

Sektorale Sanktionen: Langer Arm der Zwangsdiplomatie

Sanktionen sind in den Konflikten mit Russland und Iran ein zentrales Instrument internationaler Politik. Zwar bleibt offen, ob Sanktionen des Finanz- und Energiesektors zum diplomatischen Durchbruch mit Iran verhelfen. Es wird aber gehofft, dass sie Russland zum Einlenken bewegen können. Politisch brisant bleibt die Auslagerung der Umsetzung von Sanktionen an andere Staaten und die Privatindustrie.

Von Mark Daniel Jaeger

Sanktionen spielen in der internationalen Politik eine unvermindert prominente Rolle. Sie sind Antworten auf Verstösse gegen fundamentale internationale Normen wie Menschen- und Völkerrecht bis hin zur Proliferation von Massenvernichtungswaffen. Sanktionen bauen auch auf die Idee, dass ökonomischer Druck politische Wirkung entfaltet und das Kalkül der politischen Eliten beeinflusst.

Seit Beginn dieses Jahrhunderts sollten gezielte Sanktionen (*targeted sanctions*) die Auswirkungen auf die breite Bevölkerung – anders als etwa in den 1990er-Jahren im Irak – möglichst gering halten (siehe [CSS-Analyse Nr. 83](#)). In den letzten Jahren nahmen Sanktionen aber in gleich zwei geopolitischen Konflikten eine gegenläufige Entwicklung zur etablierten Praxis gezielter Massnahmen und treffen ganze wirtschaftliche Sektoren geopolitischer Kontrahenten. Zunächst gegen Iran erprobt, werden sektorale Sanktionen gegen den Finanz- und den Energiesektor nun auch auf Russland angewendet. Sie haben signifikante gesamtwirtschaftliche Auswirkungen. Dabei ist unklar, ob der erhöhte ökonomische Druck die neue Dialogbereitschaft Irans unter Präsident Hassan Rohani hervorgebracht hat und ob solche robusten Sanktionen gegen Russland erfolgversprechend sind.



Die Einführung sektoraler Sanktionen durch westliche Staaten hatte grosse Auswirkungen für die russische Wirtschaft. Maxim Shemetov / Reuters

Unabhängig davon, ob diese neue Generation sektoraler Sanktionen tatsächlich politisch effektiver ist, beschwört sie internationale Rechtskonflikte herauf. Die Brisanz sektoraler Sanktionen liegt darin, dass sie auch Marktteilnehmer aus potenziell neutralen Staaten wie der Schweiz zur Umsetzung zwingen können. «Extraterritoriale» US-Sanktionen nutzen die Stellung des

amerikanischen Markts, um ausländische Unternehmen zur Implementierung amerikanischer Rechtsprechung zu nötigen.

Iran: Erfolgreiche Sanktionen?

Mit den Fortschritten im Dialog um das iranische Atomprogramm nach der Wahl Rohanis zum Präsidenten Irans 2013 ist es verführerisch, diese Wendung den nach

2010 massiv verstärkten Sanktionen gegen das Land zuzuschreiben. Die Gespräche zwischen Iran und den P5+1 (die ständigen Mitglieder des UNO-Sicherheitsrats und Deutschland) führten Anfang April 2015 zu einer grundsätzlichen Einigung, die bis Ende Juni 2015 in ein Abkommen münden soll. Dies ist, nach jahrelanger Konfrontation, ein diplomatischer Durchbruch.

