Gestaltungsmächten Europas.“ (ZEIT Online 2014 b). Auch die unten gezeigten Befunde weisen darauf hin, dass es erheblich auf die subjektive Perspektive und den Referenzpunkt der Betrachter ankommt, wie diese die Sanktionspolitik bewerten. Allein einer aus den hier gewählten sechs Interviewees (siehe Kapitel 5.3) bezog auch die ukrainische Perspektive mit ein, alle anderen konzentrierten sich auf Deutschland, die EU, die USA oder Russland. Bei den Ergebnissen der Political Claims Analysis ergibt sich ein ähnliches Bild. Es sei gesagt, dass hier kein annähernd vollständiger Überblick über Kontextbedingungen und Verzerrungsgrade der deutschen Debatte geliefert werden kann. Allerdings sind die genannten Kontextfaktoren ungemein wichtig, um die Rahmung der Debatte, welche ihren Verlauf maßgeblich beeinflusst, grob nachzuvollziehen. Es scheint den Akteuren also weniger um die Belange der Ukraine selbst, sondern um eigene Interessen oder „höhere“ Werte zu gehen. Besonders deutlich wird die Subjektivität der Akteure auch bei ökonomisch orientierten Argumentationen, die im diskursiven Kontext eine wichtige Stellung einnehmen. Zweifellos gibt es auf beiden Seiten sichtbare ökonomische *Kosten* der Sanktionen, und zwar einerseits für europäische Firmen im Einzelhandels- oder Agrarsektor aufgrund der russischen

Gegensanktionen, sowie andererseits für Russland aufgrund des Einfuhrverbotes von *dual use*-Gütern und wichtiger Hochtechnologie (Kluge 2018; Hedberg 2018). Da aber die reformbedürftige russische Wirtschaft laut Janis Kluge (ebd.) sich auch ohne Sanktionen nur mittel- bis langfristig erholen würde, ist der Wert einer Sanktionsaufhebung als Verhandlungsmasse seitens der EU nur eingeschränkt vorhanden. Die Bewertung des Zustands der russischen Wirtschaft selbst ist allerdings bei weitem nicht einheitlich. So schreibt die FAZ (FAZ Online 2017), dass die russische Wirtschaft – trotz Sanktionen und des Einbruchs des Ölpreises – „wächst und wächst“, und ihr damit eine gewisse Robustheit attestiert wird. Stefan Meister (2015) von der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) stellt schon zu Beginn der Krise fest, dass die Dominanz wirtschaftlicher Interessen im deutsch-russischen Verhältnis durch diejenige politischer Interessen verdrängt wird. Er spricht zudem den Sanktionen ihre *ökonomische* Wirkung ab, da „The primary cause of Russia’s economic downturn is not Western sanctions, but rather sinking oil prices and the reaction of Russia’s leadership (...) This changes the game significantly and marks the beginning of a new relationship and a new German Russia policy (...)“ (ebd.) Chris Miller (2018), Direktor des Eurasien-Programms am Foreign Policy Research Institute, nähert sich drei Jahre später in seinem Artikel „*How Russia Survived Sanctions*“ mit volkswirtschaftlichen Argumenten an die Gründe der Robustheit Russlands an und widerspricht insofern Stefan Meister (2015). Für ihn (ebd., S.2) ist ein Dreiklang aus folgenden Maßnahmen entscheidend für die Stabilität der russischen Ökonomie: erstens, die Priorisierung makro-ökonomischer Stabilität seitens des Kreml, um das Haushaltsdefizit niedrig zu halten; zweitens, die Abwertung des Rubel und die damit einhergehende hohe Inflationsrate, wodurch die russischen Regierung die Kosten der Krise auf die Bevölkerung abwälzte; und drittens, die staatliche Rettung sanktionierter Firmen durch Flexibilisierung des Bankensystems. Wichtig für das Verständnis der Debatte ist zudem die geostrategische Bedeutung der Gaspipeline *Nord Stream 2* des russischen Energiekonzerns Gazprom, an deren Sinnhaftigkeit und Politisierung sich ebenso die Geister scheiden, wie an der Analyse anderer wirtschaftlicher Faktoren, welche die Bewertung der Sanktionspolitik beeinflussen. Banciu (2016, S.87) betont, dass die „ (...) original relevance of this Nord Stream 2 pipeline is a political one, since it can bring Russian gas to Germany bypassing Ukraine and Poland, and magnifying German energy security and geopolitical influence.“ Man

sollte die Rolle des Projekts als Verhandlungsmasse und Druckmittel für Russland mitbedenken, zumal weil es sich bei *Nord Stream 2* um „a project highly upheld by Germany“ handelt (ebd.). Zur Komplexität der Situation trägt auch die ambivalente Haltung der USA bei. Zunächst schien mit der Wahl Donald Trumps und seiner nun durch das Federal Bureau of Investigation (FBI) untersuchten Nähe zu russischen Akteuren eine neue Phase der amerikanisch-russischen Beziehungen eingeläutet zu werden – mit all den unabsehbaren Konsequenzen für die Sanktionspolitik und die westliche Strategie in der Ukraine. Da die Trump-Administration im Laufe der Zeit durch die fortdauernden Untersuchungen des FBI zunehmend unter Druck geriet und ein, auch durch den Kongress erzwungener, Kursumschwung in der Russland- und Ukrainepolitik der USA zu beobachten ist, befindet sich die EU nun in einem äußerst unsicheren Umfeld. In diesem scheinen die USA ganz eigene Ziele mit ihren jetzt verschärften Sanktionen gegenüber Russland zu verfolgen (vgl. Die Presse 2017). Ob diese Ziele persönliche, ökonomisch-strategische – gerade im Öl- und Gassektor, in welchem die USA Russland als Hauptlieferanten europäischer Staaten verdrängen wollen – oder andere Gründe haben: Von einem gemeinsamen Sanktionsregime zu sprechen, ist zumindest fraglich. Hinzu kommt der Rückzug der USA aus dem „Atomdeal“ mit dem Iran, dem *Joint Comprehensive Plan of Action*, und der damit verbundenen Wiederbelebung harter Sanktionen gegen Teheran, wobei sich die EU deutlich gegen die Pläne der US-Administration stellt und eine Blockaderegulung aus dem Jahr 1996 zum Schutz gegen die Drittwirkung der US-Sanktionen in Stellung bringen will (Irish und Hafezi 2018). Auch wenn die skizzierten Entwicklungen eher am Ende bzw. nach dem gewählten Analysezeitraum relevant wurden, zeigt die seit der Wahl Donalds Trumps unberechenbarere Rolle der USA, dass die EU bezüglich ihrer Strategie in Russland und der Ukraine in den USA eher einen weniger verlässlichen Partner haben als in der Vergangenheit. Daraus muss nicht zwangsläufig eine wirklich eigenständige Sanktionspolitik folgen (vgl. Meier 2018). Wie sich in den empirischen Befunden herausgestellt hat, bewerten die befragten Interviewees, aber auch die Akteure aus der PCA, die gemeinsame Sanktionspolitik bzw. den Status des Sanktionsregimes mit den USA relativ unterschiedlich. Dies zeigt, dass das schwierige transatlantische Verhältnis sowie generell die globalen Machtverschiebungen bei der Analyse der EU-Sanktionen als Kontextfaktoren jedenfalls mitbedacht werden müssen.

6.2 Hauptbefunde Political Claims Analysis

Quantitativ-qualitative Auswertung und Visualisierung:

Grafik 5: Allgemeine Übersicht der Bewertungen (Eigene Darstellung)

Gesamtwerte	
Gewichteter Mittelwert (alle)	0,503311258
Modalwert (am häufigsten vorkommend)	1

In den 569 Zeitungsartikeln wurden insgesamt 59 Claims identifiziert, was einer Relevanzquote von 10,37% entspricht, d.h. in jedem zehnten Artikel befand sich mindestens eine für die Analyse relevante Aussage. Dies hat vor allem damit zu tun, dass einige Claims, gerade von wichtigen Akteuren wie der Bundeskanzlerin, in vielen aufeinanderfolgenden Artikeln wiederholt publiziert wurden. Der Wert $\sim 0,50^{15}$ deutet zunächst auf eine relativ ausgewogene Positionslandschaft hin, wenngleich der positive Überhang eine leichte Dominanz von pro-Sanktionspositionen erkennen lässt. Der Modalwert, also die in der Debatte am häufigsten vorkommende Position, bestätigt den ersten Gesamteindruck.

Grafik 6: Einfache Mittelwerte nach kollektiven Akteuren (Eigene Darstellung)

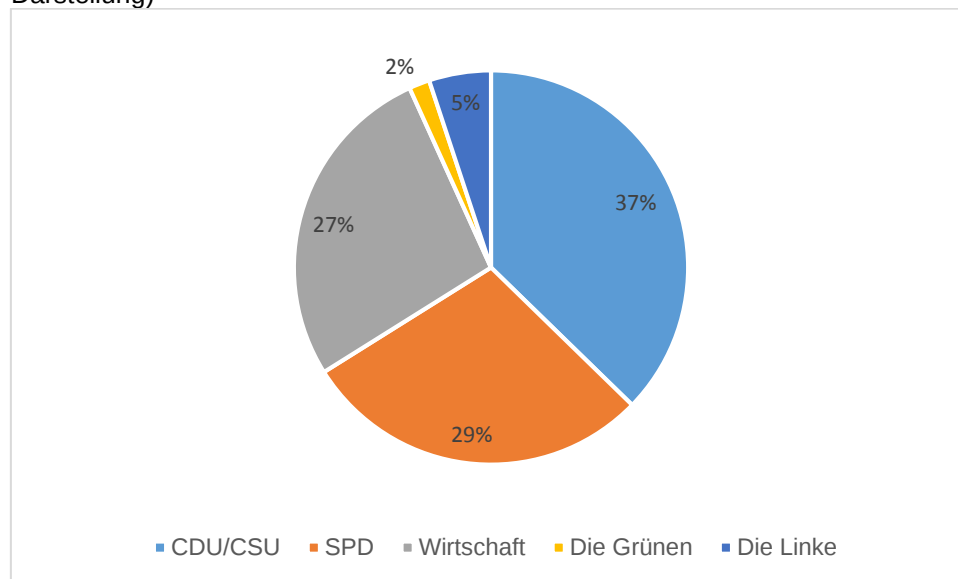
Einfache Mittelwerte: Kollektive Akteure	
Mittelwert Kabinettsmitglieder	1,029411765
Mittelwert CDU/CSU	1,090909091
Mittelwert SPD	0,705882353
Mittelwert Wirtschaftsverbände	-0,3125

Bezüglich der einfachen Mittelwerte der Parteien und Wirtschaftsverbände lassen sich mehrere Befunde herausstellen. Die Kabinettsmitglieder der Regierung Merkel III bewerten die Sanktionspolitik – die sie innerhalb der EU mittragen und forcieren – wenig überraschend mit dem Wert $\sim 1,03$. Die einfachen Mittelwerte der beiden Regierungsparteien, in die jeweils alle Aussagen von ParteivertreterInnen einfließen – also auch jene ohne Regierungsamt, aber mit Bundestagsmandat – weichen davon marginal ab. Der Wert der SPD tut dies zwar klarer als derjenige der Unionsparteien; diese Abweichung ist allerdings nicht so deutlich, dass von einer Abkehr der Regierungslinie die Rede sein kann. Die Vermutung, dass die SPD-

¹⁵ In der Folge werden alle im Fließtext vorkommenden Werte auf zwei Nachkommastellen gerundet

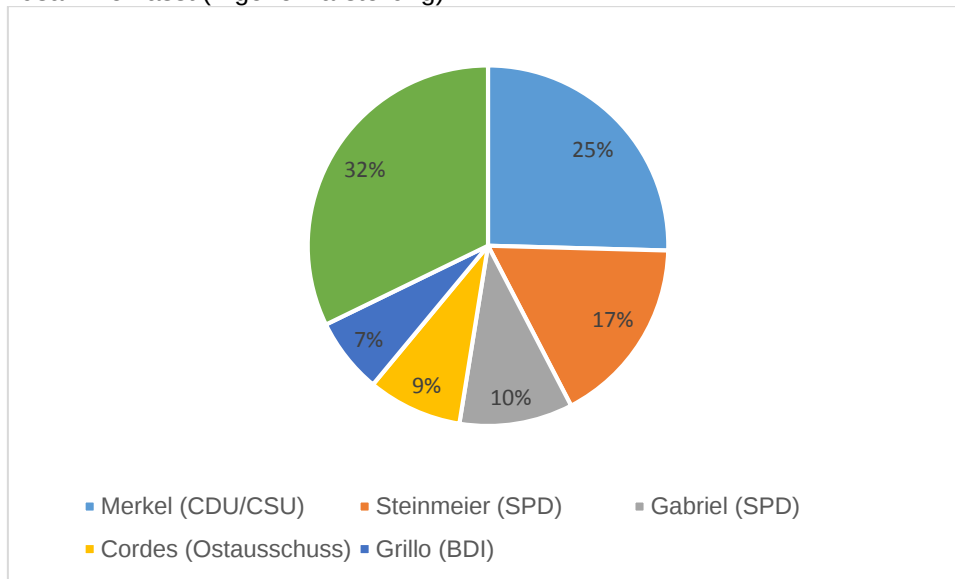
Akteure aufgrund des Ostpolitik-Erbes deutlich skeptischer sein würden, bestätigt sich also nicht. Dass Grüne und Linke nicht in Grafik 6 enthalten sind, hat den Grund, dass beide nur marginal in den heruntergeladenen Artikeln Position bezogen, zumindest in Form einer relevanten Person zuweisbaren Aussage. Würde man beide Mittelwerte hinzunehmen, würde sich ein stark verzerrendes Bild ergeben: Für Die Linke lassen sich nur drei Aussagen, für die Grünen lediglich eine einzige aus dem Datenmaterial finden.

Grafik 7: Häufigkeitsverteilung aller Aussagen; in Prozent und nach kollektiven Akteuren (Eigene Darstellung)



Dies überrascht umso mehr, als dass in der Vor-Recherche oft klare Positionen von VertreterInnen beider Parteien hinsichtlich der Sanktionspolitik der EU gegenüber Russland sichtbar wurden, was zunächst deutlich mehr Äußerungen der Oppositionsparteien vermuten ließ. Für die Grünen darf man jedoch von einer eindeutigen pro-Sanktionshaltung ausgehen. Während Marieluise Beck sogar Militärhilfe für die Ukraine zeitweise nicht ausschloss, befürwortete Cem Özdemir einen Fokus auf Sanktionen, aber ohne Waffenlieferungen (Zeit Online 2015). Bei den Linken darf von der gegenteiligen Position ausgegangen werden, was die wenigen, aber umso deutlicheren Aussagen der ParteivertreterInnen zeigen (siehe unten). Aufgrund der marginalen Beiträge der beiden Oppositionsparteien zeigt das Ergebnis der PCA, wie dominant in beiden ausgewählten Zeitungen die Aussagen von Akteuren der Regierungsparteien sowie WirtschaftsvertreterInnen waren.

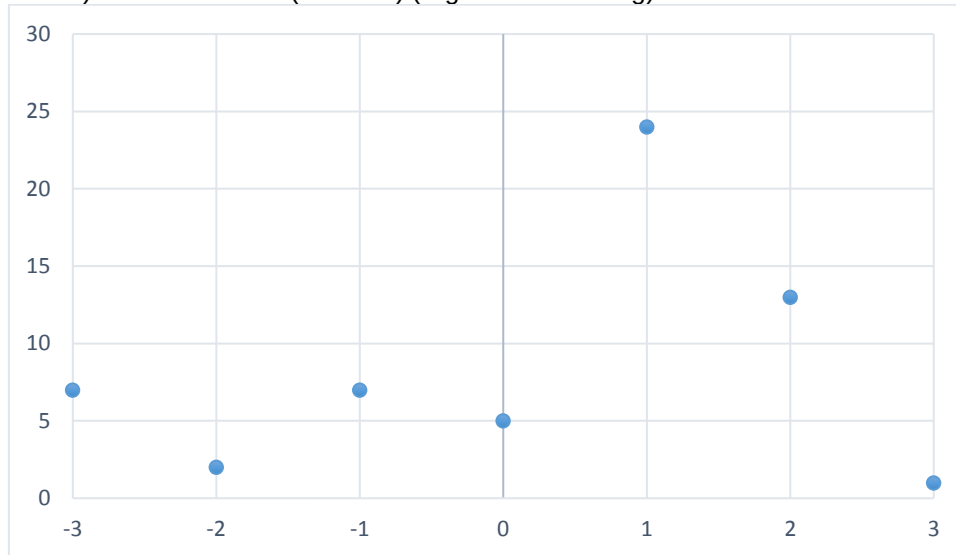
Grafik 8: Vergleich der Top 5 der am häufigsten vorkommenden Akteure mit allen anderen; in Prozent und nach individuellen Akteuren, wobei der Wert 32% alle anderen Akteure zusammenfasst (Eigene Darstellung)



Grafik 8 zeigt eindrucksvoll, dass allein drei individuelle Akteure, nämlich die Regierungsmitglieder Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU), der damalige Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier (SPD) sowie der damalige Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel (SPD) häufiger als alle anderen Akteure Stellung bezogen. Dies rechtfertigt im Nachhinein die Heranziehung des Multiplikators 1,5 für Mitglieder des Kabinetts, da diese durch die Häufigkeit der Abdeckung ihrer Aussagen einen größeren Einfluss auf die Debatte nehmen konnten als die übrigen Akteure. Für die Analyse der Positionierung der Oppositionsparteien wäre das traditionell höhere Coverage derselben durch den Einbezug der eher linksgerichteten *Die Tageszeitung* (TAZ) sinnvoll gewesen, hätte allerdings den Bias erhöht und eine gleichzeitige Auswertung von Aussagen etwa aus der eher konservativ-liberal ausgerichteten Zeitung *Die Welt* notwendig gemacht. Mit den gegebenen Forschungsressourcen wäre dies jedoch schwer umsetzbar gewesen. Festzuhalten bleibt indes, dass die Aussagekraft der PCA mit der Anzahl der relevanten Claims steht und fällt. Insofern haben die Daten der Regierungsparteien durchaus eine erste, wenn auch oberflächliche Aussagekraft. Die Wirtschaftsverbände äußerten sich laut PCA im Analysezeitraum mehrheitlich unentschlossen bis skeptisch, jedoch insgesamt nicht immer klar gegen Sanktionen. Auffällig ist zudem, dass die Vertreter des Ostauschusses und des BDI gleich hinter den Kabinettsmitgliedern folgen, was deren Aussagenhäufigkeit

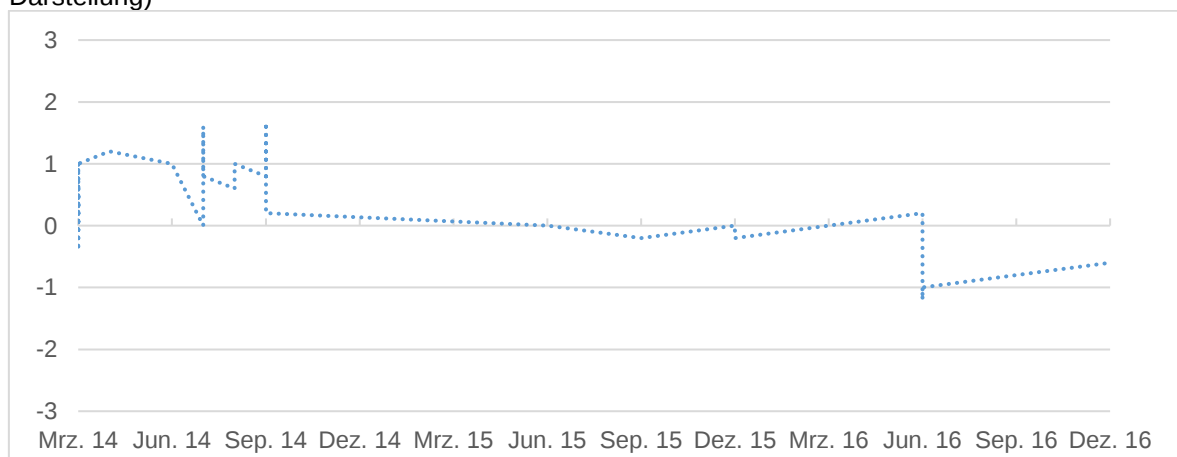
betrifft. In den Artikeln wurde hingegen keine einzige Aussage von GewerkschaftsvertreterInnen identifiziert.

Grafik 9: Quantitative Einordnung der Bewertungen entlang des Analyseschemas; in Anzahl (y-Achse) und Skalenwert (x-Achse) (Eigene Darstellung)



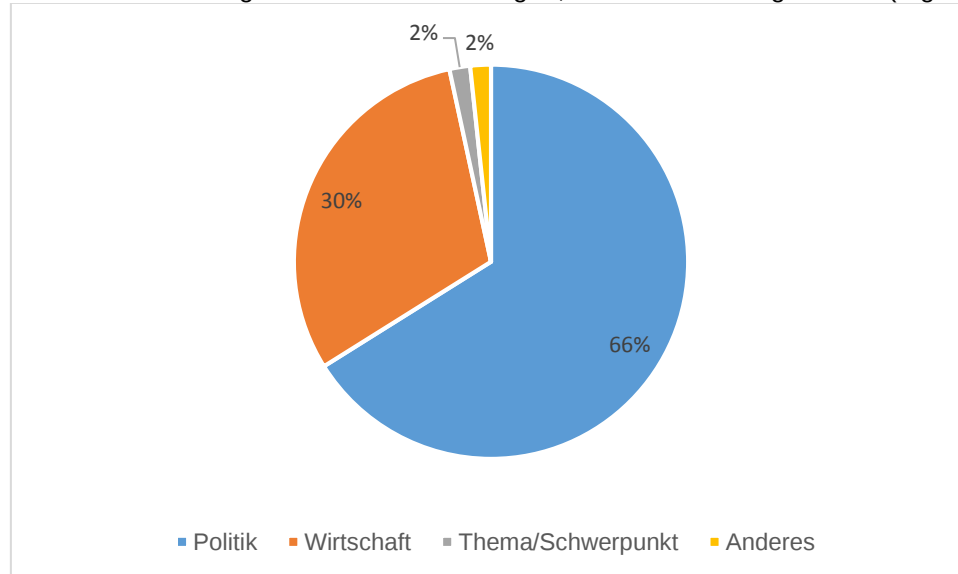
Grafik 9 bestätigt noch einmal sichtbar, wie proportional häufig der Wert 1, also die Verteidigung des Status Quo und die grundsätzliche Befürwortung des Sanktionsregimes, vorkommt. Die extremen Werte -3 und 3 stechen besonders hervor, wenn auch auf eine jeweils andere Art: Ersterer kommt gar sieben Mal vor und damit sogar häufiger als der moderate, auf Dialog und diplomatische Lösungen zielende Wert 0. Der Wert 3 kommt lediglich einmal vor und damit am seltensten. Eine genauere Betrachtung der „Ausreißer“ folgt im nächsten Unterkapitel zur Codierung der PCA-Daten.

Grafik 10: Bewertungen aller Aussagen im Zeitverlauf; 5 Werte pro gleitenden Mittelwert (Eigene Darstellung)



Wenn man sich Grafik 10 vergegenwärtigt, kann man durch die Methode des gleitenden Mittelwertes erkennen, dass der Eindruck einer relativ stabilen Gesamtposition im Grunde bestätigt wird, aber im Verlaufe der Debatte die pro-Sanktions-Haltung durchschnittlich eher abnahm und erst zum Ende hin wieder leicht anstieg. Die vorliegende Trendlinie ist gleichwohl mit Vorsicht zu genießen, da die Datenmenge von 59 Claims eher gering ist.

Grafik 11: Verteilung der relevanten Aussagen; nach Erscheinungsressort (Eigene Darstellung)



Die relevanten Artikel wurden zu zwei Dritteln im Politikressort der zwei Zeitungen, FAZ und SZ, publiziert und damit mehr als doppelt so oft als im jeweiligen Wirtschaftsressort. Dies ist vor allem bedeutend für die Frage, inwieweit man von einer ökonomistisch orientierten Sanktionsdebatte sprechen kann oder die politische Dimension überwiegt. Der Publikationsort allein ist zwar kein Ausweis über die fachliche Ausrichtung der Debatte, allerdings ist die Aufteilung nach Fachressorts durchaus klar. Interessant ist auch, dass trotz der Wichtigkeit des Themas nur 2% aller Artikel im Bereich „Thema/Schwerpunkt“ publiziert wurden. Hier muss die zeitliche Überschneidung insbesondere mit der sogenannten Flüchtlingskrise, dem Austritt Großbritanniens aus der EU („Brexit“), der Wahl Donald Trumps zum Präsidenten der USA sowie die Ereignisse rund um den Putschversuch in der Türkei mitbedacht werden, da sie in einer Art medialen „Aufmerksamkeitskonkurrenz“ zueinanderstanden. In Bezug auf die Ukraine Krise und die Diskussion um Sanktionen ist der Faktor Zeit ein wesentlicher, wie man auch schon an der Trendlinie erkennen kann.

Insgesamt kann die quantitative Visualisierung der PCA-Ergebnisse einen ersten Gesamteindruck über Häufigkeiten und Verteilungen bieten, allerdings nicht, bzw. wenn überhaupt nur sehr bedingt, Aufschluss über Zusammenhänge oder gar Hintergründe der Aussagen geben. Deshalb wird mit den folgenden Coding-Tabellen und der anschließenden Bewertung ein genauerer Blick auf die analysierten Claims geworfen¹⁶.

Coding PCA:

Grafik 12: Coding-Tabelle PCA für den Wert -3 (Eigene Darstellung auf Basis der Programme MAXODA und Excel)

Stufe	Erklärung	Meta-Codes	Sub-Codes
-3	Ablehnung	<i>Sanktionen sind unwirksam/ ungeeignet</i> <i>Kontext macht Sanktionspolitik illegitim</i>	• Sanktionen als generell ungeeignetes Instrument der Außenpolitik • Sanktionen als Ersatz von Politik • Unverzögliche Auflösung der Sanktionen als bessere Politik • Sanktionen als Negativsummenspiel • Reiseeinschränkungen treffen die falschen Leute • Relativierung von Völkerrechtsbrüchen • Mobilmachung der Ukraine wenig hilfreich

Zunächst fällt ins Auge, dass unter dem Meta-Code „*Sanktionen sind unwirksam/ungeeignet*“ fünf grundsätzliche Argumentationsstränge subsumiert werden können. Sehr oft werden Sanktionen als generell ungeeignetes Instrument der Außenpolitik, speziell in Bezug auf die Ukraine Krise, gesehen. Martin Wansleben vom Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK) hält die Sanktionen für „kein probates Mittel“, um den Konflikt in der Ukraine zu lösen und beklagt den Exportrückgang um 10% im Handel mit Russland (FAZ 2014 a). Peter Ramsauer von der CSU ist ein bemerkenswertes Beispiel, dass selbst in der bei diesem Thema sonst sehr geschlossenen Unionsfraktion die Sanktionspolitik nicht überall gut ankommt. Mit seiner Aussage, Sanktionen seien ein „völlig ungeeignetes Instrument in der Außenpolitik“, bestätigt die Ausnahme Ramsauer zwar die Regel.

¹⁶ Exemplarisch werden verschiedene Claims zitiert und interpretiert. Ein vollständiger Überblick aller 59 Claims inkl. Bewertung kann hier nicht geleistet werden. Auf Anfrage können die etwaigen Datensätze selbstverständlich eingesehen werden. Bitte wenden Sie sich hierzu an den Autor.

Allerdings überrascht seine Ablehnung insoweit, dass es sich zum Zeitpunkt seiner Aussage immerhin um den Vorsitzenden des Wirtschaftsausschusses und Mitglied einer Regierungspartei handelte, weshalb eine eher gemäßigte Haltung erwartbar wäre (SZ 2014 a). Rainer Lindner, der damalige Geschäftsführer des Ostausschusses der Deutschen Wirtschaft (OA), sieht in den Sanktionen ein eher zahnloses Mittel: „Wenn man die Verhandlungen über das Partnerschaftsabkommen aussetzt, dann ist das wie der Sack Reis, der in China umfällt“ (FAZ 2014 b). Zudem attestiert er den Visa-Beschränkungen ihre Wirkung zu verfehlen, da sie vor allem Privatleute treffen würden (ebd.). Auch sein Kollege Eckhard Cordes, Vorsitzender des OA, äußert sich ein halbes Jahr nach Lindners Aussage negativ über die Sanktionen: Die EU neige dazu, „die Wirkung der Sanktionen auf Russland zu überschätzen und die negativen Begleiterscheinungen zu ignorieren. Eine Änderung der russischen Ukraine-Politik werde es so aber nicht geben.“ (FAZ 2015 a). Cordes betrachtet die Sanktionen als Negativsummenspiel, da alle Seiten verlieren würden. Man müsse über ein „Governance-Modell in der Ukraine“ sprechen und betont dabei die seinerzeit fehlende wirtschaftliche Perspektive in der Ukraine als möglichen Grund für weitere Ausschreitungen, ohne jedoch eine Antwort auf die territoriale Frage innerhalb eines etwaigen zukünftigen Modells zu geben (ebd.) Gregor Gysi, als Vorsitzender der Linksfraktion Oppositionsführer, ist dagegen deutlicher: „Eine wirkliche Politik wäre es, die Sanktionen unverzüglich aufzulösen.“ (FAZ 2014 c). Damit kreiert er einen Antagonismus aus „wirklicher Politik“ und Sanktionen, was er auch an anderer Stelle deutlich macht: „Sanktionen sind keine Politik, sondern Ersatz von Politik“ (FAZ 2014 d). Seine Parteikollegin Petra Sitte, die Parlamentarische Geschäftsführerin der Linksfraktion, dass die Mobilmachung der Ukraine nicht hilfreich sei und Sanktionen von Seiten ihrer Fraktion abgelehnt würden (SZ 2014 b). Sie nimmt demnach Bezug auf die Ukraine und nicht zu Russland, was in den untersuchten Dokumenten eher selten vorkommt. Gregor Gysis Relativierung von Völkerrechtsbrüchen hingegen bezieht sich auf den geopolitischen Kontext, denn oft schon sei Gysi zufolge aus dem Bruch völkerrechtlicher Prinzipien „neues Gewohnheitsrecht“ entstanden. Zudem wirft er Bundeskanzlerin Angela Merkel „Duckmäusertum und Hörigkeit“ den USA gegenüber vor (FAZ 2014 d).

Grafik 13: Coding-Tabelle PCA für den Wert -2 (Eigene Darstellung auf Basis der Programme MAXQDA und Excel)

Stufe	Erklärung	Meta-Codes	Sub-Codes
-2	Lockerung	<i>Genereller Lockerungswunsch</i>	- Lockerungen der Reisebeschränkungen als symbolischer Schritt - Sanktionen sollen stufenweise gelockert werden - Einstieg aus dem Ausstieg zur Verbesserung der Beziehungen

Wie man Grafik 13 entnehmen kann, werden auf zwei verschiedenen Wegen Wünsche zur Lockerung der Sanktionen geäußert: Entweder in Form der Lockerung von Reisebeschränkungen als symbolischen Schritt, oder durch die Aufforderung, die Sanktionen stufenweise zu lockern, wie dies Sigmar Gabriel (SPD) Mitte 2016 tat (FAZ 2016 a). Allerdings werden die Aufforderungen der Akteure nicht an Bedingungen geknüpft und deshalb, wie in der Skala (siehe Kapitel 4.3) begründet, mit -2 bewertet.

