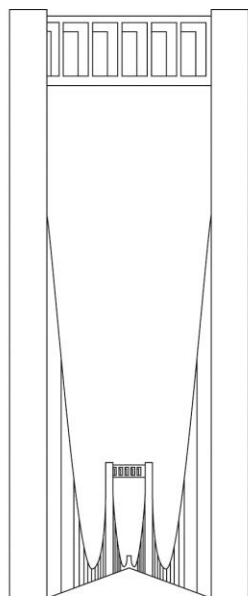


Themendossier

Das Sanktionsregime des US-Senats gegen Russland

Problemstellung – Positionen – Konsequenzen

Stand: 12. Juli 2017



ATLANTIK-BRÜCKE

Transatlantische Energiepolitik im Spannungsfeld von Sanktionen

Am 15. Juni 2017 hat der US-Senat mit 98 zu 2 Stimmen die Gesetzesvorlage mit dem Titel „Countering Iran’s Destabilizing Activities Act“ angenommen. Die Gesetzesvorlage sieht in einem zusätzlichen Teil eine Verschärfung der Sanktionen gegen Russland vor, die weitreichende Konsequenzen für die transatlantischen Partner haben könnte. Darin enthalten sind Strafmaßnahmen, die gegen Schlüsselsektoren der russischen Wirtschaft gerichtet sind. Dazu zählen die Energiewirtschaft, die Bergbauindustrie, die Metallindustrie, die Schifffahrt sowie die Eisenbahnen.

Noch muss das Repräsentantenhaus der Vereinigten Staaten über den Entwurf abstimmen, und auch US-Präsident Donald Trump hat noch die Möglichkeit, ein Veto gegen das Gesetz einzulegen. Dennoch zeichnet sich bereits jetzt ab, dass die bisherige Vorgehensweise der USA und der Europäischen Union in Fragen der Sanktionspolitik gegenüber der russischen Führung eine Zäsur erleben könnte. Eine Vermischung von nationalen Wirtschaftsinteressen im Bereich der Energieversorgung mit Erdgas auf der einen Seite und klassischen Sanktionen auf der anderen Seite stellt die transatlantische Zusammenarbeit einmal mehr vor Herausforderungen.

Aktuelle Problemstellung

Russlands Annexion der Krim im Frühjahr 2014 und seine anschließende Beteiligung an den kriegerischen Auseinandersetzungen in der Ostukraine haben die USA und die EU innerhalb kurzer Zeit dazu bewogen, gemeinsam abgestimmte Sanktionen gegenüber dieser russischen Politik zu verhängen. Die transatlantischen Partner haben damit und mit der Verlängerung der Strafmaßnahmen zum Ausdruck gebracht, dass sie den Bruch des Völkerrechts sowie die Verletzung nationaler Souveränität und territorialer Integrität nicht tolerieren.

Wie wird die Gesetzesinitiative begründet?

Die den amerikanischen Geheimdiensten zufolge eindeutig nachgewiesene Einmischung Russlands in die amerikanischen Präsidentschaftswahlen vom 8. November 2016 durch Cyberattacken hat insbesondere die republikanischen Senatoren zu einem ungewöhnlichen Schritt veranlasst. Sie entschieden sich – ohne Berücksichtigung der europäischen Perspektive –, das Sanktionsregime gegen Moskau mit einem Gesetz zu erweitern.

Auch wenn Russlands Vorgehen im Osten der Ukraine in diesem Zusammenhang nicht der wichtigste Auslöser für die Initiative der US-Senatoren war, spielt dieser Aspekt ebenso wie die aktive russische Rolle im Syrien-Konflikt an der Seite des Machthabers Baschar al-Assad auf republikanischer wie auf demokratischer Seite in dieser Kammer des Kongresses eine nicht unerhebliche Rolle. Beide zusätzlichen Begründungen werden explizit in der Gesetzesvorlage genannt.

Vom erweiterten Sanktionsregime betroffen wäre vor allem die russische Energiewirtschaft und darin das gemeinsam mit der EU forcierte Pipeline-Projekt Nord Stream 2. Dieses würde russisches Erdgas entlang der Ostseelinie durch Europa transportieren und die Versorgung mit diesem Energieträger weiter festigen. Der US-Senat beabsichtigt, das Projekt mit Handelssanktionen zu belegen. Dies könnte nach Meinung einiger politischer Analysten zur Folge haben, dass die Vereinigten Staaten von Amerika ihr Liquefied Natural Gas (LNG), also verflüssigtes bzw. flüssiges Erdgas, ohne einflussreiche Konkurrenz leichter auf dem europäischen Markt absetzen können und russische Erdgaslieferanten von diesem verdrängt werden.

