

## Die unilaterale Versuchung: die Sanktionen der USA gegen die Handelspartner Kubas, Irans und Libyens und ihre Auswirkungen auf das Welthandelsregime

Gerke, Kinka

Postprint / Postprint

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gerke, K. (1997). *Die unilaterale Versuchung: die Sanktionen der USA gegen die Handelspartner Kubas, Irans und Libyens und ihre Auswirkungen auf das Welthandelsregime*. (HSFK-Report, 2/1997). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-79716-0>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



BIBLIOTHEK  
DER HESSISCHEN STIFTUNG  
FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

HESSISCHE  
STIFTUNG  
FRIEDENS-UND  
KONFLIKT-  
FORSCHUNG

Kinka Gerke

**Die unilaterale Versuchung:  
Die Sanktionen der USA gegen die  
Handelspartner Kubas, Irans und Libyens und  
ihre Auswirkungen auf das Welthandelsregime**

HSFK-Report 2/1997

BIBLIOTHEK  
DER HESSISCHEN STIFTUNG  
FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

**HESSISCHE  
STIFTUNG  
FRIEDENS-UND  
KONFLIKT-  
FORSCHUNG**

Kinka Gerke

**Die unilaterale Versuchung:  
Die Sanktionen der USA gegen die  
Handelspartner Kubas, Irans und Libyens und  
ihre Auswirkungen auf das Welthandelsregime**

HSFK-Report 2/1997  
Februar 1997

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Autorin:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Leimenrode 29

D-60322 Frankfurt

Telefon (0 69) 95 91 04-0

Telefax (0 69) 55 84 81

e-mail: [hsfk@em.uni-frankfurt.de](mailto:hsfk@em.uni-frankfurt.de)

WWW:<http://www.rz.uni-frankfurt.de/hsfk>

ISBN 3-928965-86-7

DM 12,00

Für die Arbeit an diesem Report wurden auch Titel der von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Spezialsammlung "Außenpolitik der USA" benutzt. Die HSFK dankt der Deutschen Forschungsgemeinschaft für diese Unterstützung.



## Zusammenfassung

Im Abstand von nur fünf Monaten verabschiedete der amerikanische Kongreß 1996 zwei Gesetze, die das Wirtschaftsembargo der USA gegenüber Kuba, Iran und Libyen verschärfen. Zugleich sehen der *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act* und der *Iran and Libya Sanctions Act* Sanktionen gegen diejenigen Firmen und Personen aus Drittländern vor, die sich den verschärften amerikanischen Sanktionsbestimmungen nicht anschließen.

Mit der Androhung derartiger Sekundärsanktionen versuchen die USA, ihrem Recht und ihrer Politik auch außerhalb ihres Territoriums Geltung zu verschaffen und andere, in erster Linie ihre Verbündeten, gegen deren Willen zur Gefolgschaft zu zwingen: Sie werden vor die Alternative gestellt, entweder mit den USA oder mit den von Amerika sanktionierten Ländern wirtschaftliche Beziehungen zu unterhalten. Die USA verletzen damit Völkerrecht sowie zentrale Regeln des *Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens* (GATT). Hintergrund der Auseinandersetzung ist ein Streit über den Umgang mit totalitären Regimen. Während die Europäer die politischen Ziele der USA teilen, widersprechen sie der amerikanischen Einschätzung, daß eine politische und wirtschaftliche Isolierung das geeignete Mittel zu ihrer Durchsetzung ist.

Die Vereinigten Staaten erlagen damit erneut der Versuchung des Unilateralismus. Nicht weil sie als letzte verbleibende Supermacht an außenpolitischer Hybris leiden, sondern weil mit den strukturellen Veränderungen im internationalen System die im politischen System der USA angelegte Dominanz der Innenpolitik wieder stärker zum Tragen kommt. Die beiden Sanktionsgesetze sind somit nicht nur wahlkampfbedingte „Ausrutscher“, sondern Ausdruck der gestiegenen Bedeutung der Innenpolitik für die Formulierung der Außenpolitik. Zugleich sind sie Vorboten dafür, daß die USA als Führungsmacht weniger berechenbar geworden sind. Der amerikanische Wahlkampf, der eine entscheidende Rolle bei der Verabschiedung der Sekundärsanktionen spielte, hat die ohnehin vorhandenen Tendenzen lediglich verstärkt, weil er bestimmten Interessengruppen eine überproportionale Einflußnahme auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß ermöglichte.

Die Initiative für die Verhängung der Sekundärsanktionen ging vom Kongreß aus. Seine veränderte Rolle im außenpolitischen Entscheidungsprozeß der USA und seine veränderte Zusammensetzung spielten eine große Rolle. Der Einfluß des Kongresses auf die Formulierung der Außenpolitik ist mit dem Ende des Kalten Krieges gestiegen. Er hat eine aktivere Rolle in der Außenpolitik übernommen und fordert sein Mitspracherecht ein. Da er traditionell seine Entscheidungen stärker an innenpolitischen Erfordernissen und partikularen Interessen orientiert, führt dies dazu, daß auch die Einflußchancen von Interessengruppen gestiegen sind und lokalen Erwägungen eine größere Rolle zukommt.

Der Trend zu einer stärker innenpolitisch determinierten Außenpolitik wurde durch die „konservative Revolution“ im Kongreß von 1994 verstärkt. Sie erhöhte die Zahl derer, die dem Multilateralismus und internationaler Kooperation eine Absage erteilen und auf unilaterale Lösungen und die Betonung amerikanischer militärischer Stärke setzen, ein Trend, der sich mit der Wahl von 1996 fortgesetzt hat. Es ist daher zu erwarten, daß in Zukunft der Innenpolitik ein größeres Gewicht zukommt.

