DIE ZEIT, 16. März 2006, Seite 5

Wen trifft's?

Zu schnelle, zu harte Sanktionen gegen Iran könnten den Falschen schaden

Von Peter Rudolf

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen wird sich in den kommenden Wochen mit Irans Nuklearprogramm beschäftigen müssen. Die Frage, ob die internationale Gemeinschaft ein Embargo gegen Iran verhängen soll, liegt in der Luft. Doch was können Sanktionen überhaupt leisten? Welche Lehren lassen sich aus den bisherigen Erfahrungen mit Sanktionen ziehen? Wie wären sie strategisch sinnvoll einzusetzen?

Die meisten Fälle von Sanktionen entziehen sich einer einfachen Bewertung als Erfolg oder Misserfolg. Dass halbherzig verhängte, begrenzte Sanktionen häufig fehlschlugen, sagt wenig über einschneidende Sanktionen. Von löchrigen Waffenembargos, wie sie die Vereinten Nationen in den neunziger Jahren gegen Sierra Leone, Somalia, Liberia und Ruanda verhängten, darf von vornherein wenig erwartet werden. Erfolgreicher erwiesen sich die begrenzten Sanktionen gegen Libyen und die 1990 verhängten umfassenden Sanktionen gegen den Irak, vor allem aber die dichten Sanktionen gegen Jugoslawien 1992 bis 1995.

Die Sanktionen gegen Jugoslawien konnten den Krieg auf dem Balkan zwar nicht verhindern, aber sie leisteten einen Beitrag zu seiner Beendigung. Anders als von manchen befürchtet, erwiesen sich hier umfassende Sanktionen nicht als kontraproduktiv. Sicher: Das Belgrader Regime konnte für viele Probleme die Sanktionen verantwortlich machen und die Menschen mobilisieren. Am Ende jedoch waren die Kosten für die politische Führung in Belgrad so hoch, dass sie Druck auf die bosnischen Serben ausübten. Die rigoros überwachten Sanktionen erwiesen sich deshalb als ein nützliches Instrument jener Verhandlungen, die zum Dayton-Abkommen führten.

Die Sanktionen gegen den Irak waren nicht nur die längsten und umfassendsten, die die Vereinten Nationen je verhängten. Sie waren auch die umstrittensten. Denn der Erfolg der Sanktionen wurde um den Preis einer humanitären Tragödie erkauft, da Saddam Hussein die Iraker als Geiseln in einem zynischen Machtpoker nahm. Hunderttausende Iraker – die genauen Zahlen sind strittig – starben an den Folgen der Sanktionen. Es klingt daher zynisch, von »Erfolg« zu sprechen. Aber die irakische Regierung kam – unter der stets gegenwärtigen Drohung erneuter militärischer Angriffe – sechs der vom Sicherheitsrat 1991 in Resolution 687 genannten Forderungen ganz oder zum Teil nach. Das Wirtschaftsembargo nahm dem Regime außerdem die Fähigkeit zur Wiederaufrüstung: wie sehr, zeigte sich in aller Deutlichkeit nach dem Einmarsch amerikanischer Truppen. Zwar hatten sich die USA von den Sanktionen auch den Sturz Saddam Husseins erhofft. Das jedoch war illusorisch. Nichts spricht der Erfahrung nach dafür, dass sie den Sturz einer derartigen Diktatur herbeiführen können.

Doch wie werden Sanktionen zum nützlichen Instrument einer politischen Strategie? Allein die Drohung mit Sanktionen kann wirkungsvoll sein, wenn sie Verhandlungsmacht schafft.

Deshalb muss die Drohung glaubwürdig sein, die damit verbundenen Forderungen sollten auf ganz bestimmte Verhaltensänderungen gerichtet sein, die Sanktionspolitik muss in eine Verhandlungsstrategie eingebettet sein, die Peitsche und Zuckerbrot bereithält.
Im Falle Irans sprechen bisherige Erfahrungen, aber auch die politischen Realitäten für ein schrittweises Vorgehen. So werden die nichtmilitärischen Optionen nicht vorzeitig verbraucht. Dieses Vorgehen hat noch einen zweiten Vorteil. Da die anfänglichen Kosten für die sanktionierenden Staaten geringer sind als bei breiten Sanktionen, lässt sich leichter ein multilateraler Konsens schaffen, wenn nicht im Rahmen der Vereinten Nationen, dann zumindest unter den westlichen Staaten. Und schließlich der dritte Grund, der für eine Strategie der kleinen Schritte spricht: So können Sanktionen den politischen Prozess im Zielland beeinflussen.
Einen solchen allmählich steigenden Druck scheint die Bush-Administration im Sinn zu haben: zuerst Resolutionen, die Iran zum Verzicht auf den nuklearen Brennstoffkreislauf verpflichten, dann sehr begrenzte, eher symbolische Reisesanktionen gegen bestimmte Personen; Exportverbote im Technologiebereich, Finanzsanktionen, ein Rüstungsembargo, dann vielleicht harte Handelssanktionen im Energiesektor. Da die USA ihre eigenen Sanktionen gegen Iran längst nicht mehr verschärfen können, kann es nur darum gehen, andere Staaten in eine solche Strategie einzubinden.
Welche Probleme stellen sich im Falle der wichtigsten Sanktionsoptionen, der »intelligenten« Finanzsanktionen und der Handelssanktionen im Energiebereich? Neben dem Einfrieren der Guthaben von Regierungen, Unternehmen oder Personen des Zielstaates gehören zu den so genannten Finanzsanktionen vor allem: die Verhinderung des Zugangs zu Krediten; verschärfte Bedingungen für Schuldendienst; Einstellung von Exportkrediten; Aufhebung der Konvertibilität der Währung des Landes. Staatlicherseits verhängte Finanzsanktionen haben insofern einen »Multiplikatoreffekt«, als öffentliche wie private Finanzinstitutionen ihre Kreditpolitik entsprechend ausrichten werden. Ziel solcher »intelligenten« Sanktionen ist es, das Interessenkalkül von Regierung und Eliten des Landes zu verändern. Derartige Sanktionen treffen zumindest anfänglich nicht die breite Bevölkerung und lassen sich vom Regime nicht in dem Maße zur Förderung des inneren Zusammenhalts ausnutzen wie umfassende Sanktionen.
Finanzsanktionen könnten sowohl direkt die Entscheidungsträger treffen als auch regimetragende Gruppen, die Kapital im Ausland angelegt haben. Die massive Kapitalflucht – nach Schätzungen iranischer Ökonomen jährlich bis zu drei Milliarden US-Dollar – bietet hier Ansatzpunkte. Durch Einfrieren von Guthaben könnte auch Druck auf die iranische Handelsbourgeoisie ausgeübt werden.
Finanzsanktionen werfen allerdings praktische Probleme auf. Erstens: Das Einfrieren von Auslandsguthaben muss schnell erfolgen; bei Vorwarnzeiten lassen sich Kapitalströme rasch umleiten. Der Irak scheint bereits begonnen zu haben, Währungsreserven aus europäischen Banken abzuziehen. Zweitens: Die institutionellen Voraussetzungen für schnelle Finanzsanktionen sind in etlichen Ländern nicht gegeben. Drittens schließlich steht das wirtschaftliche Eigeninteresse von Banken und Staaten, die als attraktive Finanzplätze gelten, dem Einsatz derartiger Sanktionen entgegen. Finanzsanktionen erfordern also ein beträchtliches Maß an politischer und technischer Kooperation. Diese wäre leichter, wenn solche Sanktionen vom Sicherheitsrat mandatiert würden.

