

Sanktionen gegen Iran

Optionen, Probleme, Perspektiven

Peter Rudolf unter Mitarbeit von Chi-Huy Tran

Bleibt Iran im Atomstreit unnachgiebig und stellt nicht, wie von der Internationalen Atomenergie-Behörde (IAEA) gefordert, erneut alle der Urananreicherung dienenden Aktivitäten ein, dann werden die USA auf Sanktionen drängen. Doch welche Sanktionen stehen zur Verfügung? Welche Probleme sind damit verbunden? Wie effektiv können solche Sanktionen sein? Wie wären sie strategisch sinnvoll einzusetzen?

Die EU-3 – Großbritannien, Frankreich, Deutschland sowie Javier Solana als Vertreter der EU – haben dem Iran wiederholt gedroht, daß im Falle der Wiederaufnahme der Urananreicherung keine Alternative zu einem anderen Vorgehen mehr bestehe. Das heißt: Bei fortgesetzter iranischer Intransigenz werden sie in der IAEA dafür eintreten müssen, den Problemfall des iranischen Atomprogramms an den UN-Sicherheitsrat zu überweisen, der dann Sanktionen verhängen könnte. Die Diskussion im Iran mag – wenn es soweit kommen sollte – durch Verabschiedung einer Resolution beeinflusst werden können, mit der der Sicherheitsrat Iran zum dauerhaften Verzicht auf die Anreicherung von Uran und die Wiederaufbereitung von Plutonium auffordert und in der das iranische Atomprogramm gar zu einer Gefahr für den internationalen Frieden und die Sicherheit erklärt würde. Eine solche

Resolution könnte zumindest von den USA und anderen Staaten als Legitimation für härtere Maßnahmen interpretiert werden.

Sollte im Sicherheitsrat kein Votum für Wirtschaftssanktionen zustande kommen, dann dürften die europäischen Staaten unter amerikanischen Druck geraten, ihrerseits Sanktionen gegen den Iran zu verhängen. Die USA selbst können ihre eigenen Sanktionen gegen Iran längst nicht mehr verschärfen.

Von einer Beschränkung wirtschaftlicher Transaktionen im Zuge von Sanktionen könnte Deutschland als wichtigster Importpartner Irans besonders betroffen sein. In den letzten Jahren haben sich die deutsch-iranischen Wirtschaftsbeziehungen wieder stark belebt; deutsche Firmen exportierten im letzten Jahr Waren im Wert von 3,57 Mrd. Euro in den Iran.

Handels- und Investitionssanktionen

Im Sinne des »klassischen« Modells der Wirkungsweise von Sanktionen erzielen Wirtschaftssanktionen – verstanden als die Einschränkung normaler wirtschaftlicher Transaktionen – am ehesten den gewünschten politischen Effekt, wenn sie im sanktionierten Land einen möglichst großen wirtschaftlichen Schaden anrichten: Das Angebot an Waren verknappt sich, die Preise für die Konsumenten steigen; die Geschäftswelt leidet unter den Kosten unterbrochener wirtschaftlicher Transaktionen; die Arbeitslosigkeit wächst. Diese Entwicklungen – so die Annahme – werden die politische Kosten-Nutzen-Kalkulation der Machthaber verändern. Denn jedes Regime bedarf innenpolitischer Unterstützung, um langfristig den Machterhalt zu sichern. Die politische Führung – so die Logik von Sanktionen – wird an einem im voraus nicht bestimmbar Punkt aus rationalem Interesse am eigenen Machterhalt gezwungen sein, dem Druck von außen nachzugeben.

Ein vom Sicherheitsrat verhängtes Öl-embargo, das durch eine Seeblockade wirkungsvoll durchgesetzt werden könnte, und die Unterbindung neuer Auslandsinvestitionen im Energiesektor würden den Iran an seiner verwundbarsten Stelle treffen. 80% bis 90% der iranischen Exporterlöse stammen aus der Ausfuhr von Öl; 40% bis 50% ihrer staatlichen Einnahmen verdankt die Regierung in Teheran dem Öllexport. Iran will die Ölförderung in beträchtlichem Maße ausbauen und ist daher an massiven ausländischen Investitionen im Energiesektor interessiert.

Ein Ölembargo und ein Stop 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 (OSF) aufgestockt werden konnten. Kurzfristig könnte der Iran Einbußen bei den Exporterlösen abfedern; doch trotz

der erhöhten Öleinnahmen und einer Wachstumsphase in den letzten Jahren befindet sich der Iran wirtschaftlich in einer schwierigen Lage. Die Arbeitsmarktsituation ist vor allem für die jungen Iraner prekär – die unter 30jährigen machen rund 70% der Bevölkerung aus.

