

Minenfelder der US-Außenwirtschaftspolitik

Unilaterale Finanzsanktionen im Dienst nationaler Sicherheit

Sascha Lohmann

Im Dienste ihrer nationalen Sicherheitsinteressen setzt die US-Regierung immer öfter auf unilaterale Finanzsanktionen. Sie nutzt dabei die Dominanz des Dollars im internationalen Finanzsystem, um Druck auf andere auszuüben. Neben den US-Behörden überwachen auch private Akteure die Umsetzung und Einhaltung der Strafmaßnahmen. Bei Verstößen drohen drastische Folgen für Einzelpersonen und Unternehmen, gleich ob sie gegnerischen oder verbündeten Staaten angehören. Wenn sie ihren Beitrag zur Bewahrung der liberalen Weltwirtschaftsordnung leisten wollen, liegt es vor allem an den Europäern, das Druckpotential des Dollars zu vermindern und der zunehmend unilateral ausgerichteten Außenwirtschaftspolitik Washingtons so wirksam zu begegnen.

Die US-Regierung sieht in unilateralen Finanzsanktionen ein präzises und effektives Mittel, um ihre Sicherheitsinteressen unterhalb der Schwelle militärischer Gewalt durchzusetzen. Mit dem Einsatz dieses Instruments verfolgt Washington vorrangig die eigenen Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen und wendet sich von einer liberalen, auf Freihandel setzenden Außenwirtschaftspolitik ab.

Finanzsanktionen in der US-Außenwirtschaftspolitik

Präsident Obama hegt gegenüber militärischen Interventionen große Skepsis und verfolgt während seiner Präsidentschaft das in seinen beiden Wahlkämpfen abgegebene Versprechen, den militärischen Fußabdruck seines Landes auf den Kriegsschauplätzen

der Welt auf das Nötigste zu reduzieren. Er reagiert damit zum einen auf die in der US-amerikanischen Öffentlichkeit weit verbreitete Kriegsmüdigkeit nach den verlustreichen Einsätzen in Afghanistan und dem Irak. Zum anderen äußerte Obama auch immer wieder persönlich Zweifel daran, mit der Anwendung militärischer Gewalt die nationalen Sicherheitsinteressen seines Landes befördern zu können. So setzt er bevorzugt auf begrenzte Eingriffe unterhalb der Schwelle militärischer Gewalt. Diese Strategie des »leichten Fußabdrucks« hat Obama im Mai 2014 in einer Rede an der Militärakademie in West Point erstmals ausführlich dargelegt. Um die Sicherheitsinteressen seines Landes weltweit trotzdem wirksam zu verfolgen, kommt neben Drohnenflügen, der massenhaften Überwachung und gezielten Tötungen

zunehmend noch ein weiteres Mittel zum Einsatz: unilaterale Finanzsanktionen.

Ganz nach der Marcus Tullius Cicero zugeschriebenen Aussage »Pecunia est nervus belli« geht es hierbei darum, mit Hilfe finanzieller Strafmaßnahmen die eigenen Sicherheitsinteressen zu befördern. Zu Finanzsanktionen zählen alle von der US-Regierung auferlegten Beschränkungen von Kapitalflüssen an und von Einzelpersonen, Einrichtungen und Unternehmen, die von Washington des Terrorismus oder anderer Vergehen beschuldigt werden. Das Spektrum der Maßnahmen reicht vom Aufspüren und Nachverfolgen von Vermögen über das Sperren und Einfrieren von Konten bis hin zu einem Ausschluss vom US-Finanzmarkt.

Mithilfe von Finanzsanktionen übt die US-Regierung Druck sowohl auf die iranische Führung im Atomstreit als auch auf den Kreml in der Ukraine-Krise aus. Den beiden Gegenspielern Washingtons sollen auf diese Weise empfindliche Kosten auferlegt werden, um sie zu einer Verhaltensänderung zu bewegen. Auch wenn dies nicht gelingt, tragen die Sanktionen zumindest dazu bei, den Aktionsradius der Betroffenen einzuengen und sie international zu ächten. Auch transnational agierende nichtstaatliche Organisationen sind Ziel solcher Maßnahmen. Diese richten sich sowohl gegen die direkten Unterstützer als auch gegen jene, die Erlöse zum Beispiel aus Schwarzmarktgeschäften oder der organisierten Kriminalität in das internationale Finanzsystem einführen. Die Geschäfte weltweit operierender Finanzinstitute laufen damit Gefahr, von den drastischen US-Sanktionen mit erfasst zu werden.

