

Zwang zur Zusammenarbeit

Unilaterale US-Sekundärsanktionen gegen den Iran setzen europäische Akteure auch zukünftig unter Druck

Sascha Lohmann

Sollte es zu einem Atomabkommen mit dem Iran kommen, würde Präsident Obama nur diejenigen unilateralen US-Sekundärsanktionen aussetzen, die sich gegen Teherans Nuklearprogramm richten. Dagegen würden jene US-amerikanischen Strafmaßnahmen fortbestehen, die Washington mit Irans Unterstützung von Terrorismus und der Verletzung von Menschenrechten in dem Land begründet. Folglich werden sich ausländische Einzelpersonen und Unternehmen auch weiterhin gezwungen sehen, ihre Geschäftsinteressen auf dem iranischen gegen jene auf dem US-Markt abzuwägen. Mit diesem Vorgehen verletzt Washington das mit Brüssel vereinbarte Stillhalteabkommen, wonach die Administration die extraterritorialen US-Sekundärsanktionen gegen europäische Einzelpersonen und Unternehmen nicht anwendet. Eine angemessene Antwort Europas könnte in einer Amerikapolitik liegen, die auf eine Kombination aus Zusammenarbeit und Druck setzt.

In den Verhandlungen über ein umfassendes Atomabkommen zwischen dem Iran und den EU/E3+3 (Deutschland, Frankreich, Großbritannien sowie China, Russland und die Vereinigten Staaten, koordiniert durch die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik) hat die Obama-Administration in Aussicht gestellt, die unilateralen US-Sekundärsanktionen zu lockern. Diese richten sich gegen das Iran-Geschäft ausländischer Einzelpersonen sowie von Unternehmen im Energie- und Finanzbereich. Gelockert würden dabei ausschließlich jene Sekundärsanktionen, die auf das iranische Atomprogramm zielen, während alle anderen Strafmaßnahmen der Vereinigten Staa-

ten unverändert fortbeständen. Dazu zählen neben den Primärsanktionen in Form eines umfassenden Wirtschaftsembargos vor allem jene Sekundärsanktionen, die Washington mit der Unterstützung radikaler Gruppen im Ausland und mit Menschenrechtsverletzungen durch die iranische Führung begründet. Eine parteiübergreifende Mehrheit im Kongress lehnt Erleichterungen strikt ab; zudem hat das Parlament eine Reihe eigener Sanktionsgesetze verabschiedet und einen Großteil der vom Präsidenten verhängten Maßnahmen in Gesetzesform überführt (kodifiziert). Daher kann die Administration die atombezogenen Sekundärsanktionen aus

eigener Kraft vorerst nur per Ausnahme-genehmigung (waiver) für Obamas verbleibende Amtszeit suspendieren.

Sollten die Verhandlungen noch scheitern, der Iran zukünftig gegen ein Atomabkommen verstoßen oder Obamas Nachfolger den Kurs gegenüber Teheran wieder verschärfen, könnte die begrenzte Lockerung der atombezogenen US-Sekundärsanktionen umgehend rückgängig gemacht werden (snap-back). Die nach einem Atomabkommen fortbestehenden nicht atombezogenen US-Sekundärsanktionen beschränken in jedem Fall weiterhin den Zugang ausländischer Unternehmen zum iranischen Markt. Dabei sind europäische Firmen angesichts ihres vielfältigen Engagements auf dem amerikanischen Markt besonders für US-Druck empfänglich. Ob die EU, darunter zuvorderst Deutschland, ihre an China verlorene Stellung als Irans wichtigster Handelspartner zurückgewinnen kann und ob sich das Land mittel- bis langfristig in die Weltwirtschaft eingliedern lässt, wird maßgeblich davon abhängen, wie konsequent die US-Administration die fortbestehenden Sekundärsanktionen durchsetzt.

Zwei Arten von Sekundärsanktionen

Als der damalige Präsident Clinton im Mai 1995 ein umfassendes Wirtschaftsembargo gegen den Iran verhängte, schöpfte er die Möglichkeiten, das Land mit Primärsanktionen zu treffen, fast vollständig aus.

