

Lohmann, Sascha

Research Report

Unilaterale US-Sanktionen gegen Iran: Hohe Hürden für Erleichterungen

SWP-Aktuell, No. 63/2013

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Lohmann, Sascha (2013) : Unilaterale US-Sanktionen gegen Iran: Hohe Hürden für Erleichterungen, SWP-Aktuell, No. 63/2013, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255159>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Unilaterale US-Sanktionen gegen Iran

Hohe Hürden für Erleichterungen

Sascha Lohmann

Sanktionserleichterungen stehen im Mittelpunkt der laufenden Atomverhandlungen mit dem Iran. In welcher Reihenfolge und in welchem Umfang diese gewährt werden, ist entscheidend für eine Lösung des Atomkonflikts. Viele der unilateralen US-Sanktionen können jedoch nicht einseitig vom Präsidenten, sondern nur durch den Kongress ausgesetzt oder beendet werden. Um das Einflusspotential, das mit den Sanktionen aufgebaut worden ist, tatsächlich auszuschöpfen, müsste der bislang unwirksame, auf immer stärkeren Zwang setzende Ansatz um eine Angebotskomponente erweitert werden. Angesichts der hohen institutionellen Hürden in den Vereinigten Staaten sind die Europäer gefragt, mit Sanktionserleichterungen ihre sicherheitspolitische Rolle wieder eigenständiger wahrzunehmen.

Die Wahl Hasan Feridon-Ruhanis zum iranischen Präsidenten im Juni 2013 hat neue Hoffnungen geweckt auf eine Lösung des mehr als zehn Jahre andauernden Atomkonflikts zwischen dem Westen und Iran. Ruhanis Wahlerfolg beruht maßgeblich auf dem Versprechen, die wirtschaftliche Tal-fahrt Irans zu stoppen und das Land durch eine gemäßigtere Politik aus der internationalen Isolation zu befreien.

Mit seinem Schwenk hin zu mehr Mäßigung distanzierte sich Ruhani zwar vom unnachgiebigen Kurs seines Vorgängers. Einen fundamentalen Politikwechsel in der iranischen Außenpolitik vollzieht er jedoch nicht. Vielmehr arbeitet er an der Erfüllung der zentralen Wahlversprechen seiner Kampagne: mehr auf Dialog zu setzen und die ökonomische Lage zu verbessern. Um diese

Ziele zu erreichen, ist Ruhani neben eigenen wirtschaftlichen Reformen vor allem auf Sanktionserleichterungen der Vereinigten Staaten angewiesen. Gemeinsam mit ihren Verbündeten knüpften diese ein in der Geschichte beispiellos dichtes Netz aus Energie-, Finanz- und Menschenrechtssanktionen gegen Iran.

Das dadurch aufgebaute Einflusspotential lässt sich nicht durch Verschärfungen, sondern durch eine schrittweise Aufhebung realisieren. Ein solches Vorgehen setzt allerdings eine Verständigung zwischen der US-Administration und dem Kongress voraus. Das seit mehr als 30 Jahren tief verwurzelte Misstrauen zwischen den Vereinigten Staaten und dem Iran bildet dafür jedoch eine hohe Hürde. Zwar kann die Administration in den kommenden Verhandlungs-

runden anbieten, Verstöße gegen die US-Sanktionen punktuell ungeahndet zu lassen oder für einige Geschäftsaktivitäten mit dem Iran Ausnahmegenehmigungen zu erteilen. Eine temporäre Aussetzung oder partielle Rücknahme der für die Wirtschaft des Landes besonders schmerzhaften Finanz- und Energiesanktionen kann jedoch nur der Kongress beschließen. Und der ist gegenüber Teheran traditionell unnachgiebig.

US-Iranpolitik: Sanktionen als vorrangiges Instrument

Seit Beginn der Islamischen Revolution im Februar 1979 und der Geiselnahme in der US-Botschaft in Teheran im November des gleichen Jahres stellt der Iran aus Sicht der Vereinigten Staaten die größte Bedrohung der Sicherheitsinteressen im Nahen und Mittleren Osten dar. Mit einer hauptsächlich auf Zwang setzenden Politik versucht Washington seitdem, Einfluss auf Teherans Verhalten zu nehmen, Irans regionale Ambitionen zu unterminieren und das Land international zu isolieren.

