

Sanktionen gegen Teheran –

Warum zaudert die Europäische Union?

von Matthias Küntzel

„Großbritannien isoliert!“ Mit Genugtuung wird in deutschen Kommentaren das Resultat des letzten EU-Gipfeltreffens auf diese Formel gebracht. Die ZEIT sieht in der „Wucht, mit der sich Großbritannien jetzt vom Kontinent abgestoßen hat“, gar das Anzeichen eines geschichtlichen Wendepunkts, einer „Neugeburt“ Europas: „Das ist nicht weniger als eine Spaltung ... des Westens.“¹

Es war in der Tat Großbritannien, das in der Nacht vom 8. zum 9. Dezember 2011 verhinderte, dass aus der Europäischen Union eine „Fiskalunion“ wird und damit ein Verein, „der seinen Mitgliedern bei unschwäbischer Lebensführung mit Entmündigung droht“, wie FAZ-Herausgeber Berthold Kohler schrieb.² Doch nicht um das „Schwäbische“ soll es im Folgenden gehen, sondern um eine „Spaltung des Westens“ ganz anderer Art sowie um eine Gefahr, gegen die auch die solideste Haushaltsführung nichts hilft: Das Risiko der iranischen Atombombe oder der Bombardierung Irans.

Berlin und London stehen sich auch hier als Antipoden gegenüber – diesmal jedoch in umgekehrter Konstellation: Während sich die Londoner Iranpolitik der Zustimmung der USA und wichtiger anderer EU-Akteure sicher sein kann, ist die Berliner Irandiplomatie weitaus isolierter, als es nach außen hin erscheint. Dies zeigt besonders die Diskussion um die Zentralbank des Iran – der Instanz also, die das iranische Atomwaffenprogramm maßgeblich zu finanzieren hilft.

¹ Bernd Ulrich, Stärker, besser mehr, in DIE ZEIT, 15. Dezember 2011.

² Berthold Kohler, Beitritt zur Krise, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 10. Dezember 2011

Streit um die Iranische Zentralbank

Nachdem alle kleineren Sanktionsschritte scheiterten, gilt die Sanktionierung der Iranischen Zentralbank (IZB) als das wichtigste Instrument, um Krieg zu vermeiden und dem Atomkurs des Regimes gleichwohl Einhaltung zu gebieten. So beschloss der amerikanische Kongress letzte Woche ein „Iran-Gefahrenabwehrgesetz“, das allen internationalen Banken, die mit der IZB zusammenarbeiten, den Markt der USA versperrt. „Die internationalen Finanzinstitute müssen sich entscheiden, ob sie in den USA oder in Iran Geschäfte machen wollen“, erklärte Senator Mark Kirk.³ Ein IZB-Boycott sei derart dringlich, fügte der demokratische Kongressabgeordnete Howard Berman hinzu, dass man nicht nur das Risiko „kurzfristiger Probleme für den Öl-Weltmarkt“ in Kauf nehmen müsse, sondern auch den Umstand, dass der Boycott „bei einigen unserer Verbündeten schlecht ankommen“ wird.“⁴ Die letztgenannte Bemerkung zielt besonders auf Berlin.

Während Großbritannien alle Verbindungen zur IBZ abbrach und Frankreich und andere dazu aufriefen, die IZB-Konten in Europa einzufrieren, stellt Berlin sich quer: „Die Bundesregierung unterstützt diese Forderung nicht.“⁵ Warum?

„Deutschland bleibt vor Frankreich und Italien das EU-Land mit dem bei weitem größten Iran-Geschäft“, schreibt zur Begründung die FAZ. „Im Falle viel härterer Finanzsanktionen könnte das gefährdet sein.“ Außerdem gäbe es „starke Stimmen in der Bundesregierung, die das deutsche Iran-Geschäft so lange nicht aufs Spiel setzen wollen, wie Unternehmen etwa aus Russland oder Asien dieses dann übernehmen.“⁶

Natürlich beteuert die Bundesregierung, dass sie iranische Atomwaffen verhindern will. Dieser gute Vorsatz steht allerdings unter dem Vorbehalt des *business first*. „Wirtschaftsminister Rösler ist grundsätzlich damit

³ Reuters, House-Senate panel agrees new sanctions on Iran, on: <http://in.reuters.com> , 13. Dezember 2011.

