



EUROPA UND IRAN: UNFREIWILLIG AUF KONFRONTATIONSKURS?

Walter Posch

Das Nuklearabkommen zwischen der internationalen Gemeinschaft und der Islamischen Republik Iran im Juli 2015 entspricht dem in Europa üblichen multilateralen Verständnis von internationaler Politik. Durch ihre Rolle im Verhandlungsprozess bewies die EU, dass sie in der Lage ist „strategisch autonom“ zu handeln. Die Aufkündigung des Abkommens durch die USA und die zunehmenden Spannungen im Persischen Golf drohen jedoch die EU auf einen ungewollten Kollisionskurs mit Teheran zu zwingen.

Das „Wiener Nuklearabkommen“ von 2015 (JCPOA – *Joint Comprehensive Plan of Action*, gemeinsamer umfassender Aktionsplan) besteht aus den strengsten Inspektionen die eine souveräne Nation bisher für ihr Atomprogramm zu akzeptieren bereit war. Im Gegenzug dafür wurden die für die iranische Wirtschaft verheerenden internationalen Sanktionen zurückgefahren. Ein genaues von der IAEA überwachtetes Protokoll legt den Ablauf von Verifizierungen und Sanktionserleichterung fest.

Kritiker bemängeln, dass weder das ballistische Raketenprogramm der Islamischen Republik noch ihre Regionalpolitik angesprochen werden. Befürworter konterten indem sie den Wert der Inspektionen betonen, die verhindern, dass Iran ohne Vorwarnung zur unberechenbaren Nuklearmacht wird. Und angesichts des Aufstiegs des gemeinsamen Feindes des „Islamischen Staates“ wäre es sinnvoll, zu überlegen, inwieweit die objektiv vorhandenen Interessenskonvergenzen in reale Politik umgesetzt werden könnten.

Mit der Aufkündigung des Nuklearabkommens durch Präsident Trump standen die

am Abkommen festhaltenden europäischen (Frankreich, Großbritannien und Deutschland) und globalen (China, Russland) Mächte vor dem Dilemma, wie der Iran davon zu überzeugen sei, sich weiterhin an das Abkommen zu halten. Während Russland und China ihren Handel mit Iran weiter fortsetzten und sogar ausbauten stellt sich für die EU als vom Iran bevorzugten Handelspartner die Situation schwieriger dar.

Sanktionen mit Nebenwirkungen

Die im Rahmen der Nuklearverhandlungen verhängten Wirtschaftssanktionen hatten den Zweck, Teheran an den Verhandlungstisch zu bringen. Unabhängig davon führen die USA seit Jahrzehnten eine nationale Sanktionsliste gegen den Iran, die für die EU gravierende nachteilige Nebenwirkungen zeigt.

Europäische Firmen, die sich von 2015 bis 2019 im Iran wirtschaftlich engagieren wollten, konnten dies legal tun, da für sie die amerikanischen Bestimmungen nicht gelten. Dennoch insistieren die USA auf der Einhaltung amerikanischer Sanktionsbestimmungen, also auf der *Extraterritorialität amerikanischen Rechts*. Firmen, die Geschäftsbeziehungen mit den USA unterhielten und im Iran aktiv sein wollten, wurden Strafen angedroht, falls sie ihre Beziehungen zum Iran weiterführten.

Die Durchsetzung der amerikanischen Sanktionsregelungen obliegt dem im US-Finanzministerium angesiedelten „Amt zur Kontrolle von Auslandsvermögen“ (OFAC – Office of Foreign Assets Control). OFAC legt sein Mandat unter Berufung auf amerikanische und internationale Gesetze zur Terror- und Geldwäschebekämpfung äußerst großzügig und wettbewerbsverzerrend aus. Gleichzeitig konnten europäische Unternehmen um eine Ausnahmegenehmigung (*waiver*) für ihre Geschäfte mit dem Iran ansuchen, die nach Maßgabe der amerikanischen Interessenslage in vielen Fällen auch gewährt wurde. In beiden Fällen werden amerikanische Regelungen und Institutionen anstelle europäischer gestärkt.

Ab 2018 führte die Furcht vor sekundären Sanktionen zur Übererfüllung (*overcompliance*) der amerikanischen Sanktionsvorschriften durch europäische Unternehmen. So durch die in Belgien ansässigen Firma SWIFT-Code, die entgegen der Empfehlung der europäischen Finanzminister auf amerikanischen Druck hin iranische Banken aus dem internationalen Zahlungsverkehr ausschloss.

„Zum Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung von einem Drittland erlassene Rechtsakte“ - spricht gegen die Extraterritorialität amerikanischer Gesetze - wurde 1996 eine entsprechende Verordnung (Blocking Verordnung auch Blocking-Statut EG Nr. 22712/96) beschlossen, die am 6. Juni 2018 von der Kommission durch eine „Aktualisier-

te Blocking-Verordnung zur Unterstützung der Atomvereinbarung mit Iran“ (EU 2018/1100) präzisiert wurde.

