

Die Sanktionsspirale dreht sich

Europäische Iranpolitik auf dem Prüfstand

Walter Posch

Nach dem jüngsten Bericht der Internationalen Atomenergie-Behörde (IAEA) vom 18. Februar 2010 berät der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) über neue Sanktionen gegen den Iran. Da es noch zu keiner Einigung kam, werden die Verhandlungen auch außerhalb des VN-Rahmens fortgesetzt. Die von der internationalen Gemeinschaft bislang gegen den Iran verhängten Sanktionen zielen nicht darauf ab, die iranische Wirtschaft nachhaltig zu schädigen oder gar das Regime zu stürzen. Vielmehr geht es darum, der Forderung Nachdruck zu verleihen, dass Teheran die Sicherheitsratsresolutionen befolgen solle. Die Politik der Sanktionen wurde durch Verhandlungsangebote der EU (2005) und – unter EU-Federführung – der internationalen Gemeinschaft (2006 und 2008) ergänzt. Dieser Ansatz ist offensichtlich gescheitert, da weder Sanktionen noch Kooperationsangebote Teheran zum Einlenken bewegt haben. Dennoch dreht sich die Spirale der Sanktionen weiter, die nun zum Hauptinhalt der Iranpolitik zu werden drohen – mit nachteiligen Folgen für Deutschland und Europa.

Die internationale Gemeinschaft hat mittels der VN-Resolutionen 1737 und 1747 (beide 2007) sowie 1803 und 1835 (aus dem Jahre 2008) Sanktionen gegen Iran verhängt. Sie richten sich in erster Linie gegen jene iranischen Personen, Institutionen und Firmen, die direkt oder indirekt für das Atomprogramm verantwortlich oder darin involviert sind. Unabhängig davon haben die USA mit dem Iran Sanctions Act (ISA, ehemals Iran-Libya Sanctions Act – ILSA) eine Reihe von restriktiven Maßnahmen und Sanktionen erlassen, die über das Atomprogramm hinausgehen und die Erdölindustrie und das Bankwesen Irans betreffen. Und schließlich ist in der von der EU

initiierten Suspendierung der Gespräche über ein europäisch-iranisches Handelsabkommen im Jahre 2005 ebenfalls eine Art von Wirtschaftssanktion zu sehen.

Dabei ist die Bilanz der bisherigen Sanktionspolitik ernüchternd. So ist man in Teheran offensichtlich überzeugt, dass sich für die europäischen Firmen, die ihre Aktivitäten in der Islamischen Republik Iran aufgrund der Sanktionen einstellen müssen, Ersatz finden lässt, wenn vielleicht auch kein gleichwertiger. Dabei setzt Iran vor allem auf China und andere Länder, beispielsweise Brasilien, die ihre Position in den iranischen Schlüsselindustrien zum Nachteil der Europäer ausbauen.

Daneben versucht das Regime, die Phase der Sanktionen zu nutzen, um einen Bruchteil der notwendigen Wirtschaftsreformen zu verwirklichen. Augenfälligstes Beispiel ist die Abschaffung der Treibstoffsubventionen, vor der bisher alle iranischen Regierungen zurückgeschreckt sind. Im Übrigen treffen die Sanktionen in erster Linie die unabhängige, überwiegend säkular eingestellte iranische Unternehmerschicht. Das wiederum nützt einem neuen, aus dem Umfeld der Revolutionsgarden hervorgegangenen islamistischen Unternehmertum, das in mannigfacher Weise mit der Schattenwirtschaft verquickt ist, die von den Garden kontrolliert wird.

So dramatisch die ökonomische Situation sich auch entwickeln mag: Wirtschaftlicher Druck wird das Regime kaum dazu veranlassen, in der Nuklearfrage nachzugeben. Ganz offenkundig wiegt im Kalkül Teherans nämlich der potentielle strategische und geopolitische Gewinn, den es künftig durch ein aus eigener Kraft betriebenes Nuklearprogramm erzielen kann, die wirtschaftlichen und politischen Kosten der Sanktionen bei weitem auf.