⁴ Iran sanctions bill worth the risk of market disruption, auf: <http://thehill.com/blogs/floor-action/house/199241-dem-lawmaker-iran-sanctions-bill-worth-the-risk-of-oil-market-disruption> .

⁵ Daniel Brössler, Sanktionen gegen Iran wegen Atomprogramm – Westerwelle pocht auf Öl-Embargo-Politik, in: Süddeutsche Zeitung (SZ), 28. November 2011.

⁶ Berlin für ‚deutliche Verschärfung‘ der Iran-Sanktionen, in: FAZ, 23. November 2011.

einverstanden, der iranischen Bombengefahr mit einem verschärften Boykott zu begegnen“, berichtete der *Spiegel*, „solange ,die Abwicklung bisher zulässiger Altverträge nicht über Gebühr beeinträchtigt wird‘, wie es in seinem Ministerium heißt.“⁷

Man könnte über die Absurdität dieser Prioritätensetzung lachen – wäre da nicht der Umstand, dass das gesamte westliche Sanktionskonzept an der deutschen Widerborstigkeit zu scheitern droht, verfügt doch vor allem Deutschland, wie an anderer Stelle ausgeführt⁸, über den technologischen Schlüssel, der die iranische Wirtschaft zum Stillstand bringen und das Regime zum Nachgeben zwingen könnte.

Deutschland „im Mittelpunkt der Gespräche“

Auch deshalb hat sich die westliche Diplomatie auf Deutschland konzentriert. Ende Oktober 2011 reiste David Cohen, der für Iran-Sanktionen zuständige Staatssekretär im amerikanischen Finanzministerium nach Berlin und in andere europäische Hauptstädte, um die Europäer von der Notwendigkeit der IZB-Sanktionierung zu überzeugen.⁹ Als die EU-Außenminister die Iran-Akte am 14. November besprachen, stand Deutschland „als führender europäischer Iran-Exporteur und als das Land mit der größten historischen Verantwortung gegenüber Israel im Mittelpunkt der Gespräche“.¹⁰ Diese Sitzung blieb allerdings ergebnislos und wurde auf den 1. Dezember 2011 vertagt.

In der Zwischenzeit wurde der Druck auf die Sanktionszauderer, zu denen neben Deutschland auch Italien, Finnland und Schweden gehören, erhöht. Am 21. November bezeichnete der amerikanische Präsident die IZB als „Geldwaschanlage“ und riet von jeder Zusammenarbeit ab. Am selben Tag brachen Kanada und Großbritannien ihre IZB-Kontakte ab, während Frankreichs Premier Nicolas Sarkozy nicht nur zum Boykott der Teheraner Zentralbank

⁷ Boykott gegen die Bombe, in: Der Spiegel 46/2011, 14. November 2011, S. 86. Hervorhebung MK.

⁸ Matthias Küntzel, Die deutsche Iran-Connection, in: Welt am Sonntag, 27. November 2011 und auf www.matthiaskuentzel.de („Wohin zielt die deutsche Iranpolitik?“).

⁹ Matthias Rüb, Amerika dringt auf Iran-Sanktionen, in: FAZ, 26.10.2011.

¹⁰ Berlin Considers Stronger Sanctions: US and Israel Demand Greater Measures against Tehran, auf: Spiegel-Online, November 16, 2011.

aufrief, sondern auch eine Beendigung sämtlicher iranischer Öllieferungen nach Europa forderte.¹¹

Am 30. November, einem Tag nach dem inszenierten Sturm auf Großbritanniens Botschaft in Teheran, reiste David Cohen erneut ins Bundeskanzleramt, um für den Boykott der Zentralbank zu werben. „Die Botschaft des Besuchers sei eindeutig gewesen, hieß es hinterher in Berlin: Nur wenn bei den Sanktionen alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, ist die schlimmste Option vom Tisch – die militärische.“¹² Am 1. Dezember setzten die EU-Außenminister ihre Iranberatungen fort. Mit welchem Resultat?