Ausgeweiteter Anwendungsbereich

Unilaterale US-Finanzsanktionen sind kein neues Phänomen. Präsident Carter fror im Rahmen der neuen Befugnisse, die ihm der 1977 verabschiedete International Emergency Economic Powers Act (IEEPA) zubilligte, zum ersten Mal unter US-Jurisdiktion stehende Vermögenswerte iranischer Ein-

zelpersonen und Unternehmen ein. Es war Teil der Bemühungen, die 52 US-amerikanischen Botschaftsangehörigen freizubekommen, die seit dem 4. November 1979 im US-Botschaftsgebäude in Teheran als Geiseln festgehalten wurden. Ab den 1980er Jahren gerieten die Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung in den Fokus der US-Außenpolitik. Der Kongress erließ eine Reihe von Gesetzen, die die Regierung zu Finanzsanktionen sowohl gegen einzelne Länder als auch gegen bestimmte Personen und Vereinigungen bevollmächtigte, die als terroristisch eingestuft, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen verdächtigt oder dem illegalen Diamanten- und Drogenhandel zugerechnet wurden. Ins Fadenkreuz des US-Kongresses gerieten Ende der 1990er Jahre vor allem die staatlichen Unterstützer von Geldwäsche, allen voran China, und jene, die der Finanzierung des Terrorismus verdächtigt wurden.

Die US-Regierung initiierte zudem eine Reihe von multilateralen Maßnahmen, um aus ihrer Sicht unerwünschte Transaktionen zu überwachen und letztlich aus dem internationalen Finanzsystem zu verbannen. Zusammen mit Frankreich gründete sie 1989 im Rahmen der führenden sieben Industrienationen (G7) die Financial Action Task Force (FATF). Diese liefert regelmäßig Einschätzungen über die von Regierungen unternommen Schritte zur Bekämpfung von Geldwäsche und formuliert Transparenzstandards für den Zahlungsverkehr.

Nach den Anschlägen auf New York und Washington am 11. September 2001 stützte sich die US-Regierung in ihrem »Krieg gegen den Terror« verstärkt auf Informationen über Finanztransaktionen, um verdächtige Einzelpersonen und Organisationen zu bekämpfen. Mit dem Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA Patriot) Act erweiterte der Kongress die rechtlichen Möglichkeiten zur Überwachung von Geldtransaktionen und schuf die Grundlage für eine massive Ausweitung der US-Finanzsanktionen. Schon zuvor, seit dem Bank Secrecy Act von 1970, waren die

US-Banken verpflichtet, über Währungstransaktionen ihrer Kunden zu berichten. Der Money Laundering Control Act von 1986 hatte zudem das Geschäft mit anonymen Kunden verboten. Der Patriot Act nun erhöhte die Anforderungen an die Aktenaufbewahrungs-, Auskunfts- und Dokumentenherausgabepflichten von Unternehmen und räumte in Absatz 311 die Möglichkeit ein, ausländische Akteure vom US-Finanzsystem komplett auszuschließen.

Gleichzeitig wurde die Finanzmarktaufsicht auf eine bis dato beispiellose Weise politisiert. Aufgabe der Securities Exchange Commission (SEC) war es ursprünglich eigentlich, als neutrale Instanz Transparenz auf dem US-Finanzmarkt herzustellen, indem sie zum Beispiel Regeln über die Veröffentlichungspflichten börsennotierter Unternehmen erließ. Nach dem 11. September vollzog die Behörde unter ihrer damaligen Vorsitzenden Laura Unger eine Kehrtwende, indem sie ihr originäres, ausschließlich auf ökonomische Erwägungen begrenztes Mandat auf politische Aspekte ausweitete. So werden seitdem auch Faktoren wie die nationalen Sicherheitsinteressen, die Lage der Menschenrechte oder der Religionsfreiheit in die Bewertung des »materiellen Risikos« für Investoren einbezogen. Diese Vorgabe für die Regulierung des US-Finanzmarkts wird in enger Abstimmung mit dem US-Außenministerium und der dort geführten Liste sogenannter staatlicher Unterstützer von internationalem Terrorismus umgesetzt.

