

Die klugen Sanktionen zielen auf Irans Führung

Mit den richtigen Strafmaßnahmen lässt sich das Regime in Teheran zum Einlenken im Atomstreit bewegen. Dafür ist es aber notwendig, den Militär-apparat zu treffen und nicht die Zivilbevölkerung. Und Russland muss mit dem Westen an einem Strang ziehen

Volker Perthes

Berlin

Auch wenn der iranische Präsident sich jüngst wieder für eine Übereinkunft mit der Internationalen Atombehörde (IAEA) ausgesprochen hat – der Nuklearstreit ist damit keineswegs beendet. Der Teufel steckt im Detail: Wie viel Uran würde im Ausland angereichert, zu welchen Bedingungen? Und in welcher Geschwindigkeit wird Iran weiter selbst Uran anreichern?

Die jüngsten Andeutungen neuer Kompromissbereitschaft durch den iranischen Präsidenten kommen nicht von ungefähr zu einem Zeitpunkt, an dem die Sicherheitsratsmächte öffentlich über schärfere Sanktionen nachdenken. Vor einer eventuellen Sanktionsentscheidung kann diplomatisches Einlenken noch helfen, solche Beschlüsse abzuwenden. Solange es aber keine Vereinbarung gibt, wird international weiter über Sanktionen verhandelt werden. Gelegentlich heißt es sogar, Sanktionen seien die einzige Alternative zu militärischen Schlägen. Das allerdings stimmt nicht, es trifft auch nicht den Kern der Diskussionen, die die US-Regierung mit ihren Verbündeten und Freunden und mit den anderen Mitgliedern des Uno-Sicherheitsrats führt.

So sind die EU-Staaten prinzipiell gegen die militärische Option. Die Regierung Obama hat kein Interesse an einem dritten Krieg im Mittleren Osten und wird deshalb auch Israel vorerst kein grünes Licht für einen Militärschlag geben. In Israel schließlich weiß man, dass man für einen wirksamen Militärschlag gegen iranische Nukleareinrichtungen auf amerikanische Unterstützung angewiesen wäre und dass selbst ein erfolgreicher Angriff nur Zeit gewinnen, das iranische Atomprogramm also um ein paar Jahre zurückwerfen würde. Zeit gewinnen lässt sich aber auch mit diplomatischen und anderen nicht-militärischen Mitteln, ohne die unvorhersehbaren Folgen einer kriegesischen Eskalation.

Sanktionen sind tatsächlich ein Mittel robuster Diplomatie. Sie können unter bestimmten Bedingungen zum Erfolg führen. Das bedeutet in erster Linie, dass der betroffene Staat sein Verhalten ändert, in zweiter Linie, dass er bestimmte Ziele nicht erreichen kann oder sich zumindest die Kosten einer unveränderten Politik signifikant erhöhen. Zuletzt kann Erfolg auch heißen, dass potenzielle Nachahmer abgeschreckt werden.

Sanktionen sind allerdings kein Allheilmittel. In jedem Fall ist es notwendig, vor ihrer Verhängung genau zu durchdenken, was sie bewirken werden. Es ist wenig sinnvoll, Sanktionen nur zu beschließen, um sich und der eigenen Öffentlichkeit zu beweisen, dass man etwas tut. Die politische Diskussion um mögliche Maßnahmen gegen Iran ist ohnehin zu sehr von Glaubenssätzen bestimmt: Ein Teil des politischen Spektrums fordert pauschal Sanktionen, um das Regime in Teheran zu schwächen und nach Möglichkeit zu stürzen. Andere Teilnehmer der Debatte sind überzeugt, dass Strafmaßnahmen nur die Bevölkerung um das Regime scharen würden. Die genaue Wirkung von Sanktionen wird sich immer erst im Nachhinein feststellen lassen. Gleichwohl gibt es einige Erkenntnisse, die in einer informierten Sanktionsdebatte berücksichtigt werden sollten.

Erstens: Sanktionen, auch wenn sie wirtschaftlicher Art sind, haben immer eine politische Wirkung. Um der Bevölkerung eines Landes zu zeigen, dass dessen Regierung international isoliert ist, sollten Sanktionen vom breitestmöglichen internationalen Konsens getragen und durch ein Mandat des Uno-Sicherheitsrats legitimiert sein. Ein neuer Sanktionsbeschluss des Sicherheitsrats würde, auch wenn er mit relativ milden Maßnahmen verbunden ist, der iranischen Bevölkerung zeigen, dass Iran ein Problem mit der gesamten internationalen Gemeinschaft und nicht nur mit ein paar „imperialistischen Staaten und Feinden Irans“ hat.