Grafik 14: Coding-Tabelle PCA für den Wert -1 (Eigene Darstellung auf Basis der Programme MAXQDA und Excel)

Stufe	Erklärung	Meta-Codes	Sub-Codes
-1	Skepsis	<i>Wirtschaftlich motivierte Bedenken</i> <i>Sanktionen sind kein Allheilmittel</i> <i>Skepsis am generellen Kurs der EU/des Westens</i> <i>Lockerung an Bedingungen geknüpft</i>	- Mehr als 25.000 Arbeitsplätze in Deutschland gefährdet - Warnung vor wirtschaftlichen Einbußen im Mittelstand - Umfassende und kostenträchtige Wirtschaftssanktionen möglichst zu vermeiden - Sanktionen dürfen nicht auf unbegrenzte Zeit bestehen bleiben - Sanktionen dürfen nur als letztes Mittel gesehen werden - Sanktionen haben nicht zu sichtbaren Fortschritt beigetragen - Warnung vor Sanktionsspirale - Ohne Russland gibt es keine Lösung der globalen Krisenherde - EU muss moralisierende Position überdenken - Sanktionsaufhebung nur bei Verwirklichung von Minsk II

In Grafik 14 wird sodann konsequenterweise der Meta-Code *„Lockerung an Bedingungen geknüpft“* geführt, wobei die einzig genannte Bedingung in diesem Zusammenhang die Erfüllung des Minsker Abkommens von 2015 darstellt und nur so eine Sanktionslockerung vollzogen werden könne, wie beispielsweise Frank-Walter Steinmeier (SPD) zum Ausdruck bringt (FAZ 2016 a). Des Weiteren sind wirtschaftlich fundierte Argumente, welche Skepsis am Sanktionsregime deutlich machen, häufig anzutreffen. Es überrascht nicht, dass der OA-Vorsitzende Cordes sich dergestalt äußert, dass durch die beschlossenen „Wirtschaftssanktionen (...) mehr als 25.000 Arbeitsplätze (...) allein in Deutschland in Gefahr (...)“ seien. (SZ 2014 c) Allerdings wird dieser Claim nicht mit -2 bewertet, da Cordes im selben Atemzug bekräftigt, die Sanktionen trotzdem mitzutragen und gleichzeitig klarstellt: „Wenn Putin diesen Weg weitergeht, dann ist es nicht der Weg der deutschen Wirtschaft.“ (ebd.) Die Gesamtaussage klingt deutlich differenzierter, als der zu einem früheren Zeitpunkt geäußerte Vorwurf, die EU würde die Sanktionswirkung überschätzen (siehe FAZ 2015 a). Allerdings fordert Cordes auch: „Die EU sieht sich aufgrund der Ukraine-Krise in der moralisch besseren Position und wartet auf ein russisches Entgegenkommen. Aber wir brechen uns keinen Zacken aus der Krone, wenn die EU kompromissbereiter agiert.“ (FAZ 2015 b). Cordes' Nachfolger Wolfgang Büchele plädiert zwar für einen „Einstieg aus dem Ausstieg“, betont aber, dass die russischen Gegensanktionen im Agrarbereich nicht „hilfreich“ wären (FAZ 2016 b). Für Bayerns Ministerpräsident Horst Seehofer (CSU) müsse die „Frage gestellt werden, ob die Sanktionen gegen Russland auf unbegrenzte Zeit bestehen blieben oder ob es nicht an der Zeit sei ‚darüber zu reden‘. Er habe jedoch nicht vor, ‚die Vorgänge in der Krim zu relativieren‘“ (FAZ 2015 c). Mit dem Meta-Code *„Skepsis am generellen Kurs der EU/des Westens“* sind beispielsweise Claims gemeint, die nicht die Verantwortung Russlands für die Krise, sondern die Rolle des Landes zur Lösung der Krise betonen und Sanktionen in diesem Kontext als eher lösungshemmend empfinden. So denkt beispielsweise Anton Börner, Präsident des Bundesverbandes Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen (BGA), dass „Putin nicht zu sehr in die Ecke gedrängt werden dürfe“, da dieser Teil der Lösung sei (FAZ 2014 b).

Grafik 15: Coding-Tabelle PCA für den Wert 0 (Eigene Darstellung auf Basis der Programme MAXQDA und Excel)

Stufe	Erklärung	Meta-Codes	Sub-Codes
0	Dialog&Diplomatie	<i>Kein militärisches Einschreiten</i> <i>Institutionen /Regime für Konfliktlösung zentral</i> <i>Erweiterung und Ausschöpfung des diplomatischen Instrumentariums</i>	• Waffenlieferungen würden Eindruck einer militärischen Lösung erwecken • Genereller und bedingungsloser Ausschluss aller militärischen Optionen • "Geist von Helsinki" als Richtschnur • Minsk II zentral zur Konfliktbewältigung • Betonung der Einbindung der OSZE • Ständiges Wiederholen des Gesprächsangebots • Deeskalation in Form der wirtschaftlichen Stabilisierung der Ukraine • Intensivierung der trilateralen Gespräche EU-RUS-UKR wichtig • Eigene Verhandlungsbereitschaft genauso wichtig wie die Moskaus • Wirtschaft ruft zu verstärktem Dialog auf

Die Bewertungsstufe 0 ist besonders relevant, da sie den höchsten Grad an Abwägung der Akteure verkörpert und den Zwiespalt derselben mit Blick auf die Sanktionspolitik zeigt. Im Grunde genommen sind sich eigentlich alle Akteure zumindest in einem Punkt einig, nämlich dem systematischen Ausschluss militärischer Maßnahmen. Dies entspricht der Zivilmachtthese. Gleich zu Anfang der Krise schloss Bundeskanzlerin Angela Merkel Waffenlieferungen in die Ukraine aus: „Es gibt keine militärische Lösung des Konfliktes.“ Waffenlieferungen würden, so Merkel, den Eindruck erwecken, dass dem doch so sei (SZ 2014 d). Frank-Walter Steinmeier versucht immer wieder, die Verknüpfung zwischen Sanktionspolitik und Dialog herzustellen: „Das beharrliche Bemühen um politische Lösungen statt knalliger, aber folgenloser Statements, auch die Inkaufnahme des Scheiterns von diplomatischen Bemühungen statt medialer Risikovermeidung“ sei ohne Zweifel ein schwieriger Weg (FAZ 2014 e). Es könne jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass als mögliche Reaktion auf die russische Strategie „auch Maßnahmen gehören können, die – selbst wenn sie uns schaden – erkennen lassen, dass wir die Fortsetzung einer Politik nicht hinnehmen, die die Ukraine zergliedert und weiter aufteilt oder das Krim-Modell auf andere Länder in Osteuropa überträgt.“ (ebd.) Im

gleichen Atemzug sagt er zu Beginn der Krise, dass man versucht habe, „dem Geist von Helsinki“ zu folgen und die OSZE als wichtige Institution zur Konfliktlösung einzubinden, ohne sich Illusionen zu machen, „weder über die Dimensionen des Konflikts noch über die Entschiedenheit der russischen Führung“ (ebd.). Steinmeier betonte auch die Wichtigkeit des eigenen Zutuns: „Alle Erfahrung zeigt: Wer den politischen Druck erhöht, um beim Gegenüber Verhandlungsbereitschaft zu erzeugen, muss auch selbst verhandlungsbereit bleiben. Deshalb gehört beides zusammen: die nach dem vermuteten Abschluss der MH17 beschlossenen Maßnahmen der EU einerseits, die gleichzeitig begonnene Wiederaufnahme einer Lösungssuche andererseits“ (FAZ 2014 f) Zu einem Zeitpunkt, an dem die Verhängung der Sanktionen noch nicht beschlossen war, aber bereits in Aussicht gestellt wurde, äußerte sich BDI-Präsident Ulrich Grillo skeptisch gegenüber mögliche Sanktionsmaßnahmen und stellte klar: „Die Wirtschaft ruft weiter zum Dialog auf.“ (FAZ 2014 g) Ähnlich äußerten sich des Öfteren die Verantwortlichen anderer Wirtschaftsverbände.

Wie Grafik 16 (nächste Seite) zeigt, wurden für die Bewertungsstufe 1 die meisten Codes vergeben. Was angesichts der schon herangezogenen Aussagen von Seiten der Wirtschaft überrascht, ist die Tatsache, dass erstaunlich viele ökonomische Argumente *für* Sanktionen vorgebracht werden. 2014 äußerte sich Sigmar Gabriel zu den wirtschaftlichen Folgen von Sanktionen: „(...) Dass wir auch mit Konsequenzen zu rechnen haben, wenn wir Sanktionen in Gang setzen, war uns vorher klar. Keine zu verhängen, käme am Ende aber noch teurer als ein etwas teurerer Gaspreis.“ (SZ 2014 e). Zudem würden die Sanktionen schnell Wirkung zeigen, da die russische Wirtschaft „in keiner guten Verfassung ist“. Außerdem dürften wirtschaftliche Überlegungen nicht über politische gestellt werden (FAZ 2014 h). Auch Cordes vom OA gibt zu verstehen, dass die Wirtschaft umsetzen müsse, „was immer die EU und Deutschland beschließen würden (...) Das Primat der Politik gilt“, so Cordes (FAZ 2014 i). Insbesondere nach dem Abschuss des malaysischen Passagierflugzeuges über ostukrainischem Gebiet schien sich die Stimmung in der Wirtschaft, wenn auch kurzzeitig, gedreht zu haben. BDI-Präsident Ulrich Grillo verlangte wegen des Flugzeug-Abschusses Maßnahmen, die „spürbare Konsequenzen für Moskau“ haben müssten (FAZ 2014 j). Rainer Dulger, Präsident des Verbandes Gesamtmetall spricht sich trotz Bedenken aus der Branche für

Sanktionen aus: „Auf der anderen Seite können wir uns aber auch nicht alles bieten lassen. Denn das wird letzten Endes auch irgendwann wirtschaftliche Konsequenzen für uns haben.“ (FAZ 2014 k).

Grafik 16: Coding-Tabelle PCA für den Wert 1 (Eigene Darstellung auf Basis der Programme MAXQDA und Excel)

Stufe	Erklärung	Meta-Codes	Sub-Codes
1	Befürwortung	<i>Ökonomisch orientierte Argumente für Sanktionen</i> <i>Werte- und normorientierte Argumente</i> <i>Sanktionen haben wichtige Signalwirkung</i> <i>Sanktionen als Teil einer smart strategy</i> <i>Sanktionen zur Einschränkung von Handlungsoptionen</i>	- Keine Verhängung von Sanktionen wäre insgesamt teurer als wirtschaftliche Kosten - Krieg/Eskalation gefährlicher als wirtschaftliche Kosten - Sanktionen entfalten schnelle Wirkung in russischer Wirtschaft - Sanktionen für Wirtschaft nicht nur negativ - Annexion der Krim verstößt gegen alle internationalen Verträge - Expansionistisches Verhalten in Europa nicht tolerabel - Sanktionen als Instrument zur Verteidigung der westlichen Werte - Akzeptanz der geschaffenen Fakten wäre Verrat an eigenen Werten - Solidarität mit den osteuropäischen Mitgliedstaaten - Verteidigung der territorialen Integrität der Ukraine essenziell - Gezielte Sanktionen gegen einflussreiche Oligarchen wirkungsvoll - Sanktionen als Aufzeigen von roten Linien - Entschlossenes Vorgehen der EU wichtig - Sanktionen als Signal an Russland und Dritte - Sanktionen als legitimes Druckmittel - Sanktionen mit Kooperationsangebot verknüpft - Keine Fortschritte bei Minsk II als Grund zur Verlängerung/Nicht-Aufhebung - Russlands Gegensanktionen kontraproduktiv für Annäherungsprozess - Sanktionspolitik ist Kompromiss verschiedener Interessen - Territoriale Zugeständnisse würden Aggressionspotenzial Moskau erhöhen - Aufhebung der Krim-bezogenen Sanktionen steht nicht zur Debatte

Grafik 16 zeigt zudem, wie zentral *„werte- und normorientierte Argumente“* in der deutschen Debatte sind. Bundeskanzlerin Merkel erklärte im Frühjahr 2014, dass die Prüfung von Maßnahmen der sogenannten Stufe 3, sprich Wirtschaftssanktionen, in Betracht gezogen werde, da die „Annexion der Krim gegen alle internationalen Verträge verstößt“ (FAZ 2014 k). Auch Markus Kerber, Hauptgeschäftsführer des BDI, äußerte sich dergestalt normativ-legalistisch, indem „expansionistische Verhalten in Europa nicht tolerabel“ sei (SZ 2014 f). Man würde die Sanktionen deshalb, wenn auch „schweren Herzens“ unterstützen (ebd.). Bundesverteidigungsministerin Ursula von der Leyen (CDU) stellt die Querverbindung der Ukraine Krise zur Flüchtlings- sowie zur Schuldenkrise her, und bringt zum Ausdruck, dass es bei diesen Herausforderungen um die „Verteidigung der westlichen Werte“ gehe (FAZ 2015 d). Laut der Verteidigungsministerin wäre die Akzeptanz der jeweils geschaffenen Fakten ein Verrat an den eigenen Werten (ebd.) Deutlich ist auch die Aussage von Frank-Walter Steinmeier im Jahr 2014, es sei wichtig, eine „klare Botschaft nach Russland zu senden und Solidarität mit den osteuropäischen Mitgliedstaaten zu zeigen“ (FAZ 2014 l). Der Meta-Code *„Sanktionen haben wichtige Signalwirkung“* zeigt argumentative Überschneidungen mit den werte- und normorientierten Positionen. Bei etwaigen Argumenten geht es vor allem um die Demonstration von Entschlossenheit seitens der EU, das Aufzeigen von roten Linien sowie generell um das Senden von Signalen an Russland und an Dritte. Für Angela Merkel ist das einheitliche Vorgehen der EU ein Wert an sich, soll jedoch keine Brücken abreißen (FAZ 2014 m). Die Bundeskanzlerin versteht die Sanktionspolitik als Ausgleich verschiedener Interessen, nämlich denen der Wirtschaft, der osteuropäischen Mitgliedstaaten sowie der USA (ebd.) Sanktionen sind also häufig auch Bestandteil einer *„smart strategy“*, die neben dem Interessenausgleich vor allem die Verknüpfung des Sanktionsregimes mit den Minsk-Regelungen als essenziell betrachtet. In 2015 hatte Angela Merkel explizit betont, dass „die Sanktionen erst dann aufgehoben werden könnten, wenn die Minsker Vereinbarungen vollständig verwirklicht seien.“ (FAZ 2015 e). Ergänzend dazu merkte sie an, dass die Aufhebung der Krim-Sanktionen „ohnehin nicht zur Debatte“ stünden (ebd.) Dies ist insofern wichtig, da die Differenzierung der Sanktionen selten so klar artikuliert und damit *die*

Ukrainekrise analytisch und regional in zwei Krisen ausdifferenziert wird.¹⁷ Der Meta-Code „*Sanktionen zur Einschränkung von Handlungsoptionen*“ spielt auf die *constraining*-Funktion (siehe S.26) von Sanktionen an. Unionsfraktionschef Volker Kauder gibt zu erkennen, dass territoriale Zugeständnisse den „Appetit von Aggressoren nur vergrößern“ würden (SZ 2014 g). Die Einschränkung der russischen Handlungsoptionen hat demnach eine geostrategische Dimension.

Grafik 17: Coding-Tabelle PCA für den Wert 2 (Eigene Darstellung auf Basis der Programme MAXQDA und Excel)

Stufe	Erklärung	Meta-Codes	Sub-Codes
2	Verschärfung	<i>Klare Antworten auf russisches Vorgehen / Bestrafung des russischen Verhaltens</i> <i>Werte- und normorientierte Argumente für die Verschärfung von Sanktionen</i>	• Unwürdiges Verhalten Moskaus bezgl. MH17 erfordert Verschärfung • Abschuss der MH17 an sich muss spürbare Konsequenzen haben • Keinerlei Fortschritte in den Gesprächen mit Russland • Aktive Eindämmung der Expansionsbemühungen Russlands • Völkerrechtswidriges Referendum auf Krim erfordert Antwort • Moskaus Eskalationsstrategie für Verschärfung verantwortlich • Verteidigung des Völkerrechts hat herausragende Bedeutung • Wirtschaftliche Kosten werden durch Verteidigung des internationalen Rechts mehr als aufgehoben

Bei den Positionen der Bewertungsstufe 2 wird deutlich, dass der Abschuss der malaysischen Passagiermaschine MH17 ein bedeutender Faktor für die Begründung klarer Rhetorik und harter Maßnahmen bzw. deren Verschärfung ist, wie Außenminister Steinmeier zum Ausdruck bringt (siehe FAZ 2014 f). Außerdem gebe es keinerlei Fortschritte in den Gesprächen mit Russland, das wiederum aufgrund des völkerrechtswidrigen Referendums auf der Krim hauptverantwortlich für die Eskalation sei. So sagte Steinmeier in Reaktion auf die Referendumspläne der russischen Seite: „Auf das völkerrechtswidrige Referendum auf der Krim wird

¹⁷ Auch das ist im Übrigen ein Grund für die Wahl des Titels der vorliegenden Arbeit, da die Annexion der Krim wesentlich im Zentrum der Debatte steht und meistens die Gefechte in der Ostukraine im gleichen Atemzug genannt werden.

Europa eine klare und bestimmte Antwort geben.“ (FAZ 2014 n) Die Verteidigung des internationalen Rechts mittels scharfer Sanktionen ist einigen Akteuren auch die Inkaufnahme wirtschaftlicher Kosten wert, wie bereits oben gezeigt wurde. Werte- und normorientierte Argumente spielen also auch bei den „Hardlinern“ der Sanktionspolitik eine Rolle. Wobei es „Hardliner“ nicht genuin gibt, zumindest nicht auf der Grundlage der PCA, denn die meisten mit 2 bewerteten Aussagen stammen von Merkel und Steinmeier: zwei zumeist abwägende, situativ argumentierende Personen, die sich in der Debatte äußern¹⁸.

Grafik 18: Coding-Tabelle PCA für den Wert 3 (Eigene Darstellung auf Basis der Programme MAXQDA und Excel)

Stufe	Erklärung	Meta-Codes	Sub-Codes
3	Umfassende Verschärfung	<i>Erzwingen einer Verhaltensänderung durch Bestrafung</i>	Absage der FIFA-WM in Russland, falls Moskau seinen Kurs nicht substanziell ändert

Horst Seehofer (CSU) ist der einzige, dessen Aussage mit 3 bewertet wird, da sie auf das „*Erzwingen einer Verhaltensänderung durch Bestrafung*“ abzielt und daher auf die *coercing*-Funktion von Sanktionen verweist (siehe S.26). Wie der CSU-Vorsitzende zu verstehen gibt, wäre eine Absage der FIFA-WM in Russland eine notwendige Maßnahme, wenn Moskau seinen Kurs nicht substanziell ändert (FAZ 2014 o). Diese Haltung steht im krassen Widerspruch zu der Aussage ein Jahr später, als der CSU-Chef die Lockerung von Sanktionen und Gespräche mit Moskau in Aussicht stellte (FAZ 2015 c).

Es kann festgehalten werden, dass keiner der kollektiven Akteure, mit Ausnahme der Linkspartei, über den gesamten Zeitraum eine einheitliche Position vertrat und auch innerhalb der Parteien keine geschlossene Haltung erkennbar war. Selbiges gilt für die Wirtschaftsverbände, die zwar grundlegend skeptisch gegenüber den Sanktionen eingestellt waren, sich phasenweise aber auch befürwortend äußerten und das Primat der Politik anerkannten. Diese Befunde stehen im Einklang mit dem

¹⁸ Am ehesten könnte, nach dem Eindruck zusätzlicher Medienrecherchen, der neugewählte Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses im Bundestag, Norbert Röttgen (CDU), als Hardliner gelten (Badische Zeitung 2017). Allerdings erfolgte seine Wahl in das wichtige außenpolitische Gremium erst nach dem Analysezeitraum und konnte daher nicht mehr in der PCA berücksichtigt werden.

Stand der Forschung, da mehrheitlich davon ausgegangen wird, dass es keine pauschale Sinnhaftigkeit oder Sinnlosigkeit von Sanktionen gibt.

6.3 Hauptbefunde Interviews

Insgesamt lassen sich die in Sub-Codes übersetzten Argumente und Positionen der 6 Interviewees in 69 Meta-Codes ordnen. Dabei werden die folgenden Coding-Ergebnisse zuerst nach Themensträngen (unterstrichene Überschrift) und dann nach Kategorien (kursive Überschrift mit Kleinbuchstaben) genauer beleuchtet. Der oder die jeweilige Interviewee ist hierbei durch die o.g. Kürzel (z.B. IP1) erkennbar, die dazugehörigen Codes durch *kursive Schreibweise*. Der genaue Wortlaut der Interviews ist im Anhang zu finden.

Kontext und andere Faktoren:

a) Ukrainische Perspektive

Laut IP1 löste die *Unschärfe des deutschen Ansatzes* in der Ukraine Misstrauen aus. Nach einem *grundlegenden Umbruch in der deutschen Russlandpolitik* hätte man allerdings einen *Wandel der ukrainischen Wahrnehmung des deutschen Ansatzes* beobachten können. Dennoch würde, so IP1, angesichts der Erfordernis zur halbjährlichen, einstimmig zu beschließenden Verlängerung der Sanktionen eine gewisse *Skepsis der Ukraine gegenüber der bröckelnden Einigkeit der EU* bestehen. IP1 gibt zudem zu verstehen, dass die Ukraine sich selbst *als Verteidiger des Westens* wahrnimmt. Ein Argument, dass in der Ukraine Popularität genieße, verknüpfe die *territoriale Integrität mit der atomaren Nicht-Verbreitung* und zwar insofern, dass mit der Unterwanderung der ersten, die Logik des Atomwaffensperr-Regimes *ad absurdum* geführt werde. Hintergrund ist das Budapester Memorandum, in welchem der Ukraine im Austausch für die atomare Selbstentmachtung Sicherheitszusagen von den USA, Russland und Großbritannien gegeben wurden (siehe Joffe 2014). Wie IP1 sagt, handelt es sich aber um „security assurances und nicht security guarantees“, was oft gleichgesetzt werde. Auffällig ist, dass alle Codes, die unter die Kategorie „*Ukrainische Perspektive*“ fallen, von IP1 stammen. Alle anderen Interviewees sparen die Sicht der Ukraine auf die Krise im Osten des Landes weitgehend aus. Dabei muss

erwähnt werden, dass IP1 in einem Forschungsinstitut in Kiew beschäftigt ist und deshalb über die Debatte vor Ort bestens informiert ist. Dennoch ist dies bemerkenswert und es zeigt die Tragweite des Konflikts, in dem es nicht in erster Linie um die Ukraine zu gehen scheint – außer der Ukraine selbst.

b) Russische Perspektive

Auf die Perspektive Russlands wird implizit sehr häufig eingegangen, explizit allerdings seltener. Weitere Codes, welche die russische Perspektive miteinschließen, werden aus Ordnungszwecken im Folgenden unter thematisch besser passende Kategorien subsumiert. IP2 sieht vor allem *innenpolitische Motive für Russlands Verhalten* als Schlüsselfaktor und Grund dafür, dass die Position des Kremls trotz der Sanktionen relativ unverändert bleibt. Die nationalistische Inszenierung nach außen stelle Konsens im Inneren her. Man wisse in Moskau, so IP2, dass die Abhängigkeit von Öl und Gas nicht nachhaltig sei und brauche außenpolitische Abenteuer, wie in der Ukraine, in Syrien und andernorts, um die hohen Zustimmungswerte zum Regime aufrechtzuerhalten. IP5 glaubt: *Die Sanktionen können Russland nicht zum Einlenken bewegen*. Denn trotz der Sanktionen würde Moskau mehr Öl und Gas fördern als „jemals zuvor“, auch weil russische Firmen sich vermehrt in nicht-westlichen Märkten kapitalisieren würden. Für IP5 ist also nicht die Abhängigkeit von Rohstoffen problematisch für den Kreml, sondern eher die Abhängigkeit von westlichen Märkten. Laut IP5 wäre ein frühzeitiger Ausschluss Russlands aus dem SWIFT-Zahlungssystem wohl „Moskaus Ende“ gewesen.

c) Weitere Kontextfaktoren

IP2's Grundannahme, dass *Staaten keine unitary actors* seien, entspricht zunächst dem theoretischen Verständnis des hier gewählten Ansatzes und bestätigt die Wichtigkeit des Binnen-Pluralismus für die deutsche Außenpolitikgenese. IP5 geht auf die Problematik der Einschränkung außenpolitischer Handlungsoptionen aus systemischer Perspektive ein, indem er *Deutschland gefangen im europäischen Konsens* sieht und damit die deutsche Position durch einen *top-down*-Druck erklärt. Eine *Spaltung Europas im Verhältnis zu Russland* sei darüber hinaus seit dem Irak-Krieg zu beobachten. So könne laut IP5 die *Aufgabe der Modernisierungspartnerschaft aufgrund unterschiedlicher Auffassungen* verstanden werden, indem er vor allem den Gegensatz von wertebasierter Politik auf Seiten Deutschlands und interessenbasierter Politik auf Seiten Russlands

aufmacht. Er sieht hier vor allem Deutschland in der Verantwortung. Damals habe man im Bundestag die Modernisierungspartnerschaft einseitig aufgekündigt, „weil Russland eben doch nicht den Weg der westlichen Demokratien einschlug“.

Argumente zur (Nicht-)Wirksamkeit von Sanktionen:

a) Öffentliche Debatte allgemein

IP2, IP3 und IP1 verorten eine genuine *Debatte über die (Nicht-)Wirksamkeit von Sanktionen* in der deutschen Öffentlichkeit, wobei IP2 und IP3 eine *verkürzte Debatte, v.a. in Medien, Öffentlichkeit und Politik* sehen. Für IP1 ist selbst in der Ukraine die Sicht verbreitet, dass die Sanktionen nicht wirken, allerdings vielmehr deshalb, weil sie zu schwach seien und nur einzelne Güter und Dienstleistungen betreffen würden. Bei den Sanktionsgegnern aus Deutschland wäre laut IP1 dagegen oft nicht klar, was die Alternative zu Sanktionen sei. Die Perspektive, welche die Schärfe der Sanktionen beleuchtet, beschäftigt auch IP2, indem er sagt, dass meistens nur die *coercing*-Funktion als Maßstab für die Bewertung gesetzt wird. Diese Verkürzung führt er auf die *Ungeduld in populistischen Zeiten* zurück.

b) Ökonomische Argumente

Bezüglich ökonomisch orientierter Argumente zur (Nicht-)Wirksamkeit von Sanktionen lassen sich zwei generelle Überlegungen herausfiltern. Zum einen sieht IP2 ein *Problem der Überlagerung von Sanktions- und Handelsinteressen*, die sich manchmal ungut überschneiden würden. Gerade Deutschland sei in massiver Weise von einem florierenden Außenhandel abhängig, der es manchmal schwer machen würde, Werte und Normen „immer und überall einzufordern“. Zum anderen sieht IP6 die letzten Jahre als Beleg dafür, dass die *Rolle des Ostausschusses die Grenzen des Lobbyeinflusses zeigt*. Dabei geht sie darauf ein, dass zu Beginn der Ukraine Krise das Klischee geäußert wurde, Deutschland würde „niemals etwas tun, was gegen die eigenen Wirtschaftsinteressen“ gerichtet sei. Die Tatsache, dass es nur zwei ökonomisch orientierte Meta-Codes für die 6 Interviews gibt, zeigt die Diskrepanz zwischen der wissenschaftlichen und der zuvor untersuchten politisch-öffentlichen Debatte. In letzterer wurden wesentlich häufiger ökonomische Argumente in der Auseinandersetzung um die Sinnhaftigkeit der Sanktionen vorgebracht, wobei man einige Meta-Codes unter der Kategorie „Russische Perspektive“ (siehe S.65) auch als ökonomische Argumente führen könnte.

c) Weitere Argumentationsmuster in Theorie und Praxis

IP1 weist darauf hin, dass die *Debatte über die Nicht-Umsetzung von ‚Noworossija‘*¹⁹ in der Ukraine geführt werde, wobei es allerdings nicht ganz klar sei, welche Rolle die Sanktionen zur Verhinderung des ideologisch-geostrategischen Projekts spielten. IP2 erwähnt die *unterschiedlichen Sanktionsfunktionen in der Theorie* und orientiert sich dabei an den Ausführungen von Francesco Giumelli (siehe S.26 oben). Das Problem der *Umgehung von Sanktionen* wird von IP3 ins Spiel gebracht, indem er darauf hinweist, dass die Kommunikationseffekte bei Bekanntwerden von Verschleierungsaktivitäten gerade für die sanktionierende Partei schlecht seien, wie im Fall der auf der Krim entdeckten Siemens-Gasturbinen²⁰. Er relativiert allerdings das Problem der Umgehung von Sanktionen und bemerkt, dass die hohen Kosten der Verschleierung für beteiligte Akteure und der Abschreckungseffekt einer möglichen Aufdeckung in den meisten Fällen hemmend wirken würden. IP3 bringt außerdem das *Problem der Kommunikation bzw. des Narratives von Sanktionen* ins Spiel und verweist darauf, dass Moskau die Sanktionen diskursiv geschickt „als gegen die Eigenständigkeit des Landes gerichtet“ rahmt. Auf europäischer Seite verhält es sich laut IP3 allerdings anders. Oftmals sei bei der EU, aber auch bei der VN, die interne Abstimmung und Kommunikation im Vorfeld von Sanktionspolitiken intensiv, aber extern ende im Grunde die Kommunikation „mit der Verkündung“. Auch für IP6 ist die *Kommunikation der EU-Sanktionen nicht optimal*. Dies liege an den dominierenden nationalen Mediensystemen, welche für die Kommunikation der EU begrenzend seien. Ein weiterer Aspekt bezüglich der Wirksamkeitsdebatte ist für IP3, dass die *Kosten-Nutzen-Rechnung von Sanktionen positiv sein muss*. Hierfür müsse zuvörderst die Gefahr eines *spill over*-Effekts der Sanktionskosten auf die Bevölkerung möglichst geringgehalten werden. Sanktionen hätten laut IP3 zwar immer Kosten, allerdings müssten diese dort anfallen, wo sie erwünscht seien. Sanktionen, die in erster Linie die *coercing*-Funktion betonen würden, seien allerdings in den meisten Fällen zu kostenträchtig. Insgesamt kommt IP3 zum Schluss, dass die Sanktionen gegenüber Russland im Grundsatz sinnvoll seien. Generell bemühen sich alle Interviewees um eine Differenzierung des

¹⁹ Noworossija (dt. Neurussland) ist ein Begriff, der die eroberten Territorien von Katharina der Großen durch Russland im 18. Jahrhundert auf bestimmte Gebiete der heutigen Ostukraine bezieht, in denen mehrheitlich russischsprachige und -stämmige Menschen wohnen. Um das Jahr 2015 hatte der Begriff in der russischen Debatte Konjunktur und diente Akteuren aus verschiedenen politischen Spektren zur historischen und ideologischen Legitimation der „Rückeroberung“ der Gebiete in der Ostukraine. Siehe: Vishnevskaya 2015.

²⁰ Siehe Der Standard 2017: <https://derstandard.at/2000062888778/Siemens-unterliegt-im-Streit-um-Turbinen-auf-der-Krim-vor>.

Sanktionsverständnisses, jedoch mit je unterschiedlicher Akzentuierung. IP3 sieht *Sanktionen als machtpolitisches Instrument*, welches zwischen harter und weicher Machtpolitik changiere. Während umfassende Sanktionen sehr nahe an der Kriegführung und ein massives Druckmittel seien, verhalte es sich mit Sanktionen, welche sich vor allem auf die Signalfunktion konzentrieren, anders. Ein stark normativer Anspruch führe dabei zu hohen Legitimationsstandards. Für IP6 hingegen sind Sanktionen ein klassisches Instrument der *hard power*. Sie stellt heraus, dass Sanktionen auf die Veränderung der Ziele des *targets* abzielen, aber auch die Normen und Werte des *senders* unterstreichen würden. Man hätte zwar den Krieg in der Ostukraine nicht beendet, allerdings sei ein „weiteres Advancement Richtung Mariupol“ seitens Russland verhindert worden, was auf einen Erfolg in Bezug auf die *constraining*-Funktion von Sanktionen hinweise.