Ermöglicht wurde das Inkrafttreten der Gesetze durch einen Präsidenten, der sich, vor die Frage gestellt, ob er sich für die Einhaltung des Völkerrechts und der Regimeregeln einsetzen oder der Befriedigung partikularer innenpolitischer Interessen den Vorrang geben soll, um seine Wiederwahlchancen nicht zu gefährden, für letzteres entschied und darauf verzichtete, sein Veto einzulegen. Er tat dies, obwohl er Sekundärsanktionen als Instrument zur Durchsetzung amerikanischer Politik ablehnte und sich bewußt war, daß die USA damit internationales Recht und die Regeln des Welthandelsregimes eklatant verletzen. Clinton kam damit seiner verfassungsmäßigen Aufgabe nicht nach, ein Gegengewicht und eine Kontrollinstanz für die oftmals sehr lokal ausgerichteten Entscheidungen des Kongresses darzustellen, das nationale Interesse der USA im Auge zu behalten und auf die Einhaltung internationaler vertraglicher Verpflichtungen und des Völkerrechts zu achten.

Schließlich sind die Sekundärsanktionen ein Reflex der verengten politischen Handlungsspielräume der USA, die symbolische Politik wichtiger machen. Die Verhängung von Sanktionen suggeriert Entschlossenheit und Stärke und vermindert damit die politischen Kosten des Nicht-Handelns, weshalb sie bei allen Präsidenten ein beliebtes Instrument waren. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die Gefährlichkeit des Gegners zuvor dramatisiert wurde. Sanktionen erscheinen darüber hinaus innenpolitisch billig, weil die außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Kosten (im Falle von Gegenmaßnahmen) erst langfristig erkennbar und spürbar sind. Ihre wachsende Beliebtheit ist jedoch auch eine Folge sinkender außenpolitischer Etats, die den USA andere Handlungsoptionen versperren. Es ist daher zu erwarten, daß die Bedeutung von Sanktionen im außenpolitischen Arsenal der USA nicht abnehmen, sondern im Gegenteil noch steigen wird.

Dennoch bestehen zwischen den beiden Sanktionsgesetzen wichtige Unterschiede. Der *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act* (Helms-Burton-Gesetz) ist in erster Linie das Ergebnis des Einflusses einer kleinen rechtsextremen Gruppe von Exilkubanern und des Nachgebens Präsident Clintons wider besseres Wissen. Den Exilkubanern gelang es mit diesem Gesetz nicht nur das seit 1962 bestehende Wirtschaftsembargo der USA zu verschärfen und zu kodifizieren, sondern auch die außenpolitischen Kompetenzen des Präsidenten einzuschränken. Zugleich zeigt die Analyse, daß die Bestimmungen des Gesetzes ungeeignet sind, das von den Autoren des Gesetzes vorgegebene Ziel einer Demokratisierung des Landes zu erreichen.

Im Fall Irans hingegen befanden sich die USA in einem strukturellen Dilemma: Sie hatten das legitime Ziel, dem Land die Mittel zum Ausbau seiner militärischen Macht und Stärke, die ein sicherheitspolitisches Risiko darstellten, verwehren zu wollen. Dieses Ziel konnten sie jedoch ohne die Kooperation, die die Alliierten verweigerten, nicht durchsetzen. Aber nicht nur die USA, auch die internationale Gemeinschaft steht vor der Frage, wie die iranische Regierung zur Änderung ihrer Politik bewegt werden kann. Bisher zeigte sich, daß weder die Strategie der Eindämmung und vollständigen Isolation des Landes, noch die des "kritischen Dialogs" der Europäer von Erfolg gekrönt war. Es ist daher an der Zeit, daß sich die USA und die Europäer dialogbereit zeigen und versuchen, gemeinsam eine alternative Strategie zu erarbeiten.

Daß die US-Administration aus innenpolitischem und wahltaktischem Kalkül zentrale Grundsätze ihrer Außenpolitik aufgibt, internationale Regeln verletzt und die Interessen der europäischen Verbündeten ignoriert, wirft die Frage auf, wie verläßlich die USA als Welt-



führungsmacht und als Garant der von ihr geschaffenen Weltordnung sind. Für die Europäer stellt sich die Frage, wie sie - ohne durch das eigenen Verhalten den Bestand des Regimes zu gefährden - in Zukunft mit der Führungsmacht umgehen, die weniger berechenbar geworden ist, mit ihrem Verhalten die Regeln des Regimes verletzt und ihrerseits die Existenz des Regimes gefährdet.

Die EU hat gegen das Helms-Burton-Gesetz vor der Welthandelsorganisation (WTO) Klage erhoben. Sie sieht darin - wie Kanada und Mexiko - einen Verstoß gegen die Regeln des 1993 unterzeichneten Uruguay-Runden-Abkommens. Die USA bestreiten nicht, daß sie mit ihrem Vorgehen Regeln des Welthandelsregimes verletzen. Sie rechtfertigen diesen Regelverstoß jedoch mit dem Hinweis auf eine Ausnahmeklausel des GATT „zur Wahrung der nationalen Sicherheit“, eine Klausel die in der Geschichte des GATT nur in Ausnahmefällen in Anspruch genommen wurde. Während ein Streitschlichtungsausschuß (Panel) des GATT in der Vergangenheit urteilte, daß Sekundärsanktionen nicht im Einklang mit den Regeln des Handelsregimes stehen, hat es bisher nie eine Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Inanspruchnahme der Sicherheitsklausel gegeben.