Als Instrument kommen dafür vorrangig unilaterale Sanktionen zum Einsatz. Richteten sich diese anfangs gegen die Besetzung der US-Botschaft und gegen Teherans Unterstützung radikaler Gruppen im Ausland, nahmen die Vereinigten Staaten ab Mitte der 1990er Jahre die Nuklear- und Raketentechnologieimporte Irans ins Visier. Mit dem Fortschreiten des Atomprogramms kommt der Verhinderung einer iranischen Nuklearwaffenfähigkeit mittlerweile Priorität zu. Washington verdächtigt Teheran, insgeheim an einer militärischen Komponente zu arbeiten. Die iranische Führung bestreitet dies und verweist auf das Recht auf Urananreicherung als Unterzeichnerstaat des Atomwaffensperrvertrags (NVV). Mit dem über die Jahre immer engmaschiger gezogenen Sanktionsnetz verfolgen die Vereinigten Staaten primär das Ziel, die Kosten-Nutzen-Rechnung der iranischen Führung um Revolutionsführer Chamenei zu beeinflussen. Das Festhalten Teherans an

der von außen undurchsichtigen Atompolitik wird dabei mit kurzfristig spürbaren wirtschaftlichen Kosten belegt. Auf lange Sicht soll dies dazu führen, dass die iranische Regierung ihr Verhalten im Sinne einer transparenteren Atompolitik ändert.

Die unilateralen US-Sanktionen beruhen sowohl auf Gesetzen des Kongresses (*Laws* bzw. *Acts*) als auch auf Exekutivverordnungen des Präsidenten (*Executive Orders*), die dieser auf Grundlage seiner ihm vom Kongress zugewiesenen Kompetenzen erlässt. Derzeit beruhen die Sanktionen gegen den Iran auf 9 Gesetzen und 13 Exekutivverordnungen. Um die legislativen Sanktionen vorübergehend auszusetzen oder nach und nach aufzuheben, gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Zum einen kann dies auf dem Weg einer Gesetzesänderung geschehen, zum anderen nach Bedingungen, die in den einschlägigen Gesetzen selbst fixiert sind. Exekutive Sanktionen, wie das Aufstellen schwarzer Listen oder das Einfrieren von Vermögen, fußen ihrerseits letztlich auf gesetzlichen Bestimmungen. Zwar räumt der Kongress dem Präsidenten das Recht ein, Ausnahmegenehmigungen (*waivers*) zu erteilen, und gesteht ihm vor einer Anwendung der Sanktionsgesetze einen Ermessensspielraum bei der ihm obliegenden Bewertung zu, ob ein Verstoß vorliegt. Die Gesetze annullieren können Exekutivverordnungen jedoch nicht. Zudem sind mittlerweile rund 60 Prozent der Exekutivverordnungen vom Kongress kodifiziert. Sie zurückzunehmen oder aufzuheben ist damit ausschließlich über das Gesetzgebungsverfahren möglich.

Ob die Vereinigten Staaten ihre Sanktionen in den kommenden Verhandlungen unmittelbar lockern, hängt also von der Kompetenz und der Bereitschaft des Präsidenten ab, für bestimmte, unter US-Recht andernfalls verbotene Geschäftsaktivitäten Ausnahmegenehmigungen zu erteilen oder bei der Feststellung und Verfolgung von Sanktionsverstößen Flexibilität walten zu lassen.

Seit 2010 wendet die Obama-Administration die US-Sanktionsgesetze so konsequent

an wie keine Administration zuvor. Obama erließ neun Exekutivverordnungen, allein sechs zwischen 2011 und 2012, davon fünf im Jahr 2012. Federführend bei der Umsetzung der Sanktionen sind das *Office of Foreign Assets Control* im US-Finanz- sowie das *Office of Economic Sanctions Policy and Implementation* im US-Außenministerium. Im November 2012 erschien eine *Policy Guidance*, die den Einsatz der Sanktionen spezifiziert.