Vorschläge, Positionen, Deutungsmuster zur Konfliktlösung:

a) UN-Mission

IP1 macht einen *Kampf um die Deutungshoheit einer möglichen UN-Mission* in der Ostukraine aus. Ursprünglich sei die Idee einer UN-Mission von der Ukraine ins Spiel gebracht worden, allerdings würde der russische Präsident Putin sie nun als seine eigene verkaufen. Dieser favorisiere eine kleine Friedensgruppe an der Kontaktlinie – und nicht, wie von der Ukraine gefordert, im gesamten Gebiet –, welche die OSZE-Beobachter bewachen solle. IP1 sieht in dem russischen Vorschlag jedenfalls einen Fortschritt, da dieser den Konflikt zumindest einfrieren würde. Auch IP4 sieht den *Vorschlag einer UN-Mission im Grundsatz positiv*, wobei man diesen zugleich mit Vorsicht genießen müsse. Voraussetzung sei zunächst eine Beendigung der Kampfhandlungen. Die Mission könne laut IP4 Bewegung in die Umsetzung von Minsk II bringen. Allerdings gebe es weit auseinander liegende Meinungen zur Ausgestaltung der Mission. Bislang sei zudem noch keine Einigung in Sicht. IP2 sieht vor allem *Russland in einer guten Ausgangsposition*, weil es durch seine Position im VN-Sicherheitsrat die Zusammensetzung der Friedenstruppe stark beeinflussen könne. Für IP3 ist die *entscheidende Frage die Stationierung der Truppe*, und zwar entweder an der ostukrainisch-russischen Grenze, oder an der Demarkationslinie der ukrainischen Armee und der Separatisten. Des Weiteren berge ein Einfrieren des Konflikts die Gefahr „ewiger Sanktionen“. Auch IP6 äußert sich diesbezüglich kritisch und merkt an, dass ein Einfrieren den Konflikt eher

zementieren als lösen würde. Darüber hinaus sehe sie die *Bodyguard-Rolle der UN gegenüber der OSZE kritisch*. IP5 hingegen beurteilt die *UN-Mission als sehr fortschrittlich*. Die Erfüllung von Minsk sei die absolute Voraussetzung für jede Friedenslösung, denn ohne diese wäre ein „europäischer Krieg“ die Folge. Eine denkbare Friedenslösung sei aber schwer umsetzbar, denn beide Seiten würden etwas anderes darunter verstehen: Der Westen würde eher eine *Kosovo-Lösung* favorisieren, samt Kontrolle aller öffentlich-administrativer Strukturen sowie der Entwaffnung der Separatisten durch die VN-Truppen, wohingegen Russland eher eine *Zypern-Lösung* anstrebe. Mit letzterer sei eine Internationalisierung des Konflikts gemeint, innerhalb welcher die Ukraine zwar dem westlichen Verteidigungsbündnis fernbleiben müsse, auf der anderen Seite Russland – mit Ausnahme der Krim – keine territorialen Ansprüche in der Ukraine geltend machen könne.

b) Weitere Argumente

IP2 spricht in Bezug auf die UN-Mission die Wichtigkeit der Einbindung der Separatisten an und sagt, eine etwaige *Exit-Option für die Milizen in Luhansk und Donezk* sei entscheidend. Gewalt als deren Businessmodel mache einen Kompromiss schwierig, zumal Putin nur begrenzt Einfluss auf die Kämpfer habe. Eine aktive Einbindung jener am Friedensprozess sei demnach essenziell. Ein weiterer wichtiger Punkt in einer Annäherung zwischen Deutschland und Russland sind die *multilateralen Dialogforen als Einflussfaktor zur Konfliktlösung*²¹. Die Foren seien etwa wichtig, um interdependente Fehlwahrnehmungen abzubauen, so IP4. Der lange Entfremdungsprozess mache Gespräche unverzichtbar. Dabei seien die Foren durchaus auch ein Rahmen für kontroverse Debatten, sagt IP4. Demgegenüber sieht IP5 die Dialogforen zwar auch als wichtige Plattformen an, sie seien jedoch festgefahren. Die Foren hätten „kaum Fluktuation und Flexibilität“, sie seien zu industrialisiert und würden keine Kompromisse mehr erarbeiten. Es gebe, so IP5, zwar genug Foren, aber man rede vermehrt aneinander vorbei. Das Thema „Ostpolitik“ wird von IP4 und IP6 angesprochen. Für IP4 gebe es erst die Chance auf eine *neue Ostpolitik, wenn Minsk II erfüllt* werde. In diesem Zusammenhang habe man seitens der Bundesregierung versucht, den OSZE-Vorsitz (2016, Anm. d. Verf.) zu nutzen, um die OSZE zur wesentlichen Plattform der Verständigung zu

²¹ Damit sind vor allem das Deutsch-Russische Forum, der Petersburger Dialog, der Waldai Club, u.a. gemeint (Anm. d. Verf.)

machen. Außerdem habe sich Deutschland, so IP4, für das „Revival des Nato-Russland-Rates“ eingesetzt. Nichtsdestotrotz habe man eine klare Haltung zur Annexion der Krim und der Verletzung der europäischen Friedensordnung von Seiten Russlands. IP6 sehe grundsätzlich *zwei Lager bei der Deutung der Ostpolitik*. Dem einen Lager würden vor allem SPD-Politiker angehören, die im Erbe von Willy Brandt eine Blaupause zur Annäherung sehen würden, während dem anderen Lager vor allem die Einbindung der Osteuropäer wichtig sei. Für IP6 müssten die Basis für eine neue Ostpolitik der Helsinki-Prozess und gemeinsame Werte sein. Schwierig sei der Vergleich mit Willy Brandt für sie zweierlei: Dessen Ostpolitik hätte zum einen stark auf eine Rückversicherung mit dem Westen beruht, zum anderen gebe es heute keine Blockkonfrontation mehr.

Status des transatlantischen Sanktionsregimes zwischen Stabilität und Gefährdung:

Für IP1 ist die pro-ukrainische Position der USA, trotz der Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten, stabil. Dabei sei die *Diskussion um die Wahlkampfmanipulation Moskaus ein game changer für die US-Position* gewesen. Der nun zum Vorschein kommende Großkonflikt zwischen den USA und Russland spiele der Ukraine gewissermaßen in die Karten. Aufgrund des Vertrauensverlustes zwischen der EU und den USA sei das *transatlantische Sanktionsregime jedoch für die Zukunft fraglich*. Es stelle sich vor allem die Frage nach der gemeinsamen Koordination. Es gebe laut IP1 aber zumindest parallele Sanktionspolitiken. In Bezug auf die veröffentlichte Namensliste im US-Magazin Forbes gebe es Unklarheiten. IP2 betont, die Veröffentlichung der Namen sei nicht abgestimmt mit der EU, allerdings handle es sich hierbei nicht um Sanktionen im technischen Sinne, allenfalls um deren Ankündigung. IP1 merkt zudem an, dass einige erwartbare Namen fehlen würden, wie zum Beispiel Sergei Roldugin²². Auch IP2 legt dar, dass die *Zukunft des gemeinsamen Regimes unklar* sei. Er sieht eine größere Konfliktrahmung, nämlich den Kampf um das vorherrschende Ordnungsmodell, als wesentlichen Einflussfaktor. Die ursprünglich abgestimmten „Krim-Sanktionen“ würden zwar weiterhin bestehen, allerdings sei die EU inzwischen mehr Wettbewerber als Partner für die USA. Es gebe zudem, so IP2, neue, nicht abgestimmte Sanktionen

²² Der russische Cellist Sergej Roldugin, langjähriger Freund von Wladimir Putin, steht im Zuge der Affäre um die sogenannten „Panama-Papiere“ im Verdacht, mittels eines Offshore-Geflechts fragwürdige Geschäfte gemacht zu haben, die in Verbindung zu russischen Oligarchen und der Staatsbank Rossija stehen sollen (siehe Tagesspiegel 2016: <https://www.tagesspiegel.de/politik/panama-papers-putins-bester-freund-wer-ist-sergej-roldugin/13400248.html>).

der USA, welche genuin US-amerikanische Energieinteressen widerspiegeln würden. IP4 sagt wenig optimistisch, dass der *Konsens des transatlantischen Regimes nicht mehr vorhanden* sei. Gerade durch den Machtwechsel in der US-Administration sei die gemeinsame Position abhandengekommen, was vor allem am innenpolitischen Druck auf Trump liege. So würde man nun auf härtere Sanktionen setzen und aus der vormals gemeinsamen Linie ausscheren. Die Waffenlieferungen der USA an die Ukraine seien nicht mit der EU abgestimmt und besorgniserregend, so IP4. IP5 geht sogar noch einen Schritt weiter und sieht eine *tiefe Spaltung in den transatlantischen Beziehungen*. Obwohl es einige Staaten gebe, die „absolut Amerika-hörig“ seien, gebe es wiederum andere, welche die US-Sanktionen äußerst kritisch sehen würden. Es herrsche auch weitestgehend Unklarheit über die EU-Position zu US-Sanktionen gegen westliche Firmen. Trumps „America first“-Strategie würde generell das Bündnis spalten. IP3 ist weniger kritisch und sieht – mit Abstrichen – weiterhin ein *gemeinsames Vorgehen innerhalb des transatlantischen Bündnisses*. Trumps eigene Agenda werde durch die Haltung des Kongresses gezügelt. Die Abweichungen in den jeweiligen Sanktionspolitiken der EU und der USA gebe es, jedoch nicht beim Fall Russland. Man stimme sich weiterhin intensiv ab. Für IP6 besteht das gemeinsame Sanktionsregime weiter, es werde aber in Zukunft schwieriger. Es gebe immer noch eine *gewisse Synchronisation der Schritte*, allerdings sei das Interesse der USA an einem gemeinsamen Vorgehen seit Trump geringer als noch zuvor. Das „Rennen um die Gunst der neuen USA“ sei für die EU eine grundsätzliche Gefahr.

Positionen und Einordnungen der Akteure in Deutschland:

a) (Eher) pro Sanktionen

IP4 sieht die *Sinnhaftigkeit der Sanktionen als Druckmittel* gegeben. Sanktionen seien nicht so sehr ökonomisch bedeutend und würden aufgrund des Ausschlusses militärischer Mittel in ihrem Wert steigen. Allerdings seien laut IP4 Sanktionen alleine nicht in der Lage, den Konflikt zu beenden. Durch die Koppelung an Minsk II würden die Sanktionen an Glaubwürdigkeit hinzugewinnen. Nach IP4 ist *Deutschlands Position weiterhin stabil*. Auch wenn beispielsweise der OA regelmäßig für den raschen Abbau der Sanktionen plädieren würde, sei Deutschlands Position von Kontinuität geprägt, so IP4. Auch innerhalb der EU sei dies der Fall, da selbst skeptische Staaten regelmäßig für die Verlängerung

stimmen würden. Nach IP6' sei Auffassung der EU-Konsens vor allem durch Deutschlands Zutun erreicht worden. Zweifel an der Verbindung zwischen Minsk II und den Sanktionen seien bislang nicht mehrheitsfähig.

b) Differenzierende/uneindeutige Haltungen

IP2 merkt an, dass es *in Deutschland nicht die eine Position* gebe. Dabei wären die Grünen deutlich am „sanktionsfreudigsten“ unter den deutschen Parteien und auch die CDU hätte eine verlässliche Pro-Sanktionshaltung. Innerhalb der SPD seien immer mehr VertreterInnen für eine getaktete Rückführung, wobei diese Position nicht einheitlich vertreten würde. Laut IP2 gebe es innerhalb der Wirtschaft zwei Interessenkonstellationen: Auf der einen Seite würden die großen Unternehmen im Energie- und Automobilsektor eher für einen Sanktionsabbau plädieren, auf der anderen Seite stünden die KMU, welche oft über keine direkten Verbindungen zur Politik hätten und auf Rechtssicherheit angewiesen wären. Die Linke und die AfD seien, so IP2, skeptisch gegenüber der Sanktionspolitik.

c) (Eher) contra Sanktionen

IP2 äußert sich zudem kritisch zur Sanktionspolitik, da die *EU die Kontrolle zu Regelverletzungen nicht übertreiben* solle. Aus seiner Sicht müsse die EU vor allem eher eine regionale Rolle als Kontrolleur ausfüllen. Es sei unmöglich, alle Regelverletzungen mit Sanktionen in globalem Maßstab zu beantworten, so IP2. Nach Auffassung von IP5 hätten die *Sanktionen im globalen Maßstab negative Auswirkungen*. Sie würden demnach zu langfristiger Blockbildung und Regionalisierung führen. Es stelle sich die Frage, ob eine wertegeleitete Politik auf Dauer aufrechtzuerhalten ist. Europa mache sich, so IP5, mit einer „Konjunktur“ an Sanktionsmaßnahmen lächerlich, auch weil die Weltwirtschaft darunter leide. Die inflationäre Nutzung von Sanktionen seitens der EU trage nicht dazu bei, dass man das Bündnis global ernstnimmt, zumal Sanktionen nicht nur gegen Drittstaaten, wie Russland, Iran oder Nordkorea verhängt würden, sondern auch intern gegen Mitgliedstaaten, wie Polen und Ungarn. Insgesamt kommt er zum Schluss, dass *Sanktionen Russland nicht zum Einlenken bewegen* können. Während sich Russland in Reaktion auf die Sanktionen vor allem auf die Märkte in Asien und der MENA-Region eingestellt hätte, seien nach Ansicht von IP5 vor allem deutsche Firmen negativ von den Sanktionen betroffen. Die EU hätte von Anfang an um die Unwirksamkeit der Sanktionen Bescheid gewusst, deshalb hätten diese rein symbolischen Charakter.

7. Schlussfolgerungen

7.1 Allgemeine Schlussfolgerungen und Erkenntnisse

Ziel dieser Arbeit war es, die Frage zu beantworten, wie die Verhängung von Sanktionen gegenüber Russland in Folge der Krim-Annexion von deutschen Akteuren in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft bewertet wird und inwieweit diese Positionen zum besseren Verständnis deutscher Außenpolitik beitragen. Durch die Befunde wird klar, dass Deutschlands Gesamtposition am ehesten mit der etwas widersprüchlichen Formulierung „**fragile Stabilität**“ bezeichnet werden kann. **Fragil** ist die Position deshalb, weil sie durch skeptische Stimmen auf nationaler wie internationaler Ebene immer wieder herausgefordert wird. Zudem bieten das Einstimmigkeitsprinzip und der halbjährliche Verlängerungszyklus die Chance für Sanktionsgegner, die Position der EU zu ändern, abhängig von den jeweiligen Regierungskonstellationen in denjenigen Mitgliedstaaten, die als sanktionsskeptisch gelten²³. Die Sanktionspolitik ist daher, dies zeigt die Auswertung der Ergebnisse beider methodischer Herangehensweisen, auch ein Spiel auf Zeit. Externe politische Ereignisse als Einflussfaktoren können die Wahrscheinlichkeit für Diskontinuität, zumal in Zeiten geopolitischer Instabilität, zwar erhöhen. Sie können aber auch den Status Quo stärken, wie der Abschuss des malaysischen Passagierflugzeugs zeigte, welcher auch die Wirtschaft veranlasste, sich klar für Sanktionen zu positionieren. **Stabil** ist die Position der Bundesregierung auf der anderen Seite dennoch, und zwar aufgrund des grundsätzlich offenen und adaptiven Ansatzes, der den eben genannten Zeitfaktor bewusst miteinbezieht. Eine moderate Sanktionsbefürwortung in Verbindung mit diplomatischen Instrumenten sowie möglicher situativer Anpassungen bei Erfüllung von vereinbarten Bedingungen – Stichwort „Minsk II“ – spiegeln die Flexibilität der Bundesregierung wider. Die Verhandlungen rund um *Nord Stream 2* sind allerdings ein Unsicherheitsfaktor und potenzieller Spaltpilz für die Geschlossenheit der EU, auch was die Haltung gegenüber Russland betrifft. Die Bundesregierung muss also

²³ Hierzu haben Sjursen und Rosen 2017 eine Fallauswahl zur Analyse der EU-Sanktionspolitik vorgelegt, die der Annahme folgt, dass es a) Staaten gebe, die eher für eine harte Reaktion gegen Russland wären (Großbritannien, Schweden, Polen und die baltischen Staaten), b) Länder im mittleren Bereich (Deutschland, Frankreich) und c) Länder, die Sanktionen ablehnen würden (Österreich, Ungarn). Mit der Wahl der italienischen Regierung im Juni 2018 wird zur letzten Gruppe wohl ein weiterer Staat stoßen.

weiterhin einen diplomatischen Drahtseilakt meistern, der ihr allerdings bislang – das kann nach Sichtung der erhobenen empirischen Daten gesagt werden – besser gelingt, als nach erster oberflächlicher Literaturrecherche vermuten ließ. Selbst die Sanktionsgegner bzw. -skeptiker, mit Ausnahme der Linksfraktion, anerkennen zumeist wesentliche Merkmale des Sanktionsregimes und die Gründe für dessen Aufrechterhaltung. Andererseits ist sich die überwiegende Mehrheit der Sanktionsbefürworter den Einschränkungen und negativen Folgen der Sanktionen bewusst, wobei die Akteure unterschiedlich stark und mit teilweise deutlich variierenden Erklärungsmustern argumentieren. Es hat sich des Weiteren herausgestellt, dass die Einschätzung der meisten Aussagen mit Hilfe der PCA relativ praktikabel war. Angesichts der klar vordefinierten, aber dennoch offenen Kategorien der Skala konnte die Bewertung vergleichsweise gut vorgenommen werden. Ausnahmen bestätigen die Regel, wie etwa folgende Aussage von Bundeskanzlerin Angela Merkel: „Merkel hatte in Aussicht gestellt, dass sie eine Sanktionslockerung für verfrüht hält“ (siehe FAZ 2016 a). Damit ist sie zwar implizit für den Erhalt des Status Quo – was mit 1 bewertet werden müsste –, andererseits hält sie eine Lockerung „nur“ für verfrüht, schließt eine solche in naher Zukunft also nicht aus. In Anbetracht ihrer anderen Aussagen wurde dieser Claim daher mit dem Wert 0 versehen. Auch deshalb war die anschließende qualitative Betrachtung und der Quervergleich der Codes aus der PCA wichtig, um den Kontext der Aussagen und grundlegende Muster erkennbar zu machen. Selbiges gilt für die Interviews und deren Codes, welche die PCA-Ergebnisse nochmal in ein detailliertes Licht rücken konnten. Festzuhalten bleibt hier insbesondere die differenzierende Haltung der Interviewees, die sich trotz unterschiedlicher Auffassungen und Fokussierungen um ein breites Verständnis sowohl des Kontextes, als auch der Einordnung der Sanktionen bemühten. Durch deren unterschiedlichen Hintergründe wurde die Heterogenität in der wissenschaftlichen Debatte sichtbar.

Beantwortung der ersten Zielformulierung:

Im Falle der Sanktionspolitik ist vor allem die Verteidigung von Normen und Werten die Richtschnur der deutschen Position, wobei wirtschaftliche Interessen ebenso eine wichtige Rolle spielen. Dabei stehen letztere zum Gutteil nicht im Widerspruch zu normativen Erwägungen, wobei es auch hier Ausnahmen gibt – je nach Zeitverlauf und Akteursdisposition: Während die Wirtschaft ihre Skepsis sehr oft zur

Geltung bringt, ist sie dennoch oft bemüht, die politischen Interessen nicht als gegen ihre eigenen gerichtet zu begreifen. Nur sehr selten werden normative und ökonomische Interessen als klarer Antagonismus begriffen. Die Regierungsparteien beziehen ökonomische Erwägungen bewusst mit ein, allerdings – bis auf wenige Ausnahmen – meist im Gesamtkontext und abwägend mit anderen Interessen. Insgesamt überwiegen allerdings normativ-rechtliche und/oder andere politische Argumente, gerade wenn es um die Befürwortung des Sanktionsregimes geht. Dabei geht es den Akteuren in Regierungsverantwortung in erster Linie um die *Einhaltung und Verteidigung fundamentaler Rechtsnormen als Wert an sich*, und nicht etwa um moralische Fragen oder bloße rhetorische Ächtung von Rechtsbruch. Dazu passt James Colemans soziologischer Ansatz, der die Ordnungsfunktion sozialer Normen betont: „Social norms (...) specify what actions are regarded by a set of persons as proper or correct, or improper or incorrect. Norms are ordinarily enforced by sanctions” (Coleman 1990, S.242). Die vielfache Betonung der *signalling*-Funktion, aber auch die Wichtigkeit der *constraining*-Funktion in der Debatte zeigen, dass die EU-Sanktionen für die meisten Akteure über den reinen Symbolcharakter hinausreichen. Dass auch die Befürworter der Sanktionen oft zugeben, diese nur ungern zu verhängen, aber gleichzeitig die Unausweichlichkeit der Maßnahmen betonen und die Skeptiker mitunter davon überzeugen können, untermauert dabei die Wichtigkeit der Geltung internationalen Rechts innerhalb der deutschen Außenpolitikstrategie, die alle anderen Überlegungen überragt. Daher kann der Tenor der ersten Zielformulierung – ein strategischer Ausgleich von Interessen stand nicht im Widerspruch zur normativen Orientierung, sondern folgte dieser bewusst – im Grundsatz bestätigt werden, auch wenn hier aufgrund des methodischen Konzepts kein klassischer „Hypothesentest“ vorgenommen wurde. Fraglich ist, ob ein solcher Test einen signifikanten Mehrwert erzielen würde, geht es doch allen voran um die Differenziertheit der Position(en) und die Intersubjektivität der jeweiligen Sanktionsverständnisse.

Beantwortung der zweiten Zielformulierung:

Des Weiteren hat sich gezeigt, dass Sanktionen nicht „nur“ als Zwangsmittel aufgefasst werden, sondern abhängig von den Akteuren und deren Dispositionen, auch weiche Machtfaktoren darstellen können. Für die *sender* (oder auch Dritte) können Sanktionen, je nach Kontext und Wirkmächtigkeit eines damit verbundenen

und kommunizierten Narratives, verschiedene Ausprägungen von Macht(-politik) darstellen. Für das *target* sind Sanktionen in erster Linie Mittel der *Hard Power*, obgleich mit Hilfe von positiven Anreizen bzw. Lockerungsmöglichkeiten ihre *Soft Power*-Seite an das *target* bzw. die Bevölkerung im Zielland kommuniziert werden kann. Die Sanktionsforschung kann daher durch Heranziehung des Machtkonzeptes von Nye (2004, 2008, 2011) und der Ergänzungen von Davis Cross (2011) weiterentwickelt werden. Um eine erfolgreiche Kommunikation und Etablierung von „Sanktionsnarrativen“ im Sinne der *signalling*-Funktion zu gewährleisten, könnte auch der Ansatz von Giumelli (2011, 2013) beispielsweise um eine weitere Funktion ergänzt werden. Mittels *persuading* könnten Antworten auf folgende Fragen kommunikativ innerhalb und außerhalb der EU gezielt platziert werden: Warum sind die Sanktionen gegenüber Russland wichtig für die Glaubwürdigkeit der EU? Warum können sie nicht abgebaut werden, ohne dass vereinbarte Bedingungen erfüllt sind? Die Frage der Umsetzung ist diesbezüglich eine politische und finanzielle (Welche Mittel ist man von Seiten der EU generell bereit, für effiziente – auf den Rezipienten und nicht sich selbst konzentrierte – *Soft Power* einzusetzen?). Dies könnte etwa mit Umfragen (siehe Körber-Stiftung 2017) oder auch mit umfassenden Diskursanalysen in Drittländern gemessen werden. Ein erfolgreiches Narrativ kann jedenfalls mehr Druck auf das *target*-Land zur Erfüllung etwaiger Bedingungen, wie Minsk II, ausüben.

Die Rolle systemischer Faktoren:

Systemische Faktoren, wie das teils erratische Handeln der neuen US-Regierung, der *Brexit*, und andere, welche vielfach als geopolitischer Umbruch oder „*autoritäre Wende*“ wahrgenommen werden, **begünstigten** in den Augen der Akteure und befragten ExpertInnen Deutschlands Vorgehen im Verbund mit den anderen EU-Staaten und bestärkten den Willen insbesondere der VertreterInnen der Regierungsparteien, *aktiv* für die bestehende internationale Ordnung einzutreten. Der EU-interne Konsens könnte durch die Wahlsiege populistisch-autoritärer Kräfte künftig jedoch gefährdet werden. Diese These folgt der konstruktivistischen Annahme von Alexander Wendt, dass sich Ideologie und Interessen zwar prinzipiell ändern können, dies aber eher über einen längeren Zeitraum und vor allem nach Umbrüchen (nach-)verfolgt werden kann. Insbesondere in Krisensituationen kann auch eine Festigung ideologischer Selbstbilder und tradierter Interessenpolitik

auftreten, vorausgesetzt ein gewisser Grad an Institutionalisierung und/oder Pfadabhängigkeit herrscht vor (Wendt 1999, S.248). Die Tatsache, dass – trotz Institutionalisierung von Normen und Werten – mit der Annexion der Krim und den Krieg in der Ostukraine ebenjene Ordnung binnen weniger Monate untergraben wurde, trug also zumindest auf Seiten Deutschlands mehr zur Verteidigung als zur Hinterfragung des Konsenses in der EU-Sanktionspolitik bei.

7.2 Kritische Würdigung des Forschungskonzepts

Welchen Beitrag kann nun der Konstruktivismus zum besseren Verständnis zur deutschen Außenpolitik und der Bedeutung von Sanktionen liefern? Wie bereits mehrfach angedeutet wurde, ist die subjektive Einschätzung der Sanktionen gegenüber Russland durch die flexible Machtkonzeption von Nye und die Erkenntnisse aus der Sanktionsforschung grundsätzlich gut vorzunehmen. Dabei werden verschiedene Machtauffassungen erkennbar. Sanktionsskeptische Positionen werden häufig mit Annäherungs- und Dialogangeboten verknüpft, was auf den ersten Blick eher Praktiken weicher Macht widerspiegelt. Dies ist aber nur dann genuin der Fall, wenn damit Überzeugungsstrategien verbunden sind, Russland wieder mehr einzubinden, um es langfristig zurück in die Staaten- und Wertegemeinschaft „zurückzuholen“. Andererseits kann eine Aufforderung zur Lockerung oder Aufgabe der Sanktionen eher interessengetrieben als normorientiert sein und wenig mit *Soft Power*-Kalkulationen zu tun haben. Dies trifft vor allem auf Vertreter der Wirtschaft zu, denn diese erkennen zwar den Primat der Politik an, empfinden jenen aber eher als notwendiges Übel. Ausnahmen bestätigen diese Regel zwar, etwa nach dem Abschuss von MH17, jedoch kann man im Grundsatz eine starke Ausrichtung an (kurzfristigen) ökonomischen Interessen seitens der Wirtschaftsvertreter feststellen. Wieder andere Akteure verbinden eine Verschärfung des Sanktionsregimes eher mit geopolitischen Einschränkungs- oder Eindämmungsstrategien und damit mit *Hard Power*. Gegenbeispiele sind etwa Aufforderungen zur Sanktionsverschärfung aufgrund der Verteidigung der Werte und des internationalen Rechts, was zumindest mittelbar *Soft Power*-Zwecken folgt, indem etwa Drittstaaten signalisiert wird, dass die Attraktivität der europäischen Wertegemeinschaft wehrhaft gegenüber seinen Gegnern ist. Schwierig wird es,

wenn die Grenzen harter und weicher Macht verschwimmen. *Smart Power* liegt nur dann vor, wenn eine **bewusste Strategie** zur Kombination verschiedener machtpolitischer Elemente dahintersteckt. Wie diese beim jeweiligen Rezipienten ankommt und von anderen wahrgenommen wird, ist eine entscheidende Frage, die in einer weiterführenden Forschungsarbeit beantwortet werden müsste. Vor allem bei *Soft Power* handelt es sich um ein reflexives Konzept, das jedoch in der Forschung sehr oft nur durch die Selbstwahrnehmung der Akteure analysiert wird. Allerdings ist nicht die Auffassung des *Senders* allein entscheidend für die Beurteilung der *Soft Power*-Fähigkeit, sondern insbesondere das **Urteil anderer**. Macht *an sich*, nicht nur in ihrer weichen Variante, ist eine relationale Größe. Hier kommt der Sozialkonstruktivismus ins Spiel, da er von den Großtheorien am besten dafür geeignet ist, Konzepte zur Erklärung und Analyse der Anziehungskraft von Normen- und Wertemodellen bereitzustellen.

Insgesamt kann der Konstruktivismus im Bereich Sanktionsforschung wichtige Beiträge liefern. Voraussetzung ist allerdings eine klare Konzeptualisierung, die sich nicht von der tautologischen, inhärenten Prämisse radikalkonstruktivistischer Theorien, „alles sei konstruiert“, verleiten lässt. Es braucht daher eine klare Operationalisierung zur Dechiffrierung von Narrativen, wobei auch die unterschiedlichen Träger der Ideen und ihre Interessen miteinbezogen werden sollten, um Ideen nicht nur wegen ihres Gehalts allein als handlungsanleitend zu begreifen und sich eventuell gegenüber realistischen Erwägungen zu immunisieren. **Die Stärke des hier gewählten Ansatzes**, den Fokus auf Deutschland und verschiedene Akteure innerhalb dieses einen Mitgliedstaates zu legen, **ist gleichzeitig dessen Schwäche**. Wie auch Portela et. al. (2018, S.5) bekräftigt, hat Deutschland zwar – im Verbund mit Frankreich und später im Rahmen des sogenannten Normandie-Formats – Führungsstärke in Bezug auf die europäische Konsensfindung bei der Sanktionspolitik bewiesen. Dies lag aber, so Portela (ebd.) auch an komplexen *bargaining*-Prozessen zwischen den großen und kleinen Mitgliedsländern, die hier nicht ausreichend behandelt werden konnten. Auch sei laut Portela die Tatsache, dass Russland gegen fundamentale Normen verstoßen hat, eher ein nüchterner, realpolitischer (und kein normativer) Grund für EU-Konsens gewesen, selbst auf Seiten der pro-russischen Akteure: „Russia knocked out all the arguments for those who wished to defend Russia“, so ein von Portela interviewter Diplomat (ebd., S.10).

7.3 Ausblick: Deutschlands Zukunft als normative und vermittelnde Macht in einer volatilen Welt

Das europäische Werte- und Institutionensystem sieht sich zunehmend internem wie externem Widerspruch ausgesetzt, wodurch sich normative bzw. Zivilmacht-Außenpolitik wohl mehr denn je in der Praxis bewähren muss und realpolitische Elemente nicht ausschließen darf. Am Beispiel der *EU Global Strategy* (EEAS 2016) zeigt sich, dass sich die EU von einem rein normativen Ansatz längst verabschiedet hat: Sie will sich in Zukunft von ihren „gemeinsamen Interessen, Grundsätzen und Zielen leiten lassen“ (ebd., S.1). Normen und Interessen stehen hier nicht im Widerspruch zueinander, sondern werden im selben Atemzug genannt. Orientierung für eine zukunftsfähige europäische Sicherheitsarchitektur, bessere Beziehungen zu Russland und eine Lösung des Ukraine Konflikts könnte die Idee des „*Pluralen Friedens*“ zweier Forscher am Hessischen Institut für Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) geben. Ein solcher „Pluraler Frieden“ orientiert sich an der Weber’schen Verantwortungsethik, im Unterschied zur Gesinnungsethik eines „*Liberalen Friedens*“, welcher Annahme folgt, „die Werte des politischen Westens hätten universale Gültigkeit und seine Organisationsformen seien weithin übertragbar“ (Dembinski und Spanger 2017, S.2). Das von den Autoren vorgeschlagene Konzept setzt auf „Frieden durch Dissoziation“, also der Anerkennung normativer Differenzen im europäisch-russischen Verhältnis, bei gleichzeitiger Festigung der fundamentalen Werte territorialer Integrität und nationaler Souveränität. Da ebendiese verletzt wurden, ist die erfolgreiche Umsetzung alles andere als selbstverständlich, aber – so Dembinski und Spanger (2017) – „dennoch möglich“. Ihr Abschlussfazit knüpfen die Forscher kritisch an die Idee einer umfassenden *Normative Power Europe* an: „Nicht die Werte stehen infrage, sondern deren umstandslose Inanspruchnahme als Ziel und Mittel der internationalen Politik.“ (ebd., S.25). Eine kluge Verknüpfung verschiedener Ideen zu einem wirklichen *smart power*-Ansatz ist also mehr denn je gefragt. Inwieweit Deutschland hierzu positiv beitragen kann, steht und fällt mit dem weiteren Verlauf der ungelösten Ukraine Krise. Interessen- und Wertekonflikte nicht nur „wegzumoderieren“, sondern gezielt als Ausgleich verschiedener Bedürfnisse und letztlich Aushandlungserfolg strategisch zu **kommunizieren**, bedarf nach Meinung des Autors größeren politischen Willens, als bisher.