Die Klage der EU vor der WTO birgt aufgrund des veränderten Streitschlichtungsverfahrens und der kurzen Zeit, in der die WTO sich als neue Organisation in den Augen ihrer Gegner in den USA bewähren konnte, jedoch ein großes politisches Risiko für den Fortbestand des Regimes und dessen Unterstützung in den USA. Entscheidet das Panel, daß Sekundär-embargos nicht von der Sicherheitsklausel des GATT gedeckt und damit GATT-widrig sind, riskiert es, daß der Urteilsspruch von den Gegnern in den USA so ausgelegt und dargestellt wird, als ob die Regeln des GATT es den USA verböten, ihre nationalen Sicherheitsinteressen zu wahren. Damit könnte der fragile Konsens zugunsten der neugeschaffenen WTO in den USA empfindlich beschädigt werden. Die Glaubwürdigkeit der WTO in den USA wäre dadurch unter Umständen diskreditiert, noch ehe sie Gelegenheit hatte, die Fairneß des neuen Verfahrens unter Beweis zu stellen. Im schlimmsten Fall würde es einen „backlash“ im Kongreß auslösen und dazu führen, daß erneut die amerikanische Mitgliedschaft in der WTO in Frage gestellt wird.

Kommt das Panel zu dem Ergebnis, daß die Sekundärsanktionen im Einklang mit den Regeln des Handelsregimes stehen, würde dies ebenfalls dem Regime schaden. Der Berufung auf die Sicherheitsklausel wäre damit Tür und Tor geöffnet. Insbesondere kleinere Mitgliedsländer würden darin einen Machtmißbrauch der USA sehen und die Funktion des Handelsregimes als ein stärker regel- als machtorientiertes Ordnungsinstrument wäre damit in Frage gestellt.

Die Europäer sollten deshalb ihre Klage vor der WTO nicht forcieren, da das mit dieser Klage verbundene Risiko für das Regime zu groß ist. Statt dessen sollten sie an wirkungsvollen Gegenmaßnahmen wie der Anti-Boykott-Gesetzgebung festhalten, da sie die Kosten des regelwidrigen Verhaltens für die USA erhöhen. Zugleich sind sie ein wirkungsvolles Instrument, um den Widerstand der amerikanischen Wirtschaft zu mobilisieren. Druck von Seiten der US-Wirtschaft ist das beste Mittel, um den Kongreß zu einer Aufhebung bzw. Rücknahme der Sanktionsgesetze zu bewegen. Darüber hinaus sollten die Europäer versuchen, den innenpolitischen Entscheidungsprozeß in den USA stärker zu beeinflussen, indem sie den politischen Entscheidungsträgern verdeutlichen, daß die Aufrechterhaltung des Handelsregimes und die Einhaltung seiner Regeln im ureigenen Interesse der USA liegen.

<b>Inhalt</b>	<b>Seite</b>
<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>1. Ursachen des amerikanischen Rückfalls in den Unilateralismus</b>	<b>5</b>
<b>2. Hasta siempre Fidel: Das Helms-Burton-Gesetz gegen Kuba</b>	<b>9</b>
2.1 Die Kuba-Politik der Clinton-Administration	11
2.2 Ausländische Investitionen auf Kuba	13
2.3 Kuba und der amerikanische Wahlkampf	16
2.4 Die Bestimmungen des Helms-Burton-Gesetzes	19
2.4.1 Sanktionsverschärfungen	19
2.4.2 Bedingungen für die Aufhebung des Embargos	20
2.4.3 Die Sanktionen gegen Drittländer	21
2.5 Castros Ende?	22
<b>3. Die Iran-Libyen Sanktionen: Wirtschaftlicher „Wüstensturm“ gegen den Staatsterrorismus</b>	<b>29</b>
3.1 Der <i>Iran and Libya Sanctions Act of 1996</i>	29
3.2 Die „dual containment“ Politik der Clinton-Administration	30
3.3 Die innenpolitische Diskussion über das D’Amato-Gesetz	33
3.4 Auswirkungen des Gesetzes und Schwächen der doppelten Eindämmungsstrategie	40
<b>4. Extraterritoriale Anwendung nationalen Rechts und das Völkerrecht</b>	<b>45</b>
4.1 Völkerrechtliche Bestimmungen	45
4.2 Extraterritoriale Gesetzesanwendung und US-Interessen	46
4.3 Die völkerrechtliche Vereinbarkeit von Helms-Burton und D’Amato	48

<b>5. Sekundärsanktionen und die Regeln des Welthandelsregimes</b>	<b>52</b>
5.1 Die nationale Sicherheitsklausel des GATT	53
5.2 Sekundärembargos und das GATT: Erfahrungen	53
5.3 Risiken und Chancen des neuen Streitschlichtungsverfahrens	55
<b>Schlußfolgerungen</b>	<b>59</b>
<b>Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen</b>	

## Einleitung<sup>1</sup>

Die transatlantischen Beziehungen sind so gut, daß selbst der amerikanische Präsident Bill Clinton glaubte, sie aus wahlkampfaktischen Gründen und zur Befriedigung von Partikularinteressen leichtfertig strapazieren zu können. Im Abstand von nur fünf Monaten und mit rasanter Geschwindigkeit verabschiedete der amerikanische Kongreß 1996 zwei Gesetze, die das Wirtschaftsembargo der USA gegenüber Kuba, Iran und Libyen verschärfen. Zugleich sehen der *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act* und der *Iran and Libya Sanctions Act* Sanktionen gegen diejenigen Firmen und Personen aus Drittländern vor, die sich den verschärften amerikanischen Sanktionsbestimmungen nicht anschließen.