Samthandschuhe nach Botschaftssturm

Die Bundesregierung blieb auch bei diesem Ministerratstreffen hart und lehnte IZB-Sanktionen ab. Sie schloss sich jedoch der Forderung nach einem europäischen Öleinfuhrempargo an, eine Maßnahme, die deutsche Wirtschaftsinteressen weitaus weniger berührt: Im ersten dreiviertel Jahr 2010 kamen nur 1,8 Prozent der deutschen Öleinfuhren aus Iran. In 2011 ging dieser Wert auf 0,86 Prozent zurück.¹³ Anders sieht es bei Italien aus, das dreizehn Prozent seiner Ölimporte aus Iran bezieht. Doch begegnet man dem möglichen Wegfall iranischer Öleinfuhren selbst in Rom gelassen: „Saudi Arabien könnten seine Produktion sofort erhöhen“, erklärte ein Sprecher der italienischen Öl-Lobby. Man sei problemlos in der Lage, jene dreizehn Prozent zu ersetzen.¹⁴

Gleichwohl sah sich auch das zweite europäische Außenministertreffen außerstande, den Druck auf Iran zu verstärken. So wurde die iranische Zentralbank in der Abschlusserklärung nicht einmal erwähnt. Beschlüsse über ein Öl-Embargo wurden verschoben, da die angespannte wirtschaftliche Lage in Ländern wie Griechenland und Spanien diesen Schritt nicht zulasse. Diese Frage sei an die „technischen Experten“ delegiert und die Fortsetzung der Debatte auf Ende Januar verschoben, teilte Catherine Ashton, die EU-

¹¹ France urges freeze on Iranian oil purchases, central bank assets, on: <http://www.theglobeandmail.com>, 21. November 2011.

¹² Dieter Bednarz, Quellen austrocknen, in: Spiegel 49/2011, S. 112.

¹³ Bundesamt für Wirtschafts- und Ausfuhrkontrolle, Rohölimporte September 2011, auf: <http://www.bafa.de>.

¹⁴ Interview – Italy govt to help oil firms if Iran banned – lobby, auf: <http://af.reuters.com>, 28. November 2011.

Außenbeauftragte, mit.¹⁵ Ein fürwahr gewaltiges Ergebnis! Keine Wunder, dass sich über diese Sitzung selbst *Bloomberg.com*, ein wirtschaftsorientierter Informationsdienst, mokiert: „Wer hätte gedacht, dass die Woche, in der Demonstranten die britische Botschaft in Teheran verwüsteten, damit endet, dass Europa das iranische Regime mit Samthandschuhen anfasst?“¹⁶

Immerhin verurteilten die Außenminister die Verwüstung der britischen Botschaft in Teheran und versprachen, „mit geeigneten Maßnahmen darauf [zu] reagieren.“¹⁷ Doch noch am gleichen Tag gab Außenminister Westerwelle bekannt, dass er den iranischen Außenminister Ali Akbar Salehi zu einem bilateralen Gespräch zu empfangen gedenkt.¹⁸ Am 4. Dezember 2011 begegneten sich die Außenminister in Bonn.

Was haben sich Westerwelle und Salehi zu sagen?

Während die britische Regierung als Antwort auf die Erstürmung ihrer Botschaft 25 Mitarbeiter der iranischen Botschaft in London ausweisen ließ, hatte der iranische Botschafter in Berlin auch weiterhin gut lachen: „Unsere beiden Minister telefonieren miteinander. Es kann sein, dass unser Außenminister zur Afghanistan-Konferenz nach Bonn kommt. Und Herr Westerwelle hat um ein Treffen der beiden Minister gebeten.“¹⁹

Abgesehen von der Kampagne „Stop the Bomb“ – hat niemand in Deutschland das deutsch-iranische Zusammentreffen auf Regierungsebene kritisiert. Dabei hatte die Europäische Union Ali Akbar Salehi, den jetzigen iranischen

¹⁵ EU tightens Iran sanctions and mulls oil ban, on: www.reuters.com, 1. Dezember 2011. Die diesbezügliche Passage des Außenministerbeschlusses hat folgenden Wortlaut: “The Council agreed to broaden existing sanctions by examining, in close coordination with international partners, additional measures including measures, aimed at severely affecting the Iranian financial system, in the transport sector, in the energy sector, measures against the Iranian Revolutionary Guard Corps, as well as in other areas. The Council tasked preparatory Council bodies to further elaborate these measures for adaption, no later than by the next Foreign Affairs Council.” (3130th Foreign Affairs Council meeting, Brussels 1 December 2011, Council conclusions on Iran)

¹⁶ EU Wimps Out on Oil Sanctions to Halt Iran’s Nuclear Drive, on: <http://bloomberg.com>, 1. Dezember 2011.

¹⁷ 3130th Foreign Affairs Council meeting, Brussels 1 December 2011, Council conclusions on Iran.

