

Europäische Union – Opfer von Sanktionen

Autor: Norbert Eitelhuber *

Stand: 4. August 2020

„Russischer Gegenschlag. Gestern verkündete ein Kreml-Sprecher, Moskau werde die Souveränität der europäischen Staaten mit allen Mitteln verteidigen. Ein Dutzend Beamte aus drei russischen Ministerien hätten zuletzt Einzelgespräche mit europäischen Unternehmen geführt, die am Bau von Flüssiggasterminals und Flüssiggastankern beteiligt sind. Dabei versuchten die Kreml-Beamten den Unternehmen klarzumachen, dass Russland die Fertigstellung der Flüssiggasprojekte in Europa um jeden Preis verhindern werde. „Steigen Sie jetzt aus oder tragen Sie die Konsequenzen“, lautete bereits am 15. Juli eine Drohung. Die russische Regierung argumentiert, Europa begeben sich in eine Energie-Abhängigkeit von den USA.“

Der russische Bär legt seine Tatzen auf Europa. Eine Nachricht wie diese hätte ein Beben rund um den Globus ausgelöst. Die Angst vor einem neuen Kalten Krieg ginge um.

Doch was ist tatsächlich passiert? Der seit Jahren schwelende Streit um den Bau der Nord Stream 2 Pipeline, die Gas von Russland nach Deutschland transportieren soll, ist im Juli eskaliert. Der amerikanische Außenminister Mike Pompeo drohte den europäischen Partnern: „Steigen Sie jetzt aus oder tragen Sie die Konsequenzen.“ Wenige Tage später, am 21. Juli, verabschiedete das US-Repräsentantenhaus als Anhang zum National Defence Authorization Acts (NDAA) einstimmig einen von Demokraten und Republikanern gemeinsam eingebrachten Antrag zur „Präzisierung der Verordnung zum Schutz der europäischen Energiesicherheit“ (Protecting Europe’s Energy Security Clarification Act, PEESCA). Grundlage für dieses Vorgehen ist Abschnitt 232 des Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA) aus 2017. Dieser räumt dem amerikanischen Präsidenten die Möglichkeit zur Verhängung von Sanktionen ein, um gegen den Bau und künftigen Betrieb von Pipelines, an denen die Russische Föderation beteiligt ist, vorzugehen.

Bislang sah das im Dezember 2019 von US-Präsident Donald Trump unterzeichnete „Gesetz zum Schutz von Europas Energiesicherheit“ (Protecting Europe’s Energy Security Act, PEESA) Sanktionsdrohungen vor allem gegen Unternehmen vor, die Schiffe zur Verlegung von Pipelines bereitstellen. Alleine auf

Zitierweise: Eitelhuber, N., Europäische Union – Opfer von Sanktionen, O/L-2-2020,

https://www.ostinstitut.de/documents/Eitelhuber_Europische_Union_Opfer_von_Sanktionen_OL_2_2020.pdf.

* Dr. Norbert Eitelhuber, Seminarleiter Führungskräfte-seminar an der Bundesakademie für Sicherheitspolitik.

Eitelhuber - Europäische Union – Opfer von Sanktionen, Ost/Letter-2-2020 (Dezember 2020)

die Androhung von Sanktionen hin zog die Schweizer Allseas Group die mit dem Bau betrauten Verlegeschiffe ab. Gerade einmal 120 Kilometer Pipeline fehlten zur Fertigstellung des rund 8 Milliarden teuren Bauvorhabens.

Mit dem jüngst verabschiedeten Gesetzesantrag sollen nun alle Unternehmen und Personen mit Sanktionen belegt werden, die im weitesten Sinne an der Verlegung der Nord Stream 2 Pipeline beteiligt sind. Dies trifft Unternehmen, die mit dem Ausheben von Gräben für die Pipeline beauftragt sind, genauso wie Unternehmen, die Arbeiten an der Pipeline versichern, die einen Zulieferer refinanzieren oder die die Zertifizierung für die Pipeline vornehmen. Schätzungen gehen davon aus, dass insgesamt bis zu 120 europäische Unternehmen und deren Mitarbeiter betroffen sein werden. Ein Dutzend Beamte aus drei amerikanischen Ministerien führten zuletzt – unter Umgehung der jeweiligen Regierungen – Einzelgespräche mit europäischen Unternehmen, die am Bau von Nord Stream 2 beteiligt sind.