8. Quellen

8.1 Primär- und Sekundärliteratur

- ALGIERI, Franco (2011). Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik im europäischen Kontext. Das abnehmende Strahlen der Integrationsleuchttürme. In: Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Thomas JÄGER, Kai OPPERMANN und Alexander HÖSE, 2. Auflage, S.44-76. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BANCIU, Roxana Ioana (2016). Nord Stream 2 and its Soft Power. An unfolding playground for European Union. In: Romanian Journal of European Affairs 16 (2), S.83-91.
- BICCHI, Federica (2006). ‚Our Size Fits All‘. Normative power Europe and the Mediterranean. In: Journal of European Public Policy 13 (2), S.286-303.
- BIERSTEKER, Thomas (2014). Sanctions. In: The Oxford Companion to International Relations, Joel KRIEGER (Hrsg.). Oxford: Oxford University Press.
- BOOTH, Ken and Nicholas WHEELER (2007). The Security Dilemma. Fear, Cooperation and Trust in World Politics. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- BREMMER, Ian (2018). US Vs. Them. The failure of Globalism. London: Penguin Random House.
- BROOKS, Risa (2010). Sanctions and Regime Type. What works, and when? In: Security Studies 11 (4), S.1-50.
- COLEMAN, James (1990). Foundations of Social Theory. Cambridge: Havard University Press.
- COX, Robert (1992). Multilateralism and World Order. In: Review of International Studies 18 (1), S.161-189.
- CROSS, Mai'a (2011). Europe, a Smart Power? In: International Politics 2011 (48), S.691-706.
- CZEMPIEL, Ernst-Otto (1998). Friedensstrategien. Eine systematische Darstellung außenpolitischer Theorien von Machiavelli bis Madariaga. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- CZEMPIEL, Ernst-Otto (1996). Wohin mit der Bundeswehr? HFSK-Standpunkte 1996 (9). Frankfurt: Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.
- DEMBINSKI, Matthias und Hans-Joachim SPANGER (2017). Pluraler Frieden. Leitgedanken zu einer neuen Russlandpolitik. HFSK-Report 2017 (2). Frankfurt: Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.
- DRURY, Cooper, JAMES Patrick und Dursun PEKSEN (2014). Neo-Kantianism and Coercive Diplomacy. The complex case of economic sanctions. In: International Interactions 40 (1), S.25-51.
- FORSBERG, Tuomas (2016). From Ostpolitik to 'Frostpolitik'? Merkel, Putin and German Foreign Policy towards Russia. In: International Affairs 92 (1), S.21-42.
- FRÖHLICH, Manuel (2010). Politische Philosophie. In: Handbuch der Internationalen Politik, Carlo MASALA et.al. (Hrsg.), S.13-26. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- FUKUYAMA, Francis (1989). The End of History and the Last Man. In: The National Interest 1989 (16), S.3-18.
- GALTUNG, Johann (1967). On the Effects of International Economic Sanctions, With Examples from the Case of Rhodesia. In: World Politics 19 (3), S.378-416.
- GÄRTNER, Heinz (2017). Der Kalte Krieg. Wiesbaden: Marix Verlag.
- GIUMELLI, Francesco (2013). How EU Sanctions Work. A new narrative. Chaillot Paper 129. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- GIUMELLI, Francesco (2011). Coercing, Constraining and Signalling. Explaining UN and EU sanctions after the Cold War. Colchester: European Consortium for Political Research.
- GIZ (2018). Die Ukraine in den Augen Deutschlands. Bilder und Wahrnehmungen eines Landes im Umbruch. Kiew: Büro für politische Kommunikation der GIZ GmbH in der Ukraine.
- GÖRING-ECKARDT, Katrin, HOFREITER, Anton et.al. (2016). Historische Verantwortung Deutschlands für die Ukraine. Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache 18/10042. Berlin: Deutscher Bundestag.

- GRIECO, Joseph (2002). Modern Realist Theory and the Study of International Politics in the Twenty-First-Century. In: Millennial Reflections on International Studies, Michael BRECHER und Frank HARVEY. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- GSCHIEGL, Stefan (2015). Politik und Recht. Studienbuch, 2. Auflage. Wien: Facultas.
- HARNISCH, Sebastian und Friedrich GORDON (2015). Sanktionen/Sanktionspolitik. In: Kleines Lexikon der Politik, Dieter NOHLEN und Florian GROTZ (Hrsg.). München: C.H. Beck.
- HARNISCH, Sebastian (2010). Sozialer Konstruktivismus. In: Handbuch der Internationalen Politik, Carlo MASALA et.al. (Hrsg.), S.76-101. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- HASENCLEVER, Andreas (2010). Liberalismus. In: Handbuch der Internationalen Politik, Carlo MASALA et.al. (Hrsg.), S.76-101. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- HEDBERG, Masha (2018). The Target Strikes back. Explaining countersanctions and Russia's strategy of differentiated retaliation. In: Post-Soviet Affairs 34 (1), S.35-54.
- HELMS, Ludger (2005). Regierungsorganisation und politische Führung in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- HUFBAUER, Gary, Jeffrey SCHOTT und Kimberly Ann ELLIOTT (2007). Economic Sanctions Reconsidered. Washington: Peterson Institute for International Economics.
- HUFBAUER, Gary, Jeffrey SCHOTT und Kimberly Ann ELLIOTT (1983). Economic Sanctions in Support of Foreign Policy Goals. Cambridge: MIT University Press.
- HURD, Ian (2008). Constructivism. In: The Oxford Handbook of International Politics, Christian REUS-SMIT und Duncan SNIDAL. New York: Oxford University Press.
- HUDE-PRICE, Adrian (2002). 'Normative' Power Europe. A realist critique. In: Journal of European Public Policy 13 (2), S.217-234.
- KANT, Immanuel (1795). Zum ewigen Frieden. Königsberg: Friedrich Nicolovius (Erstdruck).

- KEOHANE, Robert und Joseph NYE (2001). Power and Interdependence, 3. Auflage. London: Longman.
- KEOHANE, Robert (1986). Neorealism and its Critics. New York: Columbia University Press.
- KINDERMANN, Gottfried-Karl (2010). Klassischer Realismus und synoptischer Neorealismus. In: Handbuch der Internationalen Politik, Carlo MASALA et.al. (Hrsg.), S.13-26. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- KOOPMANS, Ruud und Paul STATHAM (1999). Political Claims Analysis. Integrating Protest Event and Political Discourse Approaches. In: Mobilization: An International Journal 4 (1), S.203-221.
- KÖRBER-STIFTUNG (2017). The Berlin Pulse. German Foreign Policy in Perspective. Hamburg: Körber-Stiftung.
- LAIDI, Zaki (2008). Norms over Force. The enigma of European power. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- MASALA, Carlo (2010). Neorealismus. In: Handbuch der Internationalen Politik, ebd. et.al. (Hrsg.), S.53-66. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- MAULL, Hans W. und Sebastian HARNISCH (2001). Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic. Manchester: Manchester University Press.
- MORAVCSIK, Andrew (1997). Taking Preferences Seriously. A Liberal Theory of International Politics. In: International Organization 51 (4), S.513-553.
- MORGENTHAU, Hans (1963). Krieg und Frieden. Beiträge zu Grundproblemen der internationalen Politik. Gütersloh: Bertelsmann Verlag.
- MÜNKLER, Herfried (2015). Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa. Hamburg: Edition Körber.
- MYDANS, Seth (2003). In a Contest of Cultures, East Embraces West. In: New York Times, 12. März 2003, S.(A)4.
- NYE, Joseph (2011). Power and Foreign Policy. In: Journal of Political Power 4 (1), S.9-24.
- NYE, Joseph (2004). Soft Power. The Means to Success in World Politics. New York: Public Affairs / Perseus Books Group.
- NYE, Joseph (2003). The Paradox of American Power. Why the world's only superpower can't go it alone. Oxford: Oxford University Press.

- OPPERMANN, Kai und Alexander HÖSE (2011). Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik. In: Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Thomas JÄGER, Kai OPPERMANN und Alexander HÖSE, 2. Auflage, S.44-76. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- ONDARZA, Nicolai von (2010). Verfechter eines wirksamen Multilateralismus? In: Chancen und Hindernisse für die europäische Streitkräfteintegration. Grundlegende Aspekte deutscher, französischer und britischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Vergleich, Alexandra JONAS und Nicolai von ONDARZA, S.113-140. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- O'ROURKE, Brendan K. und Martyn PITT (2007). Using the Technology of the Confessional as an Analytical Resource. Four Analytical Stances Towards Research Interviews in Discourse Analysis. In: Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research 8 (2), Art. 3.
- PAPE, Robert A. (1998). Why Economic Sanctions still do not Work. In: International Security 23 (1), S.66-77.
- PORTELA, Clara, Paulina POSPIESZNA und Joanna SKRZYPCZYNSKA (2018). Sanctions Resilience and Target Counterstrategies in EU-Russia Sanctions. Consensus against all odds? Conference paper, University of Groningen.
- SEGBERS, Klaus und Alexander SEGURNIN (Hrsg.) (2016). The Ukrainian crisis and its implications for Western-Russian relations. Contrasting views on the reasons for the confrontation. Berlin: Freie Universität Berlin.
- SJURSEN, Helene und Guri ROSÉN (2017). Arguing Sanctions. On the EU's response to the crisis in Ukraine. In: Journal of Common Market Studies 55 (1), S.20-36.
- VARWICK, Johannes (2005). Völkerrecht und internationale Politik. Ein ambivalentes Verhältnis. In: Internationale Politik 2005 (12), S.115-121.
- VEREINTE NATIONEN (1945). Charta der Vereinten Nationen. URL: <https://www.unric.org/de/charta>. Abgerufen am: 12.05.18.
- WALTZ, Kenneth (1996). International Politics is not Foreign Policy. In: Security Studies 6 (1), S.54-57.
- WENDT, Alexander (1999). Social Theory of International Politics. Cambridge: Cambridge University Press.

- WOLFF, Jonas (2013). Democracy Promotion and Civilian Power. The Example of Germany's 'Value-Oriented' Foreign Policy. In: German Politics 22 (4), S.477-493.
- WOLF, Reinhard (2000). Was hält siegreiche Verbündete zusammen? Machtpolitische, institutionelle und innenpolitische Faktoren im Vergleich. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 7 (1), S.33-78.
- ZIELONKA, Jan (1998). Explaining Euro-Paralysis. Why Europe is unable to act in international politics. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

8.2 Internetquellen und Zeitungsartikel

- BADISCHE ZEITUNG (2017). Norbert Röttgen über Sanktionen gegen Russland: „Wir dürfen nicht weichen“. URL: <http://www.badische-zeitung.de/ausland/1/norbert-roettgen-ueber-sanktionen-gegen-russland-wir-duerfen-nicht-weichen--143961160.html>. Abgerufen am 04.03.18.
- BLEIKER, Carla (2018). Der Fall Skripal: Was bekannt ist. Und was nicht. URL: <http://www.dw.com/de/der-fall-skripal-was-bekannt-ist-und-was-nicht/a43254299>. Abgerufen am: 08.04.18.
- BREMMER, Ian (2011). A G-Zero World. The New Economic Club Will Produce Conflict, Not Cooperation. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2011-01-31/g-zero-world>. Abgerufen am: 24.02.18.
- BRZOSKA, Michael (2014). Sanktionen gegen politische Akteure in Russland und der Ukraine. URL: <https://www.sicherheitspolitikblog.de/2014/05/22/sanktionen-gegen-politische-akteure-in-russland-und-er-ukraine/>. Abgerufen am: 02.01.18.
- BUNDESREGIERUNG (2018). Die Staatsminister. URL: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/elemen-die-staatsminister.html>. Abgerufen am: 14.05.18.
- BUNDESMINISTERIUM DER VERTEIDIGUNG (2018). Die Parlamentsarmee. URL: <https://www.bmvg.de/de/themen/verteidigung/die-parlamentsarmee>. Abgerufen am: 15.05.18.

- DIE PRESSE (2017). Trump unterzeichnet Gesetz zu Russland-Sanktionen. URL: <https://diepresse.com/home/ausland/aussenpolitik/5262678/Trump-unterzeichnet-Gesetz-zu-Russland-Sanktionen>. Abgerufen am: 10.04.18.
- GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL (2017). Different types of sanctions. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/different-types/>. Abgerufen am: 14.05.18.
- EDA (2009). ABC des Völkerrechts. URL: https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/Voelkerrecht/ABC-des-Voelkerrechts_de.pdf. Abgerufen am: 11.05.18.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2017). EU Sanctions Map. URL: <https://sanctionsmap.eu/#/main>. Abgerufen am: 25.02.18.
- EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (2016). A global strategy to promote citizens interest. URL: <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>. Abgerufen am: 19.02.18.
- FAZ (2014 a). Neue Sanktionsliste erwartet. Print-Ausgabe 169 vom 24.07.2014, S.17.
- FAZ (2014 b). Die Sanktionsspirale dreht sich. Print-Ausgabe 62 vom 14.03.2014, S.17.
- FAZ (2014 c). Dann muss es auch gut sein. Print-Ausgabe 211 vom 11.09.2014, S.2.
- FAZ (2014 d). In Reih und Glied. Print-Ausgabe 68 vom 21.03.2014, S.2.
- FAZ (2014 e). Wir waren da schon mal weiter. Print-Ausgabe 68 vom 21.03.2014, S.2.
- FAZ (2014 f). Wir sind nicht blauäugig. Print-Ausgabe 31 vom 03.08.2014, S.2.
- FAZ (2014 g). Wirtschaft hofft in der Krim-Krise auf eine Lösung im Dialog. Print-Ausgabe 59 vom 11.03.2014, S.18.
- FAZ (2014 h). Sanktionen treffen Russen und Deutsche. Print-Ausgabe 175 vom 31.07.2014, S.15.
- FAZ (2014 i). Auf Crashkurs. Print-Ausgabe 37 vom 14.09.2014, S.3.
- FAZ (2014 j). Sanktionspläne heizen Streit über Rüstungspolitik an. Print-Ausgabe vom 29.07.2014, S.15.
- FAZ (2014 k). Sanktionen sind richtig. Print-Ausgabe 70 vom 24.03.2014, S.17.

- FAZ (2015 a). Wirtschaft fordert Ende der Sanktionen gegen Russland. Print-Ausgabe 146 vom 27.06.2015, S.20.
- FAZ (2015 b). Gedrückte Stimmung in St. Petersburg. Print-Ausgabe 139 vom 19.06.2015, S.22.
- FAZ (2015 c). Seehofer will mit Putin sprechen. Print-Ausgabe 295 vom 19.12.2015, S.4.
- FAZ (2016 a). Durststrecke auf dem Weg nach Minsk. Print-Ausgabe 143 vom 22.06.2016, S.6.
- FAZ (2016 b). Lockerung für Russland gefordert. Print-Ausgabe 133 vom 10.06.2016, S.19.
- FAZ ONLINE (2017). Gute Quartalszahlen: Russlands Wirtschaft wächst und wächst. URL: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/konjunktur/gute-quartalszahlen-russlands-wirtschaft-waechst-und-waechst-15147636.html>. Abgerufen am: 23.05.18.
- FISCHER, Sabine und Janis KLUGE (2018). Sanktionen wirken. Erschienen in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung (06.05.18.), S.24.
URL: https://www.swp-berlin.org/kurz_gesagt/2018/wirtschaftssanktionen-wirken/. Abgerufen am: 10.05.18.
- GAUCK, Joachim (2014). Rede zur Eröffnung der 50. Münchner Sicherheitskonferenz.
URL: <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz.html>. Abgerufen am: 19.02.18.
- GERMANY TRADE & INVEST (2017). GTAI-Special Russland-Sanktionen. Kapitel 1.1: Zeitlicher Ablauf der Sanktionen. URL: <https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/Specials/russland-sanktionen,t=11-zeitlicher-ablauf-der-sanktionen,did=1256404.html>. Abgerufen am: 10.12.17.
- HATHAWAY, Oona und Scott J. SHAPIRO (2017). What Realists Don't Understand About Law. Artikel auf Foreign Policy Online. URL: <http://foreignpolicy.com/2017/10/09/what-realists-dont-understand-about-law/>. Abgerufen am 05.05.18.
- IRISH, John und Parisa HAFEZI (2018). EU Could Impose Blocking Regulations if US Pulls out of Iran Deal. URL: <https://www.reuters.com/article/us-iran>

- nuclear-eu/eu-could-impose-blocking-regulations-if-u-s-pulls-out-of-iran
deal-idUSKBN1FS2FG. Abgerufen am: 16.03.18.
- JOFFE, Josef (2014). Verzicht gegen Vertrauen. URL:
<https://www.zeit.de/politik/ausland/2014-04/ukraine-atomwaffen-garantien>.
Abgerufen am 01.06.18.
- KEOHANE, Robert (2008). Robert Keohane on Institutions and the Need for
Innovation in the Field. Theory Talks. URL: <http://www.theorytalks.org/2008/05/theory-talk-9.html>. Abgerufen am: 01.05.18.
- KLUGE, Janis (2018). Sanktionen. Beitrag im Experten-Blog Dekoder. URL:
<https://www.dekoder.org/de/gnose/sanktionen>. Abgerufen am 20.05.18.
- KOGA, Yoshifuma (2005). Constructivist Approach of International Sanctions.
Realism, Liberalism, Cosmopolitanism, and Hegemonism. Paper prepared
for the Istanbul International Conference. URL:
<http://www.sanctio.jp/wordpress/wp-content/uploads/2010/06/Constructivist-Approach-of-International-Sanctions-by-Yoshifumi-KOGA1.pdf>. Abgerufen am 20.02.18.
- MEIER, Oliver (2018). What Germany, France and Britain Should Do After Trump
Nixes the Iran Deal. SWP Point of View. URL: <https://www.swpberlin.org/en/point-of-view/2018/what-germany-france-and-britain-should-do-after-trump-nixes-the-iran-deal/>. Abgerufen am: 23.05.18.
- MEISTER, Stefan (2015). Politics Trump Economics. In: Berlin Policy Journal. URL:
<https://zeitschrift-ip.dgap.org/en/ip-journal/topics/politics-trump-economics>.
Abgerufen am: 25.05.18.
- MILLER, Chris (2018). How Russia Survived Sanctions. URL:
<https://www.fpri.org/article/2018/05/how-russia-survived-sanctions/>.
Abgerufen am: 19.05.18.
- NEUE ZÜRCHER ZEITUNG (2018). Netanyahu greift Israel frontal an. URL:
<https://www.nzz.ch/international/russland-und-usa-liefern-sich-ein-wortgefecht-an-der-muenchner-sicherheitskonferenz-ld.1358347>. Abgerufen
am 19.02.18.
- NYE, Joseph (2018). How Sharp Power Threatens Soft Power. The Right and
Wrong Ways to Respond to Authoritarian Influence. URL:
<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-01-24/how-sharp-power-threatens-soft-power>. Abgerufen am: 16.02.18.

- NYE, Joseph (2008). Joseph Nye on Teaching America to be more British. Theory Talks. URL: <http://www.theory-talks.org/2008/05/theory-talk-7.html>.
- OST-AUSSCHUSS (2017). Dreistellige Milliardenverluste durch Russland Sanktionen. URL: <http://www.ost-ausschuss.de/content/dreistellige-milliardenverluste-durch-russland-sanktionen>. Abgerufen am 19.02.18.
- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION. 2005. Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy. URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015114%20200%20INIT>. Abgerufen am: 26.02.18.
- SCHLESIGER, Christoph (2017a). Mittelstand bei Merkel-Reisen kaum vertreten. Wirtschaftswoche Online. URL: <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/delegationsreisen-mittelstand-bei-merkel-reisen-kaum-vertreten/20296122.html>. Abgerufen am: 15.05.18.
- SCHLESIGER, Christoph (2017b). Siemens bei fast jeder zweiten Delegationsreise im Regierungsflieger. Wirtschaftswoche Online. URL: <https://www.wiwo.de/unternehmen/industrie/delegationsreisen-siemens-bei-fast-jeder-zweiten-delegationsreise-im-regierungsflieger/20331266.html>. Abgerufen am: 15.05.18.
- SOBOCZYNSKI, Adam (2015). Ruf nach Führung. Zeit Online. URL: <https://www.zeit.de/2015/19/herfried-muenkler-macht-in-mitte-sachbuch>. Abgerufen am: 12.05.18.
- SZ (2014 a). G7 planen Gipfel ohne Putin. Artikel auf www.sueddeutsche.de vom 15.03.2014.
- SZ (2014 b). Vergiftete Atmosphäre. Artikel auf www.sueddeutsche.de vom 18.03.2014.
- SZ (2014 c). Bitter, aber richtig. Artikel auf www.sueddeutsche.de vom 30.07.2014.
- SZ (2014 d). Die Angst liest mit. Print-Ausgabe vom 01.09.2014, S.5.
- SZ (2014 e). Wenn Partner einander fremd werden. Artikel auf www.sueddeutsche.de vom 01.08.2014.
- TAGESSCHAU (2017). Auch beim Klima ‚America First‘. Trump kündigt Pariser Vertrag. URL: <https://www.tagesschau.de/ausland/trump-austritt-klimaabkommen-101.html>. Abgerufen am: 23.05.18.

- TAGESSPIEGEL ONLINE (2014). Osteuropa-Experten sehen Russland als Aggressor. Friedenssicherung statt Expansionsbelohnung. URL: <https://www.zeit.de/politik/2014-12/aufruf-russland-dialog>. Abgerufen am: 22.05.18.
- UN WEB SERVICES SECTION (2018). Security Council Subsidiary Bodies: Overview. URL: <https://www.un.org/sc/suborg/en/>. Abgerufen am 11.05.18.
- VISHNEVSKAYA, Anastasia (2015). Noworossija. Teil des Dossiers: Krieg in der Ukraine der ForscherInnen-Plattform dekodert. URL: <https://www.dekoder.org/de/gnose/nororossija>. 02.04.18.
- WEISFLOG, Christian (2014). Warum die Krim nicht Kosovo ist. In: Neue Zürcher Zeitung, Online-Auftritt. URL: <https://www.nzz.ch/international/warum-die-krim-nicht-kosovo-ist-1.18427309?reduced=true>. Abgerufen am: 13.02.18.
- ZEIT ONLINE (2018). Leiter der Sicherheitskonferenz warnt vor Krieg. URL: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2018-02/wolfgang-ischinger-macht-konstellationen-kriegsgefahr-muenchener-sicherheitskonferenz>. Abgerufen am: 16.02.18.
- ZEIT ONLINE (2015). Grünen-Politikerin für militärische Unterstützung der Ukraine. URL: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2015-02/gruene-beck-waffen-ukraine>. Abgerufen am 17.04.18.
- ZEIT ONLINE (2014 a). Zitate aus Putins Rede zur Krim-Krise. URL: <https://www.zeit.de/news/2014-03/18/konflikte-zitate-aus-putins-rede-zur-krim-krise-18152411>. Abgerufen am 20.05.18.
- ZEIT ONLINE (2014 b). Wieder Krieg in Europa? Nicht in unserem Namen! URL: <https://www.zeit.de/politik/2014-12/aufruf-russland-dialog>. Abgerufen am: 21.05.18.
- ZENKO, Micah (2014). The Myth of the Indispensable Nation. URL: <http://foreignpolicy.com/2014/11/06/the-myth-of-the-indispensable-nation/>. Abgerufen am: 19.02.18.

9. Anhang

Interviewtranskripte (Im Wortlaut, vollständig, anonymisiert)

Transkript Interview IP1

Donnerstag, 8. Februar 2018, 11.00 Uhr, 36 Min. 50 Sek.

I = Interviewer

IP = Interviewee

I: Ja, in meiner Arbeit geht es primär – ich weiß nicht, ob sie sich das Konzept ganz kurz angesehen haben – um die Positionen deutscher Akteure zu den Russlandsanktionen und deren Argumentationsmuster. Jetzt sind Sie ja in der Ukraine, in Kiew glaube ich, vor Ort und verfolgen natürlich die Debatte in Deutschland schon sehr genau. Und da würde ich gerne von Ihnen wissen, was hat sich denn verändert seit der erstmaligen Verhängung der Sanktionen der EU in 2014? Und ist die deutsche Position noch klar umrissen bzw. war sie das jemals in der Krise?

IP: Es hat sozusagen zwei Stadien gegeben. Einmal diesen, ja Umbruch in der deutschen Russlandpolitik 2014; während der Krim-Annexion war es noch relativ verhalten, was die Maßnahmen und Sanktionen betraf, also rhetorisch hat es sich da auch schon verändert.. und dann eben die Einführung der Sanktionen, also die Einführung der größeren Sanktionswelle im Sommer 2014. Hier wird viel darüber spekuliert, welche Rolle der Abschuss dieses malaysischen Passagierflugzeuges gespielt hat bzw. ob es diese Sanktionen auch ohne diesen Abschuss gegeben hätte oder ob das jetzt eben ein ausschlaggebender Schock gewesen sei, der über den rein ukrainischen Kontext hinausgeht. Und dann hat es – ich weiß gar nicht, wann genau – ein zweite sozusagen Änderung in der Politik gegeben, wahrscheinlich so im Laufe des letzten Jahres, wo dann eben die Signale kamen, dass Sanktionen, auch graduell, abgebaut werden können. Und da ist sozusagen auch eine gewisse Unschärfe entstanden für die Ukrainer, die dieses Signal oder die Signale aus Deutschland so verstanden haben, dass Deutschland bereit sei, die Sanktionen abzuschaffen. Also so, wie ich das interpretiere und hier auch immer erkläre, ist es eher ein Wechsel im Ansatz, dass die Sanktionen schrittweise abgebaut werden können, wenn es also nachhaltige Verbesserungen im Donezk-Becken gibt. Denn die ursprüngliche Position 2014/15 war ja, dass alle Sanktionen solange in Kraft bleiben, bis Kiew wieder Kontrolle hat über die ostukrainischen Gebiete. Und das ist jetzt nicht mehr so..hart..also die Position scheint jetzt zu sein, und das bleibt eben letztlich unklar, dass einzelne Sanktionen aufgeweicht werden können, wenn es Verbesserungen gibt, noch vor einer völligen Übernahme der Kontrolle Kiews über die derzeit besetzten Gebiete, und das wird hier aber nicht so richtig verstanden in der Ukraine. Die (Ukrainer) wissen nicht so richtig, was sie mit den Signalen anfangen können. Da wird eben zum Beispiel Sigmar Gabriel vorgeworfen, dass er die Sanktionen abschaffen möchte.

I: Also das heißt, da herrscht Unverständnis. Könnte man sagen, dass die Ukrainer Deutschland noch als Verbündeten ansehen oder als Vermittler oder welche Position hat

Deutschland sozusagen aus Sicht der Ukraine? Herrscht „nur“ Unverständnis vor, ist man enttäuscht oder wie sehen Sie das?

IP: Ja, also es gab ein erhebliches Misstrauen gegenüber Deutschland, gegenüber vor allen Dingen den deutsch-russischen Beziehungen bis zum Sommer 2014 und da gab es hier in Kiew eine unglückliche „Frau Ribbentrop“-Kampagne, wo man Frau Merkel vorgeworfen hat, dass sie eben einen Deal mit Putin hinter dem Rücken der Ukrainer macht oder machen will. Und das hat sich dann aber, schon in der zweiten Hälfte 2014 bzw. seit 2015 geändert >Telefon läutet< Und dann hat sich eben die Einstellung 2014/15 geändert, weil eben die Ukrainer verstanden haben, dass zumindest im EU-Kontext Deutschland ein Falke ist und dass es da eben andere unsichere Kandidaten gibt..Griechenland, Italien, usw. und dass bei der Verlängerung der Sanktionen Deutschland die entscheidende Rolle spielt. Und dann ist eben natürlich viel deutsche Präsenz, also von Entwicklungshilfe usw., die Botschaft ist hier sehr aktiv (..) in Berlin, und deswegen hat sich das Image eigentlich gewandelt. Jetzt gibt es immer noch dieses Misstrauen gegenüber der SPD, also diese ganze Schröder-Fraktion. Das wird hier sehr genau beobachtet. Und eben auch eine Enttäuschung über die deutsche Industrie, deren fortgesetzte Kooperation mit Russland, bis hin zu Lieferungen von irgendwelchen Dingen wie Turbinen.

I: Ist das denn, weil sie es eben angesprochen haben mit Sigmar Gabriel und Schröder, usw...ich meine, das ist ja nicht nur die SPD. Man hat jetzt durch die Bundestagswahl im September mit der FDP und der AfD, die eine, sage ich jetzt mal, dezidiert skeptische bis ablehnende Haltung gegenüber den Sanktionen an den Tag legen. Christian Lindner spricht davon, die Krim als dauerhaftes Provisorium zu behandeln, Herr Gauland führt sogar das russische Argument ins Feld, also sozusagen historischen Besitzanspruch Russlands anzumelden. Da fragt man sich natürlich schon, inwiefern auch im Kontext dieser Querschüsse, aber auch aus den Reihen der Bundesregierung, oder in welchem Maße man auch auf europäischer Ebene glaubwürdig für das Sanktionsregime eintreten kann. Weil sie ja schon angesprochen haben, dass es da andere Länder gibt, die sehr skeptisch sind: Wie kann man das europäische Sanktionsregime glaubwürdig vertreten im Angesicht auch neuer Veränderungen – Österreich hat eine neue Regierung, die auch wieder eine sehr pro-russische Haltung einnimmt – also inwiefern ist da vielleicht die europäische Position geschwächt?

IP: Ja, also das wird hier mit großer Furcht betrachtet, also diese innenpolitischen Veränderungen in verschiedenen europäischen Ländern, in Österreich, Tschechien, die Wahlen demnächst in Italien, und..vor diesem Hintergrund wird eben Merkel jetzt als Partnerin und Freundin der Ukraine wahrgenommen und es wird dann auch mit großer Nervosität auf die deutsche Innenpolitik geschaut. Also ich werde hier ständig gefragt, in Kiew, wie lange denn Merkel noch an der Macht bleibt, und weil eben mit ihrer Person auch..die deutsche Russland- und Ukrainepolitik verbunden wird. Und zur Sanktionspolitik der EU: Das sieht für die Ukraine immer wie so eine Zitterpartie aus, ist es ja auch. Und sie bangen also jedes halbe Jahr wieder von Neuem um die Verlängerung der Sanktionen. Natürlich gibt es hier auch eine grundsätzliche Unzufriedenheit, dass man der Meinung ist, dass die Sanktionen bei weitem nicht ausreichend sind. Dass der Hebel eigentlich viel länger ist, den die EU und eben auch Deutschland hat und das eben nur teilweise angewendet wird. Aber das hat man jetzt irgendwie so resigniert zur Kenntnis genommen, dass es größere Sanktionen erstmal nicht geben wird. Dann geht es jetzt also immer darum, (dass) noch die bis jetzt vorhandenen Sanktionen weiter bevorzugt werden.

