

R21-Positionspapier „Ziele definieren und Einheit wahren. Eine Strategie für Deutschland und Europa in der Zeitenwende“

Martin Wiesmann & Andreas Rödder

Die Zeitenwende des 24. Februar 2022 begann mit der Ernüchterung und dem Entsetzen, wie systematisch und rücksichtslos militärische Gewalt in Europa wieder eingesetzt wird, um politische Ziele zu erreichen. Inzwischen ist aus dem vermeintlichen Blitzkrieg Russlands ein Vernichtungskrieg geworden, der sich in hemmungsloser Gewalt gegen Menschen, Infrastruktur, Wirtschaft und Kultur der Ukraine richtet.

Moral und Interesse

Der Westen reagiert seither mit einem historisch einmaligen Sanktionspaket gegen ein großes Industrieland sowie mit der Ausdehnung von Waffenlieferungen an die Ukraine auf schweres militärisches Gerät. Damit tastet er sich an die Grenzen des Machbaren heran, um die Ukraine vor der Vernichtung zu bewahren und dem Aggressor Russland den Sieg zu versagen, ohne selbst direkte Kriegspartei zu werden. Dennoch bleibt er zwangsläufig hinter dem zurück, was die Ukraine fordert und was vielen im Westen geboten scheint.

Unterdessen manifestieren sich Bruchlinien in der internationalen Gemeinschaft, die tiefer gehen, als es die Abstimmungsergebnisse der UN suggerieren. China und Russland treffen sich in der gemeinsamen Ablehnung des Westens, und diese Haltung wird von manchen ehemaligen Kolonialländern geteilt. Mit Indien verfolgt auch die größte Demokratie der Welt eine Politik strikten nationalen Interesses, die der indische Außenminister kühl als „Ergebnis einer Gesamtabwägung“ erklärte; und Premierminister Modi wird dafür gefeiert, dass Indien russisches Öl nun mit einem deutlichen Abschlag vom Marktpreis erwerben kann. Doch Bruchlinien ziehen sich auch durch die europäischen Demokratien. Mit Viktor Orbán und Marine Le Pen vermochten zwei in der Vergangenheit als Partner Putins auftretende Politiker erfolgreiche Wahlkämpfe zu führen, letztere dank einer ganz auf den voranschreitenden Kaufkraftverlust der Franzosen konzentrierten Kampagne.

Die Welt nach der Zeitenwende erfordert daher eine nüchterne Bestandsaufnahme und Abwägung zwischen einer Realpolitik, die nicht in interessenpolitischen Zynismus verfällt, und einer Werteorientierung, die unbedachte Konsequenzen vermeidet. Denn die Eskalationspotenziale der gegenwärtigen Situation besitzen, zumal angesichts der Rolle Chinas und seiner Ambitionen, die Dimension der Konstellationen vor den beiden Weltkriegen des 20. Jahrhunderts.

Erwartungen an Deutschland

Mit besonderer Intensität wird die Debatte hinsichtlich einer angemessenen Antwort auf die Gräueltaten Russlands in und über Deutschland geführt. Zum einen gelingt es der Bundesregierung trotz der Rede des Bundeskanzlers vom 27. Februar bisher nicht, den Eindruck zu beseitigen, dass die militärische Unterstützung der Ukraine nur schleppend und halbherzig erfolgt. Zum zweiten stößt Deutschlands Absage an ein sofortiges Gasembargo auf breites internationales Unverständnis. Der Wirtschaftshistoriker Adam Tooze rät Deutschland, es reiche, „das moralisch Richtige zu tun“, und FAZ-Herausgeber Gerald Braunberger beschwört den „mutlosen Koloss“ Deutschland. Besonders zugespitzt ist Paul Krugmans Vergleich mit der Staatsschuldenkrise Griechenlands: Da Deutschland Griechenland damals als notwendige Konsequenz einer verfehlten Fiskalpolitik in die Rezession geschickt habe, solle es jetzt dazu bereit sein, zur Korrektur einer verfehlten Gaspolitik einen begrenzten Rückgang seiner Wirtschaftsleistung in Kauf zu nehmen.

Dieser „Rückgang“ infolge eines Gasembargos wird derzeit im Mittel von Ökonomen-Einschätzungen auf etwa 3-6% der jährlichen Wirtschaftsleistung Deutschlands geschätzt. Aus der scheinbaren Genauigkeit einer solchen Zahl erwächst eine Scheinalternative: Verkraftbare Rezession in Deutschland oder fortgesetzter Krieg in der Ukraine. Wäre dies die Alternative, so wäre ein Gasembargo zum Stopp von Russlands Vernichtungsmaschinerie alternativlos.