Außer im medizinischen, landwirtschaftlichen und humanitären Bereich ist US-Bürgern und -Unternehmen seitdem der Handel von Gütern und Dienstleistungen mit dem Iran verboten. Um auch jenseits dieser Primärsanktionen – die auf eigene Bürger und Firmen zielen – Druck auf Teheran ausüben zu können, ist Washington auf die Zusammenarbeit mit ausländischen Regierungen, Einzelpersonen und Unternehmen angewiesen.

Zu diesem Zweck greift die US-Regierung neben diplomatischen Bemühungen auf zwei Arten unilateraler Sekundärsanktionen zurück. Diese richten sich zum einen

gegen die weltweiten Geschäftsaktivitäten ausländischer Einzelpersonen und Unternehmen, die eine Verbindung zu Staatsgebiet, Gütern oder Bürgern der Vereinigten Staaten aufweisen. Angewandt wird die US-Jurisdiktion so auf ausländische Finanzinstitute, die Dollargeschäfte durchführen, auf weltweit tätige US-Bürger – unabhängig davon, welches Unternehmen sie beschäftigt – sowie auf Güter ab einem US-Bestandteil von 10 Prozent. Bei Verstößen drohen sowohl zivil- als auch strafrechtliche Folgen.

Zum anderen können Sekundärsanktionen auch gänzlich ohne US-Bezug sein. Solche Strafmaßnahmen sind regelmäßig Gegenstand transatlantischen Disputes, weil sie eine extraterritoriale Reichweite haben. Begründet wird Letztere mit der ursprünglich im Kartellrecht entwickelten Auswirkungsdoktrin. Sie knüpft an das Territorialitätsprinzip an und erlaubt, das Verhalten ausländischer Bürger zu reglementieren, sofern es sich auf das eigene Staatsgebiet auswirkt. Bei einem Verstoß werden von der US-Regierung gewährte Privilegien entzogen. Mittlerweile bestehen jedoch auch die rechtlichen Voraussetzungen für ein zivil- oder strafrechtliches Vorgehen. Beide Arten von Sekundärsanktionen werden im Kartell-, Steuer- und Umweltrecht, bei geistigen Eigentumsrechten, der weltweiten Korruptionsbekämpfung sowie dem Online-Handel eingesetzt.

Europäische Abwehrgesetzgebung

Bereits 1960 kam es zu transatlantischen Meinungsverschiedenheiten in der Frage, ob die globale Reichweite von US-Sekundärsanktionen rechtmäßig sei. Damals versuchte das US-Finanzministerium, das von US-Bürgern geführte französische Unternehmen Fruehauf daran zu hindern, einen Vertrag mit China zu erfüllen. Abermals zutage trat der Dissens 1981, als die Reagan-Administration sich bemühte, europäischen Unternehmen den Export von Bauteilen, die auf US-Technologie beruhten, für eine durch Sibirien verlaufende Erdgasröhre zu verwehren. Mit dem im Oktober 1992

beschlossenen *Iran-Iraq Arms Nonproliferation Act* ermöglichte der Kongress dann Sanktionen gegen ausländische Einzelpersonen, Unternehmen und Staaten, die den Iran durch Güter- und Technologieexporte wesentlich darin unterstützen, chemische, biologische, atomare oder fortgeschrittene konventionelle Waffen zu entwickeln.

Nach Verabschiedung des *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act* (LIBERTAD) im März 1996 sowie des *Iran and Libya Sanctions Act* (ILSA) im Oktober 1996 kam es zum offenen Streit über die extraterritoriale Reichweite unilateraler US-Sekundärsanktionen. Das auf den Iran zielende Gesetz – nach Streichung Libyens 2006 umbenannt in *Iran Sanctions Act* (ISA) – wird damit begründet, dass Teheran internationalen Terrorismus fördere. Die vorgesehenen Sekundärsanktionen richten sich gegen ausländische Investitionen, die »direkt und signifikant zur verbesserten Entwicklung der iranischen Erdöl- und Gasvorkommen beitragen«. Der Iran verfügt gegenwärtig über die weltweit größten Erdgas- sowie die viertgrößten Erdölvorkommen; deren Nutzung als Einkommensquelle soll verhindert werden. Die EU-Kommission legte gegen die US-amerikanische Gesetzgebung umgehend diplomatischen Protest ein; zudem rief sie im Mai 1996 den Streitschlichtungsmechanismus der Welthandelsorganisation (WTO) an. In der Klage ging es formal zwar ausschließlich um den LIBERTAD, doch äußerte die Kommission auch große Bedenken dem ILSA gegenüber.