Mit der Androhung derartiger Sekundärsanktionen versuchen die USA, ihrem Recht und ihrer Politik auch außerhalb ihres Territoriums Geltung zu verschaffen und andere, in erster Linie ihre Verbündeten, gegen deren Willen zur Gefolgschaft zu zwingen: Sie werden vor die Alternative gestellt, entweder mit den USA oder mit den von Amerika sanktionierten Ländern wirtschaftliche Beziehungen zu unterhalten. Das amerikanische Vorgehen ist aus Sicht der Alliierten vor allem deshalb zu kritisieren, weil es völkerrechtswidrig ist. Zudem verletzen die USA damit zentrale Regeln des *Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens* (GATT), die sie selber mit aufgestellt haben und von denen sie entscheidend profitieren.

Die Vereinigten Staaten erlagen somit erneut der Versuchung des Unilateralismus. Mit seiner Zustimmung zu den Gesetzen wandte Präsident Clinton sich von der zu Beginn seiner Amtszeit verkündeten Politik des „assertive multilateralism“ ab. Zwar hatten die USA nie den Anspruch aufgegeben, als Weltführungsmacht über vollständige Handlungsfreiheit zu verfügen und im Einzelfall entscheiden zu können, ob sie multilateral oder unilateral vorgehen. Jedoch wurde dieser Anspruch modifiziert durch die Bereitschaft, Führung verstärkt in einem multilateralen Kontext, z. B. durch Mitarbeit in internationalen Organisationen auszuüben.<sup>2</sup> Dahinter stand die Erkenntnis, daß die USA heute „keine Chance haben, allein erfolgreich zu handeln“.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Wie stets gebührt all denen großer Dank, die durch ihre Kritik und ihre Anregungen zu diesem Report beigetragen haben. Mein besonderer Dank gilt Dr. Matthias Dembinski und Dr. habil. Harald Müller, die immer wieder ein offenes Ohr für meine Fragen und verschiedene Fassungen kritisch gelesen und kommentiert haben. Birgit Menigat hat die gründliche redaktionelle Überarbeitung des Reports übernommen, wofür ich ihr sehr danke. Elisabeth Riebschläger vom Amerika-Haus in Frankfurt danke ich für ihre Hilfe bei der Dokumentensuche.

<sup>2</sup> Ernst-Otto Czempiel/Kerstin Dahmer/Matthias Dembinski/Kinka Gerke, Die Weltpolitik der USA unter Clinton. Eine Bilanz des ersten Jahres, HSFK-Report 1-2/1994, S. 6 f.

<sup>3</sup> State Department Counselor Timothy Wirth vor dem Senate Foreign Operations Subcommittee, United States Policy Information and Texts (USIT) 62, 14.06.1993, S. 27.

Daß Präsident Clinton sich wider besseres Wissen dennoch für die einseitige Verschärfung der amerikanischen Sanktionen gegenüber Iran und Kuba entschied, hatte zwei Gründe. Erstens hoffte er, damit den steigenden Druck des republikanisch geführten Kongresses zu mindern. Zweitens wollte er vermeiden, von seinen Gegnern im bevorstehenden Präsidentschaftswahlkampf der „Weichheit“ gegenüber von den USA als „Schurkenstaaten“ (*rogue states*) bezeichneten Regimen bezichtigt zu werden und damit seine Wiederwahlchancen zu gefährden. Bekanntermaßen können in den USA mit außenpolitischen Themen zwar keine Wahlen gewonnen, wohl aber verloren werden. Durch die Demonstration von Stärke versuchte der Präsident, diese außenpolitische Flanke zu decken. Zugleich hoffte er im Fall Irans, daß die einseitige Verschärfung der Boykottpolitik Vorbildfunktion hätte und andere Länder dem amerikanischen Beispiel folgen würden. Doch diese unilaterale Vorleistung überzeugte die Partner nicht. Sie weigerten sich, dem amerikanischen Beispiel zu folgen.

Die Administration steckte in einem Dilemma. Auf der einen Seite konnte sie ihre Politik nicht im Alleingang durchsetzen, weil unilaterale Wirtschaftssanktionen angesichts der wachsenden Globalisierung der Weltwirtschaft ineffektiver geworden sind. Auf der anderen Seite gelang es ihr nicht, die Kooperation der Handelspartner sicherzustellen und ein vollständiges multilaterales Embargo durchzusetzen. Nicht einmal ihre engsten Verbündeten und wichtigsten Handelspartner waren bereit, sich der amerikanischen Isolationspolitik anzuschließen. Die Entscheidung der Administration, das Embargo gegen Kuba und Iran unilateral zu verschärfen, löste dieses Dilemma nicht, sondern stellte die Regierung vor einen anderen Interessenkonflikt: Sie konnte entweder völkerrechtliche und handelspolitische Verpflichtungen einhalten - und dabei eine Niederlage im Präsidentschaftswahlkampf riskieren -, oder sich über Grundsätze des Völkerrechts hinwegsetzen, die Beziehungen zu den Alliierten belasten und den Bestand der Regeln und Institutionen des internationalen Handelsregimes<sup>4</sup> gefährden.

Der Versuch der Amerikaner, ihre Verbündeten mit Hilfe von Sekundärsanktionen auf ihre außenpolitische Linie zu zwingen, ist nicht neu. Anfang der achtziger Jahre versuchten die USA mit dem „Pipeline-Embargo“, die Europäer vom Bau einer Gaspipeline durch die Sowjetunion abzubringen. Die Sanktionspolitik scheiterte am geschlossenen Widerstand der Westeuropäer. Deren wirtschaftliche Gegenmaßnahmen mobilisierten die inneramerikanische Opposition. Kaum ein Jahr nach der Verhängung des Embargos sah sich die Reagan-Administration gezwungen, den Lieferstopp wieder aufzuheben.<sup>5</sup>

Hintergrund der Auseinandersetzung war damals und ist heute ein Streit über die richtige Politik gegenüber totalitären Regimen. Beim Pipeline-Konflikt ging es um die Frage, ob

---

<sup>4</sup> Regime sind "kooperative Institutionen, die durch informelle und formelle, rechtliche und nichtverrechtliche Strukturen" Kooperation ermöglichen und "Konflikte zwischen konkurrierenden Nationalstaaten (...) bearbeiten". Vgl. Harald Müller, Die Chance der Kooperation, Regime in den internationalen Beziehungen, Darmstadt 1993, S. 26.