Die Bedeutung dieser Maßnahme wird mit „dem Schutz von Wirtschaftsteilnehmern aus der EU und *Stärkung der strategischen Autonomie Europas*“ begründet. Ihre Umsetzung liegt im Verantwortungsbereich der EU-Mitgliedstaaten und ist somit vom politischen Willen abhängig. Dieser dürfte kaum vorhanden sein, denn nur so ist zu erklären, dass diese wichtige Verordnung im Zusammenhang mit den Iransanktionen nie erwähnt wird.

Anstelle der Durchsetzung der Blocking-Verordnung initiierten die Staats- und Regierungschefs der E3 (Deutschland, Frankreich, Großbritannien) die Gründung einer Zweckgesellschaft namens „Instrument in Support of Trade Exchanges – INSTEX“ zur Abwicklung der Irangeschäfte. Dabei handelt es sich um eine Tauschbörse, Geld fließt an europäische Unternehmer, die ihre Produkte in den Iran verkaufen. Geschäfte in Dollar und über SWIFT-Code sind ausgeschlossen.

INSTEX ist noch nicht die erhoffte Lösung zur Wahrung der wirtschaftspolitischen Autonomie Europas. Falls keine Verbesserungen vorgenommen werden, droht INSTEX zum bloßen Vehikel für die Umsetzung amerikanischer Sanktionen zu verkommen. Denn bisher betrifft der „legitime“ Handel mit Iran nur jene Güter, die von den amerikanischen Sanktionen ausgenommen waren, also vor allem medizinische und medizintechnische Güter sowie Agrarprodukte. Das erklärt, warum der Iran der größte Abnehmer von Weizen und Soja aus den USA ist.

Im Bereich der europäischen Energiesicherheit ist der Verlust der strategischen Autonomie bereits spürbar. So fordern die USA, dass Europa seinen Gasbedarf weder durch Russland noch durch den Iran decken lässt, sondern stattdessen Gas aus amerikanischer Produktion bevorzugt. Ähnliches gilt für Israel, das den

zahlungskräftigen europäischen Gasmarkt durch eigene Förderungen im östlichen Mittelmeer erschließen will. Strategische Autonomie im Energiesektor hieße jedoch, dass die Europäer aus einer Vielzahl von Anbietern, unter anderem auch einem so wichtigen Gasproduzenten wie Iran, selbständig auswählen können.

Regionale Aspekte

Ein Teil der amerikanischen Befürworter der erneuten Sanktionen argumentiert, dass Iran nur durch Druck zu Verhandlungen bereit sei. Ein anderer Teil jedoch sieht in den Sanktionen ein willkommenes Mittel, um das Regime zur Kapitulation zu zwingen und so den Boden für einen Regimewechsel von innen zu bereiten.

Beide Positionen widersprechen der europäischen Haltung und sind überdies inkorrekt. So blieben die USA bisher den Nachweis schuldig, welche Punkte des Atomprogramms nachverhandelt werden sollten und ob sie diesmal zum Abbau der Sanktionen bereit wären. Genauso wenig wird sich die Hoffnung auf Regimewechsel durch Massenarmut erfüllen. Bisherige Erfahrungen zeigten, dass westliche Wirtschaftssanktionen in der Regel zur Stabilisierung problematischer Regime beigetragen, weil die Masse der Bevölkerung in totale Abhängigkeit vom Regime gerät und die an Demokratie interessierte Mittelklasse ins Ausland abwandert.

Dem standen die von der Regierung Ruhani eingeleiteten Reformen entgegen, mit denen die Rechtsstaatlichkeit gestärkt und Irans Rolle in der Region weg von der Konfrontation hin zur vorsichtigen Kooperation transformiert werden sollte. Dieser Prozess konnte nur durch Aufhebung der Sanktionen und umfangreiche Wirtschaftsreformen Erfolg haben. Europäische Expertise – und somit langfristiger wirtschaftspolitischer Einfluss auf Iran – hätte bei dieser Transformation namentlich im Bankensektor eine zentrale Rolle spielen sollen. Mit dem durch die USA verursachten Ende des Reformpro-

zesses schwindet aber auch die Aussicht auf eine moderate Außenpolitik Teherans.

Iran hat sich immer als Gegenspieler zur US-Hegemonie in der Region gesehen, war aber gleichzeitig der größte Nutznießer amerikanischen militärischen Engagements, durch das die Taliban in Afghanistan (2001) und Saddam Hussein im Irak (2003) von der Macht vertrieben wurden. Seither stand Iran in Konfrontation zum westlichen Block (USA, Israel und Saudi Arabien) sowie zur radikalen Sunniten (Al-Qaida, Islamischer Staat).

Kampf gegen IS oder Konfrontation mit Iran?

Mit dem Aufkommen des IS nahmen die meisten EU Staaten an der US-geführten Operation „Inherent Resolve“ teil. Dieser gelang es in Kooperation mit den irakischen schiitischen Milizen (Volksmobilisierungskräfte VMK) bis Ende 2018 den IS militärisch zu besiegen. Um den IS in der Region weiter einzuhegen, beteiligen sich viele europäische Staaten im Rahmen der EU und der NATO an der Sicherheitssektorreform im Irak.