Sanktionen der USA und der EU, die ohne ein Uno-Mandat verhängt würden, haben diese politische Wirkung nicht. Solch „autonome“ Strafmaßnahmen würden eher zeigen, dass die Welt Iran gegenüber eben nicht einig ist. Sie würden auch unterstreichen, was Irans Präsident Ahmadinedschad seiner Bevölkerung stets zu erklären versucht: dass die Macht des Westens abnimmt und die amerikanisch-europäische Agenda auch andere Staaten in der Welt nicht überzeugt. Schwere Wirtschaftssanktionen ohne internationales Mandat dürften am ehesten einen innenpolitischen Solidarisierungseffekt auslösen. Internationale Legitimität und Verbindlichkeit sind letztlich auch für die Akzeptanz von Sanktionen in den Ländern wichtig, die sie beschließen und implementieren, denn sie verursachen auch hier Kosten. Wenn der einzige Effekt des Verzichts einer deutschen Firma auf bestimmte Lieferungen ist, dass eine chinesische sie übernimmt, erhöht das den politischen Druck auf Iran nicht. Die Bereitschaft, Sanktionen trotz der damit verbundenen Kosten mitzutragen, sinkt jedoch. Noch fataler ist es natürlich, wenn ein deutscher Fahrzeugbauer auf politischen Druck hin auf die Lieferung bestimmter Lkw an Iran verzichtet und erleben muss, dass ein schwedischer Konkurrent in die Lücke springt.

Zweitens: Gerade bei wirtschaftlichen Sanktionen gilt es, nach den Gewinnern und den Verlierern solcher Maßnahmen in dem betroffenen Land zu fragen. Als verlässliche Faustregel kann gelten, dass diejenigen, die die graue, also illegale oder halblegale Wirtschaft beherrschen, zu Sanktionsgewinnlern werden. In Iran kontrollieren die Revolutionsgarden große Teile des Warenschmuggels. Verlieren dürften vor allem jene mittelständischen Unternehmen, die auf einen regulären und legalen Handel mit dem Ausland angewiesen sind.

Die gleiche Frage gilt es mit Blick auf den Vorschlag zu stellen, Benzinexporte nach Iran zu verbieten. Es ist richtig, dass Iran Benzin importieren muss, weil die eigenen Raffineriekapazitäten nicht ausreichen; zudem subventioniert die iranische Regierung bislang den Benzinverbrauch im eigenen Land. Versuche der Regierung Ahmadinedschad, diese Subventionen zu reduzieren, haben 2007 gewaltsame Proteste ausgelöst. Ein Benzinimportstopp könnte der Regierung helfen, den Abbau der teuren Subventionen neu anzugehen, dabei Devisen zu sparen und den Ärger über die steigenden Preise diesmal auf die internationale Gemeinschaft zu lenken. Profitieren dürften zudem auch hier die Revolutionsgarden, die den organisierten Schmuggel von Benzin kontrollieren.

Drittens: Handels- und Finanzsanktionen, die die Lieferung bestimmter Produkte untersagen oder Banken und Versicherungen davon abhalten, Handelskredite zu geben oder iranische Schiffe zu versichern, verteuern Importe für Iran. Ohne eine vollständige Handelsblockade, die einem kriegesischen Akt gleichkäme, lässt sich auch unter Sanktionen nahezu jedes Produkt beschaffen, aber zu höheren Preisen. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass erhöhte Spannungen am Golf erfahrungsgemäß die Ölpreise und damit die iranischen Staatseinnahmen steigen lassen. Ein Dollar mehr pro Fass Öl bringt jährlich etwa eine Milliarde mehr in die iranische Staatskasse. Für die Regierung in Teheran wäre es ein Leichtes, etwa durch vage Drohungen mit Auseinandersetzungen in der Straße von Hormus selbst die Spannungen auszulösen, die die Ölpreise und die Staatseinnahmen erhöhen. Ein Embargo gegen iranische Ölexporte wird nicht erwogen, weil es die Ölpreise weltweit in die Höhe treiben würde.

Viertens: Ziel möglicher neuer Uno-Sanktionen wäre nach wie vor, Iran zum Einlenken in der Nuklearfrage bzw. zu ernsthaften und zielgerichteten Verhandlungen über die

bisherigen Vorschläge der fünf permanenten Sicherheitsratsmitglieder und Deutschlands sowie der Internationalen Atomenergiebehörde zu bewegen. Es ist allerdings grundsätzlich zweifelhaft, ob wirtschaftliche Sanktionen, wie sie derzeit diskutiert werden, die Kalkulationen derer ändern, die vorwiegend in engen sicherheitspolitischen Kategorien denken.