¹⁸ Sebastian Fischer, Washington fürchtet Alleingang Israels, auf: Spiegel-Online, 1. Dezember 2011.

¹⁹ „Wir sind an Sanktionen gewöhnt“. Irans Botschafter im Interview, auf: Spiegel-Online, 4. Dezember 2011.

Außenminister, noch im November 2009 mit einem Einreiseverbot belegt. Immerhin war er als Leiter der Iranischen Atomenergie-Organisation für die iranische Atomwaffenentwicklung unmittelbar verantwortlich gewesen.²⁰ Anfang 2011 machte ihn der iranische Präsident Ahmadinejad zu seinem neuen Außenminister. Eben deshalb hob die EU das Einreiseverbot für Salehi im Mai 2011 wieder auf. Teheran erfuhr, wie eine sanktionierte Person am Schnellsten von allen Sanktionsauflagen befreit werden kann: In dem man sie zum Minister befördert.²¹

Natürlich hätte die Begegnung allein aufgrund der Tatsache, dass hier der deutsche Außenminister mit einem Repräsentanten des Holocaustleugner-Regimes konferiert, auf Empörung stoßen müssen. Doch so genau scheint man die „Lehren aus der Vergangenheit“ doch nicht nehmen zu wollen.

Verschärfend kommt hinzu, dass die IAEO in ihrem Bericht vom 8. November 2011 nachweisen konnte, dass Iran die Atomwaffe erforscht und die Welt belügt. Dass der deutsche Außenminister dennoch vier Wochen nach Bekanntgabe dieses Berichts mit einer Schlüsselfigur jenes Atomwaffenprogramms zusammenhockt, so als hätte es die IAEO-Expertise nie gegeben, ist bemerkenswert. Mit dieser Dialogpraxis steht die Bundesrepublik im westlichen Lager allein. Sie signalisiert dem Regime, dass es innerhalb der EU auch weiterhin einen Partner hat, der die westliche Isolationsstrategie durchkreuzt. So wird der Bau der Atombombe gewiss nicht erschwert.

Hiervon zeigte sich wenige Tage nach seinem Gespräch mit Guido Westerwelle auch Ali Akbar Salehi überzeugt: „Die Einheit, die die Europäer beschwören, existiert nur an der Oberfläche“, berichtete er in einem Interview mit der iranischen Nachrichtenagentur *Mehr News*. „Jedes Mitglied handelt nach seinen eigenen maximalen Interessen ... Sie folgen diesem profitorientierten Ansatz. Bei solch einer Spaltung lassen sich Sanktionen nicht durchsetzen.“²²

²⁰ Council Decision of 26. July 2010, in: Official Journal of the European Union, 27. Juli 2010, L 195/61.

²¹ Iran Sanctions E-Z Pass. Tehran officials exploit a loophole to travel the world, in: Wall Street Journal, 11. August 2011.

²² Parisa Hafezi und Ramin Mostafavi, Iran says EU will not impose oil sanctions, 11. Dezember 2011, auf <http://uk.reuters.com>.

Es bleibt die Frage, wie diese Politik mit den pro-israelischen Beteuerungen der Bundeskanzlerin zu vereinbaren ist. Klafft zwischen dem Bundeskanzleramt und dem Auswärtigen Amt iranpolitisch eine Kluft?²³ Wohl kaum. Noch nie gab es einen derart geschwächten Außenminister. Selten war das Bundeskanzleramt bei außenpolitischen Fragen so dominant. Wir müssen deshalb annehmen, dass Angela Merkel nicht nur beim Thema Euro-Krise sondern auch gegenüber Iran den Kurs bestimmt. Immerhin geht auch die Ablehnung unilateraler Maßnahmen gegen Iran auf sie zurück.

Koalition der Unwilligen

Ginge es der Bundesregierung tatsächlich um „eine schnelle und robuste Verschärfung“ der Sanktionen gegen Iran, wäre Deutschland längst jener „Koalition der Willigen“ beigetreten, die Frankreich und Großbritannien seit 2007 propagieren. Doch immer wieder lehnte Berlin dies ab. Eine Ausnahme war der 26. Januar 2010. An diesem Tag erklärte die Bundeskanzlerin im Beisein des israelischen Präsidenten Shimon Peres, dass Deutschland „bereit (sei), zusammen mit einer ‚Gruppe williger Länder‘ (den) Handel mit Iran strenger zu verbieten.“²⁴