Druckpotential durch Dollardominanz

Bei der Androhung und Verhängung unilateraler Finanzsanktionen macht die US-Regierung von ihrer einzigartigen Machtposition im internationalen Finanzsystem Gebrauch. Diese gründet auf der Vorherrschaft des US-Dollars als internationaler Leit- und Reservewährung. Mit dem Auseinanderklaffen von Real- (Handel und Dienstleistungen) und Finanzwirtschaft seit Mitte der 1980er Jahre wuchs die Bedeutung

hochmobiler und grenzüberschreitender Kapitalflüsse für das Weltwirtschaftswachstum rasant an. Der Finanzsektor ist für alle anderen Wirtschaftsbereiche wie den Energie-, den Technologie-, oder den Industriesektor von grundlegender Relevanz. So fungieren Finanztransaktionen als Lebensadern nationaler und internationaler wirtschaftlicher Austauschbeziehungen, sei es in Form von Bargeldtransaktionen oder als Wechselgeschäfte. Letztere werden über Schecks, Kreditkarten oder als elektronische Überweisung abgewickelt und stellen heute die wichtigste Zahlungsvariante dar. Beim Wechselgeschäft beauftragt eine natürliche Person oder ein Unternehmen die Übermittlung von Geld auf das Konto eines Begünstigten. Sofern beide Geschäftspartner Kunden bei der gleichen Bank sind, wird das Geld intern umgebucht. Sind verschiedene Banken beteiligt, läuft die Überweisung über ein Korrespondenzkonto eines der beiden Institute. Alternativ können beide Banken auch ein Korrespondenzkonto bei einem dritten und somit zwischen beiden vermittelnden Finanzinstitut führen und die Zahlung über diesen Umweg abwickeln.

Für Dollargeschäfte heimischer Banken innerhalb der Vereinigten Staaten existiert mit *Fedwire* ein Kommunikations- und Abwicklungssystem, das von den 13 Notenbanken (Federal Reserve Banks) getragen wird. Finanztransaktionen ausländischer Banken können entweder über die Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT) oder das Clearing House Interbank Payments System (CHIPS) vorgenommen werden. Die in Brüssel ansässige SWIFT steht unter europäischer Jurisdiktion und verbindet mehr als 10 500 Finanzinstitute in über 200 Ländern. SWIFT ist lediglich ein Kommunikationsnetzwerk, das Zahlungsanweisungen vermittelt und sozusagen eine gemeinsame Sprache zwischen internationalen Finanzinstituten herstellt. Die Organisation wickelt jedoch nicht selbst Zahlungen ab. Da 87 Prozent aller weltweit getätigten Finanztransaktionen in Dollar erfolgen (*dollar clearing*), ist ein

US-amerikanisches Korrespondenzkonto für international operierende Finanzinstitute überlebenswichtig. Ein solches stellt CHIPS bereit. Es gibt nur wenige Alternativen dazu wie das Clearing House Automated Transfer System der britischen Bank HSBC.

Druckausübung mit Finanzsanktionen

Die an die unilateralen US-Sanktionen gekoppelte Jurisdiktion erstreckt sich zwar auch auf den Handel mit Gütern US-amerikanischen Ursprungs und auf global agierende Tochtergesellschaften von US-Mutterunternehmen, in erster Linie jedoch auf das US-Staatsgebiet. Jedes Finanzinstitut, das über ein US-Korrespondenzkonto Dollarzahlungen vornimmt, begibt sich nach US-amerikanischer Rechtsauffassung auf das Staatsgebiet der Vereinigten Staaten. In der Folge können dessen Finanztransaktionen, ohne die wirtschaftliche Austauschbeziehungen kaum möglich sind, von der US-Regierung empfindlich beschränkt werden. Benötigen klassische Wirtschaftssanktionen wie Import- oder Exportbeschränkungen beim Handel von Gütern und Dienstleistungen eine breite internationale Unterstützung, damit sie zumindest eine spürbare ökonomische Wirkung entfalten, setzt die Durchschlagkraft von Finanzsanktionen keinen internationalen Rückhalt voraus. Aufgrund der Dollardominanz im globalen Finanzsystem können solche Strafmaßnahmen kaum umgangen werden.