Extraterritoriale Sanktionen gegen europäische Unternehmen sind ein direkter Angriff auf die Bestrebungen der Europäischen Union, ein eigenständiger globaler Akteur zu werden. Zu Recht lehnt Außenminister Heiko Maas ein derartiges Vorgehen der amerikanischen Regierung klar ab: „Mit ihren Ankündigungen von Maßnahmen, die auch europäische Unternehmen mit Sanktionen bedrohen, missachtet die US-Regierung das Recht und die Souveränität Europas, selbst zu entscheiden wo und wie wir unsere Energie beziehen. Die europäische Energiepolitik wird in Europa gemacht und nicht in Washington.“ Doch das Problem geht weit über die Sicherung der Souveränität deutscher und europäischer energiepolitischer Entscheidungen hinaus. Es offenbart sich ein grundsätzlich anderes Verständnis von Außenpolitik dies- und jenseits des Atlantiks. Die „Americia first“-Politik Washingtons droht, sich zu einer globalen patrimonialen Herrschaft weiter zu entwickeln. Als US-Präsident Theodore Roosevelt 1904 im US-Kongress sagte: „Ein großartiges, freies Volk ist es sich selbst und der gesamten Menschheit schuldig, angesichts der Mächte des Bösen nicht in Hilflosigkeit zu versinken.“, da verband er damit das gemeinsame Handeln freier Nationen zum Schutz ihrer Souveränität – nicht das Handeln der USA aus höherer Einsicht gegen den erklärten Willen der freien Mächte. Denn das Band, das die USA mit Europa verbindet, sind die gemeinsamen Prinzipien der westlichen liberalen Kultur, die auf Gleichheit, Freiheit und Partizipation aufbauen. Die für die Verteidigung der liberalen Welt unverzichtbare Supermacht USA, mit ihren enormen wirtschaftlichen und militärischen Ressourcen, wird vor diesem Hintergrund zunehmend zu einem Problempartner. Mittelfristig stellt sich die Frage, welche Freiheit zur Entscheidung der Europäischen Union in dem aufziehenden Systemgegensatz USA-China noch eingeräumt werden wird. Wird auch die Entscheidung, 5G-Technologie aus China zu nutzen, mit Sanktionsdrohungen verbunden werden? Müssen sich gar europäische Firmen auf amerikanischen Druck hin aus ihrem China-Geschäft zurückziehen? Die Rücksichtslosigkeit, mit der die USA heute selbst gegen ihre engsten europäischen Partner vorgehen, mag beispielgebend für das zukünftige Miteinander sein.

Es spielt keine Rolle, wie einzelne europäische Mitgliedstaaten oder einzelne Politiker zu der Realisierung von Nord Stream 2 stehen. Es gibt gute Gründe dafür und gute Gründe dagegen. Mittel- und Osteuropäer befürchten die Schwächung bisheriger Transitländer. Washington sieht in dem Projekt ein Instrument Moskaus, seinen Einfluss in Europa auszuweiten und zugleich die finanziellen Ressourcen für die Unterhaltung seines großen Militärapparates zu gewinnen. Deutschland und die anderen mit dem Projekt verbundenen westeuropäischen Nationen sehen in der Pipeline ein wesentliches Element zur langfristigen Sicherung einer kostengünstigen Energieversorgung. Sie werfen den USA vor, eigennützig zu handeln. Washington wolle nur sein Flüssiggas auf dem europäischen Markt absetzen.