Im November 1996 erließ die EU-Kommission mit der Verordnung 2271/96 eine an die britische Abwehrgesetzgebung von 1980 angelehnte Anti-Boykott-Regelung (Blocking Statute). Diese stellt es für natürliche und juristische Personen sowie Unternehmen unter Strafe, ausländisches Recht zu befolgen. Dabei wird vor einer möglichen Anwendung bereits dessen bloße Geltung auf dem Territorium der EU untersagt. Dies betrifft Einwohner und Staatsbürger der EU, juristische Personen unter EU-Recht, EU-Bürger im Ausland, Nicht-EU-Bürger, die innerhalb der EU in ihrer beruflichen

Eigenschaft handeln (professional capacity), sowie Schifffahrtsgesellschaften mit Sitz außerhalb der EU, die von einzelnen Mitgliedsländern beaufsichtigt werden. Verboten ist auch eine direkte oder indirekte Befolgung ausländischen Rechts durch Mutter- oder Tochtergesellschaften oder durch Verbindungspersonen. Geregelt ist zudem die Gewährung von Schadensersatz (claw-back legislation). Den Mitgliedstaaten wurde freigestellt, darüber hinausgehende Gegenmaßnahmen zu treffen. Die Abwehrgesetzgebung wurde in nationales Recht der Mitgliedsländer überführt, im Falle Deutschlands in § 82 Abs. 4 Außenwirtschaftsverordnung (AWV). Bis dato war eine solche Praxis dem deutschen Recht fremd.

Transatlantisches Stillhalteabkommen

Die Abwehrgesetzgebung brachte europäische Unternehmen mit US-bezogenen Geschäftsinteressen in eine Zwickmühle. Einerseits wird ihnen untersagt, unilaterale US-Sekundärsanktionen Folge zu leisten. Andererseits drohen ihnen bei Verstößen dagegen empfindliche Nachteile auf dem US-Markt. Um Abhilfe zu schaffen, einigten sich Stuart Eizenstat, damals Undersecretary of Commerce for International Trade im US-Außenministerium, und Sir Leon Brittan, zu dieser Zeit EU-Kommissar für Außenbeziehungen, im April 1997 auf ein beiderseitiges Stillhalteabkommen. Die Europäische Kommission erklärte sich bereit, ihre Klage gegen den LIBERTAD vor der WTO zu suspendieren und ihr Engagement für ein demokratisches Kuba zu verstärken. Im Gegenzug sicherte die Clinton-Administration zu, die Anwendung des LIBERTAD sowie des ILSA gegen europäische Unternehmen auszusetzen und ihnen Ausnahmegenehmigungen für ihr Iran-Geschäft zu erteilen. Darüber hinaus bekräftigten beide Seiten, die gemeinsamen Anstrengungen unter der *New Transatlantic Agenda* zur Bekämpfung von internationalem Terrorismus und der Proliferation von Massenvernichtungswaffen zu intensivieren.

Zum Testfall avancierten die im März 1998 getätigten Investitionen eines Konsortiums aus den Ölkonzernen Total SA (Frankreich), Gazprom (Russland) und Petronas (Malaysia) im iranischen South-Pars-Gasfeld. Die US-Administration stellte zwar einen Verstoß gegen den ILSA fest, doch Präsident Clinton erteilte eine Ausnahmegenehmigung unter Verweis auf die Zusammenarbeit mit Frankreich in Fragen der internationalen Sicherheit.