Überwachung der Umsetzung und Folgen von Verstößen

Weltweite Finanztransaktionen können entweder an ihrem Ursprung unterbunden oder auf ihrem Weg behindert werden. Um die jeweilige Quelle auszutrocknen, müssen diese Transaktionen zunächst einmal aufgedeckt und mögliche Tarnfirmen aufgefunden gemacht werden. Hierbei arbeitet das FBI mit anderen US-Behörden zusammen. Wird bei der Übermittlung von Finanzströmen angesetzt, müssen die Verschlei-

erung der Herkunft und die Einschleusung von illegal erworbenem Kapital in das Finanzsystem unterbunden werden. Dafür müssen in erster Linie die Geschäfte international agierender Finanzinstitute überwacht werden.

Staatliche Umsetzung

In vorderster Front sind es nationale Behörden, die unmittelbar die Umsetzung der US-Finanzsanktionen kontrollieren. Für Exportgeschäfte mit Dual-use-Gütern ist das Bureau of Industry and Security und dessen Office of Export Enforcement im US-Wirtschaftsministerium zuständig. Der Handel mit militärischen Rüstungsgütern und Waffen steht unter Aufsicht des Directorate of Defense Trade Controls im US-Außenministerium. Mit der Überwachung von Finanzsanktionen ist innerhalb des US-Finanzministeriums das Office of Terrorism and Financial Intelligence und dort insbesondere das Office of Foreign Asset Control (OFAC) betraut. Mit nur 170 Mitarbeitern vollzieht das OFAC in zum Teil akribischer Arbeit gegenwärtig 38 ausdifferenzierte Sanktionsprogramme, bei einem laufenden Budget im Jahr 2013 von lediglich 30,9 Millionen US-Dollar. In enger Abstimmung mit dem US-Außenministerium kontrolliert das OFAC die US-Finanzsanktionen und setzt in Zusammenarbeit mit bundesstaatlichen Behörden deren Einhaltung durch. Unter der Jurisdiktion des OFAC stehen neben allen US-Staatsbürgern auch Ausländer im Besitz einer permanenten Aufenthaltsgenehmigung, unter US-Gesetzen operierende Unternehmen, deren im Ausland tätige Gliederungen und in einigen Fällen auch ausländische Tochtergesellschaften. Der vom OFAC angewendete Evidenzstandard für die Beurteilung von Verstößen ist »reasonable basis« und nicht das sonst übliche und striktere »beyond reasonable doubt«. Dabei wird die Durchsetzung der US-Finanzsanktionen zunehmend auf der Ebene der Bundesstaaten vollzogen, die damit direkt in die US-Außenpolitik eingreifen. So fließen durch die Zusammen-

arbeit zwischen dem New York Department for Financial Services (DFS), der bundesstaatlichen Regulierungsbehörde und der Bundesregierung die erbrachten Strafzahlungen zum Teil direkt in den Haushalt des Bundesstaats New York ein.

Doch die Überwachung von Sanktionsverstößen erfolgt nicht ausschließlich von Amts wegen, sondern auch über Anwälte. Gegen die Verhängung und Umsetzung der Finanzsanktionen können keine Rechtsmittel eingelegt werden, da diese zumeist auf Notgesetzen basieren. Außerdem reicht oftmals die Drohung mit einem Ausschluss vom US-Finanzmarkt aus, um Regressforderungen vor US-Gerichten abzuwehren.

Umsetzung durch Privatwirtschaft

Zum anderen wird die mittelbare Umsetzung der Finanzsanktionen vom US-Gesetzgeber auf die Banken abgewälzt, die sich damit in der Rolle von »Wächtern über die Integrität des Finanzsystems« wiederfinden. Da bei Nichtbeachtung von Sanktionsverordnungen und -gesetzen Strafen in Milliardenhöhe drohen, sahen sich Finanzinstitute gezwungen, ihre Compliance-Aktivitäten massiv auszuweiten. Zusammen mit den für eventuell anfallende Strafzahlungen zu bildenden Rückstellungen entstehen dabei hohe Kosten, bisweilen so hohe, dass sie die Eigenkapitalreserven der Banken abschmelzen.