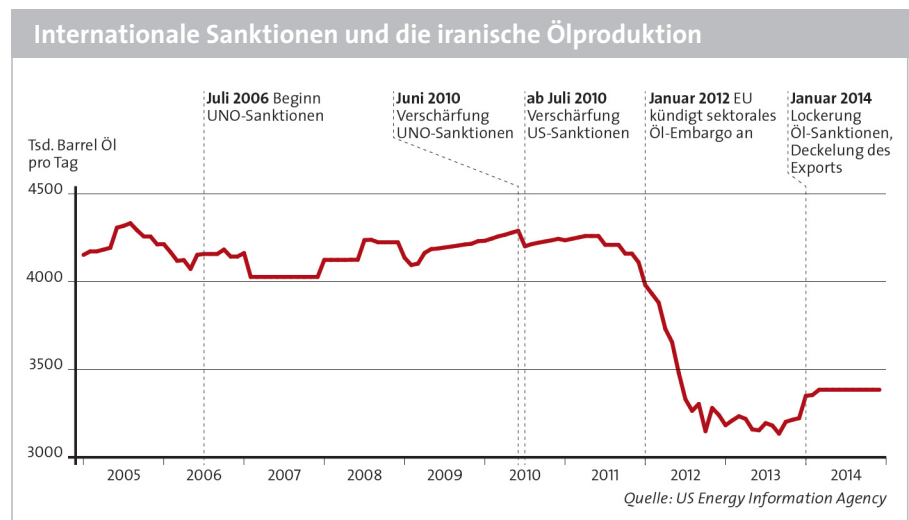
Die in den Regierungsjahren von Mahmud Ahmadinedschad von 2005 bis 2013 forcierte Politik zur Entwicklung von Atomtechnologie, die nach Beurteilung der Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO) gegen Irans Verpflichtungen gegenüber dem Atomwaffensperrvertrag verstieß, veranlassten die UNO 2010 zu einem massiven Ausbau des seit 2006 bestehenden Sanktionsregimes. Die Resolution 1929 des UNO-Sicherheitsrats zielte darauf, das Land faktisch vom internationalen Finanzsystem auszuschließen.

Neben diesen für alle UNO-Mitgliedstaaten verbindlichen Sanktionen erliessen ab 2010 die USA, die EU und die Schweiz zusätzliche Sanktionen. Die US-Sanktionen

Die Veränderungen der Iran-Sanktionen laufen dem Trend minimal-invasiver, gezielter Sanktionen seit der Jahrtausendwende entschieden entgegen.

legen den Schwerpunkt ebenfalls auf Irans Finanzsektor. Der *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act* (CISADA) sanktioniert jegliche Geschäftsbeziehung zwischen iranischen, US-amerikanischen und internationalen Finanzinstitutionen. Dazu wird der Unterhalt von Korrespondenzkonten am amerikanischen Markt für iranische Institutionen und für ausländische, die Geschäfte mit iranischen Partnern machen, untersagt. Da Korrespondenzkonten aufgrund der Stellung des US-Dollars als Zahlungsmittel im internationalen Finanzsystem für Geschäfte gemeinhin unerlässlich sind, handelt es sich um einen effektiven Kontrollmechanismus. Bereits seit dem *Iran Libya Sanctions Act* von 1996 belegten die USA den iranischen Energiesektor mit einem Embargo und sanktionierten auch ausländische Firmen, die sich geschäftlich engagierten.

Die USA waren mit dem massiven Ausbau der Sanktionen seit 2010 nicht allein. In einer orchestrierten Aktion verschärften die Europäische Union und die Schweiz ihre



Sanktionen. Die EU weitete ihre restriktiven Massnahmen ebenfalls auf den Finanz- sowie den Öl- und Gassektor aus; nach hohen Auflagen für Finanzgeschäfte wurden diese 2012 ganz untersagt. Auch in der Schweiz wurden die bestehenden Sanktionen nochmals aufgestockt. Banken wurde die Aufnahme neuer Geschäftsbeziehungen mit iranischen Banken untersagt; Versicherungen und Rückversicherungen wurden Vereinbarungen mit legalen und bestimmten natürlichen Personen ebenfalls untersagt. Für Geschäfte mit der iranischen Erdölindustrie wurde eine Meldepflicht eingeführt.

Mit den verschärften Sanktionen gingen insbesondere seit 2012 umfassende ökonomische Auswirkungen einher. Durch die Dollar-Verknappung erlitt die iranische Währung einen massiven Kursverfall. Lag der Kurs zum US-Dollar 2010 noch bei etwa 9 500 Rial, stieg er bis 2013 auf mehr als 25 000 Rial. Die Inflationsrate lag 2011 bereits bei 20 Prozent, 2013 stieg sie auf über 40 Prozent. Dazu haben sich die Öl-Exporte in OECD-Länder zwischen 2012 und 2014 praktisch halbiert, die Produktion fiel von 4.3 Mio. Barrel pro Tag in 2011 auf 3.2 Mio. Ende 2012. Die Wirtschaft schrumpfte zwischen 2012 und 2013 um über 5 Prozent.