Im Mai 1998 verständigten sich die Vereinigten Staaten und die EU schließlich in Form von zwei rechtlich nicht bindenden Memoranden, mit denen die Einigung vom Vorjahr konkretisiert wurde. Die US-Regierung erklärte sich bereit, den ILSA nicht auf EU-Einzelpersonen und -Unternehmen anzuwenden sowie künftige extraterritoriale Sekundärsanktionen des Kongresses abzulehnen. Zwar lief die im April 1997 suspendierte Klage vor dem Streitschlichtungsmechanismus der WTO wegen des Vorwurfs eines Verstoßes Washingtons gegen das Regelwerk aus, doch die Europäer behielten sich ausdrücklich eine Wiederaufnahme vor.

Kontinuität im Kongress

Das Stillhalteabkommen zwischen US-Administration und EU-Kommission hielt den Kongress nicht davon ab, in der Iran-Politik weiter auf extraterritoriale Sekundärsanktionen zu setzen, die während der Laufzeit eines Atomabkommens vom Präsidenten nur ausgesetzt würden. Das im März 2000 als *Iran Nonproliferation Act (INPA)* in Kraft getretene und 2005 sowie 2006 überarbeitete und nun *Iran-North Korea-Syria Nonproliferation Act* genannte Gesetz zielt auf die Rüstungsexporte ausländischer Unternehmen. Zu seiner Durchsetzung verhängte das US-Außenministerium wiederholt Sanktionen gegen europäische Firmen. Der Ende September 2006 in Kraft getretene *Iran Freedom Support Act* verbietet bei Strafandrohung jedes Exportgeschäft ausländischer Unternehmen mit dem Iran, das Technologien zur Entwicklung von Massenvernich-

tungs- sowie konventionellen Waffen beinhaltet.

Mit dem Anfang Juli 2010 von Präsident Obama unterzeichneten *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act (CISADA)* weitete der Kongress die extraterritoriale Reichweite unilateraler US-Sekundärsanktionen drastisch aus. Das Gesetz zielt vor allem auf Teherans Nuklearprogramm und erhöht die Zahl der sanktionsbewehrten Aktivitäten unter dem ISA. Dazu zählen jetzt unter anderem auch Verkauf und Lieferung von Diesel an den Iran. Der CISADA stellt außerdem eine Reihe von Transaktionen ausländischer Finanzinstitute unter Strafe; dies kann bis zum Verlust des überlebenswichtigen Zugangs zum US-Finanzmarkt führen. Der *National Defense Authorization Act (NDAA) for Fiscal Year 2012* von Ende Dezember 2011 hat unter anderem zur Folge, dass ausländische Finanzinstitute, die Transaktionen mit Irans Zentralbank und mit auf US-Listen geführten iranischen Finanzinstituten abwickeln, ihre US-Korrespondenzkonten verlieren. Dies kann auch ausländische Zentralbanken treffen, sofern sie Ölverkäufe über die iranische Zentralbank abwickeln. Ausländische Staaten sollen so gezwungen werden, kein Erdöl mehr aus dem Iran zu beziehen.

Der Präsident kann jenen Banken eine für 180 Tage gültige Ausnahmegenehmigung erteilen, deren Heimatländer ihre Erdölimporte aus dem Iran reduzieren. Um welche Menge es dabei geht, ist nicht spezifiziert. Überdies kann der Präsident für 120 Tage gültige, jeweils erneuerbare Ausnahmegenehmigungen im Namen der nationalen Sicherheit ausstellen. Neben zehn Ländern der EU erhielten China, Indien, Südkorea, Japan und die Türkei als Irans größte Ölabnehmer solche Ausnahmegenehmigungen, da sie ihre Ölimporte (kumulativ gesehen) von 2011 bis Ende 2013 um mehr als die Hälfte reduzierten. Der Obama-Administration gelang es dank der gleichzeitig gestiegenen Schiefergas-Exporte, eine Preiserhöhung durch die von den Sanktionen reduzierte Rohölmengende auf dem internationalen Markt zu verhindern. Der NDAA

2012 legt darüber hinaus ISA-Sanktionen gegen ausländische Banken fest, die Geschäfte mit Irans Energie-, Schiffsbau- und Schifffahrtssektor tätigen. Das Gesetz ermöglicht der Administration zudem, gegen ausländische Einzelpersonen und Unternehmen nach dem 2007 novellierten *International Emergency Economic Powers Act* (IEEPA) auch zivil- und strafrechtlich vorzugehen.