Autoritäre Regime mit einem funktionierenden Unterdrückungs- und Propagandaapparat haben, das zeigen Erfahrungen früherer Sanktionen, auch bei einer dramatischen Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage nicht unbedingt ihren Machtverlust zu fürchten. Selbst wenn wie im 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 unter Umständen die nationale Einheit fördern und einen »rally round the flag«-Effekt erzeugen.

Ungeachtet dessen können Sanktionen über einen längeren Zeitraum sehr wohl effektiv sein, wie sich im Falle Jugoslawiens in den neunziger Jahren zeigte: Eine Zeitlang konnte das Milošević-Regime für viele Probleme die Sanktionen verantwortlich machen und den »rally round the flag«-Effekt nutzen. Auch verhalfen sie einer Mafia-Klasse zu Einfluß und motivierten Angehörige der politisch am ehesten aktiven Mittelschicht zur Abwanderung. Am Ende waren die Kosten für die politische Führung in Belgrad aber dann doch so hoch, daß die Anreize groß genug wurden, Druck auf die bosnischen Serben auszuüben.

Niemand vermag mit einiger Verlässlichkeit zu sagen, ob im Falle harter Sanktionen und der damit einhergehenden internationalen Konfrontation das iranische Regime in einem Maß an Unterstützung und Legitimität verlieren würde, daß es um das Machterhalts willen nachgeben müßte. Unklar ist auch, ob die Frage der ungehin-

dernten zivilen Nutzung der Kernenergie zu einer Frage des nationalen Stolzes geworden ist, so daß harte Sanktionen das Regime eher stabilisieren würden.

Sicher ist nur: Im Falle eines Ölembargos würde sich der Ölpreis beträchtlich erhöhen, negative weltwirtschaftliche Auswirkungen wären die Folge. Als derzeit viertgrößter Ölanbieter hat der Iran eine solch starke Stellung auf dem internationalen Energiemarkt, daß unter gegenwärtigen Bedingungen die genannten Handels- und Investitionssanktionen politisch aussichtslos sein dürften. Eine Schlüsselrolle bei der Durchsetzung eines Ölembargos dürfte der Vetomacht China zukommen. Als nunmehr zweitgrößter Ölkonsument verfolgt China seit 1993 eine ehrgeizige Energiepolitik, die auch in einem intensivierten Engagement im Iran zum Ausdruck kommt. So bezog die Volksrepublik 2003 knapp 13% ihres Öls aus dem Iran und unterzeichnete im Oktober 2004 ein Abkommen über Gaslieferungen im Wert von 100 Mrd. Dollar, das Kommentatoren als »Geschäft des Jahrhunderts« bezeichneten.

Selbst innerhalb der westlichen Industriestaaten müßte die potentielle Bedrohung durch einen nuklearbewaffneten Iran so sehr in den Vordergrund treten, daß wirtschaftliche Interessen hintangestellt werden. Angesichts der jüngsten, wenn gleich nicht unumstrittenen Einschätzung der amerikanischen Geheimdienste, daß der Iran acht bis zehn Jahre davon entfernt sei, ausreichend spaltbares Material für Atombomben herstellen zu können, scheint dies eher unwahrscheinlich – es sei denn, Iran steigt aus dem Nichtverbreitungsvertrag aus oder es wird ein geheimes Atomwaffenprogramm entdeckt.

Finanzsanktionen und andere »smart sanctions«

International weniger kontrovers könnten Finanzsanktionen sein. Neben dem Ein-

frieren der Guthaben von Regierungen, Unternehmen oder Personen des Zielstaates gehören dazu 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 »Multiplikator-Effekt«, als öffentliche wie private Finanzinstitutionen ihre Kreditpolitik entsprechend ausrichten werden.

Solche Sanktionen könnten auch im Rahmen der führenden westlichen Industriestaaten praktiziert werden. Zwischen 1993 und 2000 blockierten die G-7-Staaten schon einmal Weltbankkredite an Iran. Diese Maßnahme hatte jedoch wegen des eher geringen Volumens dieser Kredite eine vor allem symbolische Funktion. Um Unterstützung durch den Internationalen Währungsfonds hat sich die Islamische Republik Iran ohnehin nicht bemüht.