Den VMK wird von amerikanischer Seite unterstellt, iranische Marionetten und eine Bedrohung für Israel zu sein. In der Realität kämpften diese Milizen jedoch gegen Al-Qaida-affilierte Gruppen sowie gegen den IS und weder Iran noch die libanesischen Hizbullah wollen mit Israel einen Waffengang riskieren.

Während es den USA und Israel hauptsächlich um die Zurückdrängung Irans geht, spielt die Bedrohung durch den IS für sie eine untergeordnete Rolle. Im Gegenteil, die Tatsache, dass der IS in den letzten Jahren blutige Anschläge im Iran verübte legt eine gewisse antiiranische Interessenskonvergenz nahe. Im Gegensatz dazu bleibt der IS für Iran und Europa eine vitale Bedrohung, weil seine ideologische Attraktivität und seine Fähigkeit, sich in anderen Regionen zu etablieren und Anschläge zu verüben, ungebrochen sind.

Eskalation?

Doch von einer Evaluierung europäisch-iranischer Interessen kann zurzeit keine Rede sein. So zeigt sich Teheran verärgert über die Unwilligkeit der EU, den Amerikanern in der Sanktionsfrage die Stirn zu bieten. Eine Serie von intransparenten Vorfällen im Persischen Golf im Sommer 2019 wurde von den USA, Saudi Arabien und Israel dem Iran zugeschrieben, allerdings war die öffentliche Meinung in Europa davon nur schwer zu überzeugen.

Eine neue Dynamik entstand, als ein iranischer Tanker mit Destination Syrien vor Gibraltar von der englischen Marine festgesetzt wurde. Die rechtliche Grundlage hierfür boten EU Sanktionen gegen Syrien. Doch die Anwendung von EU Sanktionsbestimmungen ist für ein Nicht-Mitglied (Iran) ohnehin nicht und für ein bald-nicht-mehr Mitglied (England) nicht mehr lange bindend.

Als die Iraner wenige Tage später zwei unter britischer Flagge fahrende Schiffe aufbrachten, forderte London eine maritime Eingreiftruppe für die Straße von Hormus, wo iranische und omanische Hoheitsgewässer direkt aneinander grenzen. Soweit ersichtlich steht nur fest, dass eine derartige europäische Task Force außerhalb des Rahmens der europäischen Sicherheitskooperation PESCO stattfinden würde. Sollte diese Task-Force tatsächlich eingerichtet werden, wäre sie als logische Ergänzung zur umgedeuteten Operation Inherent Resolve – also antiiranisch – zu lesen.

Empfehlungen

- Die EU ist eine auf Wirtschaft, nicht Militär abgestützte normative Macht, die nur dann auf globaler Ebene ernst

genommen wird, wenn sie ihre strategische Autonomie neben den USA bewahren kann. Dies scheitert, wenn sie in Fragen der Extraterritorialität amerikanischer Gesetze nachgibt. Daher müssen die vorhandenen Elemente wie INSTEX ausgebaut und das Blocking-Statut auf nationaler Ebene mit politischem Leben erfüllt werden.

- Der Kampf gegen den IS muss für Europa prioritär bleiben. Das heißt vor allem Kooperation mit allen Staaten, die vom IS-Terror betroffen sind, selbstverständlich mit den USA, aber auch mit Iran und Irak.
- Sicherheit kommt nicht zum Nulltarif, daher macht eine maritime Militärmission in der Golfregion prinzipiell Sinn. Sicherheit ist aber auch nicht exklusiv sondern inklusiv. Es ist daher widersinnig, Iran, den größten Anrainerstaat des Persischen Golfes, zu ignorieren. Zumal es dort keine Hohe See sondern nationale Gewässer gibt.
- Selbst eine bescheidene EU-geführte Mission könnte in Kooperation mit allen Golfanrainerstaaten und unter Involvierung der Vereinten Nationen einen effizienten Beitrag zur Deeskalation bedeuten. Wichtige Akteure haben dies bereits verstanden. So nahmen die Vereinigten Arabischen Emirate erst kürzlich wieder Kontakt mit Teheran auf.
- Schließlich müssen sich die EU-Mitglieder bewusst sein, dass die strategische Autonomie Europas maßgeblich von ihnen abhängt. Das trifft auf die Umsetzung des Blocking-Statuts ebenso zu wie auf die Bereitschaft, einen militärischen Beitrag im Irak oder im Persischen Golf zu leisten.

Impressum:

Medieninhaber/Herausgeber/Hersteller: Republik Österreich/BMLV, Roßauer Lände 1, 1090 Wien

Redaktion: Landesverteidigungsakademie Wien/IFK, Stiftgasse 2a, 1070 Wien

Periodikum der Landesverteidigungsakademie

Druck: reproZ W, Stiftgasse 2a, 1070 Wien



www.facebook.com/lvak.ifk