I: Jetzt kommt ja in der Debatte ja, weil sie es gerade angesprochen haben, immer wieder auf, dass die Sanktionen verschärft werden (sollen). Und da kommt dann auch immer das

(Gegen-)Argument der Nicht-Wirksamkeit. Ich glaube, Sigmar Gabriel hat letztens das Beispiel Südafrika ins Feld geführt, als einziges, auch immer in der Theorie aufgezeigtes, Beispiel, das irgendwie funktioniert hätte. Das unterstellt ja, dass die Sanktionen dazu da sind, Russland in seinem Verhalten wirklich maßgeblich zu ändern. Herrscht hier ein verkürztes oder eindimensionales Sanktionsverständnis vor, denn es gibt ja auch eine gewisse Signalfunktion und einen Symbolcharakter, und den darf man ja auch nicht unterschätzen. Es gibt ja auch die These, dass Russland dieses Novorossija-Projekt wegen der Sanktionen gar nicht umsetzen konnte. Herrscht hier ein zu verkürztes Sanktionsverständnis vor?

IP: In der Ukraine meinen Sie?

I: Nein, in Deutschland..also wie sehen Sie das auch aus politikwissenschaftlicher Perspektive. Es wird ja immer wieder gesagt, es ist nicht wirksam, weil Russland macht eigentlich nichts (anders)..

IP: Ja, also es gibt eine Debatte darüber, weshalb dieses offenbar tatsächlich existierende Novorossija-Projekt nicht umgesetzt wurde. Ob das nun doch mit der effektiveren ukrainischen Gegenwehr zu tun hatte, ab Sommer 2016, oder ob das eben tatsächlich eine Wirkung der Sanktionen war oder ob das mit dem Absturz des Ölpreises zusammenhing..Also das ist sehr schwer zu identifizieren. Und dann gibt es eben diese, ja auch sehr widersprüchliche Debatte, dass es eben in Deutschland die Ansicht gibt, dass die Sanktionen deswegen nicht wirken und keine Lösung des Konfliktes bisher gebracht haben, weil sie prinzipiell ein ungeeignetes Instrument sind, während hier in der Ukraine sozusagen genau die entgegengesetzte Sicht gibt. Die Sanktionen wirken nicht, damit ist man einverstanden, aber dass das eben was damit zu tun hat, dass sie nicht ausreichend sind, und dass sie nur ganz ausgewählte Güter und Dienstleistungen betreffen. Naja und in Deutschland ist dann sozusagen die Schlussfolgerung aus der scheinbaren Nicht-Wirksamkeit der Sanktionen, dass man sie abschaffen müsse und dass man irgendwas anderes machen müsse, wobei eben unklar bleibt, was eben die Alternative dazu sei. Und hier wünschen sich die Leute eben auch (..) zum Beispiel Wladislaw Inosemzew sagt, wenn die EU Ernst machen würde, beispielsweise mit Energiesanktionen auf Energieimporte aus Russland, dann wäre der Konflikt schnell vorbei. Und so denken hier auch viele in der Ukraine, dass der Westen nur ein Bruchteil seiner Mittel nützt und dass der Konflikt sich fortsetzt. Das ist eine sehr gegensätzliche Ansicht, aber ich muss sagen, ich bin sozusagen jetzt auch eher mit der ukrainischen Diskussion vertraut als mit der deutschen. Die nehme ich natürlich auch wahr, bin auch oft in Deutschland, aber da können Sie natürlich auch besser bei Leuten wie Wilfried Jilge oder Stefan Meister, und überhaupt die ganzen Leute, die in Berlin sitzen, fragen.

I: Das ist sehr interessant, denn eigentlich ist das ja von beiden Seiten dasselbe Argument. Sozusagen geht es ja um die Wirksamkeit in eine Richtung. Und da stellt sich ja schon die Frage des größeren Kontextes dahinter. Sie haben es ja gerade angesprochen: Was ist denn die Alternative? Zwischen bloßer Diplomatie und militärischer Intervention bleibt eigentlich nicht so viel ...

IP: Ja, klar.

I: ... Und man muss sich ja schon fragen, um was es eigentlich geht, also etwa um die Verteidigung von Werten und dem internationalen Rechtssystem. Jetzt führt ja Putin immer

wieder die Argumentation ins Feld ‚ihr habt selbst internationales Recht gebrochen‘ mit dem Kosovo usw. Das ist natürlich eine Analogie, die immer wieder benutzt wird, die aus Sicht vieler Akteure gar keine Analogie ist, weil das ein ganz anderer Kontext gewesen sei. Aber inwiefern spielt auch in der Ukraine dieses Argument eine Rolle, also dass man sagt, hier wird auch der Westen verteidigt und nicht nur Russland zurückgedrängt oder eingedämmt?

IP: Hier gibt es eher sozusagen eine hyperbolische Interpretation des Ganzen, dass hier die Ukraine die westliche Zivilisation gegen östliche Barbarei verteidigt. Das ist hier, ich würde fast schon sagen, eine Mainstream-Meinung, die auch in Deutschland, glaube ich, sehr schlecht ankommt. Dieses Argument wird in Deutschland überhaupt nicht verstanden. Obwohl es wahrscheinlich oder in gewisser Hinsicht – diese Begriffe wie östliche Barbarei würde ich jetzt nicht verwenden – schon etwas damit zu tun hat, aber das natürlich kein Diskurs, der in Deutschland irgendwie verfängt. Das versuche ich den Leuten hier auch zu sagen, dass sie das anders aufbauen müssen. Also diese Dämonisierung Russlands, die aus ukrainischer Sicht meiner Ansicht nach auch Sinn macht, natürlich angesichts des Krieges und der Annexion, oder zumindest verständlich ist, das ist eben kein Ansatz, der in Deutschland als Argument gilt. Ich weiß nicht, ob das jetzt eine Antwort war. Wenn Sie nochmal wiederholen, was Sie genau wissen wollten ...

I: Ich wollte wissen, ob sozusagen dieses „größere“ Argument der Verteidigung der westlichen Zivilisation, der westlichen Ordnung, auch ein Stück weit ins Feld geführt wird, denn es geht ja in Deutschland und auch in Österreich – ich lebe ja in Wien – immer nur darum: Ist das jetzt wirksam, was bringt es, also aus einer sehr ökonomistischen Perspektive, und was bringt es nicht? Das ist ja schon etwas verkürzt, angesichts der Situation, nicht nur in der Ukraine, sondern auch in Syrien oder der hybriden Kriegsführung. Das ist ja sozusagen ein Wettbewerb einer neuen autoritären Welle gegenüber dem westlichen System.

IP: Naja, dann ist noch ein Argument, was hier – also das hab ich selber versucht, auch schön aufzumachen – auch in der Ukraine relativ bekannt ist, und im Westen bisher noch nicht so verbreitet ist, ist eben diese ganze Verbindung der ukrainischen territorialen Integrität mit dem Nicht-Verbreitungsregime für Atomwaffen..eben die Abgabe der ukrainischen Atomwaffen Mitte der Neunziger Jahre, der Beitritt der Ukraine zum Atomwaffensperrvertrag als nuklearwaffenfreier Staat, das Budapest-Memorandum – ich weiß nicht, ob Sie von dem gehört haben, sagt Ihnen das was?

I: Ja, das sagt mir was.

IP: Ja, also das sind diese Sicherheitszusagen, das ist natürlich kein Vertrag. Aber dieses vierseitige Abkommen, wo also der Ukraine Sicherheit zugesagt wird – das wird dann hier oft falsch übersetzt, dass das Sicherheitsgarantien sind, aber es sind eben im Englischen security assurances und nicht security guarantees. Naja, und dass mit der Unterwanderung der ukrainischen territorialen Integrität auch die Logik dieses Atomwaffensperr-Regimes unterwandert wird. Das ist hier ein relativ bekanntes Argument, was hier auch sehr populär ist unter den Politikern, aber es ist kein Argument, was im Westen bisher sonderlich ernst genommen wird, also das ist noch so eine Diskrepanz, obwohl – was mich eben wundert – diese ganze Anti-Atomwaffen-Bewegung, also zum Beispiel in Deutschland, ich nehme an in Österreich ähnlich, sehr stark ist und trotzdem macht aber diese, meistens sehr links orientierte, Anti-Atomwaffenbewegung nicht die Verbindung zur Ukraine und zum ukrainischen Konflikt und dem Nicht-Verbreitungsvertrag, usw. Das passt dann eben nicht in dieses Weltbild, in dem sozusagen die USA der Hauptschurke sind und Russland angeblich so eine Art Underdog ist, der versucht, sich zu verteidigen. Das ist so eine

Ansicht, die viele links orientierte, westliche Kommentatoren haben und da passt diese ganze Story mit der Ukraine und der Abgabe der ukrainischen Atomwaffen irgendwie nicht so gut rein. Und deswegen findet das dort keine Resonanz.

I: Weil Sie gerade die USA angesprochen haben. Da stellt sich ja auch die Frage, wie es eigentlich um das transatlantische Sanktionsregime bestellt ist, denn die Frage ist ja: Gibt es ein solches überhaupt noch, wenn man das erratische Handeln des US-Präsidenten und sein Ausscheren auch gegenüber der Sanktionspolitik betrachtet und natürlich auch das zwiespältige Verhältnis zu Russland. Also wie sollte die EU auf diese abnehmende Verlässlichkeit reagieren? Kann man überhaupt noch von einem gemeinsamen Sanktionsregime sprechen?

IP: Ja, also natürlich sind diese ganzen rhetorischen, Eskapaden von Trump und die Verbindungen, die er scheinbar doch zumindest mittelbar hatte nach Russland, beunruhigend. Aber die Gesamtposition der USA ist eigentlich relativ stabil geblieben bzw. hat sich sogar in mancher Hinsicht verhärtet. Also jetzt werden hier zum Beispiel demnächst, so wie es aussieht, amerikanische Panzerabwehrraketen in der Ukraine ankommen. Dann eben dieses Gesetz über die Sanktionen, was eben im Sommer 2017 angenommen wurde, wo es eben diese Liste gab, die natürlich unbefriedigend war, und ja, das sind alles Sachen, die letztlich die USA dann als relativ harten Sanktionspartner erscheinen lassen. Also das Problem ist glaube ich eher, dass es so eine Art Vertrauensverlust zwischen der EU und den USA, also vor allen Dingen einen Vertrauensverlust gegenüber dem amerikanischen Präsidenten gibt. Aber zumindest parallel betreiben beide Akteure, also die USA und die EU, und natürlich auch noch andere Länder wie Kanada usw. die Sanktionspolitik weiter. Die Frage ist, inwieweit das jetzt noch koordiniert ist und wie da die Kommunikation stattfindet. Also zumindest scheint es jetzt im amerikanischen Kongress so eine Art Sympathie für die Ukraine zu geben – vielleicht gar nicht mal so sehr aus genuiner Sympathie für die Ukraine, sondern weil eben das auch ein Land ist, welches von Russland attackiert wird und die USA fühlt sich jetzt von Russland attackiert, und dadurch gibt es eben diese Solidarität mit der Ukraine im Kongress. Das ist ja einer der wenigen Punkte, diese Ukrainepolitik, bei der sich die Demokraten und die Republikaner relativ einig sind.

I: Also kann man jetzt insofern auch sagen – zynisch formuliert –, dass die Ukraine eigentlich dankbar sein kann, dass Russland sich in den Wahlkampf eingemischt hat? Weil ansonsten vielleicht eine ganz andere Russlandpolitik. Ich meine, das ist jetzt hypothetisch, aber insofern hat sich ja die Haltung der Regierung – notwendigerweise, kann man sagen – verändert.

IP: Ja, also in gewisser Hinsicht spielt das in die Hände der Ukrainer, dass es jetzt diesen Großkonflikt gibt und dass die Amerikaner jetzt wirklich auf Russland fixiert sind und dass sie sich sozusagen auch revanchieren wollen. Und da spielt die Ukraine eine ganz entscheidende Rolle. Das ist meiner Ansicht nach auch ein strategischer Fehler seitens Moskaus gewesen, also man hatte sich genau das Gegenteil erhofft, dass die Aufmerksamkeit für die Ukraine sinkt. Ich hatte auch die Befürchtung, dass das passieren würde, aber das sehe ich bisher nicht, sondern im Gegenteil, also im Kongress und auch im State Department, also in Washington generell, ist die Aufmerksamkeit für die Ukraine hoch.

I: Wie sollte denn die EU reagieren, angesichts auch dieser Forbes-Liste? Was hat es denn damit eigentlich auf sich? Ich habe das vor ein paar Tagen mitbekommen und das wurde

ja schon diskutiert, aber so richtig verstanden hat man es nicht. Ist das ein Vorbote einer neuen Sanktionsordnung oder ist das eine neuartige „Kriegführung“, und wie sollte sich die EU dazu verhalten? Denn irgendwie hört man da relativ wenig, also man weiß von der amerikanischen und russischen Seite, wie die Position ist, aber von der EU habe ich noch nichts dazu gehört.

IP: Das ist für mich auch eine sehr undurchsichtige Sache, weil eben diese Liste auch sehr absurd ist. Das sind einfach die wichtigsten Amtsträger in Moskau. Und diese Forbes-Liste..da fehlen auch ganz wichtige Namen wie (...) oder Roldugin, ganz entscheidende Leute. Also man hört da vieles, dass es eigentlich eine ganz andere Liste gab, die viel genauer und viel besser recherchiert war. Und angeblich soll – also das ist so ein Gerücht, das man hört – diese Liste verschwunden sein, also die Liste, die man nicht an die Öffentlichkeit gegeben hat und man hat eben die Proforma-Erfüllung dieses Gesetzes gemacht durch die Veröffentlichung der Liste, die in dieser Form gar keinen Sinn macht, da eben auch Leute auf der Liste sind, die mit Putin im Konflikt sind, im Ausland leben und wiederum andere Liste, die eigentlich auf der Liste sein müssten, eben dort nicht auftauchen. Und dann gibt es eben noch die Spekulation, dass es eine noch geheime, unveröffentlichte Liste gibt, aber das ist auch unklar, und welche Rolle, wenn es sie denn gibt, diese unveröffentlichte Liste spielt..ob das jetzt nun die Handlungsgrundlage, potenziell zumindest, ist für die USA und ob sich tatsächlich Trump nur durch die Veröffentlichung dieser eigentlich absurden Liste, die jetzt öffentlich gemacht wurde, aus der Affäre gezogen hat, um dieses Proforma-Gesetz zu erfüllen und dann es eben letztlich nicht zu erfüllen. Also das ist alles noch sehr unklar für mich, was da im Hintergrund abgelaufen ist und was da jetzt auch noch passiert und ob es vor allen Dingen noch eine zweite Liste gibt. Also, ist die zumindest erstellt worden oder versucht worden, zu erstellen, also eine wesentlich besser erforschte und begründete Liste, die dann deutlich besser belegt, wer mit Sanktionen belegt werden müsste.

I: Vielleicht als letzte Frage noch: es hat ja in den letzten Wochen immer wieder den Vorschlag gegeben von vielen Seiten, auch von der russischen, dass eine UN Peacekeeping Mission ein Fortschritt wäre. Jetzt würde ich Sie gerne fragen: Ist das wirklich ein diplomatischer Fortschritt oder ist das – wie, ich glaube kürzlich, in einem Statement von Liana Fix von der Körber Stiftung und dem Sicherheitsexperten Jankowski konstatiert – eine Finte des Kreml, die sozusagen zum Einfrieren des Konflikts führen könnte, also eigentlich zu einem anderen Status Quo, als man sich das von westlicher Seite erhofft hat? Denn so eine Peacekeeping Mission hört sich gut an, das wird ja auch von Gabriel zum Beispiel gefordert, aber wie müsste denn so eine Mission gestaltet sein, damit sie im Kontext auch der Minsk II-Vereinbarungen einen echten Fortschritt darstellt?

IP: Also diese Idee wird schon seit 2014 diskutiert. Meines Wissens nach hat ein Nürnberger Politologe, der heißt Andre Nowak, zum ersten Mal im November 2014 in englischer Sprache auf seiner Webseite diese Idee relativ ausführlich dargelegt. Und seit Anfang 2015 ist das auch offizielle Position der Ukraine, dass sie auch eine UN Friedensmission möchte für den Donbass. Also das ist keine neue Idee, aber es ist eben keine Frage, die die Ukraine als Nicht-Mitglied des Sicherheitsrates durchbringen kann. Also im Grunde ist das schon im Interesse der Ukraine. Sie möchte eben eine große, vollwertige Mission auf dem gesamten jetzt besetzten Gebiet im Donezkbecken. Und dann kam eben Putin, im September letzten Jahres glaube ich, mit der Idee einer kleinen UN Friedenstruppe, die die OSZE-Beobachter bewachen soll; die an der Kontaktlinie tätig sein soll und eben nicht im gesamten Gebiet. Und das wäre tatsächlich so eine Art..also würde wahrscheinlich auf ein Einfrieren des Konflikts hinauslaufen. Offen gestanden war meine Reaktion, als ich das gehört habe, sofort, dass die Ukraine das annehmen soll. Die meisten, also sowohl die ukrainischen als auch westlichen Kommentatoren haben gleich gesagt „Nein! Das ist ja kein richtiges

Angebot'. Natürlich ist das kein richtiges Angebot und das ist auch nicht, was die Ukraine eigentlich will oder ein Instrument, was den Konflikt lösen würde, aber ein Einfrieren, wenn es denn tatsächlich passieren würde, das wäre ja schon ein großer Fortschritt. Wenn da die UN-Soldaten an dieser Kontaktlinie stehen, dann würde wahrscheinlich weniger geschossen werden und dann würde es vielleicht keine Toten und Verwundeten mehr geben, also wenn die da verteilt sind über die gesamte Kontaktlinie. Das würde ich mir wünschen und das wäre ja schon ein Fortschritt. Nicht das, was sich die Ukraine wünscht und nicht das, was sich der Westen wünscht, aber ja schon eine tatsächliche Verbesserung gegenüber der jetzigen Lage. Naja und jetzt ist eben die westliche Position, dass man diesen Vorschlag von Putin als Anlass nimmt, eine größere Friedensmission diskutiert, eben mit Russland. Das Problem wird dann sein, dass Russland muss sich erstmal prinzipiell bereit erklären – da gibt es ja die viel größere Zahl 20.000 Soldaten; ich habe das mal mit einem Kollegen 2016 in einem Artikel 50.000 Soldaten kalkuliert, Andre Nowak hatte 2014 auch 50.000 Soldaten kalkuliert –, also dem müsste Putin erstmal zustimmen und dass die dann auf dem gesamten besetzten Gebiet sind. Und dann wäre eben die Frage, wie sie zusammengestellt ist und welches Mandat sie hat. Und da befürchte ich eben, dass Russland, wenn es sich überhaupt bereit erklärt, so eine Friedensmission zu unterstützen im Sicherheitsrat, dass es dann versuchen würde, das soweit als möglich zu manipulieren und dann eben entweder eigene Truppen oder Truppen von verbündeten Staaten, irgendwie aus der eurasischen Wirtschaftsunion oder aus der dritten Welt, also irgendwie einfach Russland-hörige Soldaten einzubauen. Das wäre dann eben der Streitpunkt mit den Ukrainern. Die würden das natürlich sofort durchschauen. Der Westen müsste, das wäre dann auch eine schwierige Entscheidung für den Westen, ob er dann trotzdem auch so ein Angebot Russlands eingeht oder nicht. Die Ukrainer würden überhaupt keine pro-russischen Blauhelme oder Blauhelme, die als pro-russisch interpretiert werden können, akzeptieren. Und die würden sich eben ein sehr starkes UN-Mandat wünschen, während Putin versuchen wird, so eine Friedensmission, wenn er sich überhaupt darauf einlässt, zu seinen Gunsten auszugestalten.

I: Es bleibt auf jeden Fall spannend, denn es ist auch keine Patentlösung in Sicht und es bleibt spannend, wie sich die neue deutsche Bundesregierung positioniert. Ich bedanke mich für das Gespräch!

Transkript Interview IP2

Dienstag, 20. Februar 2018, 15.30 Uhr, 30 Min. 40 Sek.

I = Interviewer

IP = Interviewee

I: Sie verfolgen ja als Osteuropa-Experte, wenn man das so sagen kann, die Debatte in Deutschland sehr genau. Ich wollte Sie daher fragen, was hat sich aus Ihrer Sicht verändert, sozusagen seit erstmaliger Verhängung der Sanktionen. Ist sozusagen die deutsche Position noch klar umrissen oder war sie es jemals in der Krise?

IP: Also Osteuropaexperte würde ich in Führungszeichen setzen, weil ich seit vielen Jahren sehr viele andere Sachen mehr mache als Osteuropa, also mehr internationale Politik, auch im Asien-Spektrum. Das Zweite, was ich auch gerne sagen möchte, weil es durchaus dazu beiträgt meine Argumentation zu verstehen, dass ich nicht von Staaten als unitary actors ausgehe. Also ich halte nichts von der Gedankenfigur, dass es nationale

Interessen gibt, die sich irgendjemand aus der Luft runterzieht und dann von Regierungen aus vertreten werden, sondern man findet in allen Ländern, auch in autoritären, innenpolitisch unterschiedliche Interessengruppen und Gegensätze..Konfigurationen, die sich verschieben, das ist heute in globalisierten Zeiten so. Vor diesem Hintergrund gibt es natürlich nicht nur die eine deutsche Position, sondern es gibt auch in Deutschland viele Auseinandersetzungen und Debatten über alles Mögliche, auch in der Sanktionsfrage. Es gibt zum Beispiel in der Wirtschaft auch nicht nur eine Position, sondern wir haben eher eine Spaltung nach den großen Betrieben, den großen Spielern – der Energie- und Automobilindustrie –, die eher lieb sein wollen mit Herrn Putin und dann gibt es aber auch die in Deutschland besonders wichtigen mittelständischen und Kleinbetriebe, die nicht die Möglichkeit haben, bei irgendeiner Rechtsverletzung den jeweiligen Gouverneur anzurufen und das geradezuziehen, sondern die darauf angewiesen sind, dass es eine gewisse Transparenz gibt und eine rechtsstaatliche Gerichtsbarkeit, bei der man gegebenenfalls dann Recht einklagen kann. Von daher ergibt sich bei den Firmen eine schon recht unterschiedliche Konstellation. In der Politik ist das genauso, wenn nicht noch stärker. Innerhalb der letzten großen Koalition gab es sehr unterschiedliche Akzentsetzungen. Die Sozialdemokraten waren nicht einheitlich, aber wahrscheinlich mehrheitlich dafür..wieder so etwas wie eine neue Ostpolitik auszurufen – wobei das aus meiner Sicht ein schiefes Bild ist, weil die Bedingungen in den 70er Jahren und heute völlig unterschiedlich sind –, aber jedenfalls eine gewisse getaktete Rückführung der Sanktionen zu befürworten. Das hat ja Gabriel auf der Sicherheitskonferenz in München vor ein paar Tagen wieder unterstrichen. Andere Sozialdemokraten gehen sogar noch weiter, wie Herr Platzeck, die Fünfe gerade sein lassen wollen und müssen jetzt nach vorne gucken. Demgegenüber gibt es eine verlässliche Position der CDU, die an den Sanktionen, die ja auch eingebettet sind in den EU-Sanktionen, festhalten wollen. Noch stärker findet man das bei den Grünen, die auch deutlich sanktionsfreundlich sind. Und die beiden populistischen Parteien, AfD und die Linke, sind beide eher skeptisch gegenüber den Sanktionen. Das ist also das Panorama, und wenn es eine neue Große Koalition geben sollte, was wir noch nicht wissen, aber irgendwann in diesem Leben nochmal erfahren werden, dass dann die SPD möglicherweise ein bisschen versucht, in Richtung auf Taktung der Sanktionsrückführung zu setzen. Aber solange wir einen reliablen EU-Konsens haben, wird die SPD das nicht härter angehen. Wenn starke Fraktionen oder Brechungen in der EU auftreten zu dieser Frage, dann würden die sanktionsskeptischen Kräfte in Deutschland natürlich auch Aufwind verspüren. Und ich würde, wenn ich darf noch ein (...) noch anfügen, weil das oft ein bisschen seltsam in der Öffentlichkeit überkommt, warum diese Sanktionen überhaupt verhängt werden. Es gibt in der Theorie die Hinweise, dass Sanktionen unterschiedliche Ziele haben. Sie können das Ziel haben, eine Verhaltensänderung bewirken zu wollen. Also zum Beispiel im Falle Südafrikas den Abbau der Apartheid damals, was letzten Endes auch funktioniert hat; oder im Falle des Iran die Einstellung der Urananreicherung; im Falle von Simbabwe auch bestimmte politische Veränderungen. Es gibt aber dann auch die Idee, dass Sanktionen einfach der Preis sind, der von einem Regelverletzer zu zahlen sind, wenn er Regeln verletzt, um einfach die Regeln glaubwürdig zu machen. Wenn wir eine Straßenverkehrsordnung haben und keiner wird jemals belangt, egal ob er zu schnell fährt oder die Vorfahrt nimmt, dann kann man sich das auch schenken mit der Verkehrsordnung. Das heißt, man muss sie grundsätzlich glaubwürdig halten und dafür sind eben auch die Sanktionen. Und dann gibt es aber auch noch eine dritte Funktion von Sanktionen, die in diesem konkreten Fall, der sie interessiert, besonders wichtig ist, und das ist die Signalfunktion. Also wenn man in einem Fall, von mir aus mal Russland, man sagt, naja..die Krim kommt sowieso nicht zurück so bald und was soll das mit den Sanktionen, also lassen wir das doch sein, dann wird das natürlich von anderen Akteuren wie China, Nordkorea, Iran mit großer Aufmerksamkeit verfolgt, die dann daraus ihre Schlüsse ziehen (...) wie westliche Staaten dann eben stehen oder auch nicht stehen, im Falle einer Regelverletzung. Also es ist auch ein Signal für Regelverletzer bzw. künftige Regelverletzer.

I: Sie haben es gerade angesprochen, die Signalfunktion ist sehr wichtig. Da wäre meine Frage: Inwiefern kommt dieses Argument überhaupt vor in der Debatte, denn es wird ja immer von Nicht-Wirksamkeit geredet, als handele es sich bei Sanktionen nur um das Instrument, den Gegenüber zu Verhaltensänderungen zu bewegen. Das ist ja eigentlich eine sehr, so kommt es zumindest vor, verkürzte Debatte, auch so ein bisschen ökonomistisch argumentiert: „Bringt das jetzt was?“, ohne wirklich festzulegen, was die Kriterien sind, ob es einen Nutzen hat oder nicht...

IP: Ja, das ist sehr verkürzt in der Öffentlichkeit, sowohl in der Politik wie in den Medien; in der akademischen Umgebung weniger. Aber da geht, ich sag mal, vieles durcheinander und nicht jeder ist bereit, heute in populistischen Zeiten oder hat die Geduld, sich die verschiedenen Funktionen von Sanktionen anzuhören und durchzuprüfen. Es geht sehr oft immer nur um den einen Aspekt. Ich halte das aber für falsch. Sie merken: Wann immer ich dazu Gelegenheit habe, dann weise ich darauf hin, es gibt mehrere Funktionen.

I: Jetzt ist ja auch immer das Argument zu hören, zum Beispiel von den Grünen oft, die eine sehr liberale – was sozusagen die Theorie betrifft – Position ins Feld führen, sozusagen die Verteidigung westlicher Werte, der internationalen Rechtsordnung. Spielt das im Hinblick auf die deutsche Position der neuen alten Regierung überhaupt eine Rolle? Oder geht es nur noch darum zu sagen „Okay, wir halten das jetzt irgendwie aufrecht und versuchen da gut rauszukommen“? Geht es nicht auch darum, dass im Kontext der internationalen Rechtsordnung geahndet wird und um einen Wettbewerb zwischen einem neuen Autoritarismus und der alten westlichen Ordnung?

IP: ...Also ich würde als Person, wenn man so will als Bürger, das wahrscheinlich in diesem Sinne auch einordnen. Aber das ist politisch, denke ich, schwierig, weil es mit Händen zu greifen ist, dass die EU sich überheben wollte, wenn sie regelmäßig Regelverletzungen, durch China zum Beispiel, jedes Mal mit Sanktionen verfolgen wollte. Und die Chinesen verletzen haufenweise Regeln in letzter Zeit..Da hätten wir ein Problem. Man könnte dann jetzt noch sagen, die Europäer kümmern sich vor allen Dingen um, im engeren Sinne, Europa und achten darauf. Das sollten sie meiner Meinung nach auch tun. Und da gibt es ja auch durchaus auch Debatten jetzt über Fälle wie Polen und Ungarn, was Regelverletzungen angeht im Bereich Rechtsstaatlichkeit. Aber generell kann man eine Meinung dazu haben, man kann sie vielleicht auch äußern, aber wir können schwerlich als Europäer (...) mit Sanktionen beantworten. Man kommt dann an einer bestimmten Stelle auch in die Region von Abwägungen, die sehr, sehr schwierig sind. Deutschland ist in massiver Weise abhängig von Außenhandel. Die deutschen Automobilkonzerne verkaufen ein Viertel ihrer Automobilproduktion, oder mehr, in China. Wenn das alles weg wäre, das hätte schon erhebliche Arbeitsplatzeffekte hier in Deutschland auch. Das ist die übliche Debatte, wie man das abwägt, also Handelsinteressen gegenüber allgemeinen Werten, auf die es auch nicht die eine gute, allzeitgültige Antwort geben kann. Ein zweites Problem ist, dass wir auch ein anderes Phänomen haben, nämlich dass wir in dieser Sanktionsdebatte Sanktionsinteressen und Handelsinteressen ganz profaner Art manchmal ungut überlagern. Also wenn zum Beispiel die Amerikaner zusätzlich oder außerhalb der EU-Sanktionen eigene Sanktionsfolien beschließen, die auch das Verhalten westlicher Firmen gegenüber Iran einschließen, dann weiß man nicht mehr so genau, ob das rechtlich überhaupt so geht, dass irgendein Land, wenn es selber Sanktionen gegen ein drittes Land verhängt, gegenüber anderen Ländern, die dann nicht folgen, Strafen ausspricht. Das ist schon sehr grenzwertig. Und wenn das aber passiert, weiß man vor allen Dingen nicht, ist das jetzt der Absicht geschuldet, die Iraner auf Linie zu bringen, oder ist das der Absicht geschuldet, europäische Wettbewerber auszuschalten, von Banken über andere Firmen..das ist eine sehr aktuelle Debatte. Und insofern ist das eine sehr, sehr schwierige Diskussion. Also es wird manchmal sehr stark alles in diese Werteebene hineingeschoben, aber es hat auch andere Implikationen, die mit Werten vielleicht nur bedingt oder gar nichts damit zu tun haben. Das ist schwer auseinander zu halten.

I: Jetzt gab es ja immer den Vorschlag einer UN Peacekeeping Mission in der Ukraine, als sozusagen auch zusätzliches Instrument, quasi als Bedingung für eine Sanktionslockerung. Was halten Sie denn von dem Vorschlag? Es gab kürzlich ein Statement von Liana Fix von der Körber-Stiftung und Dominik Jankowski, die gesagt haben, das ist eher so eine Finte des Kreml, der das Ziel hätte, den Konflikt zum Einfrieren zu bringen. Deshalb meine Anschlussfrage: Wie müsste denn so eine Mission gestaltet sein, damit sie auch im Kontext des Minsk II-Abkommens einen echten diplomatischen Fortschritt bringen würde bzw. auch eine Voraussetzung für eine Sanktionslockerung?