In der Tat hätte das Handelsembargo einer „Gruppe williger Länder“, zum Beispiel Deutschlands und Italiens, einen hohen Effekt. Nach einer von der Bundesagentur für Außenwirtschaft im September 2007 vorgelegten Statistik sind deutsche Firmen in sieben von neun Maschinenbausektoren Marktführer in Iran. In den beiden übrigen Sparten führt Italien diese Liste an.²⁵ Damit liegt

²³ Im Mai 2011 konnte dieser Eindruck entstehen, da es Angela Merkel war, die mit ihrem Machtwort die Sanktionierung der Europäisch-Iranischen Handelsbank in Hamburg ermöglichte und somit dem Auswärtigen Amt, das den Tätigkeitsbereich dieser Bank auszuweiten suchte, in die Parade fuhr. Vgl. Matthias Küntzel, Berlin lässt iranische Bank fallen, 15. Mai 2011, auf: <http://www.matthiaskuentzel.de/contents/berlin-laest-iranische-bank-in-hamburg-fallen> .

²⁴ Merkel und Peres einig über Iran-Politik, in: FAZ, 27. Januar 2010

²⁵ Deutschland dominiert die Bereiche Textilmaschinen, Bergbaumaschinen, Fördertechnik, Kunststoffindustrie, Druck- und Papiertechnik, Nahrungs- und Verpackungsmaschinen sowie Lufttechnik, während Italien in den Bereichen Baustofftechnik und Stromausrüstungen (Power Systems) Marktführer ist. Vgl. Bundesagentur für Außenwirtschaft und Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V., Wachstumsmärkte im Nahen und Mittleren Osten, Köln 2007, S. 10, 35, 73, 86, 119, 151, 163, 187 und 226.

ein zentrales Segment der iranischen Wirtschaft in deutsch-italienischer Hand, ohne dass Russland oder China bei Ersatzteilen kurzfristig einspringen könnten.

Stieße Frankreich zu dieser „Gruppe williger Länder“ hinzu, wäre der Druck auf Teheran geradezu immens. In den ersten acht Monaten von 2011 stammten immerhin 64 Prozent aller europäischen Iran-Einfuhren (Gesamtwert: 6,7 Mrd. €) aus diesen drei Ländern. Deutschland führt diese Liste mit einem Exportvolumen von 2 Mrd. € an – es folgen Italien (1,2 Mrd.) und Frankreich mit 1,1 Mrd. Euro.²⁶

Doch schon im Februar 2010 erteilte die Kanzlerin der „Koalition der Willigen“ eine Absage: „Wir wollen als Europäer alle Schritte gemeinsam unternehmen.“²⁷ Dies aber kommt eher einer „Koalition der Unwilligen“ gleich. Alle Schritte „gemeinsam unternehmen“, bedeutet, dem am wenigsten geneigten Land das Tempo und die Reichweite von Sanktionen zu überlassen. Es bedeutet, die Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners, die alle bisherigen UN-Sanktionen notgedrungen verwässerte, auf EU-Ebene fortzuführen. Es läuft darauf hinaus, die iranische Nuklearbewaffnung zu akzeptieren.

Darin aber liegt die Präzedenzwirkung der neuen britischen Iranpolitik: Sie macht mit ihrem einseitig erklärten Boykott der Iranischen Zentralbank die unilaterale Politikvariante stark. Sie prescht vor, anstatt den Konsens aller 27 EU-Mitglieder abzuwarten. Sie zeigt, zu welchen Schritten auch die Bundesrepublik in der Lage wäre, wollte sie die iranische Bombe wirklich verhindern und die Bombardierung Irans vermeiden. Bricht sich vielleicht auch deshalb die Wut auf London eine Bahn?

Im Moment ist es das schwäbische Prinzip, anzupacken und den Gürtel enger zu schnallen, das die Schlagzeilen und Leitartikel der europäischen Medien beherrscht. Vielleicht setzt sich Berlin mit der Idee der „Fiskalunion“ durch. Dass ein Europa unter deutscher Führung auch Irans Atombombe akzeptieren würde, scheint mir hingegen unwahrscheinlich zu sein. Der diesbezügliche Richtungsentscheid der EU ist bis Ende Januar aufgeschoben, nicht aufgehoben.

²⁶ Eurostat, 25. November 2011.

²⁷ Interview mit Angela Merkel, in: FAZ, 25. Februar 2010.