Folgeabschätzungen eines sofortigen Ausstiegs aus Gas

Zwar sind ökonomische Modelle zur Unterstützung politischer Entscheidungen notwendig, ihre Begrenzungen sollten aber nicht ignoriert werden, insbesondere mit Blick auf Entscheidungslagen, die es bislang so nicht gab. Die technische Komplexität in industriellen Prozessen ist enorm, sogenannte Kaskadeneffekte sind ebenso schwer zu modellieren wie Annahmen über die Substitution von knappen Gütern in extremen Krisenlagen zu treffen. Der gerne gezogene Vergleich zu der Covid-Krise mag sich in der griffigen Formulierung „LNG ist das neue Vakzin“ (Rudi Bachmann) plausibel anhören. Viel mehr aber spricht für den Vergleich zum Ölpreisschock der 70er Jahre. Deutschland und andere europäische Länder mussten seinerzeit unter Hochdruck die Abhängigkeit vom Öl reduzieren, es kam zur Rationierung von Energie, Arbeitslosigkeit und Stagflation. Schließlich erinnert die aktuelle Debatte an die 90er Jahre, als Deutschlands Festhalten an „industriellen Kernen“ schon einmal für altmodisch erklärt wurde.

So verkürzt also die deutsche Debatte darüber wirkt, ob wir uns eine Rezession „leisten“ könnten, so selbstbezüglich ist sie hinsichtlich möglicher breiterer wirtschaftlicher Folgewirkungen. Sind „wir“ in Europa gut durch die Covid-Krise gekommen, und „meistern wir“ deshalb auch die nächste Krise? Befeuert durch rapide steigende Energiepreise und fortgesetzte Engpässe in den Lieferketten hat der Euroraum das 2%-Inflationsziel mit großem Abstand verlassen, und Europa ist überdies dem wachsenden Risiko von Stagflation ausgesetzt. Welche Folgen hat eine Rezession in Deutschland für den Rest Europas, welche Folgen ein Gasausstieg für Italien, dessen industrielles Wachstum zu Beginn des Jahres angesichts gestiegener Energiepreise negativ ausfiel? Vertrauen wir auf das Krisenmanagement der EZB, die erst kürzlich nach langem Zögern den Anfang vom Ausstieg aus den Anleihekaufprogrammen beschlossen hat? Haben Länder wie Italien und Frankreich noch Spielraum

für fiskalische Maßnahmen, wenn der bisher eingepreiste Aufschwung ausbleibt? Und wie steht es mit den Wirkungen des Krieges außerhalb Europas - schon jetzt leiden von Pakistan bis Peru die Bevölkerungen unter steigenden Energie- und Nahrungsmittelpreisen, und von erwartenden Getreideknappheiten aufgrund ausbleibender Lieferungen aus der Ukraine werden insbesondere die nordafrikanischen und arabischen Staaten betroffen sein.

Neben den wirtschaftlichen sind politische Kosten für Europa einzubeziehen: Lässt sich angesichts der noch deutlich höheren Gasabhängigkeit einiger osteuropäischer Länder wie Ungarn und Bulgarien die Einigkeit in der Sanktionspolitik aufrechterhalten? Und was sagt es über die Kohärenz der EU aus, wenn der Energiespezialist des Brüsseler ThinkTanks Breughel in einer Diskussion mit dem Kabinettschef des Kommissars Timmermans dafür wirbt, angesichts der hohen Komplexität des Plans der Kommission, den Import russischen Gases bis Ende 2022 auf ein Drittel zu reduzieren, die USA als „honest broker“ um Vermittlung zwischen den europäischen Mitgliedsländern zu bitten?

Die Bestimmung von Zielen und die Effektivität von Maßnahmen

Neben einer breiter angelegten Folgenabschätzung mangelt es der Debatte an einer Projektion der zu erzielenden Wirkungen sowie einer Zieldefinition der Maßnahmen gegen Russland. Nur mit einer klaren Zielsetzung aber lässt sich deren Angemessenheit bestimmen: Erstens muss Russland ein Sieg im Vernichtungskrieg gegen die Ukraine versagt werden, und zweitens muss Russland, aber auch der Weltgemeinschaft, deutlich gemacht werden, dass die Verletzung von Völkerrecht und einer regelbasierten internationalen Ordnung vom Westen nicht toleriert wird und hohe Kosten für den Verursacher mit sich bringt. Für beide Ziele sind sowohl militärische Mittel als auch politische und wirtschaftliche Sanktionen erforderlich. Dabei sind zwei Maßgaben zu beachten: erstens eine Eskalation zu einem Weltkrieg unter Einsatz nuklearer Waffen zu vermeiden, und zweitens Sanktionen so zu justieren, dass die Schwächung Russlands möglichst substantiell ausfällt und gleichzeitig die Schäden für die Sanktionsmächte und die damit verbundenen Rückwirkungen nicht zuletzt für Dritte beherrschbar bleiben. Daher ist eine differenzierte Bestimmung der Vulnerabilität nicht nur Deutschlands und des Westens, sondern insbesondere auch Russlands vorzunehmen, damit Sanktionen strategisch eingesetzt werden können.