Der im August 2012 von Präsident Obama unterzeichnete *Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act* richtet sich gegen ausländische Personen und Unternehmen, die »signifikante« Transaktionen mit den iranischen Revolutionsgarden durchführen sowie Versicherungen für Irans nationale Öl- und Tankergesellschaft anbieten. Außerdem schloss der Kongress teilweise das Schlupfloch für US-Unternehmen, sich über ausländische Tochterfirmen am Energiegeschäft mit dem Iran zu beteiligen. Das Gesetz enthält überdies verschärfte Offenlegungspflichten für Unternehmen unter dem *Securities Exchange Act* aus dem Jahr 1934. Ausgeweitet werden zugleich der Umfang potentieller Vergehen unter dem ISA, die Anzahl der vom Präsidenten zu verhängenden Strafmaßnahmen, die Nichtverbreitungs-Sanktionen, die möglichen Vergehen ausländischer Finanzinstitute unter dem CISADA sowie die Strafmaßnahmen gegen Einzelpersonen und Unternehmen, die mit auf VN-Listen geführten Revolutionsgarden Geschäfte machen. Als äußerst wirkungsvoll erwies sich die Regelung, wonach die Repatriierung iranischer Erlöse aus Erdölverkäufen untersagt ist. Sie zwingt den Iran, Zahlungen für Ölgeschäfte über den Tausch mit humanitären Gütern abzuwickeln.

Der im Januar 2013 in Kraft getretene *Iran Freedom and Counter-Proliferation Act* erweitert die US-Finanzsanktionen auf Geschäfte ausländischer Personen und Unternehmen im Verschiffungs-, Schiffsbau- und Energiesektor, indem diese Sektoren als »entities of proliferation concern« klassifiziert werden. Außerdem verbietet das Gesetz Verkauf, Lieferung und Handel von Wert- sowie Halbmetallen, um die Zah-

lungsabwicklung mit Gold zu unterbinden. Es mandatiert auch ein Importverbot für Stahl und Eisen, um Irans Bausektor zu schaden. Das Gesetz dehnt die extraterritorialen Sanktionen aus, da ausländischen Einzelpersonen und Unternehmen nicht mehr erlaubt ist, Geschäfte mit Personen oder Firmen zu machen, die auf der *Denied Persons List* (DPL) stehen. Als sogenannte »beteiligte Personen« (related persons) können sie andernfalls von Sanktionen betroffen sein.

Aufkündigung des Stillhalteabkommens durch die Administration

Bei der Umsetzung unilateraler US-Sekundärsanktionen muss der Präsident einen Balanceakt vollziehen. Einerseits sollen Verstöße gegen die vom Kongress verabschiedeten Gesetze festgestellt und geahndet werden. Andererseits muss die Administration in einem solchen Fall den erzielten Nutzen immer auch gegen den drohenden außenpolitischen Schaden abwägen. Zwar haben sowohl die Clinton- als auch die Bush-Administration das Stillhalteabkommen mit der EU in Einzelfällen bereits verletzt, als sie extraterritoriale Sekundärsanktionen gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen verhängten. Doch erst die Obama-Administration setzt die – seit 2010 per Exekutivverordnung und Gesetz massiv ausgeweiteten – Sekundärsanktionen konsequent um. Mit dieser Praxis, die ein neuer Präsident fortführen könnte, hat Washington das Stillhalteabkommen mit der EU faktisch aufgekündigt.

Mit der chinesischen Kunlun-Bank und der irakischen Elaf Islamic Bank wurden im Juli 2012 erstmals zwei ausländische Banken unter dem CISADA sanktioniert (auch von der EU). Ihre Aktivitäten mit gelisteten iranischen Banken bei der Abwicklung von Geschäften in der Öl- und ölverarbeitenden Industrie führten zu einem Handelsverbot auf dem US-Markt. Die Sanktionen gegen die irakische Bank wurden im Mai 2013 wieder aufgehoben, weil sie ihre Geschäftsbeziehungen zu der – von der EU ebenfalls