<sup>5</sup> Vgl. Reinhard Rode: Sanktion und Geschäft. Die Ostwirtschaftspolitik der USA unter Reagan, HSFK-Forschungsbericht, Frankfurt am Main 1986, S. 23-35 sowie Harald Müller: Energiepolitik im Konflikt der Supermächte vom Beginn der Entspannung bis zum Ende der Sowjetunion. Ein Beitrag zur Handlungstheorie der Außenpolitik und der Internationalen Beziehungen. Habilitationsschrift, TH Darmstadt, Frankfurt 1994 (unveröffentlicht), S. 233-280.

die Entspannungspolitik gegenüber der UdSSR fortgesetzt werden sollte und „Wandel durch Handel“ erzielt oder ob eine Politik der Eindämmung das kommunistische Regime zum Einsturz bringen würde. Heute steht im Mittelpunkt der Kontroverse die Frage, ob sogenannte Schurkenstaaten durch wirtschaftliche Einbindung oder durch Isolation zu einer Änderung ihrer Politik veranlaßt werden können.

Zu den *rogue states* zählt der ehemalige Sicherheitsberater Anthony Lake neben Kuba, Iran und Libyen auch Nordkorea und Irak. Diesen Regimen sei gemeinsam, so Lake, daß sie grundlegende Menschen- und Bürgerrechte mißachten, sich nicht an internationales Recht halten und potentiell eine Gefahr für den regionalen und globalen Frieden darstellen, weil sie versuchen, in den Besitz von Massenvernichtungswaffen zu kommen.<sup>6</sup> Es sei daher die Aufgabe der USA als der einzigen verbleibenden Supermacht, die Gefahr, die diese Länder darstellen, einzudämmen und sie durch selektiven Druck zu einer Demokratisierung zu zwingen. Während die amerikanischen Verbündeten grundsätzlich die politischen Ziele der USA in Bezug auf diese „Schurkenstaaten“ teilen, widersprechen sie der amerikanischen Einschätzung, daß eine politische und wirtschaftliche Isolierung das geeignete Mittel ist.

Die USA standen demnach vor der Frage, wie sie sich angesichts zweier sich gegenseitig ausschließender politischer Ziele entscheiden sollten. Auf der einen Seite gibt es Feindstaaten, die ein sicherheitspolitisches Risiko darstellen und denen die Mittel zum Ausbau ihrer militärischen Macht und Stärke verwehrt werden sollen. Auf der anderen Seite existieren jedoch internationale Regime wie das Welthandelsregime, die für die Durchsetzung amerikanischer Interessen unverzichtbar sind und an deren Stärkung Washington interessiert ist, um „noch mehr Vorteile aus dem Handel ziehen zu können“,<sup>7</sup> deren Aufrechterhaltung jedoch maßgeblich von dem Verhalten der USA als Hegemon abhängt. Grundsätzlich gibt es zwei Alternativen: Die USA können ihr Verhalten an dem übergeordneten Ziel des Regimeerhalts ausrichten. Oder sie können sich eines ökonomischen Instrumentariums bedienen, das zwar die „rogue states“ einzudämmen verspricht, aber fundamentale Rechtsprinzipien und insbesondere das internationale Handelsregime gefährdet. Dies ist der Hintergrund, vor dem die jüngst verhängten bzw. angedrohten Sekundär-sanktionen bewertet werden müssen.

Damit stellt sich die Frage, was Führung ist, wie sie ausgeübt wird und welcher Instrumente sie sich bedienen darf. Vor allem aber: Wie verhält sich die Führungsmacht zu den bestehenden Regimeregeln? Heißt Führung, daß die USA ihre politischen Ziele gegebenenfalls auch mit regelwidrigen Instrumenten durchsetzen können und müssen? Oder muß auch die einzig verbleibende Weltmacht USA auf eine Politik verzichten, die internationales Recht verletzt und bestehenden Regimen Schaden zufügt?

Präsident und Kongreß trafen diese Entscheidung zugunsten innen- und sicherheitspolitischer Interessen der USA. Der Regimeerhalt und die langfristige Durchsetzung amerikanischer Interessen traten demgegenüber in den Hintergrund. Sie entschieden sich für eine machtpolitische Steuerung der Handelsbeziehungen und setzten sich wissentlich

---

<sup>6</sup> Vgl. Anthony Lake, *Confronting Backlash States*, in: *Foreign Affairs*, 73, 2 (März/April), 1994, S. 45-55.

<sup>7</sup> *Amerika Dienst* 24, 11.12.1996, S. 1.

über völkerrechtliche Normen und GATT-Regeln hinweg, um innenpolitische Interessen zu befriedigen und um ihre weltpolitische Vormachtstellung zu behaupten.

Während die Auswirkungen der amerikanischen Entscheidung bei den eigentlichen Adressaten der Embargo-Politik zunächst marginal blieben, hatten sie die unerwünschte Nebenwirkung, die Beziehungen zu den Handelspartnern zu beschädigen. Größer als der Schaden in den transatlantischen Beziehungen ist jedoch der potentielle Schaden, den sie damit der jungen Welthandelsorganisation (WTO) und deren allseits gelobtem, von den USA lange geforderten und endlich durchgesetzten, neuen Streitschlichtungsmechanismus zufügen.