Die Eigenüberwachung privater Akteure wird mitunter erschwert. So ist es Einzelpersonen und Unternehmen unter US-Jurisdiktion verboten, mit jenen Unternehmen Geschäfte zu machen, bei denen 50 Prozent oder mehr der Eigentümer oder Anteilseigner von Sanktionen betroffen sind. In Anbetracht der in manchen Fällen undurchsichtigen Eigentümerstruktur kann diese Bestimmung einen hohen, für die Befolgung der Sanktionsverordnung unvermeidbaren Aufwand erfordern. Lässt sich die Eigentümerstruktur nicht zweifelsfrei klären, liegt es in der Risikoabwägung der einzelnen Finanzinstitute, die Geschäftsbeziehungen weiterzuführen.

Folgen bei Verstößen

Die Strafmaßnahmen teilen sich in zwei Kategorien: zur ersten gehören administrative Strafen in Form von Geldbußen oder einem zeitlich begrenzten Entzug von Exportprivilegien. So kann das DFS einer internationalen Finanzinstitution für einen gewissen Zeitraum die Möglichkeit verwehren, Dollartransaktionen vorzunehmen. Aufgrund eines Eintrags auf der vom OFAC geführten Specially Designated Nationals (SDN) List and Blocked Persons sowie auf der Foreign Sanctions Evaders (FSE)-Liste, wird gegenwärtig das Kapital von mehr als 13000 natürlichen Personen und Organisationen blockiert. Den Einzelpersonen wirft die US-Regierung vor, für Länder zu arbeiten, die auf schwarzen Listen stehen. Die Organisationen werden beschuldigt, von solchen Personen kontrolliert zu werden. Eine Listung kann auch wegen des Vorwurfs der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung erfolgen, ohne dass eine länderspezifische Sanktionsgesetzgebung den Hintergrund dafür bilden würde. Abgesehen von einzelnen, durch das OFAC erteilten Ausnahmen, wird US-Staatsbürgern und Unternehmen der Austausch mit Einzelpersonen und Organisationen, die auf der Liste stehen, generell verwehrt.

Zur zweiten Kategorie zählen Strafen wie hohe Geldbußen, ein zeitlich unbegrenzter Entzug von Exportprivilegien und – auf der Grundlage des oben erwähnten IEEPA von 1977 – sogar Freiheitsstrafen, die jedoch deutlich seltener ausgesprochen werden.

Primärziele: Iran und Russland

Unilaterale Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs sind die zentrale Komponente der US-Sanktionsregime gegen Iran und Russland. Um die Energieexporte beider Länder wirksam zu unterbinden, muss neben der Rohstoffförderung und dem Transport sowie dessen Versicherung vor allem die Abwicklung der dafür zu leistenden Zahlung behindert werden. Unter Präsident George W. Bush begann die US-Administration 2005, Iran finanziell zu

isolieren. Das US-Finanzministerium überzeuete internationale Finanzinstitute davon, ihr Irangeschäft zurückzufahren. Delegationen des Ministeriums besuchten, mitunter ohne das Wissen der jeweiligen Regierungen, Banken und Versicherungen im Ausland und konfrontierten diese mit der Aussicht, ihren US-Marktzugang zu verlieren, wenn sie weiterhin mit verdächtigten iranischen Einzelpersonen und Unternehmen Geschäfte machten. Darüber hinaus schloss das Ministerium iranische Finanzinstitute vom US-Finanzmarkt aus, indem es unter anderem ausländischen Banken untersagte, stellvertretend für diese Dollargeschäfte zu tätigen.