Dass Sanktionen erhebliche ökonomische Wirkung erzielen können, steht wenig in Zweifel. Eine der Lehren aus den Irak-Sanktionen und ihrer desaströsen ökonomischen Wirkung in den 1990er-Jahren war der Übergang zu gezielten Sanktionen

gegen bestimmte legale und natürliche Personen, die eng mit einem Regime verbunden sind. Ein enger Fokus soll wirtschaftliche Folgen für die Bevölkerung möglichst gering halten.

Die Veränderungen der Iran-Sanktionen laufen dem Trend minimal-invasiver, gezielter Sanktionen in der internationalen Politik seit der Jahrtausendwende entschieden entgegen. Lange galten die Iran-Sanktionen als zu lasch und international zu wenig breit abgestützt. Ihre Erfolgsaussichten wurden skeptisch beurteilt. Neu ist die Nutzung systematischer sektoraler Sanktionen auf breiter internationaler Front, die durchaus erhebliche wirtschaftliche Folgen erwarten lassen.

Nun, relativ kurz nach der umfassenden Verschärfung der Iran-Sanktionen, zeigte eine neue iranische Regierung ab Sommer 2013 Dialogbereitschaft. Ist die Rechnung sektoraler Sanktionen damit aufgegangen? Lenkte Iran dank der konsequenten, umfassenden Sanktionierung des Verstosses gegen internationales Recht ein? Einen Zusammenhang zwischen der Dialogbereitschaft und damit eines veränderten Kalküls der Regierung unter Rohani und den Sanktionen herzustellen, ist weit schwieriger als im Falle der recht unmittelbaren wirtschaftlichen Wirkungen. Verbreitete Unzufriedenheit mit der Vorgängerregierung gab es bereits Jahre vor den Sanktionsverschärfungen, wie etwa die «grüne Bewegung» 2009 zeigte. Im komplexen politischen System Irans gab es neben einer säkularen Opposition auch Gegenspieler Ahmadinedschads im konservativen Lager. Rohani verfolgt als

Teil dieses konservativen Establishments eine moderatere Politik, die innenpolitisch konzilianter ist als jene seines Vorgängers. An einer weiteren Polarisierung konnte der iranische Revolutionsführer Ajatollah Ali Khamenei schwerlich interessiert sein. Der politische Wandel Irans kann folglich anderen, gewichtigeren Gründen zugeschrieben werden. Sanktionen können diesen Wandel deutlich unterstützt, dass sie ihn verursacht haben, ist nicht plausibel.

Russland: Druck durch Sanktionen?

Die im Verlauf der eskalierenden Ukraine-Krise von den USA und der EU ab März 2014 verhängten Sanktionen werden mit einem Völkerrechtsverstoß begründet. Neben der illegalen Annexion der Krim wurden die Sanktionen mit Russlands gezielter Destabilisierung eines benachbarten Landes gerechtfertigt.

Im Unterschied zu den gegen Iran gerichteten Sanktionen konnten jene gegen Russland nicht durch einen UNO-Sicherheitsratsbeschluss legitimiert werden, da Russland im Sicherheitsrat das Vetorecht besitzt. Jenseits dieses Umstands weist die verfolgte Sanktionspolitik gegen Russland einige erstaunliche Gemeinsamkeiten mit den Iran-Sanktionen auf. Ende Juli 2014 sind die Sanktionen in zwei Richtungen ausgebaut worden: Neben einem Exportverbot von Waffen und Dual-Use-Gütern limitierten die EU und die USA speziell die Ausfuhr von Technologien für den exportstarken Energiesektor, in dem westliche Hochtechnologie nicht leicht ersetzt werden kann. Daneben wurde auch der Zugang russischer Banken und Konzerne zum internationalen Finanzsystem massiv eingeschränkt. US-Finanzinstitutionen und Personen in den USA dürfen seit Juli 2014 mit zahlreichen grossen russischen Banken und Konzernen keine geschäftlichen Beziehungen mehr unterhalten. Analog dazu verfügte die EU, dass staatliche russische Banken und weitere russische Konzerne vom europäischen Kapitalmarkt ausgeschlossen werden. Zusätzlich zu diesen Massnahmen wurde ein Ausschluss Russlands vom SWIFT-Zahlungssystem erwogen – ein Schritt, der seit 2012 iranischen Finanzinstitutionen den internationalen Zahlungsverkehr enorm erschwerte.