Die Situation ist nicht ohne Widersprüche. Russland verdient mit dem Verkauf von Öl, Kohle und Gas an den Westen täglich hunderte Millionen Euro. Zugleich liegt der Anteil von Importen an der russischen Wirtschaftsleistung mit rd. 20% recht niedrig und dürfte auf Grund der Sanktionen nach Schätzungen in diesem Jahr um rund ein Drittel zurückgehen. Gerade angesichts der eingefrorenen Zentralbankguthaben haben die Devisen aus dem Energieexport jedoch einen hohen Wert. Dass davon auch kriegsrelevantes Material eingekauft werden kann, dürfte außer Frage stehen, dass Putins Kriegsmaschinerie kurzfristig davon nicht abhängig ist, jedoch auch. Eine Langfriststrategie im Sinne der oben genannten Zielbestimmung muss daher darauf zielen, den Ausstieg aus Energieimporten aus Russland hinreichend vorzubereiten und europäisch zu koordinieren.

Eine andere Frage ist, wie effektiv sich die Einkünfte aus Verkäufen fossiler Energieträger tatsächlich durch Sanktionen austrocknen lassen. Diese machen rund die Hälfte des russischen Haushalts aus, allerdings liegt der Anteil des nach Europa gepumptem Pipeline-Gas daran nur bei etwa 15%, ca. 70%

stammen von Öl. Was also am schwersten für Europa zu ersetzen und von Russland nirgendwo sonst hin verkauft werden kann, hat gleichzeitig relativ zu Öl den deutlich geringeren finanziellen Effekt. Öl ist gegenüber Pipeline-Gas ein global gehandeltes Gut, das angesichts von Abnehmern wie Indien und China und dem auch in harten Sanktionsregimen wie Iran feststellbaren „Leakage“ nie vollständig vom Verkauf auszuschließen ist. Hinzu kommt, dass Preis-/Mengen Effekte in einem verknappten Markt mit steigenden Energiepreisen Russland für eine Übergangsphase substanzielle kompensatorische Erträge ermöglichen, zumal die Steuer auf den Energieexport progressiv mit dem Preis zugunsten des öffentlichen Haushaltes steigt.

All dies bedeutet: Energiesanktionen werden nicht lückenlos sein können, aber auch dann fügen sie Russland weiteren massiven Schaden zu, dessen Wirkungen sich allerdings erst über Zeit manifestieren dürften: Schon nach der Annexion der Krim hatte es einen Wirtschaftseinbruch gegeben, der jedoch nicht zu einer Erosion der Zustimmung zu Putins Kurs führte. Der Angriff auf die Ukraine war jahrelang im Sinne der Errichtung einer „finanziellen Festung Russland“ vorbereitet worden, was trotz des nicht einkalkulierten Einfrierens der Auslandsreserven Russland gegen die Sanktionen widerstandsfähiger gemacht hat. Schließlich ist mit der Erholung des Rubelkurses in den vergangenen Wochen eine Stabilisierung des russischen Finanzsystems eingetreten, die sowohl auf die Wirkung von Kapitalverkehrskontrollen also auch auf das bisher ungebrochene Vertrauen in weiten Teilen der russischen Bevölkerung zu ihren staatlichen Institutionen zurückzuführen ist. Es ist somit offen, ob und wann Wirtschaft und Gesellschaft in Russland so geschwächt wären, dass eine Fortsetzung des Krieges aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen nicht mehr möglich ist. Sanktionen sind daher im Sinne der Schwächung Russlands notwendig, aber man sollte sich von ihnen keine kurzfristig entscheidenden Wirkungen auf die militärische Dynamik des Krieges versprechen.

Respice finem – und handle entschlossen

Russland hat sich mit dem Krieg gegen die Ukraine für anhaltenden wirtschaftlichen Rückschritt, politische Repression, internationale Isolation und mit China für einen schwarzen Ritter entschieden, mit dem es nur die Aversion gegen den Westen verbindet. Die selbstkolonisierende Integration in den chinesischen Wirtschaftsraum hat bereits begonnen. Russland könnte ein zweites Nord-Korea werden, das für China die Rolle eines nützlichen Querulanten spielt, der zudem mit seinem Rohstoff-Reichtum auch einen ökonomischen Wert hat.