Sanktionsspirale statt Diplomatie

Die europäische und amerikanische Politik wird folglich weiter an der Sanktionsspirale drehen. Das wiederum verhindert jeglichen Fortschritt in drei wichtigen Politikfeldern: im Menschenrechtsbereich, bei der Energiesicherheit und bei Fragen der regionalen Sicherheit.

Menschenrechte: Solange die europäische Iranpolitik im Kern auf Sanktionen beschränkt bleibt, ist an eine Wiederaufnahme des EU-Menschenrechtsdialogs mit Iran nicht zu denken. Dieser Dialog wurde 2006 von den iranischen Vertretern als Reaktion auf den zunehmenden Druck in der Nuklearfrage ausgesetzt. Ein Neustart wäre vor allem deshalb von Interesse, weil der Dialog das einzige Format außerhalb der VN war, in dem der iranischen Seite Bedenken mit Blick auf die Menschenrechtssituation übermittelt werden konn-

ten, ohne dass die Iraner sie als bloßes Druckmittel im Dienste anderer Interessen abgetan haben. Das hat sich mittlerweile geändert. Selbst in der iranischen Bevölkerung ist der fatale Eindruck entstanden, das europäische Engagement für Demokratie und Menschenrechte im Iran diene hauptsächlich dazu, strategische Ziele des Westens zu erreichen, wie eben den Stopp des iranischen Nuklearprogramms.

Europäische Energiesicherheit: Energiepolitisch steht Europa vor einem Dilemma. Einerseits wird die Abhängigkeit von Energielieferungen Russlands und der nordafrikanischen Staaten, darunter das unberechenbare Libyen, immer größer; dabei stellt die Golfregion und speziell Iran die einzige ökonomisch sinnvolle Alternative dar. Andererseits zielen die von den USA im Rahmen der ISA verlangten Maßnahmen, die nach dem Willen der Amerikaner auch die Europäer zu implementieren haben, gerade auf die europäischen Beteiligungen im iranischen Öl- und Gassektor. In der wirtschaftspolitischen Praxis bedeutet dies, dass europäische Unternehmen und Banken vom amerikanischen Markt ausgeschlossen werden, sollte ihre Beteiligung an iranischen Projekten eine gewisse Größenordnung überschreiten.

Dieses Dilemma wurde von den Europäern bis heute nicht gelöst. Schlimmer noch: Fast entsteht der Eindruck, als würde man in der EU jeglicher Debatte über dieses Thema ausweichen. Die Verweigerung dieser notwendigen, wenngleich unangenehmen Debatte verhindert letztendlich, dass eine koordinierte europäische Energiepolitik und -strategie zustande kommt. Dadurch wird auch die Beschäftigung mit der drängenden Problematik vertagt, die mit der energiepolitischen Abhängigkeit einiger EU-Staaten von Russland verbunden ist. Und schließlich müssen sich die Europäer darüber im Klaren sein, dass die Konkurrenz aus den aufstrebenden Schwellenländern sie von ihrem Platz verdrängen wird, und das vielleicht auf Dauer.

Stabilisierung der Region: Ihre geostrategische Lage macht die Islamische

Republik zu einem wichtigen Akteur im Hinblick auf die meisten Konfliktherde der Region, die für den Westen wichtig sind. Von besonderer Bedeutung ist die Rolle Irans in Afghanistan, im Irak und im Nahen Osten. Damit soll nicht gesagt sein, dass die Islamische Republik den Schlüssel zum Frieden in jeder dieser Konfliktzonen in Händen hält. Iran ist aber zweifellos ein maßgeblicher Faktor, der das Umfeld der Konflikte positiv oder negativ beeinflussen kann.