IP: Es ist aus russischer Sicht natürlich ein Unterschied, ob man eine Beobachtermission oder stärker sogar eine..Peacekeeping-, das wäre ja eine Enforcement-Mission, hätte und zwar von einem Gremium, in dem man selbst als ständiges Mitglied im Sicherheitsrats sitzt und von daher erheblichen Einfluss nehmen kann oder ob es eine Mission ist, wie bei der OSZE, wo es keinen Sicherheitsrat gibt. Das sollte man dabei schon fest im Blick haben. Und diese volatile politische Position Russlands macht die Dinge darüber hinaus so kompliziert. Es ist ja oft eine Fehlwahrnehmung, dass wir meinen, dass Russland so sehr autoritär sei, wo alles geschlossen entschieden wird und alles von oben nach unten reglementiert wird, das ist überhaupt nicht der Fall. Genauso wenig, wie ich unterstelle, dass die Annexion der Krim langfristig strategisch inszeniert war, das war relativ kurzfristig entschieden aus einem Kalkül heraus, was sich dann auch als erfolgreich herausstellte, nämlich aus der innenpolitischen Erfahrung heraus, dass diese russische ökonomische Formel, die seit Jahrzehnten dort gilt, nämlich die komplette Abhängigkeit von einem Hydrocarbon-Komplex und dem Export von Öl und Gas, einfach nicht nachhaltig ist, weil die russische Führung die Weltmarktpreise nicht kontrolliert und sie nur in Grenzen darauf Einfluss nehmen kann. Und wenn das Budget des Landes, die Rentenzahlung und viele andere Dinge – zwar abgefederte Stabilitätsfonds, die inzwischen aber auch sehr stark austrocknen –, aber dann die Exporte weiterlaufen zu bestimmten Weltmarktpreisen, dann ist das einfach kein erfolgreiches Modell. Es ist lächerlich von so einem Land als Weltmacht zu reden. Das funktioniert nicht. Ähnliches gilt für soft und smart power. Und wenn das der Fall ist, dann hat die russische Führung natürlich ein Problem und die Inszenierung außenpolitischer Abenteuer, ob in der Ukraine, Syrien, mit der Türkei oder sonst wo, führt bisher immer verlässlich dazu, dass es dann relativ leicht möglich ist, einen innenpolitischen Konsens zu inszenieren, unter der Überschrift „Das Vaterland ist in der Gefahr, es gibt keine Zeit zu streiten, wir müssen zusammenstehen“. Und dann kann es sozusagen alles wieder übertüncht werden, was innenpolitisch schwierig ist oder wenn die Zustimmungswerte mal einbrechen. Und das funktioniert bisher außerordentlich gut. Die Führung und ihre Hauptvertreter haben nach wie vor 80 plus Prozent Zustimmung im Wesentlichen für ihren außenpolitischen Kurs und es ist aus Sicht der Kreml-Führung ein Erfolgsmodell und von daher wird sich das wahrscheinlich kurzfristig auch nicht ändern. Es gibt ja jederzeit auch Möglichkeit, über Verletzungen des INF-Vertrages, der Verletzung von Lufträumen oder anderen Aktivitäten weitere Sachen zu inszenieren, das muss man alles sehen. Aber trotzdem gibt es da auch Brüche. Es gibt mancherlei Dinge, wo Herr Putin sagt, er würde das gerne so haben, aber es passiert dann nicht so – innenpolitisch und außenpolitisch. Und in dem Moment, wo er jetzt eventuell das letzte Mal sich wählen lässt, hat er immer noch 6 Jahre maximal vor der Brust. Es beginnt aber jetzt in Russland, das ist mit Händen zu greifen, eine Nachfolgediskussion und dies schwächt ihn im Augenblick genauso, wie es die deutsche Kanzlerin schwächen würde, wenn sie sagen würde, dass sie nicht wieder antritt beim nächsten Mal. Also das muss man auch mit sehen. Ich denke, die Sanktionen sollte man erstmal so aufrechterhalten und wenn es dann um Backup-Lösungen geht, dann gibt es einen Vorschlag, den ich für vernünftig halte..also wenn es da jemals Anknüpfungspunkte gäbe, das zu prüfen, dann würde ich sagen, man sollte das machen und das ist der Vorschlag, die Krim der Ukraine abzukaufen..zu Marktpreisen des Jahres 2014. Und wenn das gelänge als Diskussion- oder Verhandlungsprozess, dann könnte man das eventuell an eine Abmilderung oder Abstufung der Sanktionen knüpfen. Ein weiteres Problem sind Exit-Optionen für diese Milizen, in Luhansk und Donezk. Wir wissen ja aus vielen anderen Konflikten auf der Welt, dass es nicht damit getan ist, einen oder zwei

externe Partner dazu zu bringen, eine Friedenslösung zu akzeptieren, sondern man muss die Fighter irgendwie einbinden. Und wenn die keine Karriereperspektiven haben, außer Knast, dann werden die nicht begeistert sein, sich einbinden zu lassen, sondern die werden ihr Business weiterbetreiben und das Business heißt Gewalt. Die haben überhaupt kein Interesse daran, das beizulegen, weil das ist ihre Ressource. Und ohne irgendeine Exit-Strategie für diese Leute, zumindest für die Hauptmänner da, wird da weiter nichts Gutes passieren – egal, was Herr Putin sagt oder nicht sagt. Da muss für die etwas mit bedacht werden. Und der dritte Punkt ist, dass der Minsk-Prozess aus meiner Sicht keine großen Lösungskapazitäten hat im Augenblick, sondern dass der Minsk-Prozess eher auf freezing als auf solution. Ich könnte mir aber vorstellen, dass das der Ukraine guttäte, weil im Augenblick viele wichtige institutionelle Veränderungen in der Ukraine blockiert sind, durch ukrainische Falken, die sagen, „Wir können jetzt unser Land durch aufwändige Reformen nicht schwächen, weil wir sind im Krieg“. Und solange dieses Argument zieht, wird es eben diese Reformen nicht geben – die die Ukraine aber brauchen würde. Wenn man das aus dem Verkehr ziehen würde, dieses Argument, indem man sagt, es gibt auch andere frozen conflicts in der Region - Nagorny Karabach und Moldowa und viele andere..Abchasien, Südossetien; wenn das erstmal eingefroren wäre, könnte sich die ukrainische Führung, das Parlament, die Generalstaatsanwaltschaft viel effektiver darum kümmern, institutionellen Wandel in der Ukraine voranzutreiben. Und es hätte auch eine Wirkung, weil nach 7,8,10 Jahren könnten man auf das Problem eventuell zurückkommen und dann die Leute in der betroffenen Region selber entscheiden lassen, welche Modernisierungsvariante sie denn bevorzugen – die im Osten oder die im Westen. So hat übrigens die deutsche Einigung stattgefunden, da haben wir auch keine Panzer reingesteckt, sondern die Leute haben irgendwann gesagt, „Es ist nicht das, was wir wollen, sondern wir wollen das so!“. Das wäre dann Entscheidung durch Überzeugung von unterschiedlichen Lebensentwürfen oder Modernisierungsstrategien oder wie auch immer. Ich habe dafür relativ viel Sympathie. Und es ist auch so, dass in der Ukraine mehr Leute vielleicht, als man denkt, dafür eine Sympathie haben, weil auch die Vorstellung, diese weitgehend zerstörten, heruntergekommenen Teile von Luhansk und Donezk zurückzunehmen, wiederaufzubauen und riesige Mittel einsetzt, und das für Leute, die als Verräter gelten, das ist nur mäßig populär. Von daher ist das etwas, was nicht völlig absurd ist aus meiner Sicht. Und in diesem Sinne den Minsk-Prozess umzudeuten als eine Strategie des freezing und nicht unbedingt der Befreiung würde mir einleuchten. Zumal es bisher gar nicht geklappt hat, solche fancy Ideen, wie richtige ukrainisch-russische Grenzkontrolle wieder in ukrainische Hände zu legen. Das werden die Milizen natürlich verhindern, solange sie für sich selber keine richtige Perspektive sehen. Also das ist alles sehr kompliziert, es wird kurzfristig sich da nichts tun. Der Konflikt wird im Wesentlichen weiterbestehen und es kommt eher darauf an, wie jemand die Sanktionen nutzt als Zusatz-Anreiz, um in eine bestimmte Richtung zu denken oder sich zu bewegen. So ungefähr, denke ich, sieht das im Moment aus.

I: Jetzt ist ja auch noch eine wichtige Frage, die so ein bisschen in den Hintergrund gedrängt wurde, nämlich das gemeinsame Sanktionsregime, also das transatlantische. Gibt es denn das überhaupt noch? Denn man hat ja jetzt in den letzten Tagen mitbekommen, dass es so eine relativ undurchsichtige Liste von den USA in Forbes publiziert wurde. Die USA wollten auch eigene Sanktionen verhängen – zumindest hat das der Kongress ja beschlossen und die Europäer waren darüber nicht sehr erfreut. Kann man da noch von einem gemeinsamen Regime sprechen oder gibt es da letztlich auch einen divide innerhalb des westlichen Bündnisses?

IP: Soweit ich weiß, ist dieses letzte Papier, das der Senat und das Repräsentantenhaus abgestimmt haben, nicht abgestimmt worden mit irgendwelchen europäischen Organisationen und es hat aber auch ansonsten einen unklaren Status. Es ist kein Sanktionspapier, weil nicht ausbuchstabiert ist, was genau neu verhängt werden soll an Sanktionen. Es ist eher implizit die Ankündigung von Sanktionen. Es gibt da eine Namensliste, die ganz interessant ist, mit über 100 russischen Namen in unterschiedlichen Bereichen. Auf die Nachfrage, ob das jetzt Leute sind, die neu mit Einreisesperren versehen

wurden, war aber die Antwort negativ. Also man weiß nicht so genau, was dieses Dokument jetzt für einen Status hat und der Präsident ist wohl auch nicht begeistert davon. Aber von daher sind das, glaube ich, a) keine neuen Sanktionen im technischen Sinne und b) auch nicht abgestimmt mit der EU.

I: Und die Sanktionen, die vom Kongress verabschiedet wurden und die Europäische Union eigentlich nicht mitträgt..Wie sehen Sie das? Ist das ein Zeichen, dass das Sanktionsregime aufgekündigt wird? Weil es geht ja letztlich darum, das war zumindest der Vorwurf von europäischer Seite, dass die Amerikaner die Russen im Öl- und Gassektor zurückdrängen wollen aus Europa.

IP: Also die ursprünglichen Sanktionen, die abgestimmt waren nach der Krim-Annexion sind, so weit ich sehe, weitgehend noch in Kraft, von allen Beteiligten damals. Und dieser Aspekt eines Regimes, wenn man das denn so nennen wollte, besteht weiterhin. Nun sind einige weitere Facetten hinzugekommen, das haben Sie gerade erwähnt. Die sind im Wesentlichen nicht abgestimmt worden oder jedenfalls nicht synchronisiert worden. Und da kann man, das habe ich ja eben auch schon gesagt, bei der (...) Klausel, einige amerikanische Sanktionen im Fall Iran, da kann man natürlich auf den Gedanken kommen, dass da Nebeninteressen noch mitspielen. Das mag so sein, dass Teile der Administration, auch in der Legislative der USA, Seiteninteressen haben, was Shale-Gas angeht und die Verbreitung von Shale-Gas im Vergleich zu den, sagen wir mal, Gas- und Ölkapazitäten beider Länder, also Russlands und des Iran und gewissermaßen auch Saudi-Arabiens. Das mag so sein. Das ist in diesem Sinne keine synchronisierte, abgestimmte Geschichte, sondern das sind Zusatzsanktionen, die dann erlassen werden. Und die möglicherweise demnächst für den Iran auch noch dazukommen.

I: Und ist dies aus Ihrer Sicht eine Unterminierung des Regimes oder kann man das irgendwie relativ entspannt sehen aus europäischer Sicht? Denn es ist ja innerhalb Europas letztlich die Diskussion entbrannt..es gibt zwar schon noch die Pro-Haltung, aber es kommt natürlich auch darauf an, was jetzt in Italien bei den Wahlen rauskommt und die Contra-Haltung könnte ja dadurch gestärkt werden, indem man sagt, die Amerikaner springen eigentlich ab.

IP: Naja, wie gesagt, das letzte was in den USA veröffentlicht wurde, war ein Papier, was in der Substanz keine neuen Sanktionen gebracht hat, sondern das ist unklar, ob darauf welche folgen oder nicht. Aber es gab vorher auch schon Sanktionen, die zum Teil weitergingen oder anders griffen als die europäischen, also das war schon davor nicht genau synchronisiert. Das muss kein Nachteil sein. Es wäre aber natürlich ungut, wenn so allmählich der Konkurrenzaspekt, also die Wahrnehmung der Europäer als ökonomische Wettbewerber sich in den Vordergrund schöbe und der ursprüngliche Aspekt der Sanktionen in den Hintergrund träte. Das würde natürlich sachfremd sein, kann man aber bei der gegenwärtigen amerikanischen Administration nicht ausschließen. Es ist schon der größere Zusammenhang da, den sie eingangs genannt haben, dass signifikante Teile der derzeitigen Administration nicht besonders beseelt sind von dem Gedanken, dass das internationale System ein liberales, Institutionen-gestütztes System sein sollte, was nach wie vor eine Mehrzahl der Europäer so sieht, insoweit auch die Bundesregierung. Und das ist ein andauernder Konflikt. Das kann sich jetzt auch im Handelsbereich äußern. Die Amerikaner könnten in kurzer Zeit auch Sanktionen gegenüber der EU verhängen, was Handelsfragen angeht. Das ist bei der Iran-Frage mit Händen zu greifen und an manchen anderen Stellen auch. Mit Sicherheit ist die transatlantische Kooperation in einem schlechteren Zustand als lange Zeit vorher. Nicht nur, weil es gelegentlich, auch unter George Bush, Detail-Auffassungsunterschiede gibt, sondern weil ich denke, dass die ganze Philosophie des internationalen Systems, wie sich das mit Bretton-Woods, den Vereinten Nationen und anderen Organisationen und Institutionen nach dem Zweiten Weltkrieg herausgebildet hat, wichtigen Spielern in den USA schlicht egal ist. Das betrifft im Übrigen auch Asien, das betrifft auch China. Und da das so ist, wird die Position der Europäer

automatisch erschwert, weil wir im Augenblick eingebunden sind in jede Himmelsrichtung, von Spielern, die überhaupt kein besonderes Interesse an einer institutionellen Verankerung des internationalen Systems haben, erst recht nicht an einer wertebasierten Verankerung. Das betrifft die Türkei, das betrifft Russland, das betrifft den Iran, das betrifft China und das betrifft auch Teile der amerikanischen Administration. In diesem Sinne, vor diesem Hintergrund, finden sich die Europäer mehrheitlich in einer schwierigen Situation, die auch deshalb schwieriger wird, weil im Augenblick ein Viertel oder so der Mitgliedsländer der EU selbst unter defection leidet. Also das ist schon eine sehr komplizierte Situation, die in dieser Form nach dem Zweiten Weltkrieg neu ist. Da ist diese Russlandsanktionsgeschichte nur eine von vielen, die sich da überlagern.

I: Herr Segbers, ich bedanke mich für das Interview!

Transkript Interview IP3

Freitag, 2. März 2018, 11.00 Uhr, 26 Min. 57 Sek.

I = Interviewer

IP = Interviewee

I: Guten Tag, Herr [REDACTED]. In meiner Arbeit geht es ja um die Position deutscher Akteure zu den Russlandsanktionen und deren damit einhergehenden Argumentationsmuster. Jetzt haben Sie sich ja schon öfter in den Medien über den Sinn und Unsinn, also auch generell, geäußert. Wie sieht es denn bei den sogenannten Russlandsanktionen aus, die im Zuge der Krim-Annexion und des Krieges in der Ostukraine verhängt wurden? Denn in Deutschland mehren sich ja auch die Stimmen – selbst bei der CDU, in Person der Ost-Ministerpräsidenten Haseloff und Kretschmer –, dass die Sanktionen abgebaut werden sollen, da sie nicht sinnvoll und schädlich für die deutsche Wirtschaft seien. Wie sehen Sie das?

IP: Also ich denke, dass die Russlandsanktionen weiter Sinn machen, um mal damit anzufangen. Dass allerdings eine enge Verknüpfung mit klaren Zielen, was die Vereinbarungen zur Ukraine entlang des Minsk II-Prozess angeht, sinnvoll ist und dass da möglicherweise auch aktuell schon stärker über bestimmte Veränderungen und Lockerungen in den Sanktionen nachgedacht werden sollte, weil – aber das ist jetzt sozusagen eher die Frage, die darüber hinausgeht – mein Eindruck ist, dass der Prozess, also der Minsk II-Prozess von beiden Seiten behindert wird, also sowohl von der Seite der Aufständischen in Donezk, als auch größtenteils von der Kiewer Seite. Also das ist dann auch eine Frage der Einschätzung der Lage in der Ukraine. Aber prinzipiell halte ich Sanktionen, wie in solchen Fällen, über die jetzt verhandelt wird, für sinnvoll, weil sie im Grunde genommen das einzige Instrument sind, die zwischen nur verbalen Äußerungen und bewaffneten, militärischen Maßnahmen angesiedelt sind, dadurch dass sie eben auf ökonomischem Gebiet wirklich auch Wirkung haben. Deswegen glaube ich, sind sie ein stärkeres Signal als die reine Verurteilung. Und der Anlass, aus meiner Sicht die völkerrechtswidrige Annexion der Krim und die Unterstützung der Aufständischen durch Russland in der Ostukraine, muss zu Aktionen führen eben über verbale Verurteilungen hinaus. Ich halte es für sehr sinnvoll, Sanktionen gegen Entscheidungsträger zu verhängen, wenn man die identifizieren kann. Ich bin deshalb skeptisch gegenüber einer Ausweitung von Sanktionen auf weitere, vor allen Dingen ganze Wirtschaftsbereiche. Ich kann aber nachvollziehen, dass man im Fall Russland nicht nur Personen sanktioniert hat, weil es schwierig zu identifizieren ist, wer welche Entscheidung getroffen hat und diese zum Teil eng verflochten sind mit bestimmten Wirtschaftsinteressen. Ich halte auch das

Waffenembargo und das Embargo im Bereich von dual-use für sinnvoll, das ist aus meiner Sicht in solchen Fällen geboten. Ich bin aber etwas skeptisch gegenüber Sanktionen, wo man auch bestimmte Nebeninteressen vermuten kann, etwa im Bereich Öl- und Gassektor. Also insofern: Prinzipiell finde ich es richtig, dass die Sanktionen verhängt worden sind, aber ich finde, dass der Anpassungsprozess, also wie die Sanktionen nach und nach gelockert werden könnten, nicht optimal gestaltet ist, insbesondere was die Frage von sanktionierten Personen, aber auch von Russland insgesamt angeht; und wenn man da flexibler sein könnte, wäre es hilfreich. Ich sehe jedenfalls die Russlandsanktion bisher als ein Beispiel an, für Sanktionen, die auch sinnvoll waren und auch, mit Einschränkungen, weiter sinnvoll sind.

I: Sie haben jetzt schon viele Dinge genannt. Das Argument der Nicht-Wirksamkeit ist aus meiner Sicht sehr interessant. Es wird ja oft das Beispiel Südafrikas angeführt, wahlweise noch Iran oder Simbabwe, bei welchen Sanktionen wirksam gewesen wären. Auch der geschäftsführende Außenminister Sigmar Gabriel hat das zum Beispiel genannt als Grund für Sanktionslockerungen, weil er nicht sehe, dass die gegenwärtigen Sanktionen was bringen würden. Herrscht Ihrer Ansicht nach ein verkürztes Sanktionsverständnis in der öffentlichen Debatte vor? Vielleicht hat die Europäische Union, und damit auch Deutschland, die eigene Öffentlichkeit nicht klar genug die eigene Position erläutert, vielleicht auch weil innerhalb der Bundesregierung nicht immer Einigkeit besteht?

IP: Das sind ja mehrere Fragen, ich fange mit der ersten an. Ich würde da zustimmen, dass das Sanktionsverständnis in der Öffentlichkeit, sozusagen auch in politischen Kreisen, aus meiner Sicht zu eng ist beziehungsweise nicht dem entspricht, wie dann Politiker tatsächlich Sanktionen beurteilen und handeln, wenn es um Sanktionen geht. Dazu gibt es ja den Aufsatz, den werden Sie auch kennen, von David Baldwin, der aus meiner Sicht sehr überzeugend argumentiert, dass Sanktionen ein breites Spektrum von Adressaten haben. Das ist aber jetzt nicht nur, weil es bei Sanktionen darum geht, ob oder ob nicht sie etwas machen oder in eine Richtung gehen, die die Sanktionierenden gerne hätten, sondern dass Sanktionen eben darüber hinaus eine Reihe von Wirkungen haben und dass möglicherweise auch Sanktionen, die wenig Unterschiede bei den Sanktionierten zeitigen, richtig sein können, wenn es zum Beispiel darum geht, bestimmte Normen aufrechtzuerhalten, um auch zukünftige Verhalten damit zu beeinflussen, um aber auch – das wird häufig sehr negativ gesehen, ich sehe das aber nicht so negativ – zu signalisieren, auch gegenüber der eigenen Klientel, der eigenen Audience, dass man bereit ist, was zu tun und nicht einfach das hinzunehmen. Das ist, denke ich mal, bei den Russlandsanktionen auch wichtig, also ein wichtiges Signal. Es hat ja auch große Funktionen, das ist bei den Russlandsanktionen nochmal deutlich geworden: Wenn es um multilaterale Sanktionen geht, um eben gemeinsame Positionen zu entwickeln, da müssen sich dann eben die europäischen Mitgliedstaaten bekennen oder auch nicht, ob sie eine gemeinsame Einschätzung haben. Das kann man verbal immer leicht herstellen, aber wenn es dann um etwas Konkretes geht, was zum Beispiel ökonomische Nachteile hat, dann muss man natürlich schon ein Commitment zeigen. Insofern haben die Sanktionen eben diese vielfältigen Funktionen, die man in der Öffentlichkeit häufig nicht wahrnimmt. Ich will das natürlich nicht verniedlichen, wenn es überhaupt keine Veränderungen bei den Sanktionierten gibt und man dann sehen muss, inwieweit Sanktionen Sinn machen. Das ist, denke ich mal, vor allem eine Frage der Kosten und wo diese Kosten anfallen. Sanktionen, die überhaupt keine Kosten haben, auch wenn sie keine Wirkung haben, sind nicht sehr schädlich – nicht nur für die Sanktionierenden, sondern auch bei den Sanktionierten. Aber das gibt es eigentlich kaum, das ist eigentlich nicht vorstellbar, denn das ist ja der Sinn oder die Definition von Sanktionen, dass sie irgendwo Kosten haben müssen, sonst sie nur verbale Äußerungen. Und da muss man sich eben angucken, wo fallen jetzt die Kosten an? Und da ist eben häufig ein Problem von Sanktionen, dass die Kosten nicht dort anfallen, wo man eigentlich die Kosten haben möchte, also bei den Entscheidungsträgern, wo man das Verhalten sanktionieren will. Und da muss man genau hingucken: Ist das dann noch sinnvoll, Sanktionen aufrechtzuerhalten? Ich bin also

skeptisch gegenüber Sanktionen, die also sehr schnell mit sehr drastischen Maßnahmen versuchen, Verhalten zu verändern und das Verhalten sich dann nicht ändert, dann sieht man, dass nicht bei den Entscheidungsträgern, sondern bei anderen Akteuren, auch im eigenen Land Kosten entstehen und da hat man große Probleme, diese Sanktionen, dann zurückzurufen. Das ist, glaube ich, ein Problem, das man vermeiden muss und dass man von vorneherein Sanktionen erstmal kleinhalten muss und so zu gestalten, dass diese Gefahr möglichst gering bleibt.

I: Sie haben ja gerade auch die Werte angesprochen. Wie sieht es denn mit der Verteidigung der westlichen Ordnung, die damit einhergeht aus, und auch mit der internationalen Rechtsordnung, die ja sozusagen ein Teil davon ist. Spielt das überhaupt eine Rolle in der Debatte, auch im Kontext der autoritären und illiberalen Gegenbewegungen?

IP: Ja, es spielt eine große Rolle, verbal, für die Europäische Union. Viele Sanktionen werden ja damit begründet, dass hier bestimmte Werte, die die Europäische Union auch global durchsetzen möchte, verbunden sind, zum Beispiel Menschenrechte und so weiter. Hier im Russlandfall ist es in bisschen anders, weil es eben vor allem um die Völkerrechtsverletzung geht, aber das ist eben dann auch eine Frage der Aufrechterhaltung einer gewissen Rechtsordnung, jedenfalls in der Art und Weise, wie es in der Europäischen Union und anderen westlichen Staaten akzeptiert wird. Insofern spielt die Kopplung an solche Dinge eine große Rolle, verbal auf jeden Fall und ich glaube auch in der Praxis, aufgrund der Notwendigkeit in der politischen Praxis von Politikerinnen und Politikern im Westen, sich zu legitimieren und da ein Verhalten, was nur rhetorisch bleiben würde, aber den Taten nicht entsprechen würde, schwer durchzuhalten sein würde. Aber es gibt immer Ausnahmen, wo man sich fragt, warum Sanktionen mitverhängt werden und dann gibt es natürlich auch andere Gründe, Außenpolitik, Handel, die eine Rolle spielen in der Sanktionspolitik. Das spielt immer wieder eine Rolle, aktuell Saudi-Arabien mit der Involvierung im Jemenkrieg, wo es offensichtlich Völkerrechtsverstöße gibt, warum man dann weiter Waffen liefern wird. Also das sind natürlich Fälle, wo dann ökonomische oder auch außenpolitische Aspekte möglicherweise dann für wichtiger gehalten werden als die Aufrechterhaltung bestimmter Sanktionen.

I: Also diese Wertediskussion, vielleicht auch anknüpfend an das Soft Power-Konzept..zumindest kann man immer wieder nachlesen, dass Sanktionen ein Hard Power-Instrument seien und auch Soft Power unterminieren könnten. Es ist aber auch die Frage, ob es nicht auch andersherum sein könnte, dass also zum Beispiel Sanktionspolitik ein stabilisierendes Element für Glaubwürdigkeit und auch Anziehungskraft der europäischen Werte sein könnte. Wie sehen Sie das? Wie ist das zu verorten, ist das Hard Power nutzen oder unterminieren könnte?

IP: Naja, aus meiner Sicht ist ein Charakter von Sanktionen, dass sie entweder beides sein können oder dass sie dazwischen irgendwo liegen, dass sie also nicht im klassischen Bereich der Hard Power sind, aber auch nicht nur reine Soft Power, im Sinne von Überzeugen, ohne dass irgendeine Art von Druck vorliegt. Sanktionen, gerade wenn sie umfassend sind, sind schon ein massives Druckmittel und wie im Falle Irak zwischen 1990 und 2001 manchmal sehr nahe an der Kriegsführung. Insofern: Sanktionen changieren irgendwo dazwischen. Aber ein anderer Punkt ist die Frage der Kommunikation von Sanktionen und das ist ja eines der großen Defizite, nicht nur der westlichen, sondern auch der Sanktionspolitik der Vereinten Nationen und anderer Akteure, dass Sanktionen häufig eben zwar intern diskutiert werden, also unter denjenigen, die Sanktionen verhängen, aber dann verkündet werden und damit endet im Grunde die Kommunikation. Und damit wird dann im Sinne der Möglichkeiten, die man hat für Sanktionen, es sehr offen, wie dann die Sanktionen wahrgenommen werden im politischen Feld der Sanktionierten. So erleben wir dann, dass die Sanktionierten die Sanktionen oder die Sanktionserklärung der Sanktionierenden nutzen für die eigenen politischen Vorteile. Und nicht nur das. Es gibt ja

auch Fälle, wo dann die Sanktionierten oder diejenigen, die Entscheidungsträger sind, auch die wirtschaftlichen Aspekte von Sanktionen zu ihrem Vorteil nutzen. Es ist dann häufig so, dass dann in der Tat ein Widerspruch entsteht, zwischen dem, was die Europäische Union allgemein an Kommunikation macht und dem, wie dann Sanktionen ankommen in den sanktionierten Ländern oder Regionen. Das ist sicherlich gerade bei den Russlandsanktionen massiv der Fall gewesen, dass in Russland die Sanktionen des Westens teils ungerechtfertigt, teils interessengeleitet, und vor allem Dingen als auf den Kern russischer Eigenständigkeit zielend angesehen werden. Wir wissen ja alle, dass die Popularitätswerte für Herrn Putin deutlich angestiegen sind, jetzt nicht nur wegen der Sanktionen (...) Aber auch die Sanktionen sind eben Teil des Prozesses der Entfremdung großer Teile der russischen Gesellschaft vom Westen. Ich denke mal, das liegt zum einen am Sanktionsdesign, also dass die Sanktionen nicht klar genug und nachvollziehbar genug an Fortschritte in der Ukraine gefunden worden sind oder an das russischen Verhalten gebunden worden sind. Und zum anderen aber liegt es darin, dass es der Europäischen Union nicht gelungen ist, in Russland ein Gegennarrativ gegen das offizielle Narrativ von den Ereignissen in der Ukraine zu etablieren. Das ist natürlich schwer, das weiß ich. Ich denke mal, das ist ein sehr vernachlässigter Aspekt der Sanktionspolitik. Die Europäische Union hat faktisch keine Bemühungen unterhalten, um eben im Bereich der Sanktionierten ihre Begründung für die Sanktionen einzubetten in einen Kontext, der es für die Sanktionierten vielleicht nicht nachvollziehbar oder eben verständlich, aber zumindest erklärt wird, warum die Sanktionen verhängt worden sind, sodass sie dann eben nicht umschlagen in ein Instrument für die Legitimation derjenigen, für die die Sanktionen verhängt worden sind.

I: Sie haben gerade, auch vorher schon, die umfassenden Sanktionen angesprochen, sozusagen als Gegensatz zu den gezielten. Können letztere in einer globalisierten, transnationalisierten Welt nicht nahezu immer umgangen werden? Man hat das ja an den Siemens-Gasturbinen gesehen auf der Krim, die da eigentlich nicht hätten sein dürfen. Ist das nicht ein grundsätzliches Problem und ein anderes Argument für den Zweifel an der Wirksamkeit?

IP: Ja, das ist richtig. Es ist schwerer geworden, jedenfalls in den Zeiten, in denen eben der Welthandel offen war, zum Teil bei Gütern, zum Teil aber auch bei Dienstleistungen zu verhindern, dass sanktionierte Güter oder Dienstleistungen bei den Sanktionierten ankommen. Ich würde das aber auch nicht überbewerten. Es ist ein Problem, aber ich würde es nicht überbewerten. Es ist ja so, wenn die Gasturbinen auf der Krim auftauchen, dann sind sie wahrscheinlich über irgendwelche merkwürdigen Geschäfte da hingekommen, die wahrscheinlich auch die Kosten dieses Geschäfts erhöht haben, die wahrscheinlich auch in Russland einen erheblichen Aufwand an Verschleierung und so weiter – ich weiß es in dem Fall nicht –..aber es gibt eben das Beispiel der Verschleierung von Waffenlieferungen. Aber es ist eben so, dass die Kosten steigen. Das ist ja auch schon ein Erfolg, wie es eben in den engeren Sanktionstheorien heißt, dass eben dann Kosten durch die Sanktionen entstehen, in der Hoffnung, dass dann zur Abmilderung dieser Kosten das Verhalten geändert wird. Also es kommt weniger darauf an, ob physisch weniger ankommt, sondern eher, wie sich das Kosten-Kalkül verändert. Es ist eben besonders für die mediale Wirkung immer schlecht, wenn dann im sanktionierten Gebiet sanktionierte Güter auftauchen und die Presse davon erfährt. Ich halte es auch nicht für ausgeschlossen, dass dann eben auch in Russland solche Fälle publik gemacht werden, um eben deutlich zu machen ‚Es funktioniert ja gar nicht, ihr könnt gleich wieder aufgeben‘ und da spielen eben die Kommunikationseffekte eine große Rolle.