Die Schweiz ging die Schritte der EU zu einem erheblichen Teil mit. Einerseits, indem Massnahmen zur Vermeidung von Geschäften zur Umgehung der internationalen Sanktionen getroffen wurden. Dies

betrifft seit April 2014 natürliche und legale Personen aus dem Umfeld der russischen Regierung. Untersagt sind zudem Geschäfte mit in der Krim oder in Sewastopol ansässigen Entitäten, die ukrainische Gesetze verletzen. Andererseits wurde seit August 2014 der Export militärischer Güter und solcher, die militärisch oder in der Ölindustrie nutzbar sind, untersagt oder einer Meldepflicht unterworfen.

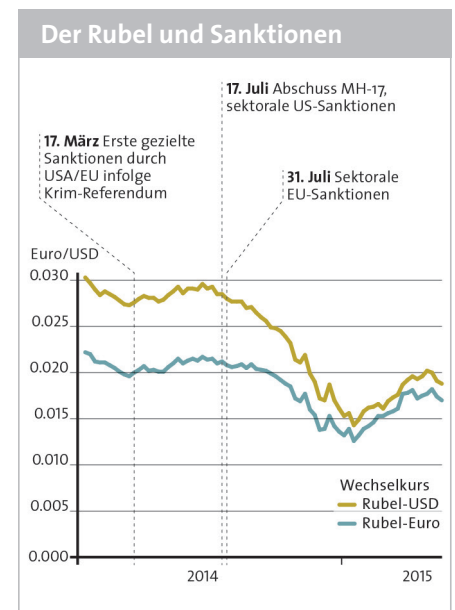
Wie bereits gegenüber Iran stellen die Sanktionen gegen Russland eine markante Abkehr von eng fokussierten, gezielten Sanktionen, hin zu sektoralen Sanktionen dar. Obschon nicht auf vergleichbarem Niveau wie jener Irans sanktioniert, ist der russische Finanzsektor stark unter Druck geraten. Die russische Währung verlor seit Mitte 2014 rund die Hälfte ihres Wertes gegenüber dem US-Dollar. Die Inflation wuchs zuletzt auf einen zweistelligen Wert; ein hoher Leitzins lastet auf den wirtschaftlichen Aussichten. Diese Faktoren sind eine Bedrohung für den Finanzsektor und in der Folge für die Wirtschaft des Landes.

Einen wesentlichen Anteil daran haben fallende Energiepreise, die Konzernen und öffentlichen Finanzen einen akuten Einkommensverlust beschern. Dank der Sanktionen ist der Weg zu internationalem Kapital weitgehend versperrt. Zusätzlich trüben die Sanktionen die mittelfristigen Aussichten, indem sie nötige anspruchsvolle Neuererschliessungen erschweren. Die Internationale Energieagentur (IEA) schreibt in ihrem aktuellen Ausblick für Russland düster von einem möglicherweise «perfekten Sturm», das Land müsse mit grossen Einbussen im Energiesektor rechnen.

Trotz einer ähnlichen Sanktionspolitik sind die Fälle Iran und Russland jedoch sehr unterschiedlich. Dies nicht nur in Bezug auf oberflächliche materielle Aspekte

Die Sanktionspolitik gegen Russland weist einige erstaunliche Gemeinsamkeiten mit den Iran-Sanktionen auf.