Während anfangs sogenannte intelligente Sanktionen die iranische Zivilbevölkerung schonen und ausschließlich die Elite des Regimes treffen sollten, sind die ab 2010 verhängten US-Sanktionen auf die Destabilisierung der gesamten Wirtschaft ausgelegt. Der so entfachte (Leidens-)Druck der Bevölkerung soll die politische Führung beeinflussen. Die Hauptangriffsfläche bildet Irans Abhängigkeit von den Einnahmen aus dem Ölgeschäft. Neben ökonomischem Missmanagement tragen die unilateralen US-Sanktionen maßgeblich dazu bei, dass die iranische Währung Rial gegenüber dem US-Dollar seit 2010 die Hälfte ihres Wertes verlor und die offizielle Inflationsrate nunmehr fast 45 Prozent beträgt. Zwar ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP) Irans nach Schätzungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) im Jahr 2013 nur um 1,3 Prozent zurückgegangen (um 1,9 Prozent im Jahre 2012), doch die Erlöse aus dem Ölverkauf, die Haupteinnahmequelle des Landes, fallen um 39 Prozent geringer aus als im Vorjahr. Insgesamt erreicht der Ölexport mit 1,5 Millionen Barrel pro Tag nicht einmal die Hälfte des Volumens aus der Zeit vor den Sanktionen. Dass die Vereinigten Staaten verstärkt auf eigene Vorkommen zurückgreifen, drückt den internationalen Ölpreis und schwächt Irans Exporte zusätzlich.

Die iranische Zivilbevölkerung leidet unter gestiegenen Preisen für Güter des täglichen Bedarfs, unter der Verschlechterung der medizinischen Versorgung sowie unter der Schattenwirtschaft, die durch die Sanktionen begünstigt wird. Mit Hilfe von Währungsreserven im Ausland und dank einer geringen Verschuldung der öffentlichen

Haushalte konnte Teheran die negativen Auswirkungen für die Staatseinnahmen anfangs auffangen. Nachdem allerdings weitere Schlupflöcher geschlossen worden sind, hat sich die Lage zuletzt dramatisch verschärft. Im Sinne einer klassischen Blockadepolitik beschneiden die US-Sanktionen Irans Haupteinnahmequellen aus dem Erdöl- und Gasverkauf, indem ausländische Investitionen und Technologieimporte verhindert, Versicherungen für den Transport verwehrt und internationale Banktransaktionen für die Finanzierung unterbunden werden.

US-Sanktionen: Große Reichweite, geringe Handlungsspielräume

Energiesanktionen

Der über die Jahre beträchtlich erweiterte *Iran Sanctions Act of 1996* (ISA) bildet das Fundament der Energiesanktionen. Das Gesetz richtet sich gegen ausländische Investitionen in Irans Mineralölsektor. Dieser trägt rund 20 Prozent (870 Millionen US-Dollar) zum BIP, 80 Prozent zu den Deviseneinnahmen sowie 50 Prozent zu den iranischen Staatseinnahmen bei. Mit dem ISA weitete der Kongress das seit 1995 bestehende Embargo für US-Unternehmen und Privatpersonen aus. Es autorisiert den Präsidenten, gegen iranische und ausländische Firmen, die im Energiegeschäft tätig sind, vorzugehen. Ausländische Unternehmen sollen angehalten werden, sich aus dem Irangeschäft zurückzuziehen. Andernfalls greift eine Reihe von Strafmaßnahmen wie der Verlust des Zugangs zum lukrativen US-Markt. Solche Sekundärsanktionen beruhen auf Washingtons Machtposition im internationalen Handels-, Finanz- und Wirtschaftssystem.

Mit Rücksicht auf Verbündete wendete der Präsident das Gesetz zwischen 1998 und September 2010 kein einziges Mal an. Um diesen Handlungsspielraum des Präsidenten zu reduzieren, verschärfte der Kongress die Anforderungen an eine Nichtanwendung der Sanktionsgesetze durch das Erteilen von

Ausnahmegenehmigungen oder die Nichtanwendung von Verstößen. Erst seit dem Antritt der Obama-Administration wird der ISA konsequenter umgesetzt. Jegliche Geschäftsbeziehungen mit iranischen Unternehmen, die wie die *National Iranian Oil Company* (NIOC), die *National Iranian Tanker Company* (NITC) und deren Tochtergesellschaften auf schwarzen Listen stehen (*designated*), können nach dem ISA bestraft werden. Das Gesetz erlaubt die Aufhebung der Sanktionen, wenn der Präsident dem Kongress nachweisen kann, dass Iran die Entwicklung und den Erwerb von ABC-Waffen und ballistischen Waffen aufgegeben hat, von der Terrorismusliste des Außenministeriums gestrichen wurde (was wiederum an Bedingungen geknüpft ist) und keine »signifikante« Bedrohung mehr darstellt für die nationalen Sicherheitsinteressen der Vereinigten Staaten sowie ihrer Alliierten.

