

# Unilaterale US-Sanktionen gegen Russland

Perspektiven für die transatlantische Zusammenarbeit

Sascha Lohmann

**Auf das Vorgehen Russlands in der Ukraine reagieren die Vereinigten Staaten in erster Linie mit gezielten Sanktionen gegen russische Einzelpersonen und Unternehmen. Während diese Maßnahmen beträchtliche ökonomische Wirkungen entfalten, bleibt ihre politische Wirksamkeit gering. Wenn die US-Regierung den Druck auf den Kreml durch eine Ausweitung der Sanktionen weiter erhöhen will, ist sie auf die Zusammenarbeit mit den Europäern angewiesen. Zentrale Voraussetzung für ein transatlantisches Vorgehen müsste sein, dass Klarheit darüber herrscht, welche Ziele mit den gemeinsam verhängten Sanktionen verbunden und in welche Strategie diese eingebettet sind.**

Präsident Obama sieht in dem russischen Vorgehen in der Ukraine zwar keine Bedrohung der US-Sicherheitsinteressen und hat neben einem Militäreinsatz auch Waffenlieferungen ausgeschlossen. Gleichwohl hat er wiederholt bekräftigt, dass Russland für die Missachtung der regelbasierten zwischenstaatlichen Ordnung bestraft werden müsse. Unterhalb der Schwelle militärischer Gewalt kommen dafür vorrangig Sanktionen zum Einsatz. In Form von Exekutivverordnungen des Präsidenten und Gesetzen des Kongresses wollen die Vereinigten Staaten der russischen Führung um Präsident Putin wirtschaftliche Kosten auferlegen, um deren Ukraine-Politik zu beeinflussen.

## Schrittweise Ausweitung gezielter Sanktionen

Nach dem gewaltsamen Vorgehen gegen Demonstranten auf dem Kiewer Maidan-Platz verhängte die Obama-Administration bereits Mitte Februar 2014 Reisebeschränkungen gegen 20 Angehörige der damaligen Janukowitsch-Regierung. Als Reaktion auf den Einmarsch russischer Truppen auf der Schwarzmeerhalbinsel Krim Ende Februar sagte die US-Regierung eine Reihe bilateraler und multilateraler Treffen mit der russischen Führung ab. Am 6. März 2014 erklärte Präsident Obama, dass die Situation in der Ukraine einen nationalen Ausnahmezustand herbeigeführt habe. Er erließ eine Exekutivverordnung, die es ermöglicht, Reisebeschränkungen für jene Personen zu verfügen, denen eine Verlet-

zung der Souveränität und territorialen Integrität der Ukraine zur Last gelegt wird. Darüber hinaus schafft die Verordnung die rechtlichen Voraussetzungen, um gegen russische Einzelpersonen und Unternehmen Finanzsanktionen in Form von Vermögens-einfrierungen und dem Ausschluss vom US-Markt zu verhängen.

Nachdem sich die überwiegende Mehrheit der auf der Krim lebenden Bevölkerung in einer vom Kreml organisierten Volksabstimmung am 16. März für die Vereinigung mit Russland ausgesprochen und Präsident Putin die Angliederung zwei Tage später formal vollzogen hatte, erweiterte Obama am Tag darauf in einer zweiten Exekutivverordnung die rechtlichen Voraussetzungen für Sanktionen gegen russische Regierungsvertreter sowie gegen jene Personen, die dem Kreml finanzielle Unterstützung gewähren. Washington betrachtet die Eingliederung der Autonomen Region Krim und der Stadt Sewastopol in die Russische Föderation sowie das Eindringen russischer Truppen in den Osten der Ukraine als illegal, und zwar nach Maßgabe sowohl der ukrainischen Verfassung als auch der Charta der Vereinten Nationen (VN) und des Budapester Memorandums von 1994. In Letzterem hat sich Russland gemeinsam mit den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich zur Wahrung der territorialen Integrität der Ukraine verpflichtet. Das US-Außenministerium teilte am 27. März mit, rückwirkend ab dem 1. März keine neuen Lizenzen mehr für den Export und Weiterexport von Rüstungsgütern und verwandten Dienstleistungen nach Russland zu genehmigen. Zwei Tage zuvor hatte das US-Handelsministerium einen Exportstopp für US-Waren verhängt.