Angesichts des gegenwärtig hohen Ölpreises und der im Zuge dessen gebildeten Währungsreserven werden Finanzsanktionen keine durchgreifende wirtschaftliche Wirkung erzielen können. Sie können aber im Rahmen eines »intelligenten«, zielgerichteten Einsatzes durchaus Wirkung entfalten. Ziel solcher »intelligenten« Sanktionen ist es, das Interessenskalkül bestimmter Gruppen innerhalb der Elite des betroffenen Landes zu verändern und so Druck in Richtung eines Politikwandels zu erzeugen. Derartige Sanktionen treffen zumindest anfänglich nicht die breite Bevölkerung und lassen sich nicht in dem Maße zur Förderung des inneren Zusammenhalts ausnutzen wie umfassende einschneidende Sanktionen.

Finanzsanktionen könnten sowohl direkt die Entscheidungsträger treffen als auch die Unterstützung regimeträger Gruppen unterminieren, die Kapital im Ausland angelegt haben. Die massive Kapitalflucht – nach Schätzungen iranischer Ökonomen jährlich bis zu drei Mrd. US-Dol-

lar – bietet hier Ansatzpunkte. Durch Einfrieren von Guthaben könnte möglicherweise Druck auf regimestützende Gruppen ausgeübt werden. Befürworter eines solchen Ansatzes argumentieren, daß die iranische Handelsbourgeoisie und nicht der Klerus der entscheidende Machtfaktor im Lande sei.

Finanzsanktionen erfordern ein beträchtliches Maß an politischer und technischer Kooperation. Diese würde natürlich erleichtert, wenn solche Sanktionen vom Sicherheitsrat mandatiert würden.

Daneben könnte als »intelligente« Sanktion auch ein Reise- und Flugverbot für bestimmte Personen erlassen werden. Politisch würde damit signalisiert, daß Irans gegenwärtiger Kurs in die Isolation führt. Gegenüber der iranischen Bevölkerung könnte eine solche Botschaft durch den Ausschluß iranischer Teilnehmer von internationalen Sportveranstaltungen unterstrichen werden – ein Vorschlag, der jüngst in der amerikanischen Diskussion gerade auch im Hinblick auf die Fußballweltmeisterschaft laut wurde.

Sanktionen sind kein Strategieersatz

In Anbetracht der problematischen Alternativen – umfassende Sanktionen, Militärschläge, »regime change« – bieten »intelligente« Sanktionen am ehesten eine realistische Option, Iran unter Druck zu setzen. Aber auch die »intelligentesten« Sanktionen sind nur ein außen- und sicherheitspolitisches Instrument, aber kein Ersatz für eine kluge Strategie.

Meist wird in der Debatte über die Wirkung von Sanktionen die Frage ausgeblendet, wie die umfassende politische Strategie, in die Sanktionen als Instrument eingebettet sind oder sein sollten, ihre Wirksamkeit fördert oder beeinträchtigt. Allein die Drohung mit Sanktionen kann wirkungsvoll sein, wenn sie Verhandlungsmacht schafft. Dabei sollten jedoch

die Lehren aus früheren Sanktionsfällen berücksichtigt werden, wenn über künftige Zwangsmaßnahmen gegen den Iran nachgedacht wird: So muß eine solche Drohung glaubwürdig sein, die damit verbundenen Forderungen sollten auf ganz bestimmte Verhaltensänderungen gerichtet sein, und die Sanktionspolitik ist in eine Strategie aus »Zuckerbrot und Peitsche« einzubetten.

Die USA folgen in ihrer bisherigen Sanktionspolitik gegenüber Iran indes keineswegs einem Ansatz, der Sanktionen als Element einer Verhandlungsstrategie begreift. Sonst hätte die Bush-Administration die Aussicht auf Lockerung der amerikanischen Sanktionen den EU-3 als Verhandlungsmasse in die Hand gegeben. Wirtschaftlich sind diese Sanktionen übrigens nicht ohne Wirkung geblieben: Je nach Untersuchungsmethode werden die wirtschaftlichen Kosten, die sie dem Iran abfordern, in den Jahren 1998 bis 2001 auf 1% bis 3,6% des Bruttoinlandsprodukts veranschlagt.

Was folgt aus den bisherigen Überlegungen? Die deutsche/europäische Bereitschaft zu substantiellen Sanktionen sollte mit der klaren Erwartung an die USA verbunden werden, daß Sanktionen als verhandlungsstrategisches Potential eingesetzt werden. Nur mit einer gemeinsamen Strategie ließe sich jener breite Rahmen von Anreizen und Sanktionen schaffen, der den internationalen Kontext für die Debatte im Iran verändern würde. Idealerweise müßte in eine solche Strategie Rußland eingebunden werden, Irans wichtigster Lieferant konventioneller Rüstungsgüter und nuklearer Technologie. Wenn überhaupt, dann könnte so vermutlich am ehesten die iranische Kosten-Nutzen-Kalkulation in der Atomfrage beeinflußt werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
Alle Rechte vorbehalten

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