Dieses Vorgehen setzte die Obama-Administration seit 2010 in Form von neun Exekutivverordnungen auf Basis einer verschärften Sanktionsgesetzgebung des Kongresses konsequent fort. Auch im Ukraine-Konflikt setzt sie vorrangig Finanzsanktionen ein. Die ab März 2014 verhängten Strafmaßnahmen gegen Einzelpersonen und Unternehmen, die dem Kreml nahestehen, zielten nicht nur auf Beschränkungen des Technologietransfers im Energie- und Rüstungssektor, sondern richteten sich auch und vor allem gegen die Finanzierung russischer Banken auf dem internationalen Kapitalmarkt – mit der Folge einer massiven Kapitalflucht ausländischer Investoren, eines Anstiegs der Inflation und der Abwertung des russischen Rubels.

Sekundärziele: Finanzinstitute

Seit 2009 verfolgt die US-Regierung verstärkt ausländische Banken, die zwar nicht gegen Gesetze ihrer Heimatländer, jedoch gegen Finanzsanktionen unter US-Jurisdiktion verstoßen haben. In der Amtszeit Präsident Obamas mussten bis Mitte 2014 schon insgesamt 22 Banken rund 4,9 Milliarden US-Dollar an Strafzahlungen entrichten. Der Großteil davon entfiel auf europäische Banken. Im Jahre 2009 verhängte das US-Finanzministerium gegen das britische Bankhaus Lloyds eine Strafe wegen Sanktionsverstößen in Höhe von

350 Millionen US-Dollar. Es folgten Geldstrafen gegen die ebenfalls britischen Banken HSBC (1,92 Milliarden), Standard Chartered (667 Millionen) und Barclays (298 Millionen) sowie gegen die niederländische ING (619 Millionen) und gegen die Royal Bank of Scotland (100 Millionen). Clearstream, ein Ableger der Deutschen Börse mit Standort in Luxemburg, deponierte Wertpapiere der iranischen Zentralbank im Volumen von 2,81 Milliarden US-Dollar. Nach einer Strafandrohung von ursprünglich 5,6 Milliarden zahlte die Bank in einem Vergleich 152 Millionen US-Dollar und musste gegenüber dem Finanzministerium in Washington versichern, eine Compliance-Abteilung einzurichten. Auch die Deutsche Bank und die Commerzbank stehen kurz davor, sich mit dem US-Finanzministerium auf millionenschwere Vergleiche wegen Sanktionsverstößen zu einigen.

Schockwellen löste der Fall der französischen Bank BNP Paribas aus. Ihr wurde vorgeworfen, gegen den IEEPA verstoßen zu haben, indem sie über einen Zeitraum von fünf Jahren Geldtransfers von Unternehmen, die auf der US-Sanktionsliste stehen, und der Länder Kuba, Iran und vor allem Sudan abgewickelt zu haben. Am 12. Juni 2014 kündigte die Bank an, dass ihr Chief Operating Officer Georges Chodron de Courcel vorzeitig in den Ruhestand gehen würde, und erfüllte damit eine zentrale Forderung für einen Vergleich. Darüber hinaus musste sie ihre rund 30 Milliarden US-Dollar schweren Geschäfte vor den US-Behörden offenlegen. Am 30. Juni 2014 einigten sich die Parteien auf einen Vergleich über 8,9 Milliarden US-Dollar. Möglich wäre auch eine Strafe in doppelter Höhe der nach US-Recht verbotenen Finanztransaktionen gewesen. Gleichwohl überstieg der Betrag nicht nur die Summe der Bußgelder, die die 14 bis dato bestraften europäischen Banken zahlen müssen, sondern auch die Rückstellungen, die die BNP Paribas bereits getätigt hatte. Zudem musste die Bank ein Schuldeingeständnis ablegen, auf das die US-Strafverfolger in den anderen Fällen nicht gepocht hatten,

und entließ auf deren Drängen 13 hochrangige Mitarbeiter. Aus Rücksicht auf die Beziehungen Washingtons mit Paris wurde jedoch nur einem Teil der Bank verboten, ab Januar 2015 für ein Jahr lang keine Dollartransaktionen, etwa zur Finanzierung von Öl- und Gasgeschäften, durchzuführen.