sanktionierten – iranischen Exportbank reduziert hatte. Zum ersten Mal seit seinem Bestehen setzte die Obama-Administration den ISA durch, und zwar bis März 2014 gegen insgesamt 19 Unternehmen. Das Außenministerium wandte das Gesetz im März 2013 zum ersten Mal gegen einen EU-Bürger an; wegen verschleierter Lieferungen iranischen Öls verhängte es Strafen gegen den griechischen Staatsbürger Dimitris Cambis sowie dessen Unternehmen Impire Shipping Ltd. Anders als 1996 erfolgte kein Protest von Seiten der Europäer, wohl auch deshalb, weil diese Geschäftsaktivitäten gegen das EU-Ölembargo verstießen. Im August 2014 verhängte das US-Außenministerium Sanktionen gegen die italienische Aktiengesellschaft Dettin und wandte damit den ISA zum zweiten Mal seit dessen Bestehen gegen ein europäisches Unternehmen an. Der Firma wurde vorgeworfen, Irans petrochemische Industrie mit Gütern oder Dienstleistungen im Wert von über 250 000 US-Dollar zu beliefern.

Neben einer konsequenteren Anwendung extraterritorialer US-Sekundärsanktionen weitete Präsident Obama auch die Sekundärsanktionen mit US-Bezug aus. So verlängerte die Administration zum einen ihre Sanktionslisten, zum anderen begründete sie per Exekutivverordnung eine Reihe weiterer Strafmaßnahmen, die die bestehenden Sanktionen des Kongresses übernahmen und zum Teil noch verschärften. Der Hauptfokus liegt dabei auf der seit 2007 intensiv geführten Kampagne des US-Finanzministeriums, ausländische Finanzinstitute zum Rückzug aus dem Iran zu bewegen. Mit der im November 2011 erlassenen Exekutivverordnung 13590 senkte die Obama-Administration unter anderem die Investitionssumme, ab der ISA-Sanktionen greifen, und ermöglichte es, dass bei Verstößen gemäß dem IEEPA Vermögen in den Vereinigten Staaten eingefroren werden. Das Finanzministerium erklärte zudem Irans gesamten Finanzsektor zum »primary money laundering concern« unter dem USA PATRIOT Act. Dadurch wird es US-Banken verwehrt, Korrespondenzkonten mit aus-

ländischen Finanzinstituten zu unterhalten, die im Iran tätig sind. Die Administration rechtfertigt ihr Vorgehen damit, dass iranische Banken daran beteiligt seien, das Atomprogramm und darüber hinaus auch das Raketenprogramm des Landes sowie internationalen Terrorismus zu finanzieren.

Die im Mai 2012 erlassene Exekutivverordnung 13608 richtet sich gegen ausländische Personen und Unternehmen, die US-Sanktionen umgehen (foreign sanctions evaders), und ermächtigt das US-Finanzministerium, diese zu bestrafen. Außerdem wird es für illegal erklärt, Aktivitäten zu fördern, die eine Verletzung von US-Sanktionsgesetzen bewirken. Das ist ein Tatbestand, der weit interpretiert werden kann. Diese Undurchsichtigkeit ist von Washington durchaus gewollt, um die Unsicherheit unter Wirtschaftsakteuren mit Interessen auf dem US-Markt weiter zu erhöhen. Die Exekutivverordnung 13622 von Juli 2012 bestraft jeden Neukunden iranischer Energieprodukte. Sie geht noch über die Sanktionen unter dem NDAA 2012 hinaus und autorisiert Strafmaßnahmen gegen ausländische Banken oder natürliche Personen, die Irans staatliche Ölgesellschaft oder eines ihrer im Energiegeschäft tätigen Tochterunternehmen (wie die Naftiran Intertrade Company) durch Aktivitäten oder mit Material unterstützen oder Petroleum, Petroleumprodukte bzw. petrochemische Erzeugnisse aus dem Iran kaufen.