wie militärische Fähigkeiten oder wirtschaftliche Interdependenzen, die beide bei Russland grösser sind. Nach der neuesten Sanktionsforschung haben unterschiedliche Konfliktkonstellationen einen erheblichen Einfluss auf die Wirkung von Sanktionen. Die Art der Wahrnehmung eines Konflikts bestimmt die Bereitschaft zum Einlenken. Liegt ein fundamental un-



terschiedliches Konfliktverständnis der Parteien vor, können Sanktionen kontraproduktiv wirken. Im Iran lassen sich für Ahmadinedschads und Rohanis Regierung keine diametral entgegengesetzte Konfliktwahrnehmung feststellen. Dass Rohani gegenüber seinem Vorgänger jedoch Kooperationsmöglichkeiten mit der internationalen Gemeinschaft deutlich optimistischer bewertet, ist nicht zu bestreiten – trotz der auch nach seinem Amtsantritt noch verstärkten Sanktionen.

Einer erhöhten Dialogbereitschaft Irans und dem Pragmatismus Rohanis steht ein stark polarisiertes Konfliktverständnis zwischen dem Westen und Russland gegenüber. Gemäss russischem Narrativ beobachtet man eine Einkreisung durch den Westen. Die Orientierung der Ukraine nach Westeuropa und die Sanktionen seien Symptome von Hegemonialbestrebungen. Die Krim hingegen sei russisches Territorium, das durch das Referendum 2014 seinen geschichtlich korrekten Status bekommen habe. Putins Regierung geniesst in der russischen Bevölkerung Rückhalt für ihr Handeln in der Ukraine-Krise, bestärkt durch die Kontrolle der Medien. Die negativen wirtschaftlichen Entwicklungen lassen so nicht einfach ein umfassendes politisches Einlenken Russlands erwarten. Anders als in Iran unter Ahmadinedschad scheint gegenwärtig keine starke, gemässigte politische Opposition vorhanden. Die möglichen Folgen eines Sturzes der russischen Regierung wären zudem völlig unklar.

Die Schweiz unter Druck

Traditionell berührt die Frage einer Teilnahme an internationalen Sanktionen den Neutralitätsgrundsatz der Schweizer Aussenpolitik. Seit dem Ende des Kalten Krieges wendet die Schweiz UNO-Sanktionen solidarisch an und betrachtet sie als kompatibel zum Neutralitätsprinzip (siehe [CSS-Analyse Nr. 83](#)). Eine pauschale Ablehnung von Sanktionen mit der Neutralität zu begründen, wäre nur ein bestenfalls vordergründig einfacher Weg. Sieht die Schweiz in der iranischen und russischen Politik eine Völkerrechtsverletzung, würde eine Abstinenz bei der Sanktionierung dieses Verstosses eher als dessen Billigung denn als neutraler Standpunkt aufgefasst werden.

Doch es sind auch pragmatische aussenpolitische Gründe für eine Abstinenz denkbar. Aufgrund ihrer eigenständigen Politik vermag die Schweiz oft eine internationale Vermittlerrolle einzunehmen. Mitunter könnte der internationalen Diplomatie damit mehr gedient sein als durch eine kategorische Übernahme von Sanktionen. Dem Bundesrat muss ein Balance-Akt zwischen wichtigen Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik gelingen.

Die sektoralen Sanktionen gegen Iran und Russland sind jedoch von einer neuen Brisanz. Die genutzten Finanzsanktionen beschneiden effektiv die Möglichkeiten der Schweiz, sich einer Teilnahme zu entziehen, selbst wenn sie dies politisch bevorzugen würde. Die USA haben insbesondere nach 9/11 ihre Fähigkeiten zu extraterritorialen Finanzsanktionen im Rahmen des *USA Patriot Act* signifikant erhöht. So können mittlerweile ganze Staaten zur *Jurisdiction of Primary Money Laundering Concern* erklärt werden, wie mit Iran geschehen. Finanzgeschäfte jeglicher Art sind dann untersagt.