Der Kongress beschloss am 27. März Finanzhilfen für die Ukraine in Höhe von über einer Milliarde US-Dollar und weitete die vom Präsidenten angeordneten Sanktionen gegen ukrainische und dem Kreml nahestehende Personen, deren Familienangehörige sowie Wirtschaftsunternehmen aus, denen Korruption zur Last gelegt wird. Mit der Unterzeichnung des Gesetzes durch

den Präsidenten am 3. April wurden die durch die Exekutivverordnung verhängten Sanktionen kodifiziert. Diese aufzuheben ist somit nur noch möglich, wenn der Präsident dem Kongress die Wiederherstellung der Souveränität, der Unabhängigkeit und der territorialen Integrität der Ukraine bestätigt. Zwar gelten unter dem Magnitsky-Gesetz schon seit 2012 Reisebeschränkungen für mehr als 50 russische Regierungsangehörige, denen Repressalien und Gewalt gegen zivilgesellschaftliche Akteure wie Anwälte und Journalisten vorgeworfen werden. Gleichwohl sind die jüngsten unilateralen US-Sanktionen die umfassendsten gegen Russland seit Ende des Kalten Krieges.

### **Beträchtliche Wirkungen, geringe Wirksamkeit**

Die russische Wirtschaft ist abhängig von ausländischen Investitionen und einem hohen Ölpreis und befand sich bereits vor Bekanntgabe der US-Sanktionen am Rande der Rezession. Als die Obama-Administration ihre Sanktionen ankündigte und verhängte, reagierte die russische Börse Anfang März 2014 mit Kurseinbrüchen. Die Importkosten für ausländische Güter schnellten in die Höhe und die Inflationsrate stieg auf mehr als sieben Prozent an. Die russische Währung (Rubel) verlor im ersten Quartal 2014 fast neun Prozent ihres Wertes gegenüber dem US-Dollar. Am 25. April sah sich die Zentralbank gezwungen, den Leitzins auf 7,5 Prozent zu erhöhen. Damit verteuerten sich ausländische Kredite und heimische Staatsanleihen. Darüber hinaus sahen sich US-Unternehmen wie Visa und Master Card gezwungen, ihre Dienstleistungen für Kunden der sanktionierten russischen Banken Rossija, Sobinbank, SMP Bank sowie InvestCapitalBank zu stoppen. Eine indirekte Wirkung der Sanktionen ist, dass sich unter nicht betroffenen Marktteilnehmern Unsicherheit breit macht. So floss im ersten Quartal des Jahres 2014 mehr Kapital aus Russland ab als im gesamten Jahr 2013 (62,7 Mrd. US-Dollar).

Die Wirksamkeit der US-Sanktionen soll sich laut Obama indes nicht an der Erzeugung wirtschaftlicher Kosten bemessen, sondern an der Veränderung des Kosten-Nutzen-Kalküls von Präsident Putin. Welche konkreten Kurswechsel in der russischen Ukraine-Politik dafür erfolgen müssen, bleibt allerdings unklar. In öffentlichen Erklärungen der US-Administration und einiger Kongressmitglieder finden sich dazu unterschiedliche Äußerungen. Meist wird die Forderung artikuliert, Russland müsse die territoriale Integrität der Ukraine durch den Abzug seiner Truppen wiederherstellen, zur Aufnahme von Verhandlungen bereit sein sowie einen mäßigen Einfluss auf die pro-russischen Separatisten im Osten der Ukraine ausüben. Darüber hinaus gibt es aber auch Verlautbarungen, denen zufolge Russland für begangene Souveränitätsverletzungen bestraft und von künftigen abgeschreckt werden müsse. Inwiefern die US-Sanktionen diesen Zielen tatsächlich dienen, hängt von der Bereitschaft des Kremls ab, die wirtschaftlichen Verschlechterungen zugunsten einer Sicherung seiner Einflussphären im postsowjetischen Raum in Kauf zu nehmen. Zu welchem Resultat diese Abwägung führt, ist von außen kaum zu bewerten, zumal sich die Parameter dieser Entscheidung im Verlauf der Krise aufgrund einer Vielzahl von kontextabhängigen Faktoren permanent wandeln. Da bislang keine Verhaltensänderung des Kremls erkennbar ist, bleibt die Wirksamkeit der Sanktionen jedoch offenbar gering.