Anfang Februar 2014 setzte das US-Finanzministerium die DF Deutsche Forfait AG, ein auf Außenhandelsfinanzierungen spezialisiertes deutsches Unternehmen, auf eine schwarze Liste. Die Firma wurde beschuldigt, gegen die 2005 erlassene Exekutivverordnung 13382 verstoßen zu haben, da sie Ölgeschäfte mit der National Iranian Oil Company finanzierte, der die Unterstützung von Terrorismus vorgeworfen wird. Während der 249 Tage andauernden Listung verweigerten US-Banken dem Unternehmen die Auszahlung von Vorjahresreserven über 1,6 Millionen US-Dollar. In der Folge erlitt der Aktienwert der Firma

einen Kurseinbruch von rund 85 Prozent. Der Gesamtverlust für die Deutsche Forfait belief sich auf mehr als 10 Millionen US-Dollar.

Anhaltende Abschreckung

Die enge Zusammenarbeit zwischen EU und US-Regierung in der Sanktionspolitik hat den schwelenden Streit über die weltweite Reichweite unilateraler US-Sekundärsanktionen während der letzten Jahre überlagert. So flankierte die EU die US-amerikanischen Strafmaßnahmen gegen Teheran unter anderem mit einem Ölembargo sowie dem Ausschluss gelisteter iranischer Banken vom Nachrichten- und Kommunikationssystem SWIFT. Sollte jedoch die EU im Verbund mit den Vereinten Nationen ihre Iran-Sanktionen für die Laufzeit eines umfassenden Atomabkommens aufheben, könnte der Konflikt schnell wieder auf die Tagesordnung kommen. Denn ausländische Einzelpersonen und Unternehmen würden auch nach einer begrenzten Lockerung der US-Sekundärsanktionen von den fortbestehenden Maßnahmen abgeschreckt.

Bemerkbar machte sich dies bereits nach Abschluss des Genfer Interimsabkommens 2013. Ausländische Unternehmen zeigten sich weiter sehr zurückhaltend, erlaubte Geschäfte auch tatsächlich durchzuführen. Obwohl der iranische Markt großes Wachstumspotential verspricht, müssen vor allem jene Wirtschaftsakteure, die auch Interessen auf dem US-Markt haben, angesichts der fortbestehenden nicht atombezogenen US-Sekundärsanktionen ihr Engagement im Iran gründlich abwägen. Da die Unterscheidung zwischen »atombezogen« und »nicht atombezogen« interpretationsabhängig ist, werden sich Firmen und insbesondere ihre Banken im Zweifel eher für letztere Variante entscheiden müssen, um die teils drastischen Folgen bei Verstößen von vornherein zu vermeiden (de-risking). Dabei haben US-amerikanische Unternehmen, die Lizenzen von ihrer Regierung erhalten können, im Gegensatz zu europäischen Mitbewerbern ihr Iran-Geschäft noch ausgebaut.

Amerikapolitik als Antwort

Gemeinsam stellen die Vereinigten Staaten und die Europäische Union rund 39 Prozent der weltweiten Wirtschaftsproduktion. Eine Zusammenarbeit in der Sanktionspolitik kann vor diesem Hintergrund durchschlagende Wirkung entfalten. Da die europäischen Handelsbeziehungen zu Ländern, für die unilaterale US-Sekundärsanktionen bestehen, mitunter ausgeprägter sind als die US-amerikanischen, erfährt die EU in diesen Fällen starken Druck, in der Sanktionspolitik mit Washington zu kooperieren. Dem mit unilateralen US-Sekundärsanktionen ausgeübten Zwang zur Zusammenarbeit wird die europäische und deutsche Politik daher auch künftig ausgesetzt sein. In der Nationalen Sicherheitsstrategie etwa, die Präsident Obama im Februar 2015 vorstellte, nehmen Sanktionen bei der weltweiten Verteidigung von US-Sicherheitsinteressen eine zentrale Rolle ein. Kommt es wie im Fall eines Atomabkommens mit dem Iran bei der Lockerung zu unterschiedlichen Herangehensweisen von Washington und Brüssel, geraten europäische Einzelpersonen und Unternehmen in eine Zwickmühle zwischen US-Sekundärsanktionen und der EU-Abwehrgesetzgebung.