Eine Vielzahl von Sanktionen richtet sich nicht nur gegen ausländische Investitionen, sondern auch gegen iranische Ölexporte und deren Abwicklung. Im *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012* (NDAA 2012) sind unter Artikel 1245 Sanktionen gegen ausländische Finanzinstitute vorgesehen, die Ölgeschäfte mit Irans Zentralbank tätigen. Deren maßgebliche Aufgabe ist es, den Rial stabil zu halten. Die Vereinigten Staaten verdächtigen die iranische Zentralbank indes, einheimischen Banken bei der Umgehung der unilateralen und multilateralen Sanktionen zu helfen. Deren Ziel ist es, Iran vom Zugang zu harter Währung, in der die Ölverkäufe getätigt werden, abzuschneiden. Ausländischen Finanzinstitutionen wird es verboten, ein Konto in den Vereinigten Staaten zu eröffnen, und der Zugang zu einem bereits bestehenden wird beschnitten, wenn die Bestimmungen des Gesetzes missachtet werden. Jedes Finanzinstitut, das »signifikante« Transaktionen in Rial durchführt oder außerhalb Irans Konten in Rial führt, kann demnach auf eine schwarze Liste gesetzt werden.

Im *Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012* (TRA) wird in Artikel 504 festgelegt, dass Käufer iranischen Öls aus-

stehende Beträge für die Lieferung fortan auf ein Konto im Heimatland der auszahlenden Institution fließen lassen müssen. Die Administration muss regelmäßig mitteilen, dass eine Verminderung des iranischen Öls auf dem Weltmarkt zu keiner allgemeinen Verknappung des Rohstoffs führt – ein Balanceakt, der dank der intensiven Nutzung eigener Erdgasvorkommen und der erhöhten Produktion anderer Förderländer wie Irak, Libyen und Saudi-Arabien bislang gelungen ist. Das Gesetz autorisiert den Präsidenten, Ausnahmegenehmigungen mit einer Gültigkeit von 180 Tagen für jene ausländischen Banken zu vergeben, deren Heimatländer ihre Importe iranischen Öls »signifikant« (um 18 Prozent des gezahlten Preises) reduziert haben. Gegenwärtig gelten solche für zehn europäische Länder sowie für China, Indien, Japan, Malaysia, Singapur, Sri Lanka, Südafrika, Südkorea, Taiwan und die Türkei. Die Vergabe von Ausnahmegenehmigungen verschafft Iran indirekt Erleichterungen und stößt im Kongress immer wieder auf Kritik.

Ins Spektrum der Zwangsmaßnahmen gegen iranische Ölexporte fallen auch jene Sanktionen, die den Transport von Rohöl ins Visier nehmen. Zum 1. Juli 2013 trat der *Iran Freedom and Counter-Proliferation Act* in Kraft, der sich neben dem Energiesektor auch auf den Schiffbau- und den Schifffahrtsektor richtet. Geschäftsaktivitäten in diesen Bereichen lösen nun ebenfalls Sanktionen unter dem ISA aus. Jedes ausländische Unternehmen, das iranischen Firmen in diesen Sektoren (Rück-)Versicherungen verkauft oder mit sonstigen Leistungen (*underwriting services*) dient, muss Sanktionen nach den Maßgaben des ISA fürchten. Betroffen von dem Gesetz sind darüber hinaus auch Irans Bausektor (durch die Listung von Stahlimporten), die staatliche Rundfunkanstalt (wegen ihrer Rolle im Bereich der Menschenrechtsverletzungen) sowie einige Angehörige der Regierung, die auf einer schwarzen Liste stehen und mit einem US-Visa-Bann und der Einfrierung ihrer Vermögen belegt worden sind.