Ob China angesichts seiner demographischen Entwicklung, der Begrenzungen seines Bildungssystems und des zunehmend politisierten Staatskapitalismus seinen Wachstumspfad aufrechterhalten kann, ist nicht vorherzusagen. Über Jahrzehnte eine berechenbare Macht, hat mit Xi ein Personenkult Einzug gehalten, der in seiner propagandistischen Wucht an die Zeit Maos heranreicht. Während alles dafür spricht, dass es im Interesse Chinas liegt, die wirtschaftlichen Beziehungen zum Westen nicht zu gefährden, muss die Welt auch mit der Möglichkeit anderer Entwicklungen rechnen. Welchen Weg China nach innen geht, kann der Westen nicht beeinflussen. Chinas Expansion nach außen aber muss er entschlossen entgegentreten. Dazu gehört direkt und indirekt auch der Kampf gegen Russlands Aggression.

Während man einen Zusammenbruch Russlands nicht ausschließen kann, spricht zurzeit wenig dafür, dass dieser kurz bevorsteht oder gar sicher durch westliche Sanktionen herbeigeführt werden könnte.

Ein Ende des Krieges, das einen vorläufigen Ausgleich mit Russland beinhaltet, könnte zu einer langfristigen Stabilisierung des Putin-Regimes führen, weil es Putin die propagandistische Waffe der erfolgreichen Selbstbehauptung Russlands und seiner Kriegsziele gegen den Westen in die Hand gäbe - mit allen Konsequenzen für die westlichen Nachbarn und insbesondere die Ukraine. Sollte Russland jedoch zu einer politischen Transformation gelangen, sollte es der Westen mit der gleichen Weitsicht behandeln, von der Deutschland nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches profitiert hat. Unabhängigkeit von Russland muss nicht heißen, wie IFO Präsident Clemens Fuest zu Recht sagt, sich von Russland als potentielltem Energielieferanten für immer abzuschneiden.

Die Ukraine führt einen Kampf um ihre Existenz gegen einen Aggressor, der sich mit dem Krieg zum Gegner des Westens gemacht hat. Sie hat allen Anspruch auf umfassende militärische, humanitäre, politische und wirtschaftliche Unterstützung. Waffenlieferungen wirken kurzfristig, Sanktionen mittel- und langfristig. Beides ist erforderlich, und zwar in kluger Abwägung von Mitteleinsatz und zu erwartendem Nutzen. Sowohl wirtschaftliche Sanktionen wie militärische Hilfe müssen dem Grad russischer Eskalation klare Botschaften westlicher Entschlossenheit entgegensetzen. Und nach dem Krieg sollte der Westen keine Großzügigkeit beim Wiederaufbau der Ukraine scheuen.

Deutschland und der Westen müssen sich auf eine lange und kostspielige Auseinandersetzung einstellen. Es gilt dabei nicht nur, die Ukraine zu unterstützen und Russlands Sieg zu verhindern, sondern auch in der sich verschärfenden Systemkonkurrenz mit China Widerstandskraft zu entwickeln. Europa muss bereit sein, dafür wirtschaftliche Nachteile in Kauf zu nehmen. Zugleich muss es sich angesichts vielfältiger Problemlagen genau überlegen, welche zusätzlichen Belastungen es um welcher Ziele willen voluntaristisch herbeiführt. Gemeinsam mit seinen europäischen Nachbarn sollte Deutschland nach technisch machbaren und ökologisch sowie ökonomisch vertretbaren Lösungen suchen, den Ersatz vom russischen Gas schnell zu realisieren - einschließlich einer ernsthaften Erwägung, die Restlaufzeiten der noch am Netz befindlichen Atomkraftwerke zu verlängern, und alle Möglichkeiten ausschöpfen, den Ersatz von russischem Gas wirtschaftlich so tragbar wie möglich zu gestalten.

In diesen Tagen wird oft gesagt, es sei nicht die Zeit, sich an langfristigen Überlegungen zu orientieren, der Mut zum „Schnellschuss“ sei gefragt. Wir sind demgegenüber fest davon überzeugt, dass kein noch so dringender Handlungsbedarf ein Grund sein kann, den gescheiterten deutschen Illusionismus durch neue Kurzsichtigkeit zu ersetzen. Gerade im Krieg gilt der alte Leitsatz: *quidquid agis, prudenter agas et respice finem* - was immer Du tust, handle klug und bedenke das Ende. In der gegebenen Lage bedeutet dies: Deutschland und der Westen sollten erstens durch die beschlossenen Sanktionen maximalen Druck auf Russland ausüben, ohne zu erwarten, dass sie Russland in kurzer Frist zum Aufgeben zwingen. Deutschland sollte zweitens in europäischer Abstimmung die drastische Reduzierung von Energieimporten aus Russland weiter vorantreiben. Und drittens muss die Bundesregierung endlich die Zweideutigkeit ihres Vorgehens und Auftretens zugunsten einer entschiedenen und effektiven militärischen Unterstützung der Ukraine überwinden.