Aber selbst diejenigen, die heute den Abbruch des Vorhabens bejubeln mögen, können sich morgen bereits bei einem anderen Projekt, bei einer anderen außenpolitischen Entscheidung selbst Sanktionen ausgesetzt sehen. Dies bedeutet, dass eine einheitliche europäische Reaktion im Interesse aller Beteiligten notwendig ist. Darauf zu hoffen, dass sich die Welt schon wieder einrenken wird wenn erst einmal der bei vielen Europäern unbeliebte Präsident Trump abgewählt worden ist, mag trügerisch sein. Das bisherige Vorgehen im Falle Nord Stream 2 fand stets die Zustimmung beider großen Parteien. Und nach der Wahl eines demokratischen Präsidenten wird dieser nicht seine knapp in der Mitte der Gesellschaft gewonnene Mehrheit aufs Spiel setzen.

Kritisch zu sehen ist ebenfalls, dass alleine die Androhung von Sanktionen durch einen so mächtigen Akteur wie den USA zu einem vorseilenden Wohlverhalten der Unternehmen führt – wie das Beispiel Allseas Group eindrücklich gezeigt hat. Auch PEESCA entfaltet bereits heute seine abschreckende Wirkung. Wenn es voraussichtlich im September im Kongress verabschiedet und von US-Präsident Donald Trump in Kraft gesetzt wird, soll es rückwirkend ab Dezember 2019 gelten.

Neben den hohen finanziellen Kosten eines Scheiterns von Nord Stream 2 droht Deutschland und der EU eine weitere herbe politische Niederlage. Fanden die Europäer doch bereits im Ringen um den Fortbestand des unilateral von den USA aufgekündigten Atomabkommens mit dem Iran kein adäquates Mittel, um Teheran und die mit ihm Handel treibenden europäischen Unternehmen vor den Wirkungen der extraterritorialen Sanktionen der USA zu bewahren. Die von mehreren EU-Staaten gemeinsam mit dem Iran gegründete Zweckgesellschaft INSTEX (Instrument in Support of Trade Exchanges) zur Unterstützung von Handelsaktivitäten mit dem Iran hat keine nennenswerte Wirkung entfaltet.

Für andere regionale und globale Akteure stellt sich in letzter Konsequenz die Frage, inwieweit die Europäische Union überhaupt in der Lage ist, Politik unabhängig von Washington zu gestalten. Ist das Wort der EU noch etwas wert? Wie stark wird das Vertrauen in die Union untergraben? Welchen Handlungsspielraum werden weniger starke Akteure noch haben, wenn schon die EU klein beigt? Werden sich die schwachen Akteure künftig entscheiden müssen, ob sie sich an den USA oder an China

anlehnen? Wird dies zu einer bipolaren Welt führen, in der wir Europäer im Machtkampf der Großmächte zerrieben werden?

Eine weitere geopolitische Auswirkung kann die verstärkte Hinwendung Russlands zu China sein. Wenn die energiepolitische Zusammenarbeit Moskaus mit Westeuropa nachhaltig beschädigt wird, muss Russland noch aggressiver alternative Energiemärkte erschließen – und dies wird vorrangig der chinesische Markt sein. Bereits heute beliefert Russland über die Ende 2019 fertiggestellte Pipeline Power of Siberia das Reich der Mitte. Aber auch China wird in Russland einen Partner sehen, der verlässlicher ist als die EU.

Wie aber soll Deutschland gemeinsam mit seinen Partnern auf die extraterritorialen Sanktionen der USA reagieren? Zu dieser Frage erfolgte am 1. Juli 2020 eine öffentliche Sitzung des Wirtschaftsausschusses – symbolträchtig im Europasaal. Während die Kritik an den US-Sanktionen einhellig war und Niels Annen, Staatsminister im Auswärtigen Amt, von einem „schweren Eingriff in die Souveränität der EU“ sprach, wurde deutlich, wie schwer es sein wird, einen allgemein akzeptierten Lösungsansatz zu finden.