Daß die Administration leichtfertig aus in erster Linie innenpolitischem und wahltaktischem Kalkül zentrale Grundsätze ihrer Außenpolitik aufgibt, internationale Regeln verletzt und die Interessen ihrer europäischen Verbündeten ignoriert, wirft darüber hinaus die Frage auf, wie verlässlich die USA als Weltführungsmacht und als Garant der von ihr geschaffenen Weltordnung und internationalen Regime sind. Diese Frage gewinnt an Relevanz vor dem Hintergrund struktureller Verschiebungen im internationalen System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und der Auswirkungen, die diese Verschiebungen auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß der Vereinigten Staaten gehabt haben. Es sind sowohl die veränderte weltpolitische Stellung der USA als alleinige Supermacht als auch die Besonderheiten ihres politischen Systems, die durch die veränderten internationalen Rahmenbedingungen stärker zum Tragen kommen und sie anfälliger für unilaterale Versuche machen. Die beiden Sanktionsgesetze sind daher nicht als wahlkampfbedingte „Ausrutscher“ zu sehen. Vielmehr sind sie Indikatoren dafür, daß die USA als Weltführungsmacht unberechenbar geworden sind.

Für die Handelspartner der USA stellt sich daher die Frage, wie sie auf ein derart regimewidriges und zugleich regimegefährdendes Verhalten des Hegemons reagieren sollen. Wie können die Europäer ihre Souveränität wahren und zugleich verhindern, daß das Welt handelsregime nachhaltig durch das Vorgehen der USA geschädigt wird, ohne selbst dem Regime Schaden zuzufügen und eigene Interessen aufzugeben? Dies sind die Fragen, auf die der vorliegende Report eine Antwort versucht. Dabei sollen zunächst die innen- und außenpolitischen Gründe dargelegt werden, die dazu geführt haben, daß die USA als Führungsmacht weniger berechenbar geworden sind. Zum zweiten werden die innenpolitischen Entscheidungsprozesse dargestellt, die zu der Verabschiedung der Sekundärsanktionen im Falle Kubas bzw. Iran und Libyens führten. Schließlich werden die völkerrechtlichen und handelspolitischen Probleme aufgezeigt, die mit dem amerikanischen Vorgehen verbunden sind und die Risiken, die das Verhalten der USA und die europäische Reaktion darauf für die Welthandelsorganisation (WTO) bergen.

## 1. Ursachen des amerikanischen Rückfalls in den Unilateralismus

Mit der Selbstauflösung der Sowjetunion wurden die USA zur alleinigen Supermacht. In dieser veränderten Stellung sehen sie sich in ihrem Anspruch auf die alleinige Führungsrolle bestärkt, einem Anspruch, den ihre Verbündeten durch ihre Nachfrage nach amerikanischer Führung zumindest auf dem Feld der Sicherheitspolitik unterstreichen. Zugleich entstand in den Vereinigten Staaten der Eindruck, daß die Handlungsfreiheit Amerikas stark gestiegen ist. Die USA sehen ihre Interessen stärker losgelöst von denen der Europäer. Europäischen Positionen kommt nicht mehr die Aufmerksamkeit zu, wie zu Zeiten des Ost-West-Konflikts.

Zugleich befinden sich die USA in dem Dilemma, nach wie vor unilateral führen zu wollen, es aber weniger denn je ohne die Kooperation anderer Länder zu können. Zwar sind sie das einzige Land, das in allen Aspekten der Macht eine Spitzenposition einnimmt. Dennoch ist die Überlegenheit auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Macht nicht groß genug. Die relativ gesunkene Bedeutung der Sicherheitspolitik erschwert es den Vereinigten Staaten, Junktims gegenüber ihren Verbündeten durchzusetzen und ihre Gefolgschaft einzufordern.

Mit dem außenpolitischen Gegner verloren die USA auch den Anti-Kommunismus als ideologischen Kompaß im außenpolitischen Entscheidungsprozeß. Die im politischen System der USA angelegte Dominanz der Innenpolitik schlägt dadurch stärker durch,<sup>8</sup> so daß die amerikanische Außenpolitik weniger berechenbar wird. In dem neuen außenpolitischen „Irrgarten“,<sup>9</sup> in dem ein Referenzrahmen für die Bewertung von Konflikten und ihren Lösungen fehlt und der Ost-West-Konflikt als Filter gesellschaftlicher Anforderungen entfallen ist, sind die Einflußchancen kleiner, gut organisierter Interessengruppen gestiegen.

Ihr Einfluß auf die Außenpolitik wird dadurch erhöht, daß der Kongreß in den vergangenen Jahren sein Mitspracherecht in der Außenpolitik stärker einforderte. In dem Maß, in dem die Legislative ihre Kompetenzen in der Außenpolitik ausübte, verschob sich auch das Machtgleichgewicht innerhalb des amerikanischen Entscheidungsprozesses zugunsten des Kongresses. Es zeichnet sich ein Übergang von der „imperialen Präsidentschaft“ (A. Schlesinger) hin zu einer „Miniaturisierung“ des Präsidenten ab.<sup>10</sup>

Die Anfälligkeit des außenpolitischen Entscheidungsprozesses gegenüber innenpolitischen Anforderungen wird auch dadurch erhöht, daß der Stellenwert der Außenpolitik in der amerikanischen Öffentlichkeit zugunsten der Innenpolitik abnahm. Gemäß der jüngsten Umfrage des *Chicago Council on Foreign Relations* sank die Bedeutung der Außenpolitik

<sup>8</sup> Vgl. Eugene R. Wittkopf (ed.), *The Domestic Sources of American Foreign Policy, Insights and Evidence*, New York 1994<sup>2</sup>, S. 3.