Als Umsetzungsorgan fungiert in den USA das *Office of Foreign Assets Control* (OFAC). Dessen langer Arm erreicht auch ausländische Finanzinstitutionen, die auf einen Zugang zum US-Finanzmarkt angewiesen sind und in dieser Teilnahme ame-

rikanischer Rechtsprechung unterstehen. Dies bildet die Grundlage für Anwendung und Durchsetzung extraterritorialer Sanktionen und betrifft auch die Finanzkonzerne der Schweiz. Für sie entsteht ein grosser Compliance-Druck. Eine Unterwanderung oder auch nur die Verletzung der Sorgfaltspflicht bringt erhebliche Risiken

Finanzsanktionen sind für ihre Initiatoren ein bequemes Instrument.

und empfindliche Strafen mit sich. Exemplarisch ist das Verfahren gegen BNP Paribas. Die Bank zahlte 2014 in einem Vergleich 8.9 Mrd. Dollar, zusätzlich wurden ihr Dollar-Clearing-Geschäfte im Öl- und Gashandel für ein Jahr untersagt. Auch die Credit Suisse war im Kontext Iran bereits betroffen und zahlte im Rahmen einer gütlichen Einigung 2009 über eine halbe Milliarde Dollar.

Extraterritoriale Finanzsanktionen sind robust durchsetzbar. Nach ihrer «Bewährung» gegen Iran sind Finanzsanktionen auch gegen Russland ein politisch populäres Instrument. Hier unterstützt die Schweiz die internationalen Sanktionen, für die heimische Finanzindustrie gibt es Auflagen nach Schweizer Recht. Im Falle Irans war dies nicht immer so. Lange waren die extraterritorialen Sanktionen der USA unilaterale Massnahmen. Nach internationalem Recht steht die Idee einer Haftbarkeit Dritter in einem Konflikt im Widerspruch zum Recht neutraler Länder und deren Bürger auf kommerzielle Beziehungen mit Konfliktparteien. So lange Einhelligkeit zwischen der Schweiz und den USA im Sanktionieren herrscht, ist dies nicht weiter ein Problem. Ist sie nicht gegeben, stellen extraterritoriale Finanzsanktionen eine Souveränitätsverletzung dar. Die EU hat darauf reagiert und verbietet ihren wirtschaftlichen Akteuren explizit, sich unilateralen extraterritorialen Sanktionen zu beugen.

Fallstricke der Sanktionspolitik

Die zunehmende Nutzung sektoraler Sanktionen stellt eine Abkehr von geziel-

ten Sanktionen dar, die Auswirkungen auf die Bevölkerung eng zu begrenzen suchten. Sanktionen gegen die Finanz- und Energiesektoren erwiesen sich als effektive Instrumente mit erheblicher wirtschaftlicher Wirkung. Gleichzeitig sind Finanzsanktionen für ihre Initiatoren ein bequemes Instrument: Implementierung und Umsetzung der Restriktionen obliegt vornehmlich internationalen Finanzkonzernen. Allein die fehlende Grundlage im internationalen Recht könnte sich noch als Bumerang erweisen und extraterritorialen Finanzsanktionen zum Verhängnis werden.

Eine Einordnung der politischen Effektivität von Sanktionen bedarf einer Reflexion zu ihren Zielen. Im Konflikt mit Iran und mit Russland geht es den Initiatoren um die Sanktionierung eines Verstosses gegen internationale Völkerrechtsnormen. Dieses Ziel erreichen Sanktionen unabhängig davon, ob diese Staaten im Konflikt einlenken oder nicht. Gegenüber Iran erreichten Sanktionen zudem bereits ein weiteres Ziel: Eindämmung. Sie halfen, das iranische Nuklearprogramm auszubremesen.

So schliesst die Frage nach der Zukunft auch jene der Sanktionen in den konkreten Fällen ein. Hier ist Skepsis angebracht. Eine Einigung mit Iran in den gegenwärtigen Verhandlungen wird nicht automatisch das Ende der Sanktionen bringen. Nicht alle sind gegen das Atomprogramm gerichtet, sondern auch gegen Menschenrechtsverstösse und politische Repressalien. Dazu sind die aktuellen Mehrheiten im US-Kongress nicht vorbehaltlose Unterstützer der Aussenpolitik von Präsident Barack Obama. Ein diplomatischer Durchbruch ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für das Ende der Sanktionen.

Dr. Mark Daniel Jaeger war bis Ende März 2015 Researcher am Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich. Er ist u.a. Autor von [Coercion, Risk, and Danger: The Construction of Sanctions and Securitization of International Conflict](#) (2014)