Bislang fehlt es der europäischen und deutschen Politik an einem strategischen Umgang mit unilateralen US-Sekundärsanktionen. Weder formale Beschwerden noch die Anrufung multilateraler Institutionen reichen dafür aus. In einem formalen Streitschlichtungsverfahren vor der WTO würde sich die US-Regierung auf nationale Sicherheitsinteressen berufen, die als Blankoscheck jegliche Verstöße gegen das Regelwerk rechtfertigen könnten. Sollten dagegen multilaterale Institutionen mit einem überarbeiteten Stillhalteabkommen umgangen werden, bedeutete dies lediglich eine neuerliche Komplizenschaft bei der Unterhöhlung internationalen Rechts durch bilateral getroffene Vereinbarungen. Ohnehin bieten bilaterale Abkommen wie TTIP keinen wirksamen Schutz gegen unilaterale US-Sekundärsanktionen, da hier ebenfalls Ausnahme-

regelungen für die nationale Sicherheit vorgesehen sind.

Eine mögliche Antwort liegt in der Formulierung einer europäischen Amerikapolitik, die mit einem zweigleisigen Ansatz aus kooperativer Unterstützung und kritischer Distanz die Interessen der EU-Mitgliedstaaten gegenüber Washington durchzusetzen versucht. Um strategiefähig zu sein, benötigt die EU jedoch zunächst einmal mehr Personal. Die Anzahl der mit Sanktionen befassten Mitarbeiter in EU-Kommission und Rat reicht dafür kaum aus. Unter den vorhandenen Mitarbeitern ist die Mehrheit überwiegend mit Verfahren gegen EU-Sanktionen vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) beschäftigt. Sie scheuen davor zurück, gegenüber den eigenen europäischen Unternehmen klare Aussagen über erlaubte Transaktionen zu treffen, auch angesichts der kaum zu überblickenden Komplexität und der resultierenden Haftungsfragen.

Mit einer verbesserten personellen Ausstattung ließen sich europäische Unternehmen rückversichern, zumal sie es sind, die Sanktionen in erster Linie umsetzen und vermehrt Ziel von Angriffen werden. Insbesondere deutsche Unternehmen sind aufgrund ihres gestiegenen Engagements auf dem US-amerikanischen Markt verstärkt dem Druckpotential von US-Sekundärsanktionen ausgesetzt. Während US-Firmen Ausnahmegenehmigungen in Form von Lizenzen erhalten können, gilt dies nicht in gleichem Maße für europäische Unternehmen, die sich weiterhin selbst regulieren müssen.

Eine kooperative Unterstützung auf dem Politikfeld von Sanktionen könnte sodann bei der Bewältigung jener rechtlichen Problemen ansetzen, die sich aus den unterschiedlichen Verfahren zur Erstellung und Führung von Sanktionslisten ergeben. So gab es Fälle, in denen Einzelpersonen und Unternehmen von Listen der EU genommen wurden, aber auf jenen des US-Finanzministeriums verblieben. Daneben eröffnete die Revision der europäischen Iran-Sanktionen durch den EuGH politischen

Spielraum, um die Sanktionspolitik der EU grundsätzlich zu überdenken. Mittelfristig böte sich dafür ein transatlantischer Rechtsstaatsdialog über gute Sanktionspraxis an, von dem institutionelle Impulse sowohl für die Reform des EU-weiten De-listing-Verfahrens als auch für einen besseren Rechtsschutz gegen US-Sanktionen ausgehen könnten. Wenn nicht alles dem US-Standard unterworfen werden soll, könnten außerdem die eigenen Anstrengungen zur Schaffung eines transparenten Finanzsystems hervorgehoben und davon ausgehend eigene Standards entwickelt werden, die größere Rechtssicherheit und einen verbesserten Rechtsschutz versprechen.

Eine konsequenter Anwendung der europäischen Abwehrgesetzgebung würde es zudem ermöglichen, kritische Distanz einzunehmen und zur Beförderung der Zusammenarbeit mit Washington auch Druck auszuüben. Ein verbesserter Schutz gegen extraterritoriale US-Sanktionen ließe sich dadurch erreichen, dass die einschlägigen Maßnahmen mit einfacher Mehrheit im EU-Rat in den Anhang der Abwehrgesetzgebung aufgenommen werden. Damit könnte nicht nur die Verletzung der europäischen Souveränität wirksam behoben, sondern auch politischer Raum für eine eigene Gestaltung der Iran-Politik zurückgewonnen werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
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