Es ist anzunehmen, dass Irans Nuklearprogramm eben nicht nur zur Stromproduktion dienen soll, sondern eine verteidigungspolitische Dimension hat. Wenn das der Fall ist, dürfte die Androhung rein wirtschaftlicher Strafmaßnahmen wenig Einfluss auf die Kalkulation der relevanten Entscheider haben. Aus dem gleichen Grunde hat die iranische Führung auch frühere internationale Angebote nicht angenommen: Sie enthielten zwar wirtschaftliche Anreize, sprachen jedoch die sicherheitspolitischen Bedenken des Regimes nicht an, zu denen immer auch die Sorge um die eigene Sicherheit gehört.

Dies bedeutet, dass Sanktionen wie Anreizpakete die sicherheitspolitischen Kalkulationen der iranischen Führung auch direkt beeinflussen müssen, wenn sie wirken sollen. Ein internationales Waffenembargo, das bis zu einer Lösung des Nuklearstreits verhängt würde, könnte in diesem Sinne wirken: Es würde die iranische Führung vor die Entscheidung stellen, entweder weiterhin Zugriff auf ausländische konventionelle Waffen zu haben oder sich für eine langfristig unsichere Option auf eine mögliche eigene nukleare Abschreckung zu entscheiden. Das zeigt die sicherheitspolitischen Kosten des Atomprogramms, betrifft aber nicht die Bevölkerung.

Russland müsste ein Rüstungsembargo natürlich mittragen, es ist der Hauptrüstungslieferant Irans. Die russische Führung ist hier bislang zögerlich: Moskau würde nicht nur wirtschaftliche Verluste erleiden – die eventuell kompensiert werden könnten –, sondern auch eine mutmaßliche Einflussposition in Teheran aufgeben.

Fünftens: Vieles spricht dafür, dass nicht erklärte Sanktionen gelegentlich besser wirken und für manche Staaten auch leichter durchführbar sind als formell beschlossene Maßnahmen. So kann eine weitere Verzögerung der Lieferung des russischen Luftabwehrsystems S-300 an Iran sich als ein wichtiges Element einer robuster werdenden russischen Iran-Diplomatie erweisen. Verschärfte Exportkontrollen und eine aktive Entmutigung der Privatwirtschaft, sich in Iran zu engagieren, werden ähnlich wahrgenommen. Ohne die Einbettung in ein umfangreiches politisches Paket, das international getragen wird und neben direktem und indirektem Druck auch Anreize enthält, entwickelt ein solches Vorgehen aber nicht die gewünschte Wirkung.

Sechstens: Die Staatengemeinschaft sollte die Frage der Menschenrechte zwar nicht mit dem Atomstreit verknüpfen, sich aber dafür interessieren. Gezielte Sanktionen gegen Personen, insbesondere die Verweigerung von Visa oder die Blockierung von Auslandsbankkonten, können ein wichtiges Element politischen Drucks sein, das zudem, wenn es öffentlich gemacht wird, auch eine starke symbolische Wirkung entfalten kann und auch als autonome Maßnahme geeignet ist, die nicht notwendig von allen Staaten der Welt getragen wird. So habe ich zusammen mit anderen seit Sommer 2009 wiederholt vorgeschlagen, dass die EU eine Liste mit den Namen von ein oder zwei Dutzend iranischen Offiziellen veröffentlicht, die für eklatante Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind und denen die EU keine Einreise erlauben wird.

Sie kann zum Beispiel den ein oder anderen Polizeichef oder Richter oder auch einen Universitätspräsidenten erfassen, der etwa den Milizen erlaubt hat, Studenten in ihren Unterkünften zu überfallen. Das wäre eine symbolische Maßnahme, die zeigt, dass die EU an der Seite von Menschen steht, deren auch in der iranischen Verfassung garantierte Grundrechte verletzt werden. Natürlich kann eine solche Liste nicht umfassend sein: Sie muss handhabbar bleiben, und sie kann nicht diejenigen Regierungsvertreter umfassen, die wir gleichzeitig brauchen, um die Nuklearverhandlungen fortzuführen. Eine gezielte

Sanktion gegen Menschenrechtsverletzungen wäre deutlicher Teil einer Iran-Politik, die über den Atomstreit hinausgeht.