I: Was auch immer wieder diskutiert wird, ist das transatlantische Sanktionsregime. Gibt es denn ein solches überhaupt noch? Gerade, wenn man das erratische Handeln des US-Präsidenten und sein Ausscheren aus der Sanktionspolitik gegenüber Russland betrachtet. Es gab ja diese ominöse Personenliste, in Forbes glaube ich, und den Beschluss des Kongresses, die Sanktionen zu verschärfen – was Trump eigentlich nicht gefallen hat, auch

der EU nicht, sozusagen aus anderen Gründen. Gibt es daher noch ein Regime, da die Sanktionen ja auch, so scheint es, ganz andere Motive haben?

IP: Ja, wobei ich das bei den Russlandsanktionen nur beschränkt so sehen würde. Es gibt schon ein gemeinsames Interesse bei dem Krieg und dem völkerrechtswidrigen Verhalten Russlands in der Ukraine. Und darüber hinaus, in der Tat, vor allen Dingen die jüngeren betreffend, das Interesse, die EU zusammenzuhalten. In den USA gab es wohl auch gewisse ökonomische Interessen. Also insofern, es gab schon einen gewissen großen, gemeinsamen Nenner, aber darüber hinaus auch spezielle Sanktionsziele der beiden Akteure. Die Sanktionspolitiken der USA und der Europäischen Union werden in der Regel relativ intensiv untereinander diskutiert. Es ist nicht so, dass das der eine verhängt und der andere weiß davon nichts. Also in der Regel wird da schon im Vorfeld darüber gesprochen. Das gilt für die Europäische Union, wenn sie Sanktionen verhängt hat und die USA und die Mitgliedstaaten (...). Man kann also schon feststellen, dass es eine hohe Kongruenz gibt zwischen den Sanktionen der EU und den USA im Allgemeinen, mit einer Reihe von Abweichungen, aber im Prinzip schon. Nun ist die Europäische Union in den letzten Jahren aktiver geworden, auch in der Sanktionspolitik und hat in einigen Fällen Sanktionen anders gestaltet, als die USA es gerne hätten, ist auch den USA nicht immer in allen Punkten gefolgt, ist also eigenständiger geworden in der Sanktionspolitik. Und wir sehen jetzt dasselbe mit den USA, dass die USA, die eben lange Zeit auch eher darauf aus waren, multilateral Sanktionen zu verhängen und weiterzuentwickeln, eigenständiger insgesamt wird. Aber gerade jetzt bei Russland würde ich argumentieren, dass die Abstimmung doch ganz gut funktioniert. Das, was da angekündigt worden ist, ist eben oft nicht umgesetzt worden, auch weil die Europäische Union ihren Widerstand angekündigt hat. Trump hat natürlich eine eigene Agenda, was Russland angeht, aber wenn man sich anguckt, wie das im Kongress läuft und bei den Sanktionen, sehe ich da jetzt noch nicht wirklich einen Dissens, der große Bedeutung hat. Ob man noch von einem Regime sprechen kann, ist immer so eine Frage, aber den Regime-Begriff sehe ich auch kritisch. Es gibt natürlich keine Sanktionen oder Bestrafungen, wenn jetzt der Europäischen Union nicht gefällt, was die USA machen. Ich glaube, dass eben dann indirekt passiert, indem man eben an der Stelle die Sanktionen lockert, wo es den USA möglicherweise nicht gefällt. Das sind eigentlich eher Aushandlungsprozesse als jetzt ein etabliertes Regime.

I: Die letzte Frage dreht sich um den Vorschlag der UN Peacekeeping Mission, wobei man da natürlich unterscheiden muss, ob es wirklich eine Peacekeeping Mission oder eine andere Mission ist. Wäre das wirklich ein diplomatischer Fortschritt oder ist das, wie kürzlich erwähnt wurde, eine Finte des Kreml, der sozusagen zum Einfrieren des Konfliktes lenken möchte? Und als Anschlussfrage: Wie müsste denn eine solche Mission gestaltet sein, dass sie auch im Kontext des Minsk-Abkommens einen echten Fortschritt darstellen würde?

IP: Sehen Sie, das entscheidende ist die Frage der Stationierung einer internationalen Peacekeeping-Truppe. Und das ist eben, wo der große Dissens liegt, dass eben Russland sagt, dass die dort zwischen den Konfliktparteien in der Ukraine stationiert werden, während die westliche Seite darauf besteht, dass die Truppe auch an der Grenze zu Russland stationiert werden müsste – was ich für richtig halte. Denn in der Tat wäre sonst das im Grunde genommen ein Einfrieren des Konfliktes, wie vielleicht in anderen Fällen der ehemaligen Sowjetunion, wo genau das passiert ist..wenn sie da an Moldau denken, oder Berg-Karabach und so weiter..also dann kann man die Sanktionen, auch nützliche Sanktionen, ewig aufrechterhalten. Wenn man vermutlich eine Organisation nutzt, die eine Friedenstruppe sowohl an der Grenze der Konfliktparteien, als auch zu Russland hin stationiert..ob das dann eine UN-Truppe oder eine OSZE-Mannschaft ist (...), das ist dann eher zweitrangig. Wichtiger ist eben die Frage, was ist die Mission? Ist die Mission auch eine Kontrolle der Grenze der Ostukraine zu Russland?

I: Herr [REDACTED], ich bedanke mich für das Gespräch!

Transkript Interview IP4

Montag, 5. März, 11.00 Uhr, 17 Min. 39 Sek.

I = Interviewer

IP = Interviewee

I: Herr [REDACTED], Sie verfolgen als [REDACTED] die Debatte in Deutschland sehr genau. Als Einstieg wollte ich Sie zur Sanktionspolitik fragen: Was hat sich denn verändert seit der erstmaligen Verhängung der Sanktionen der EU? Ist die deutsche Position noch klar umrissen oder präziser gefragt, gibt es überhaupt die deutsche Position, wenn wir in Betracht ziehen, dass jetzt selbst in der CDU Personen, wie die zwei Ost-Ministerpräsidenten Haseloff und Kretschmer auch irgendwie ausscheren?

IP: Naja, das ist eine Zuständigkeit der Bundesregierung und da gibt es eigentlich eher Kontinuität. Wir haben in Deutschland unterschiedliche Interessen, was die Sanktionen angeht. Es ist klar, dass zum Beispiel eine solche Interessenvertretung, wie der Ostausschuss der Deutschen Wirtschaft regelmäßig dafür plädiert, möglichst rasch die Sanktionen abzuschaffen und zu beenden, und wieder zu normalen Verhältnissen zu kommen, aber auf der anderen Seite gibt es einen deutschen und europäischen Konsens darüber, dass diese Sanktionen gekoppelt sind an eine Umsetzung des Minsker Abkommens vom 12. Februar 2015. Und es ist ja auch interessant, dass es in Europa verschiedene Länder gibt, die skeptisch sind oder vielleicht auch Gegner der Sanktionen sind, aber wenn es dann zur Frage der Verlängerung kommt, dann gibt es regelmäßig immer wieder, jedes halbe Jahr, bei diesen Sanktionen der Stufe drei einen Konsens und dann werden sie verlängert, weil es eben leider keinen Fortschritt bei der Umsetzung von Minsk gibt.

I: Heiß diskutiert wird ja gerade auch in ihrer Partei, also der SPD, ob nicht eine neue Entspannungs- oder Ostpolitik wichtig wäre, um Russland statt es einzudämmen, in die Sicherheitsarchitektur wieder einzubinden. Inwiefern kann man aufgrund der, ich sage mal, ungleich komplexeren weltpolitischen Lage als es vielleicht damals der Fall überhaupt an eine Entspannungspolitik anknüpfen? Und wie müsste man das auch den Ukrainern verkaufen, ungeachtet der Tatsache, dass es in der EU in dieser Frage ja auch eine Spaltung gibt, zwischen sozusagen auf der einen Seite den Polen und den Balten, dann Deutschland und Frankreich, und auf der anderen Seite Ungarn, Österreich und vielleicht mittlerweile Italien? Wie müsste denn eine Entspannungspolitik unter diesen Umständen überhaupt aussehen?

IP: Ja ich finde, man muss da aufpassen, dass man den zweiten Schritt nicht vor dem ersten macht. Also erstmal stehen wir in einer schwierigen Situation, weil wir tatsächlich keinen Fortschritt bei der Umsetzung des Minsker Abkommens haben, und auch die Position der Bundesregierung ja ist, keineswegs alle Verbindungen mit der russischen Seite abubrechen, sondern auch eine Mischung aus einer klaren Haltung in diesem Konflikt und einer Dialogbereitschaft herzustellen. Diese Dialogbereitschaft wird ja auch genutzt auf verschiedenen Plattformen. Wir haben uns in Deutschland dafür eingesetzt, dass der Nato-Russland-Rat wieder zusammenkommt. Der hat auch im letzten Jahr dreimal getagt, hat aber noch nicht wieder seine Arbeit in vollem Umfang aufgenommen, aber das ist auf jeden Fall ein ganz, ganz wichtiges Gremium, wo dieser Dialog gepflegt werden kann. Wir haben in der Zeit, als wir den OSZE-Vorsitz 2016 hatten, aber auch danach, uns immer wieder bemüht, auch die OSZE zu einer Plattform des Dialogs mit Russland zu machen und versuchen das natürlich auch auf der bilateralen Ebene. Das heißt also, wenn man von neuer Ostpolitik spricht, muss man ja von der Arbeit gegenwärtiger Krise ausgehen und da stellt man also fest, dass es diese zwei Seiten im Umgang mit Russland gibt: Das eine ist

die klare Position, was die Annexion der Krim und die Verletzung der europäischen Friedensordnung und das Vorgehen in der Ukraine angeht, aber auch die Bereitschaft, ein breit angelegten Dialog mit Russland zu führen. Und insofern muss man eben sehen, wie stark der Erfolg von diesem Dialog abhängig ist, von Fortschritten bei der Umsetzung von Minsk. Und Ich glaube eben, dass die Zeit, also für eine Normalisierung und dann vielleicht auch für eine neue Zielsetzung in der Ostpolitik erst wirklich kommt, wenn diese Fortschritte auch tatsächlich da sind. Vorher kann ich mir nicht vorstellen, dass irgendein neuer konstruktiver Ansatz mit neuen Ideen und mit neuen Zielen konsensfähig ist in der deutschen Gesellschaft.

I: Zurück zu den Sanktionen. Jetzt kommt ja in der Debatte immer wieder das Argument der Nicht-Wirksamkeit. Da wird oft das Beispiel Südafrika genannt, kürzlich auch Iran, als sozusagen die wenigen, bei welchen Sanktionen wirksam gewesen wären. Auch ihr Kollege Sigmar Gabriel hat dies kürzlich als Argument zur Infragestellung der Sanktionspolitik ins Feld geführt. Herrscht Ihrer Ansicht nach ein verkürztes Sanktionsverständnis vor? Es gibt ja mehrere Funktionen, die Sanktionen haben können, beispielsweise auch die Signalfunktion, also dass Russland sozusagen die rote Linie gezeigt wird beim Bruch fundamentaler internationaler Regeln. Ist das mittlerweile weniger wert als beispielsweise die Erholung von Geschäftsbeziehungen?

IP: Naja, also man muss sich immer wieder verdeutlichen, was der Ursprungsort der Sanktionen ist und was sie eigentlich für einen Kontext haben. Ich bin fest davon überzeugt, dass die Sanktionen einen unauflösbaren Zusammenhang mit dieser Entscheidung der Europäischen Union haben, die Lösung des Ukraine Konflikts nur auf politisch-diplomatisch zu suchen und nicht militärisch. Und es war konsequent, dann zu fragen: ‚Was habt ihr denn überhaupt für ein Druckmittel, wenn ihr alleine auf Diplomatie, alleine auf Gespräche setzt. Und in dem Zusammenhang sind die Sanktionen beschlossen worden. Das heißt, sie sind ein Druckmittel, was man hat. Deswegen sind sie ja auch gekoppelt an die Umsetzung des Minsker Abkommens und machen damit auch diese Position einer politischen Lösung überhaupt glaubwürdig in der Öffentlichkeit. Sonst hätte man denen, die das beschlossen haben, auch vorwerfen können, dass sie im Grunde genommen zahnlos sind, dass sie überhaupt keinen Hebel in der Hand haben. Und einen kleinen Hebel stellen diese Sanktionen doch dar. Sie sind gar nicht so sehr ökonomisch bedeutend, aber sie sind natürlich für die russische Politik ein Ärgernis, das man auch beenden möchte. Und die Ansage aus dem Westen ist eben: ‚Das habt ihr selber in der Hand‘, und dem Augenblick, wo glaubwürdig die einzelnen Punkte des Minsker Abkommens umgesetzt werden, entfällt auch dieser Grund für die Sanktionen. Und das muss man eben sehen. Jeder weiß, dass diese Sanktionen alleine nicht in der Lage sind, den Konflikt zu beenden; dass sie auch als Druckmittel nicht so groß sind, dass sie als Druckmittel sozusagen von alleine wirken, sondern das ist jetzt ein Zusammenspiel von Diplomatie und Sanktionen, die hoffentlich bald dazu führen, dass doch dieses Minsker Abkommen umgesetzt wird, was leider bisher, auch nach 3 Jahren noch nicht der Fall ist.

I: Wie ist denn in diesem Zusammenhang dieser viel diskutierte Vorschlag einer UN Friedensmission zu betrachten? Wäre das wirklich ein diplomatischer Fortschritt oder ist das, wie kürzlich von Liana Fix von der Körber-Stiftung und Dominik Jankowski konstatiert wurde, eine Finte des Kreml, die zum Einfrieren des Konfliktes führen könnte? Und als Anschlussfrage: Wie müsste eine solche Missionen gestaltet sein, damit sie im Kontext des Minsk II-Abkommens einen echten Fortschritt und vielleicht auch eine Voraussetzung für die Lockerung von Sanktionen bringen würde?

IP: Also erstmal ist das natürlich auf jeden Fall ein Fortschritt, dass die russische Position sich hier geändert hat. Sie hat ja lange Zeit sich völlig negativ gegenüber einer solchen Blauhelm-Mission verhalten. Und immerhin: Wir sind in einer völlig erstarrten, eingefrorenen Situation. Wir haben seit 3 Jahren keinen Fortschritt gehabt bei der Umsetzung von Minsk. Wir haben auf der anderen Seite allerdings auch keine Ausweitung der Kämpfe erlebt. Das

kann man auch als einen Erfolgsschritt bezeichnen. Aber wir haben starre Fronten seit einiger Zeit. Das kann man ja auch daran sehen, dass dieses Normandie-Format, also die Staats- und Regierungschefs, seit Oktober 2016 nicht mehr getroffen haben und jetzt auch schon über ein Jahr das letzte Außenministertreffen zurückliegt. Also hier ist der diplomatische Prozess ins Stocken geraten und da war das natürlich eine gute Nachricht, dass Russland sich ein Stück weit bewegt bei dieser Frage von Blauhelmissionen. Aber richtig freuen kann man sich trotzdem nicht, weil die Meinung darüber, was diese Mission dann für einen Auftrag haben soll, noch immer weit auseinander gehen. Da ist die Auffassung von Moskau sehr restriktiv, also zum Schutz dieser Beobachter der OSZE. Und das würde keinen wirklichen Fortschritt bringen. Es müsste umfassendere Rechte für eine Blauhelmission verabredet werden, die eben auch Kontrollen im ganzen Gebiet ermöglichen, denn das Ziel muss ja sein, endlich tatsächlich diese Kämpfe zu beenden. Und nur wenn die Blauhelme auch dazu einen Beitrag leisten können, machen sie wirklich Sinn. Aber von einer Verständigung auf eine solche größere Mission und einen umfassenderen Auftrag hat es bisher leider noch nicht gegeben.

I: Wie sieht es denn eigentlich mit dem transatlantischen Sanktionsregime aus? Gibt es ein solches überhaupt noch, wenn man jetzt auch mal das erratiche Handeln des US-Präsidenten und sein Ausscheren in der Sanktionspolitik gegenüber Russland betrachtet? Der Kongress hat ja Trump gewissermaßen eine Fußfessel angelegt indem neue Sanktionen auf den Weg gebracht wurden, die von ihm (dem Präsidenten, Anm. d. Verf.) ja eigentlich nicht gewollt waren, also sie haben ihn sozusagen dazu gezwungen, und die EU hat dies sozusagen als wettbewerbspolitisch motiviert abgekanzelt. Also wie sieht es da in der Koordination aus? Gibt es ein transatlantisches Sanktionsregime überhaupt noch?

IP: Also die Entwicklung ist wirklich beklagenswert, weil wir hatten in der Zeit von Barack Obama eigentlich eine Koordinierung der Art, dass immer wenn die Europäer einen Schritt gegangen sind, also bei diesem dreistufigen Sanktionsregime, das dann praktisch etwas Vergleichbares auch in Washington beschlossen wurde, aber nie etwas völlig anderes. Und dass es damit eine politische Koordinierung gab. Und die amerikanische Seite hat sich eben auch an die Vereinbarung gehalten, dass es eben keine Waffenlieferungen an die Ukraine geben soll, weil man eben eine militärische Lösung des Konfliktes ausdrücklich ausgeschlossen hat. Dieser Konsens ist nicht mehr vorhanden und das hängt viel mit der amerikanischen Innenpolitik zusammen. Tatsächlich hat ja auch Moskau sich versprochen, also von einem Sieg von Donald Trump, dass sich die Verhältnisse bald verbessern und dass sie sich normalisieren werden. Aber durch diesen Verdacht, dass es da zu einer Einmischung in den amerikanischen Wahlkampf gekommen ist, war Trump praktisch gezwungen, eine harte Haltung gegenüber Russland an den Tag zu legen, um nicht in den Verdacht zu geraten, dass da jetzt der Preis bezahlt wird für die Einmischung und dadurch ist es zu diesen eigenen Sanktionen gekommen, und zu diesem außerordentlich gefährlichen Beschluss, jetzt auch (...) Waffen, zum Beispiel panzerbrechende Raketen, an die Ukraine zu liefern. Das wird zwar deklariert als rein defensive Aufrüstung, aber jeder weiß, dass natürlich panzerbrechende Waffen sowohl offensiv wie defensiv genutzt werden können, und die Frage ist ja, ist das nur der erste Schritt zu weiteren Lieferungen. Das ist alles offen. Also es gibt leider keine koordinierte Politik im Augenblick mehr zwischen den europäischen und den amerikanischen Maßnahmen. Und das ist natürlich bedauerlich, weil das doch einen gewissen Eindruck auch in Moskau gemacht hat, dass sowohl die EU konsensfähig bleibt in dieser Frage und dass das abgestimmt ist mit der amerikanischen Politik. Das ist jetzt leider nicht mehr der Fall.

I: Eine Frage hätte ich noch an Sie. Welche Rolle spielen denn solche multilaterale Foren, wie der Valdai Club, oder der Petersburger Dialog, oder insgesamt das Deutsch-Russische Forum zum Beispiel? Können solche Formate, gerade auch im Hinblick auf die eisige Atmosphäre, die ja auch auf der Münchner Sicherheitskonferenz deutlich sichtbar geworden ist, einen Einfluss auf die Annäherung zwischen Russland und dem Westen haben oder

wurden vielleicht schon zu viele Chancen auch verpasst, auf so einer Ebene auf absehbare Zeit eine substanzielle Verbesserung der Beziehungen zu erreichen?

IP: Naja, ich meine, diese Formate, die sie angesprochen haben, sind natürlich Teil dieser einen Hälfte der europäischen und der deutschen Politik, die ich vorhin beschrieben hab, nämlich der Dialoghälfte. Und die sind natürlich außerordentlich wichtig, diese Formate, weil gerade in einer Zeit, wo aus G8 G7 geworden ist, wo eineinhalb Jahre lang der Nato-Russland-Rat geschwiegen hat und wo auch sonst bestimmte Isolierungsmaßnahmen gegenüber Russland vom Westen vorgenommen werden. Da sind natürlich diese Formate die Chance eben, den Dialog fortzuführen und den auch durchaus kontrovers fortzuführen. Und das passiert, sowohl im Petersburger Dialog, wie das zum Teil auch beim Waldai Club gemacht wird, beim Deutsch-Russischen Forum natürlich auch. Also da werden diese Chancen genutzt, den Dialog zu führen und das ist ja auch wichtig, denn man darf nie vergessen: Es gibt nicht nur den Ukraine Konflikt. Es gibt auch einen Entfremdungsprozess, der über zwei Jahrzehnte angehalten hat – was die Einschätzung von Politik angeht. Wir haben eine viel negativere Einschätzung der westlichen Politik in Moskau als unsere eigene Einschätzung von Politik ist. Der Westen geht davon aus, dass er sich mehr oder weniger konstruktiv mit Russland eingelassen hat, also nach der Auflösung der Sowjetunion. In Russland wird das ganz anders gesehen. Das ist ja jetzt auch wieder bei der Sicherheitskonferenz oder auch bei der State of the Union-Rede von Putin zum Ausdruck gebracht worden, mit dem Höhepunkt dieser Vorstellung von sechs neuen Waffensystemen, vor allen Dingen von atomaren Waffen. Es ist also sichtbar, dass es eine Notwendigkeit von Dialog gibt und eben auch darüber, wie konnte es eigentlich zu dieser Entfremdung kommen, und was machen wir jetzt damit? Was gibt es für Möglichkeiten, irgendwelche Fortschritte zu erzielen. Und dafür brauchen wir alle diese Plattformen. Die spielen dabei eine wichtige und positive Rolle.

I: Vielen Dank für das Interview, Herr [REDACTED]!

Transkript Interview IP5

Montag, 5. März, 13.30 Uhr, 25 Min. 36 Sek.

I = Interviewer

IP = Interviewee

I: Ja, Herr [REDACTED]. Sie verfolgen als Russlandexperte die Debatte in Deutschland sehr genau und da würde ich sie als Anstieg fragen, was sich denn verändert hat seit der erstmaligen Verhängung der Sanktionen der EU, also von der deutschen Seite aus? Ist die deutsche Position noch klar umrissen oder präziser gefragt: Gibt es überhaupt die deutsche Position?

IP: Also ich müsste ein bisschen ausholen und sagen, dass ich der Meinung bin, dass sich die deutsch-russischen Beziehungen etappenweise verschlechtert haben. Begonnen hat das nach dem Weggang von Schröder, und zwar nicht, weil Frau Merkel, oder nicht unbedingt anders als Schröder, auf eine klare wertorientierte Außenpolitik gegenüber Staaten wie Russland gesetzt hat und Russland damit vor den Kopf gestoßen oder verwirrt hat. Sondern, weil sich Deutschland seit 2004, 2005 – das war die Zeit – sich viel stärker hat einbinden lassen müssen in den neuen europäischen Konsens. 2004 erfolgte de jure die große Erweiterung der EU – der Nato ein bisschen früher –, aber der EU, wo man plötzlich dann 27 oder wie viele Mitglieder es damals gab, also nicht 12 oder 13, sondern so ungefähr 25 Staaten, die die Beziehungen zu Russland und anderen Staaten reflektieren musste. Und damit begann das Problem. Die Spaltung in Europa, was die Haltung zu

Russland angeht, passierte eigentlich während des Irak-Krieges, wo Europa aufgeteilt wurde zwischen einem alten und neuen Europa. Und die neuen Europäer, wie sie die Amerikaner titulierten, also Polen, Balten, Ungarn und alldiejenigen brachten in der Europäischen Union eine sehr russlandkritische Sicht mit sich. Aus Solidaritätsgründen mit den neuen Mitgliedern hat Deutschland darauf verzichtet, eigene Nuancen zu machen oder klar deutschlandspezifische Interessen durchzusetzen. Man hat sich dann eher hinter dem Rücken Europas versteckt und sich praktisch zurückgezogen und hat die Ostpolitik aufgegeben. Das war aus meiner Sicht eine sehr wichtige Etappe, die völlig vernachlässigt wird in unserer Diskussion, was Russland angeht. Die zweite, für mich besondere Etappe, die man nicht vergessen darf, war praktisch die Bankrotterklärung der Modernisierungspartnerschaft zwischen Deutschland und Russland. Und hier sehe ich auch weniger Russland, das natürlich auch in Verantwortung zu ziehen wäre, weil sie eben die Modernisierungspartnerschaft nicht als Wertepartnerschaft verstand, sondern nur als etwas, was eher ein Interessensausgleich war. Aber Frau Merkel setzte auf eine wertorientierte Außenpolitik, auf eine Wertepartnerschaft. Und so um das Jahr 2012 herum sah die Bundesregierung, dass diese Wertepartnerschaft als Modernisierungspartnerschaft mit Russland nicht funktionierte, weil Russland eben doch nicht den Weg der westlichen Demokratien einschlug. Und dann hat man einfach im Bundestag damals die Modernisierungspartnerschaft mit Russland aufs Eis gelegt, sie unterbrochen. Ich fand das damals sehr willkürlich, das geschah ohne große Diskussion. Aber es hatte viel damit zu tun, dass Merkel damals ein außenpolitisches Bündnis mit den Grünen angesteuert hat und wertorientierte Außenpolitik für sie sehr wichtig war. Und das war die zweite Etappe, die zur Verschlechterung der Beziehungen führte, da die Russen zwar nicht reagierten, aber irritiert waren. Sie wussten nicht, was die Deutschen da vorhaben. Und dann kam die Ukraine, wie sie sagten, also die Sanktionen, und um direkt auf ihre Frage zu antworten: Ist Deutschland weiterhin in diesem Konsens gefangen? Deshalb habe ich auch so weit ausgeholt: Deutschland kann einseitig nicht bestimmen, einseitig die Sanktionen gegen Russland aufzuheben. Deutschland als Führungsmacht in Europa wird immer versuchen, mit den Staaten zu votieren, also entweder für oder gegen Sanktionen, die in einem solchen Kreis die Mehrheit bilden und die anderen dann überzeugen oder zwingen können, die Position anzunehmen. Deutschland gehört aber nicht zu den Mächten, die andere eben in führen in dieser Frage, das will es nicht. Deshalb ist die Situation einfach heute so, dass 7 EU-Staaten gegen die Aufhebung von Sanktionen wenden, darunter Polen, die drei baltischen Staaten, Schweden und Großbritannien, das immer noch soweit in der EU ist; ein paar andere Staaten noch, die immer wieder dazu kommen; und es nur, zwei oder drei Staaten gibt, die offen für eine Aufhebung oder Lockerung der Sanktionen eintreten, das sind Österreich und Italien, ein bisschen Griechenland, ein bisschen Bulgarien; und Deutschland in dieser Frage doch laviert, muss man sagen, also keine eigene Position hat. Auch in der Regierung ist man gespalten. Die CDU ist eher auf der Seite der Hardliner in dieser Frage. Die SPD unter Gabriel und Steinmeier eher auf der anderen Seite, der Sanktionsgegner. Aber für die deutsche Position ist hier in der Weise entscheidend, dass man den europäischen Konsens nicht aufgeben will, dass man dafür schaut, wohin sich Europa vielleicht erst entwickelt, um dann die richtigen Akzente zu setzen.

I: Es kommt ja in der Debatte immer wieder das Argument der Nicht-Wirksamkeit vor. Es wird dann oft das Beispiel Südafrikas aufgeführt, oder kürzlich auch das des Iran. Ich glaube, auch der geschäftsführende Außenminister hat das letzstens als Beispiel für die Infragestellung der Wirksamkeit der Sanktionen genannt. Also inwiefern würden Sie, gerade auch weil sie die russische Seite kennen, zustimmen, dass die Sanktionen nicht wirksam sind, beziehungsweise nicht die Wirksamkeit entfalten, die sie aus EU-Sicht haben sollten?

IP: Ich glaube, die EU ist auch nicht so einäugig gewesen und sie hat verstanden, dass Sanktionen eigentlich nicht den notwendigen Effekt erzielen konnten. Der einzige Staat, der wirklich von den Sanktionen in die Defensive gedrängt und zum Umdenken gezwungen wurde, war der Iran. Aber Nordkorea nicht, übrigens. Wobei Nordkorea..also bei dem Iran haben alle Staaten der Welt mitgemacht. Bei Russland muss man einfach sehen, dass die

Sanktionen von der Europäischen Union, den Vereinigten Staaten von Amerika, den Kanadiern und den Australiern, Japan teilweise, beschlossen wurde. Der große Teil Asiens, Indien, China, die arabische Welt und die Türkei haben keine Sanktionen beschlossen oder verhängt, und das hat den Russen die Möglichkeit gegeben, ihren Handel umzustellen. Deshalb sind die Sanktionen nach hinten losgegangen. Aber der westlichen Politik, denke ich, hat das keinen Schaden gebracht. Die westliche Politik wusste von Anfang an, und die Deutschen waren wie gesagt nicht blauäugig, also sie verstanden, dass man mit solchen Sanktionen Russland auf jeden Fall nicht beikommen kann. Russland würde seine Politik nicht ändern, das war von vornherein klar, niemand hat etwas anderes erwartet. Man war aber gezwungen, irgendetwas zu tun und seinen Protest zum Ausdruck zu bringen, für das, was man unter russischer Aggression in der Ukraine verstand. Und da musste die Bundesregierung wiederum mit dem EU-Konsens – aber auch Merkel hätte das auch ohne EU-Konsens so sehen wollen, mit ihrer Wertepolitik – protestieren gegen die Annexion der Krim und die Ostukraine. Im Grunde genommen haben die Sanktionen, was die EU-Sanktionen betrifft, aus meiner Sicht eher symbolischen Charakter gehabt. Unsere Firmen sind, weil sie den russischen Markt verloren haben, viel schwerer davon betroffen. Hätte man Finanzsanktionen gegeben damals – das sagen mir Experten, ich kann das nicht beurteilen –, aber ich rede mit einigen Experten und die sagen, wenn damals 2014 Russland von dem Swift-Zahlungssystem abgeschaltet worden wäre, dann wäre Russland am Ende gewesen. Ich weiß nicht, ob das so stimmt. Heute kann man Russland nicht vom Swift-Verkehr abschalten. Russland hat sich praktisch an die Finanzstrukturen asiatischer Banken, asiatischer Länder oder Chinas orientiert. Ihm wird das wenig anhaben. Das Problem wird sein, dass sich die russischen Firmen im Westen nicht kapitalisieren können. Sie können es aber woanders, mit Schwierigkeiten natürlich, aber es geht. Auch amerikanische Sanktionen werden so Russland nicht diesen Schaden zufügen, wie die Amerikaner den Russen vielleicht wünschen. Inzwischen lebt Russland seit fast fünf Jahren unter diesem harten Sanktionsmodus und fördert weiterhin mehr Öl und Gas als jemals zuvor. Also das ist, glaube ich, die direkte Antwort Russlands an diejenigen, die geglaubt haben, dass sie den Energiesektor, den wichtigsten Wirtschaftszweig Russlands, damit schädigen können.

I: Weil sie es gerade angesprochen haben: Die Amerikaner haben ja auch, wie soll ich sagen, eine nicht so wirklich klare Rolle. Wie steht es denn aus ihrer Sicht um das transatlantische Sanktionsregime? Gibt es das überhaupt noch? Denn, man hat ja jetzt gesehen, dass die einseitig von den USA beschlossenen Sanktionen in Europa viele Leute vor den Kopf gestoßen haben. Donald Trump war eigentlich dagegen, der Kongress dafür, also welche Auswirkungen hat das auf das transatlantische Bündnis?