Die europäische Zentralbank rechnete die Strafzahlungen für die Verletzung von US-Gesetzen bei ihrem im Sommer 2014 durchgeführten Banken-Stresstest bereits mit ein. Denn europäische Banken stehen nicht nur wegen Verstößen gegen US-Finanzsanktionen ganz oben auf der Liste nationaler und bundesstaatlicher Behörden in den USA, sondern auch wegen Leitzinsmanipulation und Steuerbetrug. Gleichwohl sind die verhängten Strafen gegen einheimische Banken zum Teil viel höher. Sahen die US-Strafverfolgungsbehörden unter dem Eindruck der Finanzkrise von 2008/09 die systemischen Risiken einer harten Bestrafung als noch zu hoch an, greifen sie nun konsequenter durch. Diese härtere Gangart ist maßgeblich von dem Unmut in der Bevölkerung darüber getrieben, dass die Verantwortlichen der Finanzkrise an der Wall Street straflos davorkamen. Mindestens fünf US-Banken wurden bisher in Zivilverfahren zu Strafzahlungen von rund 90 Millionen US-Dollar verpflichtet. Davon entfielen 88,3 Millionen US-Dollar allein auf J. P. Morgan Chase & Co. im Jahre 2011. Die Bank of America sieht sich gegenwärtig Strafzahlungsforderungen in Höhe von über 17 Milliarden US-Dollar ausgesetzt.

Rechtmäßigkeit und Wirksamkeit

Rechtlich beruft sich die US-Regierung auf die sogenannte Wirkungstheorie, eine Doktrin im internationalen Außenwirtschaftsrecht, wonach das Verhalten eigener Staatsangehöriger auch im Ausland reglementiert werden kann, sofern es direkte, voraussehbare sowie substantielle Folgen für die Vereinigten Staaten hat. Diese Rechtsauffassung ist durchaus umstritten. So urteilte der Internationale Gerichtshof Anfang der 1970er Jahre, dass sich die Nationalität

eines Unternehmens nicht zwangsläufig nach der ihrer Eigentümer bemesse. Demgemäß kann die gegenteilige Auffassung vertreten werden, dass die US-Jurisdiktion nicht auf ausländische Tochterunternehmen ausgeweitet werden kann. Gleiches gilt für Unternehmen, deren Verbindungen zu ihrem jeweiligen Heimatland stärker sind als die mit den Vereinigten Staaten.

Ob Finanzsanktionen wirksam sind, bemisst sich an den mit ihnen verfolgten Zielen. Soll ein bestimmtes Verhalten von Primärzielen verändert, konterkariert oder ganz verhindert werden, fällt die Bilanz eher mager aus. Ob sich Terroranschläge, die vergleichsweise kostengünstig auszuführen sind, mit Finanzsanktionen überhaupt effektiv verhüten lassen, bleibt fraglich. Auch lassen sich Transaktionen, die außerhalb des internationalen Finanzsystems abgewickelt werden, wie zum Beispiel im Rahmen des in der arabischen Welt weitverbreiten Hawala-Systems von Bargeldtransfers per Kurier, durch Finanzsanktionen kaum beschränken.

Geht es hauptsächlich darum, wirtschaftliche Kosten zu verursachen und Schaden anzurichten, kann die Wirkung hingegen durchschlagend sein. Äußerst effektiv lässt sich mit Finanzsanktionen das Verhalten global operierender Unternehmen beeinflussen, die einen Zugang zum US-Finanzmarkt benötigen. Die Aussicht auf einen Entzug der Bankenlizenz für den Handelsplatz New York, die mit Abstand schwerwiegendste Sanktion (»the Wall Street equivalent of the death penalty«), birgt erhebliches Abschreckungspotential. Darüber hinaus erzeugen unilaterale US-Finanzsanktionen Unsicherheit unter Marktteilnehmern und konditionieren deren Verhalten auch in nicht-sanktionierten Wirtschaftszweigen. Dies kann dazu führen, dass Banken ihre legale Kreditvergabep Praxis aus Angst vor einer Eskalation vorsorglich einschränken. Haben Finanzsanktionen das Geschäftsklima privater Akteure erst einmal getrübt, kann dieser Tendenz von staatlicher Seite kaum noch entgegengesteuert werden.