Ein vom Sicherheitsrat verhängtes Ölembargo, das durch eine Seeblockade wirkungsvoll durchgesetzt werden könnte, und die Unterbindung neuer Auslandsinvestitionen im Energiesektor würden Iran an seiner empfindlichsten Stelle treffen. 80 bis 90 Prozent der iranischen Exporterlöse stammen aus der Ausfuhr von Öl; 40 bis 50 Prozent ihrer Einnahmen verdankt die Regierung in Teheran dem Ölexport. Iran will die Ölförderung ausbauen und ist daher an massiven ausländischen Investitionen im Energiesektor interessiert. Ein Ölembargo und ein Stopp der Investitionen in den Öl- und Gassektor hätten zweifellos massive Auswirkungen auf Irans Wirtschaftsgefüge, auch wenn dank des stark gestiegenen Ölpreises die Rücklagen des im März 2000 gegründeten Oil Stabilization Fund aufgestockt werden konnten. Kurzfristig könnte Iran Einbußen bei den Exporterlösen abfedern; doch trotz der erhöhten Öleinnahmen und einer Wachstumsphase in den letzten Jahren befindet sich das Land wirtschaftlich in einer schwierigen Lage.
Gewiss würde der Ölpreis hochschnellen, dies auch, falls Iran als Vergeltung für andere Sanktionen den Ölexport drosseln würde. Für einige Zeit könnten die westlichen Länder den Ausfall iranischen Öls durch ihre strategischen Ölreserven abfangen. Aber schon wegen China, das auf Iran als wichtiges Lieferland setzt, dürfte ein Ölembargo keinerlei langfristige Erfolgsaussichten haben.
Als »Achillesferse« Irans gilt die Abhängigkeit von der Einfuhr von Benzin. Die einheimischen Raffineriekapazitäten sind zu gering, um die Nachfrage zu decken. 40 bis 50 Prozent des verbrauchten Treibstoffs müssen eingeführt werden, vor allem aus Indien und Dubai. Würde dieser Zufluss beschränkt, träfe dies über eine Verteuerung und Rationierung des Benzins die iranische Wirtschaft und die Bevölkerung sehr direkt. Befürworter dieser Sanktionsoption, die iranische Exilgruppen in den USA und Mitglieder des Kongresses ins Spiel gebracht haben, erwarten, dass derartige Sanktionen zu beträchtlichen sozialen Unruhen und zu Druck auf das Regime führen würden.
Autoritäre Regime mit einem funktionierenden Unterdrückungs- und Propagandaapparat haben jedoch, das zeigen Erfahrungen früherer Sanktionen, auch bei einer dramatischen Wirtschaftskrise nicht unbedingt ihren Machtverlust zu fürchten. Selbst wenn, wie in Iran, Freiräume für regierungskritische Meinungen und Organisationen bestehen, müssen diese in ökonomisch angespannten Zeiten nicht notwendigerweise zur politischen Mobilisierung gegen die Regierung genutzt werden. Im Gegenteil: Umfassende Sanktionen können im Falle eines ausgeprägten Nationalismus die nationale Einheit fördern. Niemand vermag daher mit einiger Verlässlichkeit vorherzusagen, ob im Falle harter Sanktionen und der damit einhergehenden wirtschaftlichen Zerrüttung das iranische Regime in einem Maß an Unterstützung und Legitimität verlieren würde, dass es aus rationalem Interesse am eigenen Machterhalt in der Nuklearfrage nachgeben müsste.

Peter Rudolf ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Stiftung
Wissenschaft und Politik, Forschungsgruppe Amerika