IP: Das transatlantische Bündnis ist nicht nur in der Russlandfrage oder wegen Russland vergiftet. Das hat viel mit Trump zu tun und dass er sagt ‚America first‘, mir sind die Verbündeten egal. Und ich glaube, dass es in Europa Staaten gibt, die weiterhin absolut Amerika-hörig sind. Dazu gehören die Polen und die Balten, die diese Sanktionen für gutheißen, auch gegen eigene Firmen, die mit den Russen Handel betreiben. Und es gibt Länder wie Frankreich, Deutschland, Österreich, die das absolut nicht gutheißen. Da ist Europa auch wiederum gespalten. Aber was den Protest oder die Opposition zu amerikanischen Sanktionen angeht, so habe ich diese Reaktion nur aus Deutschland vernommen und nicht von anderen Ländern. Deshalb kann ich ihre Frage so nicht beantworten. Ich weiß nicht, was die gemeinsame Antwort – und es muss eine gemeinsame europäische Antwort geben, die es zum Beispiel gegenüber Russland und der Ukrainepolitik bzw. der Aggression gibt – auf die Drohung aus Amerika Sanktionen gegen westliche Firmen zu verhängen. Ich sehe das nicht. Deshalb warten wir ab. Ich glaube, in dieser Frage ist Europa noch tiefer gespalten als in der Frage, was Russland angeht.

I: Wie steht es denn, weil sie ja auch die andere Seite kennen, um die Soft Power Europas beziehungsweise Deutschlands in Russland? Es geht ja auch immer darum, wie sich Politik auswirkt und nicht, wie man sich selber sieht. Würden Sie jetzt sagen, dass die

Sanktionspolitik die Glaubwürdigkeit der EU, jetzt nicht nur in Russland, sondern insgesamt in der Welt stärkt oder eher unterminiert? Und was wäre eine alternative Strategie für die EU, wenn nicht die gegenwärtige?

IP: Das werden wir auch erst dann erfahren, wenn wir wissen, was das Endergebnis dieser Sanktionspolitik ist. Aus heutiger Sicht, und wir sind nur in einem Zwischenstadium, würde ich behaupten, dass die Sanktionen, die die Europäer verhängt haben, sich negativ auf die Weltwirtschaft auswirken, auf die gemeinsamen Regeln der Globalisierung. Vor allem herrscht ja hier eine Konjunktur von Sanktionen, gegen Russland, Nordkorea, Iran, aber auch werden solche Sanktionen gegen Polen und Ungarn, also innerhalb Europas verhängt. Ich glaube, damit macht sich Europa natürlich irgendwie lächerlich und trägt nicht dazu bei, dass man Europa von außen ernst nimmt. Aber ich kann diejenigen, die das tun, verstehen. Sie müssen ihre Werte aufrechterhalten. Aber die Frage ist hier, ob diese werteorientierte Politik oder diese Wertegemeinschaft aufrechtzuerhalten ist. Aber aus heutiger Überlegung würde ich sagen, dass wir möglicherweise am Ende der Globalisierung an sich angelangt sind, weil viele Staaten, auch übrigens China, sehen müssen, dass sich Sanktionen morgen gegen sie wenden könnten, weil vielleicht irgendwo wieder seine Muskeln spielen lassen wird im Südchinesischen Meer und man nicht unter diesen Sanktionsdruck kommen will, und man deshalb schon alternative Märkte errichtet, regionale Märkte, die kommen werden. Was letztendlich zu Blockbildung führt, in Eurasien, in Europa, in Amerika und woanders.

I: Welche Rolle spielen denn noch solche Foren wie der Waldai Club, der Petersburger Dialog, das Deutsch-Russische Forum, wo sie ja auch Mitglied sind. Können solche Formate, auch im Hinblick auf die schon sehr eisige Atmosphäre auf der Münchner Sicherheitskonferenz, noch einen Einfluss auf die Annäherung zwischen Russland und dem Westen haben, oder wurden da zu viele Chancen verpasst, dass man auf absehbare Zeit eine substanzielle Verbesserung erzielt?

IP: Ich glaube, dass die Foren wichtig sind. Sie tun ihr Bestes, um die Netzwerke zu erhalten, um den Geist der Zusammenarbeit, der Kooperation und der Verständigung nicht untergehen zu lassen. Das ist alles richtig. Aber ich weiß nicht, vielleicht gibt es nicht genug Foren. Auf der anderen Seite habe ich das Gefühl, es gibt die alle, wir reden ja. Das Problem sind nicht die Foren. Die Foren, zum Beispiel, wenn sie den Petersburger Dialog ansehen, gibt es den, der wurde ja niemals eingestellt. Der hat ja auch getagt, vielleicht ohne Merkel und Putin, aber auch in schwierigen Jahren nach der Krim-Krise hat er getagt. Bloß, was ist das Resultat? Man redet absolut aneinander vorbei. Das sind nicht mehr die Dialogforen, die Kompromisse erarbeiten müssen, wo die verschiedenen Delegationen, wie in den 90er Jahren noch hingegangen sind, um sich zu verständigen und die andere Seite vielleicht besser einschätzen zu können, besser verstehen zu können. Diese Funktionen erfüllen heute die Foren nicht. Diese Foren sind sehr industrialisiert. Von Stiftungen, von festgefahrenen Strukturen: Es sind immer dieselben Menschen, die da hinfahren. Es gibt da kaum Flexibilität oder Fluktuation. Es sind immer wieder dieselben Menschen, die meistens auf denselben Foren herumsitzen, und dasselbe sagen, ob in München, im Waldai Club, oder in Davos, oder in Washington. Das sind professionelle Forumsbegleiter oder Forumsgäste, die sich immer darum streiten, weil sich für wichtig halten oder dabei sein zu müssen. Was ich vermisse, vielleicht kann ich das aus bestimmten Erfahrungen der 80er und 90er Jahre sagen, ist eben diese Neugier; die Neugierde und der Versuch, den anderen zu verstehen. Inzwischen sind wir wirklich, und das ist für mich eine Katastrophe, absolut festgefahren, wo einfach gesagt wird ‚Dessen Meinung akzeptiere ich nicht, ich will nicht mit ihm reden, das ist alles Propaganda, was er sagt oder Lüge, damit will ich nichts zu tun haben‘. Und das zerstört natürlich auch Arbeiten, die solche Foren eigentlich verrichten müssten.

I: Als letzte Frage vielleicht noch: Wie ist denn der viel diskutierte Vorschlag einer UN Friedensmission zu betrachten? Wie müsste denn so eine Mission gestaltet sein, damit sie

im Kontext vielleicht auch dieses Minsk-Abkommens einen Fortschritt bringen würde? Denn manche sagen ja, das sei jetzt wieder eine Finte des Kreml, die Russen sagen ‚Naja wir gehen wenigstens einen Schritt auf euch zu‘. Wie betrachten sie den Vorschlag als wirklichen Fortschritt in Verhandlungen?

IP: Ich betrachte ihn schon als sehr fortschrittlich. Minsk muss erfüllt werden, ansonsten haben wir wieder einen europäischen Krieg, so einfach ist das. Minsk muss erfüllt werden. Dieser Vorschlag, der übrigens von der Ukraine und von Russland gekommen ist, ist schon stimmig. Die Frage ist, was man unter diesem Vorschlag versteht. Der Westen versteht eine Kosovo-Lösung für den Donbass, wo Friedenstruppen stehen, schwer bewaffnet in den Donbass gehen und die Separatisten entwaffnen, die administrativen Strukturen, also die Kontrolle über alle administrativen Behörden übernehmen und die Grenzen, praktisch die ganze Kontrolle über das öffentlich-politische Leben. So, wie es im Kosovo eben jahrelang gewesen ist, das in Sektoren unterteilt war, die teilweise von englischen Truppen, von deutschen Truppen, von französischen Truppen dann kontrolliert war. Sogar russischen Truppen waren im deutschen Sektor dort drin. Und ich glaube, das dem Westen und der Ukraine eben so eine Lösung näherliegt oder vorschwebt. Aber da wird Russland dagegen sein. Russland will eine Lösung, wie in Zypern haben. Eine Trennung der beiden Gegner, der beiden Kontrahenten entlang einer dann eingefrorenen Demarkationslinie. Damit würde der Konflikt dann auf viele, viele Jahre internationalisiert und eingemottet, auch eingefroren. Das ist das Maximum, was Russland bereit ist, dem Westen zuzugestehen. Russland stellt keine territorialen Ansprüche gegenüber der Ukraine, jetzt abgesehen von der Krim. Aber es will auf keinen Fall eine Nato-Mitgliedschaft der Ukraine tolerieren. Und deshalb ist, was Russland in der Ostukraine macht, zu bezeichnen als das Kreieren eines Hebels, mit dem man die Ukraine je nach Belieben stabilisieren oder destabilisieren kann, um es fernzuhalten vom westlichen Verteidigungsbündnis. So würde ich das sehen. Das ist natürlich die Intention – aus russischer Sicht nachvollziehbar, aus westlicher natürlich nicht. Aber Blauhelme insgesamt sind die beste Lösung. Ich denke, dass man hier einen Kompromiss erreichen wird können, wenn uns die Amerikaner nicht dabei stören, die das Minsker Abkommen vielleicht auch gar nicht wollen. Ich kann mir durchaus vorstellen, dass es einen Erfolg geben könnte, falls wir uns wirklich an das Mandat der Minsker Verhandlungen halten. Und das bedeutet Schritt für Schritt eine Lösung des Problems. Nummer eins: Friedenstruppen sichern dort in der Tat die Grenze ab und stehen dort ein halbes Jahr. Danach müssen im Donbass, sowohl in der eine, als auch in der anderen nicht anerkannten Republik Wahlen stattfinden, nachdem die Ukraine dieser Region eine Autonomie zugesprochen hat. Sie kann diese Autonomie, sie muss sogar diese Autonomie auch anderen Regionen zusprechen, im Westen der Ukraine, im Süden der Ukraine. Dazu hat sich die Ukraine im Minsker Vertrag ja auch verpflichtet. Und ich glaube, dass das für die Ukraine auch Sinn macht. Und dann, wenn es eine Autonomielösung im Verband der ukrainischen Verfassung oder des Staates gibt, werden bestimmte Personen – gar nicht mal die jetzigen Separatisten, sondern vielleicht ehemalige Janukowitsch-Anhänger, die sich nichts zu Schulden haben kommen lassen oder sogar Personen, die heute in Kiew leben, aus der Poroschenko-Partei – werden dann in Parlamente, in diese Parlamente gewählt. Sie müssen dann der Ansprechpartner sein, absolut legitim gegenüber Kiew und weiterverhandeln, was mit dieser Region dann passiert. Aber nicht so, dass die UN Friedenstruppen einfach diese Region Huckepack nehmen und zurück nach Kiew schleusen. Das wird nicht passieren. Also muss diese Stufe genommen werden. Und dann muss die UNO sicherlich die Bildung der neuen administrativen Strukturen auch mitbegleiten, das ist auch alles richtig als zweiter Schritt oder als dritter Schritt. Und als vierter Schritt folgt natürlich die Übergabe der Kontrolle über die Grenze zwischen Russland und der Ostukraine an die ukrainischen Behörden. Aber in dieser Reihenfolge, denke ich. Aber ich verstehe wirklich nicht, warum das solche Probleme macht. Das ist alles logisch. Innerhalb von eineinhalb Jahren kann dieser Minsk-Plan umgesetzt werden. Russland hätte dann formell jegliche, territoriale Ansprüche an die Ukraine verneint, abgegeben. Die Unterschriften sind ja da und die Ukraine hätte die Region für sich gerettet, müsste dann natürlich anfangen zu investieren in diese Region, müsste sich mit den Separatisten

irgendwie einigen, aber das muss sie ja ohnehin. Deshalb ist das für mich alles sehr einleuchtend und es gibt für mich da keine Alternative. Ich weiß schon, warum das so nicht funktioniert, aber manchmal frage ich mich auch, warum das nicht so funktioniert. Es sind wahrscheinlich Kräfte am Werk, die diesen Minsker Prozess einfach sabotieren. Und auch damit gegen deutsche und französische Interessen agieren.

I: Damit sind wir am Ende des Interviews angekommen. Vielen Dank!

Transkript Interview IP6

Montag, 19. März 2018, 16.00 Uhr, 21 Min. 23 Sek.

I = Interviewer

IP = Interviewee

I: Frau ■■■, danke erstmal, dass es geklappt hat. Sie verfolgen ja als Russlandexpertin die Debatte in Deutschland sehr genau. Seit 2014 gibt es die Sanktionen von Seiten der EU gegenüber Russland. Zunächst würde mich interessieren: Was hat sich denn verändert bezüglich der deutschen Position bzw. gibt es überhaupt die deutsche Position so eindeutig?

IP: Also, die deutsche Position hat sich seit der Etablierung der Sanktionen nicht geändert. Es gibt ja zwei verschiedene Sorten von Sanktionen. Es gibt zum einen die Sanktionen, die im Nachgang zur Krim-Annexion verhängt worden sind, also die Krim-bezogenen Sanktionen. Und dann gibt es die Sanktionen, die im Nachgang zur Eskalation in der Ostukraine verhängt worden sind. Beide Sanktionen werden in 6-Monats-Abständen von der Europäischen Union verlängert und es war vor allem auch auf Betreiben von Deutschland, dass dieser Konsensus, Sanktionen gegen Russland zu verhängen, erreicht worden ist, also zum damaligen Zeitpunkt. Seit Februar 2015 sind diese Sanktionen eben an das Minsk-Abkommen geknüpft. Und obwohl es vom ehemaligen Außenminister Gabriel auch immer wieder Forderungen gab, dass möglicherweise diese Verknüpfung nicht aufrechterhalten werden kann, weil Minsk nicht erfüllt werden kann und man möglicherweise über andere Formen nachdenken muss. Von deutscher Seite sind die Sanktionen bisher immer weiter verlängert worden und es deutet auch nichts darauf hin, dass es eine Änderung gibt. Ein Vorschlag, der auch von Bundesminister Gabriel ins Gespräch gebracht worden ist, wäre eine UN-Mission in der Ostukraine, also dass dies ein Hebel sein könnte, wenn man es schafft, so eine Mission einzurichten und dann über Sanktionen zu sprechen. Es ist aber bisher nicht absehbar, dass sich das tatsächlich realisieren lässt.

I: Sie haben den scheidenden Außenminister, Sigmar Gabriel, angesprochen. Dieser hat, glaube ich, auch erwähnt, dass die Sanktionen nicht wirksam wären. Das ist ja ein sehr gängiges Argument in der Debatte. Es wird dann oft als Beispiel Südafrika, Iran oder Simbabwe angeführt, als Fälle, wo es funktioniert hätte. Wie sehen Sie persönlich, aber auch in Bezug auf die Positionen der deutschen Akteure, dieses Argument? Sind die Sanktionen wirksam?

IP: Man kann sie nur beurteilen, wenn man sich im Klaren darüber ist, was das Ziel ist bzw. was man damit erreichen will. Sanktionen haben ja immer eine doppelte Funktion. Also zum einen versucht Akteur A den Akteur B zu etwas zu bewegen, also etwas zu ändern in seiner Politik. Zum anderen haben Sanktionen aber auch die Funktion, Normen und Regeln zu bestärken und dadurch eine Regelverletzung deutlich zu machen und zu bestrafen. Also

diese beiden Aspekte gibt es. Und der zweite Aspekt, also sozusagen, diese Regelverletzung deutlich zu machen, ist sicherlich erreicht worden. Dass Sanktionen verhängt worden sind, hat ja auch eine starke symbolische Bedeutung. Auch wenn sie sozusagen sehr spezifisch verhängt worden sind, haben sie eine sehr starke symbolische Auswirkung auch auf wirtschaftliche Akteure. Bezüglich der ersten Bedeutung, also dass man eine Änderung der Politik haben möchte, kommt es eben darauf an, was man als Maßstab nimmt. Dass man eine weitere Eskalation in der Ostukraine, dass man ein weiteres Advancement von Russland, Richtung Mariupol oder ähnliches verhindern wollte, dann hat man das erreicht. Wenn man damit erreichen wollte, dass der Konflikt in der Ostukraine beendet ist, dann hat man das auf jeden Fall noch nicht erreicht. Von einigen wird ja dann auch vorgehalten, dass man mit diesen Sanktionen einen Umsturz in Russland erreichen möchte. Das ist, glaube ich, nicht das, was man will. Die Sanktionen sind ja sehr klar verknüpft an Personen und an Auflagen.

I: Weil sie die Normen gerade erwähnt haben. In der Theorie sind ja Sanktionen oft ein Instrument der Hard Power, manche sehen sie aber als Soft Power. Wie würden Sie das sehen: Ist die Sanktionspolitik eine Strategie, die die Soft Power Deutschlands stärkt, auch im außereuropäischen Bereich, oder unterminiert sie diese?

IP: Ich weiß nicht, ob Soft Power da der richtige Begriff ist, denn es ist einfach ein Hard Power-Instrument. Also die Europäische Union hat ja nur begrenzt Instrumente zur Verfügung, die sie außenpolitisch einsetzen kann und Deutschland sowieso. Das heißt, Militäreinsätze, sozusagen das ärgste Instrument, sind für die Europäische Union, außer in begrenzten Ausnahmesituationen oder Stabilisierungsmissionen, nicht möglich. Und wenn man sich nicht auf die Ebene einer militärischen Auseinandersetzung mit Russland begeben möchte, dann muss man eine asymmetrische Antwort finden. Und die asymmetrische Antwort waren in diesem Fall eben Wirtschaftsinstitutionen, weil es das ist, wo man seine Stärken hat und weiß, dass Russland dort eine Schwäche hat. Das ist also eines der wichtigsten und stärksten Instrumente, die die Europäische Union hat. Also wenn man nach der Soft Power der Europäischen Union bezüglich der russischen Bevölkerung fragt, dann hat sie diese sicher unterminiert. Ob es die Soft Power der Europäischen Union global gestärkt hat, so kommt es darauf an, wie der Rezipient Soft Power sieht. Aber es ist eigentlich ein ziemliches Hard Power-Instrument, Sanktionen zu verhängen.

I: Wie ist denn die Rolle des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft zu sehen? Dieser meldet sich ja sehr oft zu Wort und scheint sehr einflussreich. Wie sehen Sie das? Es gab ja auch eine Zeit, an die ich mich erinnern kann, wo man zumindest aus der Rechtsperspektive die Sanktionen mitgetragen hat.

IP: Also der Ost-Ausschuss spricht sich weiterhin gegen Sanktionen aus. Es gab eine Zeit, so zwischen 2014 und 2015, in der der Bundesverband der Deutschen Industrie, der ja sozusagen das Dach ist über dem Ost-Ausschuss, sich für Sanktionen ausgesprochen hat und der Ost-Ausschuss dagegen. Das ist jetzt nicht besonders verwunderlich, weil sie ja keine politischen, sondern wirtschaftliche Interessen verfolgen. Was vielleicht spannender ist, als deren Position zu beleuchten, ist die Frage, wieviel Einfluss hat die Organisation? Und da kann man eben sehen, dass – obwohl das Klischee war, dass Deutschland niemals etwas tun wird, was seine eigenen Wirtschaftsinteressen beschädigt – zum Zeitpunkt der Einführung der Sanktionen die Bundeskanzlerin und der damalige Außenminister Steinmeier ganz klar das Primat des Politischen hervorgehoben und gesagt, unabhängig davon, ob es der Wirtschaft schadet, das ist eine politische Entscheidung und sie ist notwendig. Und das ist sozusagen etwas, was sicherlich für viele überraschend kam und auch die Grenzen des Einflusses einer Wirtschaftslobbyorganisation zeigt, die natürlich Einfluss hat, aber sich in diesem Fall nicht durchgesetzt hat.

I: Lassen Sie mich kurz auf das Wirksamkeits-Argument zurückkommen. Hat man denn die Resilienz Russlands unterschätzt? Man könnte natürlich sagen, dass der Konflikt eingeht

ist. Das Novorossiya-Projekt ist ja nicht vollendet worden, aber die Position Russland hat sich ja eigentlich gefestigt bei den Sanktionen.

IP: Ich glaube nicht, dass das Ziel war, die russische Wirtschaft zu schädigen. Das ist ja auch nicht im Interesse Europas, das ja stark Handel mit Russland betreibt. Es ging darum, schmerzhafte Stiche zu setzen, wo man glaubt, dass man damit politischen Einfluss hat. Also über persönliche oder sektorale Sanktionen, wo man weiß, dass das wehtut, aber eben auch den Machthabern und ändert damit möglicherweise deren Kalkulation. Was es natürlich als umgekehrten Effekt tatsächlich hat, und das ist immer so bei Sanktionen, dass es eine Wagenburg-Mentalität bei denen kreieren kann, die von Sanktionen betroffen sind. Von russischer Seite sind ja auch Gegensanktionen erhoben worden und diese in Russland ja auch wahrgenommen werden als dazugehörig zum westlichen Sanktionspaket. Und diese Wagenburg-Mentalität muss man sozusagen immer in Kauf nehmen.

I: Hat man denn vielleicht auch die Kommunikationsfunktion dieser Entscheidung unterschätzt bzw. das Marketing der Sanktionen, wenn man so will? Denn sie haben ja gerade die Wahrnehmung und den „Rally around the flag“-Effekt angesprochen, aber auch die Gegensanktionen, die in der öffentlichen Debatte gar nicht so vorkommen. Hat man diesbezüglich vielleicht gedacht, die Sanktionen alleine werden es schon richten?

IP: Die Kommunikationsstrategie gegenüber Russland?

I: Eher die gegenüber der Bevölkerung bzw. den Bevölkerungen.

IP: Ich glaube, zumindest wenn man sich in Deutschland die Umfragen ansieht, unterstützt immer noch die Hälfte der Deutschen die Sanktionen. Die politische Relevanz der Sanktionen ist vielen tatsächlich bewusst. Aber ein Mangel an strategischer Kommunikation von Seiten der Europäischen Union ist ein Thema, das sehr häufig aufkommt. Also das wird sehr häufig an der Europäischen Union kritisiert, das ist eine Schwachstelle. Also es gibt zwar eine EU-Delegation in Moskau, aber letztendlich sind die Kommunikationsmittel der Europäischen Union – ich meine, es gibt ja Fact Sheets und so weiter – begrenzt, vor allem wenn man staatliche Medienapparate hat, die die Medienlandschaft zu Großteil kontrollieren, dann kann man sich nur sehr bedingt Gehör verschaffen. Was häufig diskutiert wird, ist quasi eine Geste an die russische Bevölkerung, indem man zum Beispiel Visumserleichterungen einführt oder die Visumpflicht abschafft. Die Schwierigkeit hier ist, dass Russland fordert, die Visumpflicht erst einmal für Dienstpassinhaber abzuschaffen, also für diejenigen, die Teil der Administration oder der Teil des Apparates sind. Das ist eigentlich nicht das, was man wollen würde, also man würde eigentlich nicht allen FSB-Agenten visumsfreie Einreisen hierher ermöglichen wollen, aber eben der Bevölkerung durchaus schon.

I: Kommen wir zu der Peacekeeping-Mission. Eine solche Mission wurde ja schon oftmals als Finte des Kreml bezeichnet, mit dem Ziel, den Konflikt einzufrieren. Da geht es ja auch um die Stationierung der Mission. Wie müsste denn so eine Mission ausgestaltet sein, dass eine solche einen echten diplomatischen Fortschritt, auch im Sinne des Minsk-Abkommens, darstellen würde?

IP: Also ich glaube, die Idee einer UN-Mission wurde zu Beginn von der ukrainischen Seite vorgeschlagen. Das war eigentlich lange eine Idee von Präsident Poroschenko. Als dieser das bei der UN-Generalversammlung einbringen wollte, ist ihm sozusagen der russische Präsident zuvorgekommen und hat diesen Vorschlag selber gemacht. Der Vorschlag der russischen Seite im Detail ist sozusagen einer, der den Konflikt eher zementieren als ihn lösen würde, weil er sozusagen für die UN-Mission nur eine Bodyguard-Rolle für die OSZE vorsehen würde und nur entlang der Kontaktlinie. Wie das in irgendeiner Weise zu Fortschritt führen soll und die OSZE-Mission schützen würde, die ja gerade dadurch, dass sie unbewaffnet ist, sich dann doch nicht immer frei bewegen kann, ist eben völlig unklar.

Ich glaube, der allgemeine Konsensus, wie eine solche Mission aussehen würde, ist in jedem Fall, dass sie größer sein müsste als das, was von russischer Seite vorgeschlagen wurde. Dass sie im Prinzip auch die Verwaltungselemente übernehmen müsste in der Ostukraine und dass sie mit dem Minsk-Abkommen verbunden sein müsste. Selbst um Wahlen in der Ostukraine durchführen zu können, müsste es de facto eine UN-Verwaltung geben, die dann freie und faire Wahlen sicherstellt. Das würde allerdings, aufgrund der Größe des Territoriums, eine Mission erfordern, die 20.000 Mann stark ist und das ist natürlich eine ziemlich große Herausforderung. Und da sollte man idealerweise mit der OSZE zusammenarbeiten, weil sie eben bereits Erfahrung in der Ostukraine hat, während die UN ja ein völlig neuer Akteur sein würde.

I: In Deutschland, also vor allem von Seiten der SPD, kommt ja der Begriff Ost- bzw. Entspannungspolitik sehr oft vor. Kann man denn daran überhaupt anknüpfen und wenn ja, wäre das sozusagen eine Strategie, innerhalb derer sich Deutschland wieder als Vermittler hervortut? Wäre das überhaupt möglich in der derzeitigen Situation oder ist diese vielleicht zu verfahren und zu unterschiedlich im Vergleich zur damaligen Zeit?

IP: Also ich glaube, es gibt da ganz klare Befürworter, die eine neue Ostpolitik oder eine neue Annäherung wollen. Die stammen vor allem aus SPD-Kreisen und nehmen sozusagen das Erbe von Willy Brandt als Beispiel. Und auf der anderen Seite gibt es die, die ganz klar sagen: ‚die Situation ist einfach eine andere, wir sind nicht mehr im Kalten Krieg, wir haben keine zwei Blöcke, die sich gegenseitig bekriegen‘ und die auch darauf hinweisen, dass Willy Brandt seine Ostpolitik damals gestartet hat zu einem Zeitpunkt sehr starker Rückversicherung durch den Westen. Also er hat auf Basis einer sehr starken Grundierung des Westens den Outreach gen Osten gemacht. Und das ist sozusagen etwas, was man mit der derzeitigen Situation nicht einfach vergleichen kann. SPD-Politiker Mützenich hat sehr schön geschrieben, dass der Kniefall von Willy Brandt in Warschau stattgefunden hat und nicht in Moskau. Das ist, glaube ich, ein ganz wichtiger Punkt, auf den man hinweisen muss, also dass Willy Brandts Ostpolitik nicht so gedacht war, dass sie über den Kopf der Osteuropäer geht, die dazwischenliegen und dass es eine große deutsch-russische Annäherung gibt. Und dass sozusagen die Ostpolitik auf Basis des Helsinki-Prozesses Menschenrechte und grundlegende Freiheiten als Referenzpunkt genommen hat. Da ist eben die Frage, ob man eine Art Großmächte-Versöhnung möchte im Rahmen einer neuen Ostpolitik, oder ob man versuchen möchte, Russland wieder auf den Boden der gemeinsamen Werte zurückzuholen.

I: ...Wenn es denn diesen Boden jemals gab. Da gibt es ja auch sehr gegensätzliche Argumentationsmuster. Es sagen ja viele, dass die Modernisierungspartnerschaft in Deutschland eher als Wertepartnerschaft wahrgenommen wurde und in Russland eher als wirtschaftliche Partnerschaft. Daran anschließend gefragt: Ist denn so etwas wie eine neue Sicherheitsarchitektur auf Basis gemeinsamer Werte überhaupt möglich?

IP: Ich glaube, eine Chance gibt es immer. Also im Prinzip sind die Dinge ja noch vorhanden. Wir haben ja sozusagen noch das Helsinki-Abkommen, wir haben noch die Charta von Paris, die hat ja niemand aufgekündigt. Natürlich hat Russland die verletzt. Russland hat auch das Budapest-Memorandum verletzt und viele weitere Verträge verletzt mit seinem Verhalten. Ich glaube, es braucht sozusagen positive Rahmenbedingungen, die dem zutragen können. Das Problem, das wir jetzt haben, ist, dass wir Rahmenbedingungen haben, die nicht nur auf der Seite Europas oder auf der Seite des transatlantischen Bündnisses sehr viel schwieriger sind. Wir haben sozusagen keine klare gemeinsame Haltung, aus der heraus man dann eben so eine Annäherung entwickeln könnte. Und es ist auch die Frage, ob es von russischer Seite momentan wirklich gewünscht ist, oder ob es sozusagen nur darauf hinauslaufen würde, dass man sich de facto nur auf ein neues Jalta einigt, statt auf ein neues Helsinki.

I: Weil sie das transatlantische Bündnis gerade angesprochen haben: Gibt es denn eigentlich noch das gemeinsame Sanktionsregime? Auch wenn der Regimebegriff ein schwieriger ist, so hat man doch bis vor kurzem noch einigermaßen geschlossen Sanktionen verhängt. Jetzt gab es aber den Vorstoß vom US-Kongress, der Donald Trump aus Gründen nicht schmeckte, aber doch eine ganz eigene Zielrichtung hatte. Hat Putin hier vielleicht ein Stück weit sein Ziel erreicht, das westliche Bündnis auseinanderzuidividieren?

IP: Also ich glaube, auseinanderdividiert ist es noch nicht. Also wenn man davon ausgeht, dass die USA und die EU lange Zeit auf einer Linie waren, kann man sagen, dass die USA jetzt eben noch einen Schritt weiter darüber hinausgegangen sind. Das heißt nicht, dass das was bisher da war, jetzt nicht mehr da ist. Es ist also weiterhin synchronisiert und es gibt durchaus noch eine gemeinsame Sanktionspolitik. Aber dass das Interesse von amerikanischer Seite nicht mehr so gegeben ist, wie unter Präsident Obama, gemeinsam vorzugehen und gemeinsame Schritte zu machen, das ist schon so. Es ist aber schwierig, auch innerhalb der Europäischen Union, ohne dass da von russischer Seite irgendwas getan werden muss, neue Linien zwischen beispielsweise Polen, was ein großer Fan davon ist, was die USA tun – sowohl beim Sanktionsregime, als auch in anderen Bereichen – und anderen. Da gibt es sozusagen ein Rennen um die Gunst der neuen USA, was innerhalb der EU Schwierigkeiten bereiten könnte. Aber zumindest im Moment gibt es noch keine Aufrufe nach einer Stärkung des Sanktionsregimes. Da muss man sicher die Situation weiter beobachten, auch im Hinblick auf die Attacke in Salisbury.

I: Frau ■■■, vielen Dank für das Interview!

Eidesstattliche Erklärung

Hiermit erkläre ich an Eides Statt, dass ich die vorliegende schriftliche Arbeit selbständig angefertigt habe und die verwendete Literatur bzw. alle weiteren verwendeten Quellen von mir korrekt und in nachprüfbarer Weise zitiert worden sind. Ebenso versichere ich, dass ich die Übernahme wörtlicher Zitate aus der Literatur und die Gedanken anderer AutorInnen sinngemäß verwendet sowie gekennzeichnet habe. Mir ist bewusst, dass ich bei einem Verstoß gegen diese Regeln mit Konsequenzen zu rechnen habe.

Weiser, Benjamin

Nachname, Vorname (in Blockschrift)

08.08.2018

Datum



Unterschrift

Quellenzusatz

Ich habe mich des Weiteren bemüht, sämtliche Inhaber der Bildrechte ausfindig zu machen und ihre Zustimmung zur Verwendung der Bilder in dieser Arbeit eingeholt. Sollte dennoch eine ungewollte Urheberrechtsverletzung bekannt werden, ersuch ich um Meldung bei mir.

Weiser, Benjamin

Nachname, Vorname (in Blockschrift)

08.08.2018

Datum



Unterschrift

Erklärung Veröffentlichung

Hiermit erkläre ich mich dazu bereit, dass die vorliegende Arbeit am Hochschulschriftenserver der Universitätsbibliothek hochgeladen werden kann.

Weiser, Benjamin

Nachname, Vorname (in Blockschrift)

08.08.2018

Datum



Unterschrift