<sup>9</sup> William G. Hyland, *Zwischen Internationalismus und Isolationismus*, in: *Internationale Politik* 5, Mai 1996, 51. Jahrgang, S. 33-38, hier: S. 34.

<sup>10</sup> Jürgen Wilzewski, *Abschied vom Multilateralismus? Amerikanische Außenpolitik und die konservative Agenda*, in: Bruno Schoch, Friedhelm Solms, Reinhard Mutz (Hrsg.), *Friedensgutachten 1996*, Münster 1996, S. 179-189, hier: S. 187.



auf den geringsten Stand seit 1978. Nur die Nichtverbreitung von Nuklearwaffen nimmt noch einen hohen Stellenwert ein. Ansonsten mißt die Öffentlichkeit außenpolitischen Fragen nur dann Bedeutung bei, wenn sie unmittelbare innenpolitische Auswirkungen haben, wie z. B. die Bekämpfung des Drogenhandels, der Schutz amerikanischer Arbeitsplätze oder die Kontrolle illegaler Immigration.<sup>11</sup>

Dies bedeutet nicht, daß eine Mehrheit in den USA die Rückkehr zu einer Politik des Isolationismus befürwortet. Nach wie vor sprechen sich 65 Prozent der Bevölkerung und 98 Prozent der politischen Eliten für eine aktive Rolle der USA in der Weltpolitik aus. Während die Mehrheit der Auffassung ist, daß Amerika weiterhin eine Führungsrolle übernehmen soll, ist sie nicht bereit, die damit einhergehenden Kosten zu tragen. Eine kostengünstigere Führung verspricht sich die Öffentlichkeit von einer multilateralen Einbindung amerikanischer Aktionen. John E. Rielly bezeichnet diese Einstellung als „pragmatischen Internationalismus“.

Diesen veränderten gesellschaftlichen Anforderungen versuchte die Clinton-Administration zunächst Rechnung zu tragen, indem sie sich auf die Innenpolitik konzentrierte und außenpolitisch den Multilateralismus betonte. Der Sieg der Republikaner bei den Kongreßwahlen 1994 brachte die multilateralen Ansätze Clintons zu einem abrupten Ende und führte zu einer Kursänderung in der amerikanischen Außenpolitik.<sup>12</sup> Die republikanische Mehrheit im Kongreß erteilte dem Multilateralismus eine Absage. In ihren Augen schränkt er die Handlungsfreiheit der USA unannehmbar ein. Für die neuen außenpolitischen Probleme bieten sie statt dessen die alten Lösungen an: die Wiederbelebung des amerikanischen Unilateralismus und amerikanische militärische Stärke.

Die „konservative Revolution“ im Kongreß brachte eine neue Generation von in der Außenpolitik unerfahrenen Abgeordneten ins Amt. Ihre Aufmerksamkeit gilt der Innenpolitik, die zu reformieren sie angetreten sind. In „weltpolitischem Provinzialismus“<sup>13</sup> ordnen sie außenpolitische Fragen innen- und parteipolitischen Erwägungen unter. Während einige langjährige Amtsinhaber wie der erzkonservative Senator Jesse Helms (R-North Carolina) aus ihrer Mißachtung gegenüber internationalem Recht und internationalen Organisationen, insbesondere den Vereinten Nationen, nie einen Hehl machten,<sup>14</sup> stoßen die vertraglichen Verpflichtungen der USA bei vielen jungen Abgeordneten teils aus Unwissenheit, teils aus Gleichgültigkeit auf Desinteresse. Statt dessen sind häufig die Abgeordneten, die am sensibelsten auf eine Einschränkung des amerikanischen Handlungsspielraums reagieren und schnell den Verlust der „nationalen Souveränität“ der USA beklagen, diejenigen die, wenn es um die Souveränität anderer Staaten geht, am wenigsten zimperlich sind. Abgeordnete und Senatoren sehen „[m]ehr denn je seit 1945 (...) außen-

<sup>11</sup> John E. Rielly (Ed.), *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1995*, Chicago Council on Foreign Relations, Chicago 1995, S. 13.

<sup>12</sup> Vgl. Ernst-Otto Czempel: *Rückkehr in die Führung: Amerikas Weltpolitik im Zeichen der konservativen Revolution*, HSK-Report 4/1996.

<sup>13</sup> Claus Leggewie, *America First? Der Fall einer konservativen Revolution*, Frankfurt 1997, S. 260. Er schildert ausführlich die politischen Folgen der konservativen Revolution.

<sup>14</sup> Vgl. Jesse Helms, *Saving the U.N. A Challenge to the Next Secretary-General*, in: *Foreign Affairs*, 75, 5, (September/Oktober), 1996, S. 2-7.

politische Probleme durch die Brille ihrer Heimatstaaten und Wahlkreise, und was immer Präsidenten aus ihrer außenpolitischen Prärogative machen, muß durch dieses Nadelöhr passen“.<sup>15</sup> Zugleich ist es eine der Konsequenzen der konservativen Revolution, daß eine wachsende Zahl von amerikanischen Politikern und Bürgern den Wert und die Unverzichtbarkeit internationaler Organisationen nicht mehr erkennt.<sup>16</sup> Reichte in der Vergangenheit der Hinweis auf vertragliche Verpflichtungen insbesondere unter dem GATT, um eklatante Verletzungen zu verhindern, so ist dies heute nicht mehr der Fall.