Siebtens: Sanktionen sind immer nur ein Element auch robuster Diplomatie, das mit anderen Elementen verbunden werden muss. Es bleibt richtig, dass die Angebote, die die internationale Gemeinschaft Iran gemacht hat, auf dem Tisch bleiben. Dies ist nicht nur aus Gründen der politischen Kommunikation wichtig. Es geht vielmehr darum, das Ziel einer diplomatischen Lösung im Nuklearstreit nicht durch eine aktivistische Diskussion über Strafmaßnahmen zu vergessen. Gerade wenn eine verhandelte Lösung des Atomstreits schwer zu erreichen scheint, ist es zudem wichtig, Möglichkeiten der Kooperation bei anderen Themen auszuloten, an denen Iran genauso wie die EU oder die USA ein Interesse haben. Das gilt für die Stabilisierung Afghanistans und des Iraks wie auch für die Eindämmung des Drogenschmuggels aus Afghanistan oder die Bekämpfung der Piraterie im Golf von Aden. Die iranische Kooperation mit Blick auf Afghanistan und Irak ist unersetzlich. Eine begrenzte Koordination und Kooperation in diesen Problemfeldern könnte auch ein Mindestmaß an Vertrauen wiederherstellen, das letztlich auch für neue Bemühungen um eine Lösung der Nuklearfrage notwendig sein wird.

Zuletzt gilt es, sich nicht von politischer Rhetorik überwältigen zu lassen. In der politischen Auseinandersetzung mag es Punkte bringen, wenn man erklärt, dass das Ausbleiben eines Verhandlungserfolgs innerhalb einer gewissen Frist, bis zum Ablauf des vergangenen Jahres etwa oder bis zum kommenden Frühjahr, doch beweise, dass weitere diplomatische Bemühungen mit Iran ohnehin keinen Sinn ergäben. Die Lehren, die gerade Europa aus dem Kalten Krieg gezogen hat, weisen in eine andere Richtung. Sie besagen, dass das Tor zu weiterer Diplomatie und zu weiteren Bemühungen um Vertrauensbildung gerade dann offen bleiben muss, wenn die politische Konfrontation sich verschärft.

Volker Perthes leitet die Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin. Sie berät mit ihren 130 festen Mitarbeitern den Bundestag und die Bundesregierung in allen Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik. Perthes' eigener fachlicher Schwerpunkt ist der Nahe und Mittlere Osten. Zahlreiche Reisen haben ihn unter anderem auch in den Iran geführt, wo er von Vertretern des Regimes bis zur Opposition über gute Kontakte verfügt.

Die internationale Gemeinschaft geht bereits mit Strafmaßnahmen gegen das Atomprogramm vor

Anreicherung Nachdem 2002 bekannt geworden war, dass Iran geheime Atomanlagen betrieb, wurden ihm von der IAEA (Internationale Atomenergiebehörde) Auflagen gemacht. Iran kooperierte und setzte zeitweilig die Anreicherung von Uran – die ihm grundsätzlich nicht verboten ist – sogar aus. Im Januar 2006 nahm das Land aber Anlagen wieder in Betrieb, die von der IAEA geschlossen worden waren. Die brachte den Streit daraufhin offiziell vor den Uno-Sicherheitsrat, worauf Iran mit einer weiter verschärften Haltung und der Drohung reagierte, überhaupt nicht mehr mit der IAEA zu kooperieren.

Sanktionen Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat seit 2006 vier Resolutionen zum iranischen Atomprogramm beschlossen. Mit der ersten wurde das Land im Frühjahr 2006 angewiesen, die Beschlüsse der IAEA zu erfüllen. Es folgte ein Beschluss über Sanktionen, die zunächst nur Güter und bestimmte Personen betrafen, die im Zusammenhang mit dem Nuklearprogramm stehen. Zwei Jahre später folgte eine Resolution, die nun auch zivil sowie militärisch nutzbare Güter betrifft.

Außerhalb der Uno haben die Vereinigten Staaten Sanktionen beschlossen, die sich u.a. auf den Erdölsektor Irans beziehen. Danach drohen die USA jedem Unternehmen mit Strafmaßnahmen, das in der iranischen Petroindustrie investiert. Diese Auflagen werden aber nur halbherzig umgesetzt: Nach einer Großinvestition einer chinesischen Firma in Iran hätte Washington die aufstrebende Großmacht mit Sanktionen belegen müssen, worauf man jedoch verzichtete. Durch massiven Druck auf ihre Verbündeten haben die USA aber erreicht, dass deren Banken sich aus dem Iran-Geschäft zurückgezogen haben. Immer wieder wird Kritik an den Amerikanern laut, weil eigene Firmen auf Umwegen weiter beträchtliche Geschäfte mit Iran abwickeln sollen. th