Gegensanktionen, so man sich einigen kann, welche dies überhaupt sein sollen, bergen die Gefahr einer Eskalation. Sie könnten der Beginn eines längeren wirtschaftlichen Schlagabtausches über den Atlantik hinweg sein. Gabriel Felbermayr, Präsident des Kieler Instituts für Weltwirtschaft, merkte in einem Interview jedoch an, die EU müsse sich ihrer enormen Wirtschaftsmacht bewusst sein. „Die Drohung einer Vergeltung etwa mit Gegenzöllen soll ja im ersten Schritt gerade verhindern, dass man Gegenmaßnahmen tatsächlich anwenden muss.“ Dabei gilt: Je glaubhafter die Drohung, desto geringer die Wahrscheinlichkeit der Anwendung.

Bei der deutschen Wirtschaft stoßen solche Überlegungen nicht auf Gegenliebe. Könnten doch Gegensanktionen und Strafzölle dem US-Geschäft erheblich schaden. Doch wie das Beispiel INSTEX zeigt, ist ein „Schutzschirm“ gegen extraterritoriale Sanktionen alleine nicht wirksam. Wahrscheinlich werden die EU-Mitgliedstaaten daher das Risiko eines Wirtschaftskrieges eingehen müssen. Auf dem Spiel steht nicht weniger als der dauerhafte Verlust ihrer Souveränität. Denn einmal erpressbar, immer erpressbar.

Doch welchen sicherheitspolitischen Risiken setzen sich die Staaten der EU aus, wenn sie sich dem amerikanischen Druck nicht beugen? Werden die USA ihre Truppen substantiell reduzieren? Würden sie den Europäern den nuklearen Schutzschirm entziehen? Nichts davon ist wahrscheinlich, begründen die USA die Verhinderung von Nord Stream 2 doch gerade damit, die Sicherheit Europas vor Russland schützen zu wollen. Selbst wenn die USA einige Truppen symbolisch abziehen würden, wären diese im Falle einer echten Bedrohung Europas aus amerikanischem Eigeninteresse rasch wieder zurückverlegt. Ein Europa unter russischem Einfluss ist geopolitisch für Washington nicht hinnehmbar. Ein Indiz für diese Annahme liefert auch der geplante US-Truppenabzug aus Deutschland. Weil Deutschland aus

amerikanischer Sicht seinen Bündnisverpflichtungen nicht ausreichend nachkommt, werden 12.000 Mann abgezogen – aber nur rund die Hälfte der Soldaten wird in die USA zurückgeholt. Die andere Hälfte soll in verschiedenen europäischen Staaten stationiert werden. Warum allerdings wesentliche Truppenteile nach Belgien und Italien verlegt werden – beides Länder, die ihre NATO-Zusagen noch weniger erfüllen als Deutschland – kann nur damit erklärt werden, dass die militärische Logik deren dortige Stationierung zwingend empfiehlt.

Auf der Webseite der US-Botschaft in Berlin finden sich folgende klare Worte des früheren US-Außenministers Rex W. Tillerson: „Uns ist bewusst, dass Europa aus freien Staaten besteht, denen in der großartigen Tradition der westlichen Demokratie erlaubt sein muss, ihren Weg selbst zu bestimmen. Wie schon früher sind die Vereinigten Staaten entschlossen, mit den europäischen Institutionen zusammenzuarbeiten, gleichzeitig würdigen wir die Tatsache, dass unsere Bündnispartner unabhängige, demokratische Nationen mit einer eigenen Geschichte, Sichtweise und dem Recht sind, ihre Zukunft selbst zu gestalten.“ Auf dieser Grundlage kann der Dialog über den Atlantik hinweg wieder vertieft werden. Doch der in diesem Streit bereits angerichtete politische Flurschaden wird nachwirken.

©Ostinstitut Wismar, 2020
Alle Rechte vorbehalten
Der Beitrag gibt die Auffassung des Autors wieder

Redaktion:
Prof. Dr. Otto Luchterhandt,
Dimitri Olejnik,
Dr. Hans-Joachim Schramm
Prof. Dr. Andreas Steininger

Ostinstitut Wismar
Philipp-Müller-Straße 14
23966 Wismar
Tel +49 3841 753 75 17
Fax +49 3841 753 71 31
office@ostinstitut.de
www.ostinstitut.de

ISSN: 2366-2751