Welche Optionen hat Präsident Trump?

Das Gesetz „Countering Iran’s Destabilizing Activities Act“ würde Präsident Trump dazu zwingen, bei jeder Änderung des Sanktionsregimes in die eine oder andere Richtung den Kongress einzubinden. Sowohl eine Lockerung der Strafmaßnahmen als auch mögliche amerikanisch-russische Ge-

schäfte im Bereich der Energiewirtschaft würde die Beteiligung des Parlamentes erfordern. Da dem Präsidenten dies also Handlungsspielraum im Umgang mit Russland nähme, dürfte der Präsident die Option eines Vetos gegen das Gesetz zumindest in Erwägung ziehen. Äußerungen von Außenminister Rex Tillerson deuten darauf hin. Mit Blick auf die angestrebte Verbesserung der amerikanisch-russischen Beziehungen sagte Tillerson: „Ich möchte nicht, dass unsere Kanäle zu Russland abgeriegelt werden.“ Tritt Trump tatsächlich als Vetospieler auf, würde das Gesetz wieder an den Kongress zurückgeschickt werden. Mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit könnten jedoch Repräsentantenhaus und Senat den Präsidenten endgültig überstimmen und das Gesetz in Kraft treten lassen.

Amerikanische und europäische Positionen

In Zeiten der seit Jahren andauernden politischen Verhärtung und Polarisierung auf dem Capitol Hill ist es höchst bemerkenswert, dass sich die republikanischen Abgeordneten und Senatoren um Bob Corker, Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses im Senat, mit ihren Kollegen von der Demokratischen Partei um Senator Robert Menendez einig sind und diese Gesetzesvorlage mit großer Mehrheit unterstützen. In der ersten Legislaturperiode haben die Volksvertreter des 115. Kongresses der USA in das Gesetz einen Abschnitt aufgenommen, der verdeutlicht, worum es ihnen geht: Abschnitt 257 sieht in Bezug auf die „ukrainische Energiesicherheit“ explizit vor, „weiterhin gegen die Nord Stream 2-Leitung zu arbeiten, die der EU-Energiesicherheit“ schade. Die amerikanische Interpretation der Bedeutung der Erdgaspipeline unterscheidet sich offensichtlich grundlegend von der europäischen Bewertung in Bezug auf eine sichere Energieversorgung. Wie aus gut unterrichteten Kreisen des Auswärtigen Ausschusses im Senat verlautet, würde die Versorgung von EU-Mitgliedstaaten mit amerikanischem Flüssiggas zur Diversifizierung der Energieträger in Europa beitragen und so die Abhängigkeit von russischem Erdgas verringern.

Wer ist an Nord Stream 2 beteiligt?

An der seit 2015 in Planung befindlichen Ostsee-Pipeline sind die deutschen Energiekonzerne Eon und BASF, das Unternehmen OMV aus Österreich, die französische Engie, der britisch-niederländische Shell-Konzern sowie das russische Unternehmen Gazprom beteiligt. Für diese Konzerne und die betroffenen Länder hat das Nord Stream 2-Projekt erhebliche ökonomische und geostrategische Bedeutung. Das Interesse, dieses erfolgreich zu realisieren, ist dort sehr ausgeprägt.

So verwunderte es nicht, dass Bundesaußenminister Sigmar Gabriel in einer gemeinsamen Erklärung mit dem österreichischen Bundeskanzler Christian Kern noch am selben Tag der Abstimmung im US-Senat darauf verwiesen hat, dass Europa selbst über seine Energieversorgung entscheiden können müsse. Eine Einmischung wie vom Senat hat er sich zumindest verbal verboten. In der Erklärung heißt es wörtlich: „Europas Energieversorgung ist eine Angelegenheit Europas und nicht der Vereinigten Staaten von Amerika!“ Zudem führen Vertreter der deutschen Botschaft in Washington, D.C. intensive Gespräche mit Abgeordneten und Senatoren, um die deutsche und europäische Perspektive aufzuzeigen. Abgesehen von solchen diplomatischen Noten sind die Möglichkeiten, von außen auf die Entscheidungen des amerikanischen Senats einzuwirken, jedoch äußerst stark begrenzt.

Welche Vorteile bietet russisches Erdgas?