Am größten ist der iranische Einfluss in Afghanistan. Dort kann sich die Islamische Republik auf eigene, direkt geführte und beeinflusste politische Kräfte unter den persischsprachigen und schiitischen Volksgruppen des Landes stützen. Afghanistan ist auch jener Schauplatz, in dem die Schnittmenge gemeinsamer westlicher und iranischer Interessen am größten ist. So sind beide Seiten der Auffassung, dass eine wirtschaftliche Gesundung Afghanistans Voraussetzung für Sicherheit und Stabilität ist. Und beide teilen Befürchtungen, die sich auf Risiken aus dem florierenden Drogenanbau und -handel und aus der Flüchtlingsproblematik beziehen. Und schließlich ist der Westen ebenso wie die Iraner über die Taliban besorgt, die von Kreisen in Pakistan und Saudi-Arabien gefördert werden. Iran kann sich genauso wenig aus den inneren Verhältnissen Afghanistans heraushalten wie Pakistan. Denn die innere Sicherheit beider Länder wird durch Entwicklungen in Afghanistan erheblich beeinflusst.

Nachdem sich in der Anfangsphase des unter internationaler Führung betriebenen Wiederaufbaus vielversprechende Ansätze zur Kooperation zerschlagen hatten, hat sich der Westen darauf verlegt, Teheran in Afghanistan zu ignorieren. Dies auch deshalb, weil das Nukleardossier als bedeutsamer und dringlicher beurteilt wurde. Diese Prioritätensetzung könnte sich bald ändern, da die meisten europäischen Nato-Verbündeten ihre Absicht erklärt haben, Afghanistan um das Jahr 2013 zu verlassen. Sollten die Europäer dafür iranische Koope-

ration wünschen, wäre es jetzt an der Zeit, die Weichen zu stellen.

Sanktionen oder Wirtschaftskrieg?

Der Westen und Iran stehen derzeit in einer destruktiven Wechselbeziehung, in der mangelnde iranische Kooperationsbereitschaft und Verschärfung der Sanktionen sich gegenseitig verstärken. Aus westlicher Sicht ist ein Wechsel zu einer Politik vermehrter Kooperation schwierig geworden, da das Teheraner Regime das letzte westliche Angebot zur Beilegung des Nuklearstreits im Juni 2008 ignorierte und Obamas ausgestreckte Hand im Frühling 2009 verschmähte. Die Sanktionsspirale wird sich insofern geradezu zwangsläufig weiterdrehen – die Beteiligten werden auf diesem Wege aber der Lösung des Nuklearkonflikts nicht näher kommen.

Mit der Verschärfung der Sanktionen als einziger Handlungsoption ändert sich jedoch deren Charakter: Wie am Beispiel des Irak abzulesen, können Sanktionen im Laufe der Zeit von einem Instrument der Politik zum Politikersatz mutieren. Ihr ursprünglicher Fokus geht durch die Verschärfung und Ausweitung verloren. Im Falle Irans verschiebt er sich zusehends vom Nuklearprogramm in Richtung Regime. In letzter Konsequenz führt die fortgesetzte Verschärfung der Sanktionen zu einem Wirtschaftskrieg, dessen Stoßrichtung gegen das Regime zielt – ohne dass darüber eine politische Debatte geführt, geschweige denn die Konsequenzen eines derartigen Strategiewechsels bedacht worden wären.

Ob ein solcher Wirtschaftskrieg wie im Falle der Iraksanktionen ab einem gewissen Zeitpunkt in einen heißen Krieg umschlagen wird – den, wie allgemein versichert wird, niemand will – oder ob es bei »ewigen« Sanktionen nach dem Beispiel Kubas und Nordkoreas bleibt, ist letztlich für die Rolle einerlei, die europäische Politik dann noch spielen kann. Denn beide Szenarien sind gleichbedeutend mit dem Ende jeg-

licher Diplomatie gegenüber dem Iran, vor allem europäischer Diplomatie.