Ungeachtet ihres Zwecks, Russland durch die Isolierung seiner Wirtschaftselite innerhalb der internationalen Gemeinschaft und auf den globalen Märkten zu einem politischen Richtungswechsel zu zwingen, haben die US-Sanktionen auch einen propagandistischen Nutzen. Ihre Botschaft richtet sich an gesellschaftlich einflussreiche Gruppen sowohl im eigenen Land als auch in Russland sowie an Dritte. Die Vereinigten Staaten wollen damit nicht nur ihre Ablehnung, Empörung und Handlungsbereitschaft demonstrieren, sondern sich vor allem auch in ihrem Selbstverständnis als

liberale Demokratie bestätigen. Damit macht Washington deutlich, welche Werte und Normen in der Ukraine-Krise als nicht verletzbar gelten und dass deren Durchsetzung für die Aufrechterhaltung der Selbstzuschreibungen als unabdingbar angesehen wird.

### **Perspektiven transatlantischer Zusammenarbeit**

Gemeinsam mit den anderen Mitgliedern der sieben führenden Wirtschaftsnationen (G7) werfen die Vereinigten Staaten Russland vor, seiner Verpflichtung aus dem Genfer Abkommen vom 17. April, deeskalierend auf die pro-russischen Separatisten in der Ostukraine einzuwirken, nicht nachzukommen. Sie haben deshalb weitere Sanktionen angekündigt. Wirtschaftlich sind die USA mit Russland jedoch relativ wenig verflochten. Wenn sie den Leidensdruck auf die russische Führung weiter erhöhen wollen, sind sie deshalb auf die Zusammenarbeit mit der Europäischen Union angewiesen. Die EU ist der größte Handelspartner Russlands, ihr Handelsvolumen mit dem östlichen Nachbarn ist 14-mal höher als das der Vereinigten Staaten. So ist der europäische Bankensektor stark mit dem russischen verflochten. Doch die Hauptangriffsfläche bietet die russische Abhängigkeit von den Erlösen aus den Energieexporten. Mit 130 Milliarden Kubikmetern liefert Russland im Durchschnitt rund ein Drittel aller EU-Erdgasimporte. Fast 40 Prozent davon werden durch die Ukraine geleitet. Diese Abhängigkeit von Energieimporten bringt für die Europäer eine hohe Verwundbarkeit mit sich und wirkt sich hemmend auf eine expansive, nach US-amerikanischem Vorbild ausgerichtete Sanktionspolitik aus. In Anbetracht ihrer auch nicht einheitlichen Wirtschaftsinteressen gegenüber Russland stellen die EU-Sanktionen den kleinsten gemeinsamen Nenner dar, auf den sich die einzelnen Mitgliedsländer einigen konnten. So verhängte die EU als Reaktion auf die Verletzung der ukrainischen Souveränität und territorialen Inte-

grität Reisebeschränkungen und Vermögens-  
einfrierungen gegen insgesamt 48 direkt  
oder indirekt involvierte russische Regie-  
rungsvertreter, von denen sich im Vergleich  
zu den US-Sanktionen nur wenige im enge-  
ren Führungskreis um Präsident Putin  
bewegen.

Um etwaige Ausfälle russischer Gasliefe-  
rungen nach Europa abzufedern, teilte das  
US-Energieministerium Mitte März mit, es  
werde insgesamt fünf Millionen Barrel Öl,  
das entspricht ungefähr einem Prozent der  
fast 700 Millionen Barrel umfassenden stra-  
tégischen US-Reserve, testweise zu verka-  
ufen. Damit wird zum ersten Mal seit dem  
zweiten Golfkrieg 1990 ein solcher Verkauf  
angekündigt. Abgesehen von jenen Ausnah-  
men, die das US-Handelsministerium ge-  
nehmigen kann, besteht in den Vereinigten  
Staaten seit dem Energy Policy and Conser-  
vation Act von 1975 ein generelles Verbot,  
US-amerikanisches Öl zu exportieren. Gleich-  
zeitig ist der Kongress bemüht, die Voraus-  
setzungen für den Aufbau einer Infrastruk-  
tur für den Export von Flüssiggas nach  
Europa zu schaffen.