Finanz-, Wirtschafts- und Menschenrechtssanktionen

Mit dem *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010* (CISADA) will der Kongress Iran vom internationalen Finanzmarkt isolieren. Das Gesetz hat extraterritoriale Reichweite. Die unter Absatz 104 spezifizierten Sanktionen richten sich gegen ausländische Privatpersonen und Unternehmen, denen vorgeworfen wird, »signifikante« Finanztransaktionen für iranische wie ausländische Institutionen oder mit ihnen durchgeführt zu haben und die wegen ihrer Verbindungen mit dem iranischen Nuklear- und Raketenprogramm und der Unterstützung radikaler ausländischer Gruppen auf einer schwarzen Liste stehen. Nach den Bestimmungen des CISADA muss der Präsident dem Kongress über Unternehmen berichten, die Investitionsbeschränkungen in Irans Energiesektor zuwiderhandeln. Die Vergabe von Ausnahmegenehmigungen unterliegt nach diesem Gesetz einer zwölfmonatigen Frist und muss im Hinblick auf das nationale Sicherheitsinteresse begründet werden. Das Gesetz autorisiert auch US-Bundesstaaten, ausländische Unternehmen, die im Energiehandel mit Iran tätig sind, auf schwarze Listen zu setzen, was bedeutet, dass diese in der Folge keine öffentlichen Aufträge mehr bekommen. Aufgrund ihrer Beschaffungstätigkeiten überwachen die Bundesstaaten zunehmend die Einhaltung der US-Sanktionen und greifen direkt in die nationale Außenpolitik ein. So warnte der Bundesstaat New York ausländische Versicherungsunternehmen, dass sie aufgrund ihrer Irangeschäfte den Zugang zum US-Markt verlieren könnten. Der CISADA erlaubt eine Aufhebung der darin fixierten Sanktionen erst, wenn Iran alle politischen Gefangenen freilässt, Repressionen gegen politische Aktivist*innen einstellt, eine transparente Untersuchung von Todesfällen politischer Aktiver einleitet, die dafür Verantwortlichen zur Rechenschaft zieht und Fortschritte in Richtung einer unabhängigen Justiz erkennen lässt. Der Präsident muss darüber hinaus nachweisen, dass Iran nicht mehr den Krite-

rien für die Einordnung als staatlicher Sponsor von Terrorismus entspricht und seine Bestrebungen, nukleare, biologische, chemische und ballistische Waffen zu beschaffen oder zu entwickeln, eingestellt hat

Die Obama-Administration erließ im Juni 2013 auch zum ersten Mal Sanktionen, die unmittelbar auf Irans Währung zielen. Diese soll laut Regierungsvertretern außerhalb Irans »unbrauchbar« gemacht werden. Darüber hinaus verhängte sie Sanktionen gegen die Automobilindustrie, einem der größten Beschäftigungsgeber in Iran. Unternehmen in diesem Sektor wird unterstellt, bei der Beschaffung von Technologie für das Nuklearprogramm mitzuwirken. Dieser Vorwurf traf bereits sowohl die Containerschifffahrt als auch die Schiffbau- und Ölbranche Irans. Zum ersten Mal werden auch Firmen der petrochemischen Industrie gelistet, die neben der Ölindustrie die zweitgrößte Einnahmequelle des Landes darstellt. Von Sanktionen ebenfalls erfasst ist jetzt auch der Handel mit Edelmetallen, halbfertigen Produkten und Industrie-Software.

Überdies ist der Iran im Rahmen des von den Vereinigten Staaten ausgerufenen Kampfes gegen den Terrorismus von Sanktionen betroffen. Auf Grundlage von Absatz 311 des *United States Patriot Act* wird Personen und Unternehmen der Zugang zum US-amerikanischen Finanzsystem verwehrt, die der Geldwäsche und der Finanzierung von Terrorismus beschuldigt werden. Seit 2006 versucht das US-Finanzministerium ausländische Finanzinstitute davon zu überzeugen, ihre Geschäfte mit dem Iran zu beenden. Unterstützung konnte Washington bei internationalen Finanzinstitutionen wie der *Financial Action Task Force* (FATF) und bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) gewinnen, die nun ebenfalls vor Geschäften mit dem Iran warnen. Seit November 2008 können ausländische Finanzinstitute keine Geldtransaktionen mehr stellvertretend für iranische Banken vornehmen (Rücknahme der sogenannten *u-turn*-Ausnahmegenehmigung). Solcher Zahlungswege bedienten