Schlussfolgerungen

Nach jahrelangen Sanktionen haben die Mitgliedstaaten der EU ihre Wirtschaftsbeziehungen zur Islamischen Republik auf ein Minimum reduziert. Jede weitere Einschränkung dieser Beziehungen kommt einer freiwilligen Räumung und einem Verlust des iranischen Marktes auf Jahre, wahrscheinlich sogar auf Generationen hin gleich. Eine Nutzung alternativer Kanäle über Drittstaaten kann diesen Verlust nur ungenügend wettmachen, und sie wird ohnehin schwieriger.

Das Problem liegt nicht im bloßen Verlust von Marktanteilen, so schmerzhaft er für die betroffenen Unternehmen sein mag. Vielmehr bedeutet eine Preisgabe der noch verbliebenen Wirtschaftsbeziehungen mit dem Iran den Rückzug der Europäer aus einer Region, in der die für die Weltwirtschaft wichtigsten Energiereserven lagern. Damit würden sich die Europäer in eine Lage bringen, die im Vergleich zur Position der USA, Chinas und Indiens mit großen Nachteilen verbunden wäre: Denn die USA sind in der Golfregion ohnehin präsent (Irak, Saudi-Arabien, kleine Golfstaaten); und China ist ebenso wenig wie Indien bereit, auf Iran als Wirtschaftspartner zu verzichten. Dabei geht es für beide asiatischen Staaten in erster Linie um Energiesicherheit, im Falle Indiens spielt Iran außerdem als strategische Landbrücke nach Russland und Europa eine bedeutende Rolle. Gäben die Europäer den iranischen Markt einseitig auf, würde die Frage, ob Irans Gasressourcen mittelfristig an die Verbrauchermärkte Europas oder jene Indiens angeschlossen werden, sicherlich zugunsten Indiens beantwortet.

Diesen Nachteilen steht eine kaum noch begründete Hoffnung gegenüber, die Iraner durch Sanktionen zum Einlenken bewegen zu können. Angesichts dessen wären die Europäer gut beraten, die Atomdebatte hinter sich zu lassen und einen Neuansatz

in der Iranpolitik zu wagen. Ein solcher Neuansatz kann selbstverständlich nicht bedeuten, einen vollständigen Bruch mit der bisherigen Politik zu vollziehen. Die gegen das iranische Atomprogramm gerichteten Sanktionen werden fortbestehen müssen. Sie sollten aber durch weitere Elemente ergänzt werden, die mit den drei oben (S. 2f) erwähnten europäischen Hauptinteressen korrespondieren:

- ▶ Hinsichtlich der Menschenrechte müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten mehr Aktivität zeigen. So werden gezielte und wohlbegründete Einreiseverbote für Extremisten, die für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, in Teheran sehr wohl verstanden. Denkbar wäre auch eine von der EU mithilfe der Mitgliedstaaten erstellte Beobachtungsliste (Watch-List), in der Angehörige gewisser Extremistenorganisationen (z.B. radikale *Hezbollahi*-Gruppen und die Bildungseinrichtungen notorischer Hassprediger) erfasst werden, die das Regime in Teheran toleriert.
- ▶ Im Interesse der Energiesicherheit und strategischen Präsenz Europas in der Golfregion ist es notwendig, rechtzeitig die notwendigen Ausnahmegenehmigungen (»Waiver«) für die ISA-Sanktionen in Washington zu erwirken, um einer europäischen Übervorteilung durch chinesische und indische Interessen gegenzusteuern.
- ▶ Schließlich muss der Situation in Afghanistan höchste Priorität eingeräumt werden. Sowohl im Hinblick auf den zu erwartenden Abzug der europäischen Kontingente vom Hindukusch als auch mit Blick auf die innenpolitische Situation werden die Europäer nicht umhinkommen, sich mit Teheran grundsätzlich über die Rolle Irans in der künftigen politischen Ordnung Afghanistans zu verständigen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
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