Aus Sicht der meisten EU-Mitgliedstaaten würde Nord Stream 2 gerade erst die sichere Versorgung mit Erdgas gewährleisten, die die US-Senatoren in Abrede stellen. Zwar hat der Kreml häufiger damit gedroht, die Gaslieferung für den Rest Europas aufgrund schwerer diplomatischer Verwerfungen einzustellen. Allerdings kam es dann doch nie so weit. Das russische Erdgas wäre zudem sehr preiswert.

Eine Alternative zum russischen Energieträger wäre das flüssige Erdgas aus Amerika. Um dieses verwerten und nutzen zu können, bedarf es jedoch einer sehr aufwändigen Infrastruktur in Form von Regasifizierungsanlagen. Diese

haben einige Länder der Europäischen Union zwar aufgebaut, allerdings sind sie wartungsintensiv und kostspielig.

Auf der politischen Ebene bleibt festzuhalten, dass dieses einseitige Vorgehen des US-Senats für das transatlantische Verhältnis durchaus problematisch ist. Denn bislang haben die USA und die EU geschlossen mit abgestimmten Sanktionen auf die russische Politik in der Ukraine-Krise reagiert. Auch die Verlängerung der Strafmaßnahmen sind jeweils gemeinsam im Detail beschlossen worden. Diese etablierte Praxis geriete in Gefahr.

Mögliche Konsequenzen

Aufgrund einiger Änderungen in technischen Details der Gesetzesvorlage hat sich der legislative Prozess im Repräsentantenhaus etwas verzögert. Auf Seiten der Republikaner bestand darüber hinaus ein Interesse daran, das erste persönliche Gespräch zwischen US-Präsident Trump und dem russischen Präsidenten Wladimir Putin am 7. Juli 2017 beim G20-Gipfel in Hamburg abzuwarten, bevor das Repräsentantenhaus über das Gesetz abstimmt. Auch wenn dem Auswärtigen Ausschuss im US-Senat zufolge noch kein finaler Abstimmungstermin feststeht, gehen andere an dem Vorgang beteiligte Akteure davon aus, dass die Abgeordneten noch im Juli dieses Jahres und damit vor der parlamentarischen Sommerpause über das Gesetz abstimmen werden.

Kommt das Gesetz tatsächlich zustande, sind die Auswirkungen für die internationale Diplomatie nur schwer abzusehen. Bisher galt, dass Sanktionen als direkte Antwort auf eine bestimmte Politik angelegt sind – und nicht als Instrument zur gleichzeitigen Exportförderung einer beteiligten Seite. Dieses gemeinsame transatlantische Verständnis wird nun auf die Probe gestellt. Hinzu kommt, dass die Schlagkraft von Sanktionen abnimmt, wenn sich die Partner USA und Europa über die Anwendung und die Absichten verschärfter Strafmaßnahmen uneinig sind. Dies wäre un-

weigerlich der Fall, wenn die beteiligten europäischen Staaten die Nord Stream 2-Pipeline weiterhin finanziell oder in logistischer Hinsicht unterstützen würden: Denn dann würden die USA Strafgebühren gegen diese europäischen Länder erheben.

Weiterführende Lektüre

[115th Congress First session: An act to provide congressional review and to counter Iranian and Russian governments' aggression](#); Gesetzesvorlage vom 15. Juni 2017

[Auswärtiges Amt: Außenminister Gabriel und der österreichische Bundeskanzler Kern zu den Russland-Sanktionen durch den US-Senat](#); Pressemitteilung vom 15. Juli 2017

[Yigal Chazan: A Storm Is Brewing Over New US Sanctions On Russia, These Are Biggest Immediate Threats](#); Fronteranews.com vom 4. Juli 2017

[Deirdre Walsh, Jeremy Herb: Russia sanctions bill still stuck in Congress before Trump-Putin meeting](#); CNN.com vom 29. Juni 2017

[Eduard Steiner: „Gas ist sehr wettbewerbsfähig, bis 2020“](#); DIE WELT vom 3. Juli 2017

[Michael Thumann: Seit' an Seit' mit Donald Trump](#); DIE ZEIT Nr. 26/2017

Entstehung des Beitrags

Der hier vorliegende Text basiert auf Recherchen der genannten Quellen sowie auf Hintergrundgesprächen mit Vertretern des Auswärtigen Amtes und leitenden Angestellten diverser US-Senatoren. Der Beitrag ist auch auf der Website der Atlantik-Brücke veröffentlicht worden.

Herausgeber:

Atlantik-Brücke e.V.

Magnus-Haus

Am Kupfergraben 7 · 10117 Berlin

www.atlantik-bruecke.org

Redaktionelle Leitung:

Robin Fehrenbach

Mitarbeit:

Ana Ramic