sich hauptsächlich jene Käufer iranischen Öls, die ihre Geschäfte in US-Dollar auf dem US-Markt tätigten. Unternehmen, die mit Iran bei der Beschaffung harter Währung zusammenarbeiteten, mussten in der Vergangenheit hohe Geldstrafen zahlen. Im November 2011 wurden die Bestimmungen dahingehend erweitert, dass nun alle Geschäfte mit Irans Finanzsektor, inklusive der Zentralbank, als sanktionswürdig gelten. Aufgrund dieser Maßnahmen ist Iran mittlerweile vom globalen Banksystem weitgehend ausgeschlossen. Um alternative Zahlungsabwicklungen zu verhindern, wird seit dem 1. Juli 2013 auch jede Goldtransaktion mit Iran als sanktionswürdig eingestuft.

Neben den auf die Wirtschaft zielenden Sanktionen gibt es aber auch jene Zwangsmaßnahmen, die sich gegen Menschenrechtsverletzungen und gegen die Unterstützung radikaler Gruppen im Ausland richten. Der *Iran Human Rights Sanction Act* fand in Absatz 105 Eingang in den CISADA und erlaubt es, Reisebeschränkungen aufzuerlegen sowie Vermögen einzufrieren. Der oben schon erwähnte TRA von 2012 autorisiert den Präsidenten, natürliche Personen auf eine schwarze Liste zu setzen, die der iranischen Regierung angehören, in Verbindung mit dem Nuklear- und/oder dem Raketenprogramm und der dafür benötigten Technologiebeschaffung stehen sowie der Unterstützung des internationalen Terrorismus und der Beteiligung an Menschenrechtsverletzungen beschuldigt werden.

Hohe Hürden für Sanktionserleichterungen

Ganz abgesehen von den anspruchsvollen Voraussetzungen für Erleichterungen in den Sanktionsgesetzen besteht unter den derzeitigen und ehemaligen Entscheidungsträgern in Administration und Kongress der Vereinigten Staaten keine Einigkeit über die Frage, ob die Sanktionen gegen den Iran überhaupt abgemildert oder eher beibehalten werden sollen. Nur eine Minderheit be-

fürwortet einen Wechsel in der Sanktionspolitik. Ihre Vertreter wollen die Chance nutzen, die sich ihrer Ansicht nach mit der Wahl des gemäßigten Ruhani bietet. Unter der überwiegenden Mehrheit des Kongresses herrscht dagegen Einigkeit, nicht zu viel Hoffnung in Irans neuen Präsidenten zu setzen und Sanktionserleichterungen von konkreten Schritten und nicht von einer veränderten Rhetorik abhängig zu machen. Dahinter steht die Befürchtung, dass sich Ruhani mit seinem moderaten Kurs nur zusätzliche Zeit für den Bau einer Atombombe erkaufen will. Die Verhandlungsbereitschaft des neuen Präsidenten wird allein auf den Sanktionsdruck zurückgeführt, der so lange aufrechterhalten werden müsse, bis Irans Zusicherung, keine Atomwaffen zu entwickeln, vertrauenswürdig ist.

So verabschiedete das US-Repräsentantenhaus bereits drei Tage vor Ruhanis Amtsantritt im August 2013 mit 400 zu 20 Stimmen den *Nuclear Iran Prevention Act of 2013*, den auch 76 Mitglieder des Senats unterstützten. Entgegen der Aufforderung der Administration, den bestehenden Sanktionen mehr Zeit zur Entfaltung ihrer Wirkung zu lassen und die Veränderungen in der iranischen Atompolitik unter Ruhani erst einmal abzuwarten, räumt die Gesetzesvorlage dem Präsidenten das Recht ein, jegliche Geschäftsaktivitäten ausländischer Firmen mit Iran und iranischen Unternehmen auch außerhalb des Finanz- und Energiesektors zu ahnden. Verstärkt werden des Weiteren die Sanktionen gegen Länder, die ihre Importe iranischen Rohöls nicht auf 1000 Barrel pro Tag zurückfahren. Schließlich fordert der Gesetzesentwurf vom Präsidenten eine nationale Iran-Strategie, in deren Rahmen jährlich über Irans wirtschaftliches und militärisches Machtpotential berichtet werden soll, um Schwächen des Landes zu identifizieren und gezielt auszunutzen.