Schlussfolgerungen

Der Einsatz unilateraler Finanzsanktionen ist Ausdruck eines längerfristigen Wandels der US-Außenwirtschaftspolitik: Das Ziel einer auf Freihandel basierenden liberalen Weltwirtschaftsordnung wird dem der nationalen Sicherheit immer mehr untergeordnet. Zwar bekundet Washington weiterhin, ein großes Interesse am Fortbestand der Dollardominanz auf dem internationalen Finanzmarkt zu haben. Doch es entbehrt nicht einer gewissen Tragik, dass der zunehmende Rückgriff auf unilaterale Finanzsanktionen mittel- bis langfristig die Vormachtstellung des Dollars schmälern und die auf ihr gründende liberale Freihandelsordnung schwächen könnte.

Eine Folge ist, dass sich eine Reihe von Akteuren inzwischen bemüht, sich künftig unabhängiger vom US-Dollar zu machen, um sich dem Druckpotential unilateraler US-Finanzsanktionen zu entziehen. Russland zum Beispiel kündigte, nachdem ihm der Ausschluss aus dem SWIFT-System angedroht worden war, an, ein eigenes Zahlungs- und Informationssystem für Finanzgeschäfte aufbauen zu wollen. Darüber hinaus wickeln einige russische Energieunternehmen ihre Geschäfte neuerdings anstatt wie bislang in US-Dollar vermehrt entweder über den russischen Rubel oder in der Währung ihres jeweiligen Handelspartners ab. Daneben greifen sie für die Finanzierung auf Tauschgeschäfte sowie auf chinesische Kreditgeber zurück. Auf Letztere entfalten US-Finanzsanktionen deshalb keine Wirkung, weil sie nicht auf dem US-Markt aktiv sind. Auch unter den Europäern werden Rufe nach einer Abkehr von der Dollardominanz lauter.

Gleichzeitig leistet die US-Außenwirtschaftspolitik dem Trend zu einer Ent-Globalisierung Vorschub. So schränken die Vereinigten Staaten (wie auch die Europäische Union) aus Angst vor einer neuen Finanzkrise grenzüberschreitende Kapitalflüsse immer mehr ein und gehen dazu über, ihre Banken unilateral zu regulieren. Dementsprechend werden auf dem US-Markt tätige Finanzinstitute neuerdings

zum Beispiel nach dem »host country«- und nicht mehr nach dem »home country«-Prinzip reguliert. Die Aufseher der US-Notenbank setzten 2013 zudem die erforderliche Eigenkapitalquote von ausländischen Banken herauf, deren Tochterunternehmen auf dem US-Markt aktiv sind. Dies bringt in erster Linie Vorteile für heimische Finanzinstitute im Investment-Bankgeschäft.

Sollte die transatlantische Einigkeit in Bezug auf das Vorgehen gegen Iran und Russland künftig auseinanderbrechen, fänden sich insbesondere europäische Unternehmen in einer Zwickmühle wieder. Einerseits könnten sie sich dem weiter bestehenden Druckpotential des Dollars kaum entziehen. Andererseits dürfen sie nach EU-Recht unilaterale US-Sanktionen nicht befolgen.

Sofern die Bundesregierung der unilateralen US-Außenwirtschaftspolitik begeben will, müsste sie gemeinsam mit ihren europäischen Partnern in Verhandlungen mit Washington über die Reichweite der Finanzsanktionen treten. Um die Vereinigten Staaten zu einem zurückhaltenderen Einsatz des Sanktionsinstrumentariums zu bewegen, könnte eine konditionierte Zusammenarbeit in solchen Bereichen der transatlantischen Sicherheitspolitik in Aussicht gestellt werden, in denen Washington auf die Europäer angewiesen ist. Dazu zählt vor allem das Terrorist Finance Tracking Program, in dessen Rahmen SWIFT-Datensätze direkt an US-Behörden weitergeleitet werden. Daneben könnte der Ausbau der bestehenden eigenen Zahlungssysteme wie des Clearing House Automated Transfer Systems der britischen Bank HSBC im Euroraum vorangetrieben werden. Hält die US-Regierung an ihrer Praxis der Finanzsanktionen fest, wird deren Wirkung mehr und mehr der eines Minenfelds ähneln: Um keinen Schaden zu nehmen, wird es lieber weiträumig umgangen als dass ein möglicher Weg durch es hindurch gewagt wird.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung 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