Zwar gibt es unter den Entscheidungs-  
trägern innerhalb der Administration und  
im Kongress großen Rückhalt für eine Aus-  
weitung der US-Sanktionen auf den russi-  
schen Banken- und Energiesektor. Die  
Obama-Administration hat dafür bereits  
den rechtlichen Rahmen geschaffen und  
sieht sich zunehmend Forderungen aus  
dem Kongress ausgesetzt, die Sanktionen  
auch ohne die EU im Alleingang zu ver-  
schärfen. Doch noch ist Obama dazu nicht  
bereit. Dem Präsidenten ist bewusst, dass  
sich die Wirkung noch härterer Sanktionen  
nur durch eine enge transatlantische Zu-  
sammenarbeit steigern ließe. Nach dem Vor-  
bild der unilateralen US-Iran-Sanktionen  
müsste dafür den Handelspartnern der sank-  
tionierten russischen Einzelpersonen und  
Unternehmen der Zugang zum US-Markt  
verwehrt werden. Eine solche extraterrito-  
riale Stoßrichtung insbesondere von US-  
Finanzsanktionen gegen russische Banken,  
die im Energiegeschäft tätig sind und denen  
Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

vorgeworfen würde, wäre ohne die grund-  
sätzliche Zustimmung der Europäer höchst  
problematisch. In Anbetracht der dann zu  
erwartenden Verwerfungen in den euro-  
päisch-russischen Wirtschaftsbeziehungen  
dürfte ein US-amerikanischer Alleingang zu  
einem erheblichen Interessenkonflikt im  
transatlantischen Verhältnis führen.

Als einer von Russlands wichtigsten  
innereuropäischen Handelspartnern ist  
Deutschland der Hauptadressat des US-  
amerikanischen Drängens, die Sanktionen  
gemeinsam auszuweiten. Eine elementare  
Voraussetzung für eine solche Zusammen-  
arbeit ist jedoch das Einverständnis beider  
Seiten, dass Sanktionen nicht wie bisher als  
taktische Retorsion auf das Vorgehen Russ-  
lands in der Ukraine dienen sollen, sondern  
strategisch eingesetzt werden mit Blick  
auf deren mögliche Hebelwirkung in künf-  
tigen Verhandlungen mit Russland über  
die außenpolitische Orientierung der Ukra-  
ine. Dafür müsste der russischen Führung  
konkret in Aussicht gestellt werden, dass  
die Sanktionen aufgehoben werden, und  
dies dürfte nicht an maximale Forderungen  
gebunden werden. Andernfalls könnten  
sich Sanktionen als ein weiteres Hindernis  
für eine Verhandlungslösung des Ukraine-  
Konflikts erweisen. Kurzum, Washington  
und die europäischen Regierungen müs-  
sen sich über die konkrete Zielsetzung  
gemeinsam verhängter Sanktionen ver-  
ständigen und eine Strategie formulieren,  
in die diese eingebunden wären.

Je mehr von den Sanktionen, die der  
Präsident verhängt hat, vom Kongress kodi-  
fiziert werden, desto schwieriger wird es,  
sie im Rahmen einer Verhandlungsstrategie  
nutzbar zu machen, da der Präsident sie  
dann nicht mehr einseitig zurücknehmen  
kann. Was die teilweise oder vollständige  
Aufhebung von Sanktionen betrifft, zeigen  
sich Kongressabgeordnete traditionell  
zögerlich und betrachten sie vornehmlich  
als Instrumente einer längerfristigen Ein-  
dämmungspolitik. Die letzten, von 1974  
datierenden US-Sanktionen gegen die da-  
malige Sowjetunion hob der Kongress erst  
Ende 2012 auf.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2014  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließ-  
lich die persönliche Auf-  
fassung des Autors wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364