Die akute Bedrohungswahrnehmung im Kongress resultiert aus der Sorge um den Verbündeten Israel, neben Saudi Arabien der geopolitische Gegenspieler Irans in der Region und in der Vergangenheit Ziel-

scheibe massiver Anschuldigungen und Drohungen aus Teheran. Ausdruck der großen Solidarität mit Israel ist die überparteilich in den Auswärtigen Ausschuss des Senats eingebrachte *Resolution 65*, die Israel volle diplomatische, militärische und wirtschaftliche Unterstützung für den Fall zusichert, dass es zur Selbstverteidigung iranische Nuklearanlagen angreift. Neben der Forderung, die Sanktionen lückenlos umzusetzen, mahnt der Resolutionstext eine Begrenzung der präsidentiellen Ausnahmegenehmigungen an. Diese nicht bindende Resolution wurde im Mai 2013 mit der Zustimmung von 99 Senatoren und nur einer Enthaltung verabschiedet. Hier manifestiert sich auch der konstante Druck gut vernetzter Lobbyorganisationen wie der schlagkräftigen Pro-Israel-Organisation AIPAC und des von Gary Samore, dem ehemaligen Beauftragten für Massenvernichtungswaffen im Weißen Haus, angeführten Bündnisses *United Against Nuclear Iran* (UANI), das sich für eine vollständige wirtschaftliche Blockade Irans einsetzt.

Die Bedrohungswahrnehmung erklärt sich mit der in Washington herrschenden Ansicht, dass der Iran kein kühl-interessen geleiteter Nationalstaat ist, sondern ein revolutionär-expansives Regime, dessen Werte auf einem radikal-schiitischen Märtyrertum gründen. Der iranischen Führung müsse deshalb die Fähigkeit zu einer zweckrationalen Mittelabwägung in der Atompolitik weitgehend abgesprochen werden. Für die meisten Abgeordneten kann es keine Gewissheit darüber geben, dass die iranische Führung die Atomtechnologie tatsächlich rein friedlich nutzen wird, solange Iran keinen Anreicherungsstopp beschließt und das Atomprogramm auflöst (*dismantling*). Dafür müssten die installierten Zentrifugen stillgelegt und dürften keine neuen mehr produziert werden. Der Bau des Schwerwasserreaktors in Arak müsste gestoppt sowie das zu 19,75 Prozent angereicherte Uran außer Landes gebracht werden.

Neben mehr Transparenz in der Atompolitik ist für einige Kongressabgeordnete

ein Regimewechsel das implizite Ziel US-amerikanischer Iranpolitik. Neue Gesetzesentwürfe mit Iran-Bezug werden mittlerweile so restriktiv angelegt, dass zwischen der Verhaltensänderung der iranischen Führung und einem Regimewechsel fast kein Unterschied mehr besteht. Eine vom republikanischen Senator Mark Kirk eingebrachte Gesetzesvorlage knüpft die Aufhebung der Sanktionen an einen Regimewechsel (*Iran Sanctions and Human Rights Act* 2013). Zudem sollen Zahlungen der Vereinigten Staaten an internationale Organisationen (außer dem IWF und der Weltbank) zurückgehalten werden, sollte ein Mitglied in deren Führungsgremien US-Sanktionen ausgesetzt sein. Dies würde unter anderem einen Stopp der Finanzierung des VN-Kinderhilfswerks (UNICEF) und der VN-Flüchtlingsorganisation (UNHCR) zur Folge haben. Gemeinsam mit dem demokratischen Senator Joe Manchin III. brachte Kirk auch den *Iran Sanctions Loophole Elimination Act* ein. Der Gesetzesvorschlag zielt darauf, Irans Zugriff auf seine Währungsreserven im Ausland komplett zu unterbinden, indem jedem Finanzinstitut der Zugang zum US-Markt verwehrt würde, das Transaktionen für Irans Zentralbank oder andere unter US-Sanktionen stehende iranische Organisationen durchführt. Um iranische Erdöl-Exporte vollständig »auszutrocknen«, plädiert der republikanische Vize-Vorsitzende des *Senate Armed Services Committee* James Inhofe für mehr eigene Erdölbohrungen.

Einfluss durch »engagement«

Die unilateralen US-Sanktionen und die ihrer Verbündeten treiben zwar die Kosten für die Weiterführung der gegenwärtigen iranischen Atompolitik in die Höhe. Doch gleichzeitig machen sie Teheran ein Entgegenkommen schwer: Sowohl der ausgeprägte Nationsstolz der Iraner als auch die starke symbolische Dimension des Atomprogramms als Ausweis der Modernität und Unabhängigkeit des Landes erhöhen für die Führung in Teheran die Hürde, bei der Nutzung der Kernenergie substantielle

Zugeständnisse zu machen. So ist die Wirkung der unternommenen Strafmaßnahmen gemessen an dem angerichteten wirtschaftlichen Schaden zwar immens, doch im Hinblick auf die verfolgten Ziele ist sie trotz des stetig erhöhten Drucks gering: Weder konnte Teheran zu mehr Transparenz in der Atompolitik gezwungen noch die Urananreicherung verlangsamt werden. Die nicht klar definierten, oftmals überlappenden Zielsetzungen, die mit den einzelnen Maßnahmen verbunden werden, und der nicht explizierte Mechanismus, mit dem sich wirtschaftlicher Druck in politische Konzessionen übersetzen ließe, nähren unter Kritikern den Verdacht, dass das Ausschöpfen der Sanktionsmöglichkeiten dazu dienen könnte, ein zukünftig noch härteres Vorgehen zu rechtfertigen. So könnte ein erfolgreich durchgeführter Militärschlag das Atomprogramm für wenige Jahre zurückversetzen. Das praktische Wissen über den Urananreicherungsprozess ließe sich durch gezielte Tötungen iranischer Wissenschaftler oder Cyberangriffe auslöschen.

Allein mit einem »engagement«-Ansatz, der neben Zwang auch auf Angebote setzt – wie er von der E3/EU (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, koordiniert durch den Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union) ursprünglich praktiziert wurde – kann das durch Sanktionen aufgebaute Einflusspotential in den kommenden Verhandlungen überhaupt nutzbar gemacht werden. Mit Blick auf die begrenzten Chancen für Sanktionserleichterungen von Seiten der Vereinigten Staaten könnte das Verhandlungsangebot der E3+3 (E3 plus China, Russland und Vereinigte Staaten) dergestalt erweitert werden, dass Teheran eine Perspektive für Erleichterungen bei den unilateralen EU-Sanktionen bekommt. Im Austausch für Irans Ratifizierung und Anwendung des Zusatzprotokolls zum Sicherheitsabkommen der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) sowie für die Klärung aller offenen Fragen der IAEO, inklusive jener zur Vergangenheit des Atomprogramms, könnte sich die Bundes-

regierung im Verbund mit ihren europäischen Partnern in Washington dafür einsetzen, das iranische Recht auf begrenzte Urananreicherung explizit anzuerkennen, ohne dass ein Regimewechsel von außen angestrebt würde. Im Gegenzug für eine nachvollziehbare und dauerhafte Begrenzung der Anzahl der installierten iranischen Zentrifugen und für eine Deckelung der Urananreicherung auf unter 19,75 Prozent könnten das EU-Öl embargo gelockert und Iran wieder in die Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT) aufgenommen werden.

Washingtons einseitige Aufkündigung der mit der EU getroffenen Vereinbarung von April 1997, wonach bei der extraterritorialen Anwendung von US-Recht EU-Bürgerinnen und -Bürger zu schonen sind, und die Aufhebungen von EU-Sanktionen gegen iranische Banken durch das dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) beigeordnete Gericht geben der Bundesregierung allen Grund, den zuletzt vernachlässigten »engagement«-Ansatz der E3 zu reaktivieren. Mit zielgenauen Sanktionserleichterungen könnte die Chance für eine Lösung des Atomkonflikts genutzt werden, die sich mit Ruhanis Wahlsieg bietet.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
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

Lektüreempfehlung

Oliver Meier/Walter Posch
Bewegung im Nuklearstreit mit dem Iran. Nach den Genfer Gesprächen herrscht vorsichtiger Optimismus
SWP-Aktuell 62/2013
Oktober 2013