Die Marginalisierung der Außenpolitik begünstigt noch eine weitere Tendenz in der amerikanischen Außenpolitik: die Hochstilisierung außenpolitischer Gegner zu „Monstern“. Die „Monsterbildung“ hat in der amerikanischen Politik Tradition. Sie dient zum einen der Vereinfachung komplexer außenpolitischer Sachverhalte. Zum anderen erleichtert sie die Formulierung klarer außenpolitischer Linien, die moralische Rechtfertigung der US-Außenpolitik und die Mobilisierung der öffentlichen Unterstützung.<sup>17</sup> In Zeiten eines abnehmenden öffentlichen Interesses an der Außenpolitik ist die „Monsterschaffung“ wichtiger geworden. Interessengruppen, denen es gelingt, sich das Verblässen alter Feindbilder zunutze zu machen, indem sie entweder neue „Monster“ schaffen oder alten, die schon in der letzten Reihe der Geisterbahn zu verstauben drohten, wieder zu neuer Prominenz verhelfen, können so überproportional Gehör finden.

„Monsterbildung“ wird um so wichtiger, je geringer die Bereitschaft in der Öffentlichkeit und im Kongreß ist, die Kosten einer aktiven Führungspolitik zu übernehmen. Die Legislative hat, so beklagte der stellvertretende Außenminister Strobe Talbott, die Außenpolitik auf eine „Hungerkur“<sup>18</sup> gesetzt. Sie riskiert damit, so Talbott, daß die „diplomatische Einsatzbereitschaft“ Amerikas stark beeinträchtigt wird und den USA, sollten die diplomatischen Mittel versagen, nur noch militärische Mittel bleiben.<sup>19</sup>

Angesichts knapper Haushaltsmittel und sinkender Zahlungsbereitschaft ist die Attraktivität symbolischer Politik gestiegen. Hieraus erklärt sich auch die stärkere Hinwendung zu Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung amerikanischer Politik. Da andere diplomatische Mittel, wie z. B. die Einschränkung der Auslandshilfe, aufgrund der massiven Kürzungen nicht mehr zur Verfügung stehen, bleiben als letztes Mittel vor dem Einsatz militärischer Gewalt nur noch Sanktionen. Sie sind zudem innenpolitisch beliebt, weil die Kosten dieser Politik zunächst nicht erkennbar sind. Sanktionen erfüllen innenpolitisch

---

<sup>15</sup> Leggewie (Anm. 12), S. 259 f.

<sup>16</sup> Ebenda, S. 268.

<sup>17</sup> Gebhard Schweigler, Elemente der Irrationalität: Historische Traditionen und innenpolitische Faktoren, in: ders. (Hrsg.): Zur weltpolitischen Rolle der USA, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen 1994, S. 21-31.

<sup>18</sup> Seit 1985 ist der außenpolitische Etat real um 50 Prozent gekürzt worden. Vgl. USIT 46, 21.11.96, S. 2.

<sup>19</sup> Ebenda, S. 3.

zwei Funktionen: Sie dienen zum einen dem Präsidenten dazu, Führung zu demonstrieren. Zum anderen sind sie häufig ein Surrogat für unpopulärere Maßnahmen.<sup>20</sup>

Während die Anwendung von Sanktionen in den USA populärer geworden ist, sind aufgrund der wachsenden globalen ökonomischen Interdependenz unilaterale Sanktionen als Mittel der amerikanischen Außenpolitik ineffektiver geworden.<sup>21</sup> Die USA sind daher für eine wirksame Sanktionspolitik stärker als bisher auf die Kooperation anderer Staaten angewiesen. Zugleich sind die Kosten einseitiger Sanktionsmaßnahmen für die USA aufgrund der stärkeren Einbindung der amerikanischen Wirtschaft in die Weltwirtschaft gestiegen. Während 1960 der Handel nur neun Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) ausmachte, waren es 1995 bereits 23 Prozent. Die Abhängigkeit Amerikas von Exporten nahm deutlich zu: Sie machen heute fast ein Drittel des gesamten realen amerikanischen BIP aus. Über 12 Millionen amerikanische Arbeitsplätze hängen direkt oder indirekt vom Export ab.<sup>22</sup> Exportunternehmen schaffen heute 20 Prozent mehr Arbeitsplätze als andere Firmen und ihre Bezahlung liegt im Durchschnitt zehn Prozent über der nichtexportabhängiger Arbeitsplätze. Mit der extraterritorialen Ausweitung ihrer Sanktionspolitik versuchten die USA somit auch, die Kosten der unilateralen Sanktionsverhängung zu reduzieren. In diesem Sinne sind Sekundärsanktionen auch als eine Folge der wachsenden wirtschaftlichen Verflechtung und Globalisierung anzusehen.

---

<sup>20</sup> Kimberly Ann Elliott and Gary Clyde Hufbauer, „New“ Approaches to Economic Sanctions, in: Arnold Kanter and Linda F. Brooks, *US Intervention Policy for the Post-Cold War World. New Challenges and New Responses*, London 1994, S. 132-18, hier: S. 136.

<sup>21</sup> Vgl. ebenda.

<sup>22</sup> *Economic Report of the President 1996*, Washington, D.C. 1996, S. 225.

## 2. Hasta siempre Fidel: Das Helms-Burton-Gesetz gegen Kuba

Man stelle sich folgendes Szenario vor: Die USA nehmen ihre Beziehungen zu Vietnam wieder auf und viele große und bekannte amerikanische Unternehmen wie Ford, Mobil und Coca-Cola beginnen dort zu investieren. Diese Investitionen fließen auch in Eigentum, das vor der Enteignung durch das kommunistische Regime französischen Staatsbürgern gehörte. Um derartige Investitionen zu verhindern, verabschiedet Frankreich ein Gesetz, das es den ehemaligen Eigentümern ermöglicht, die amerikanischen Investoren vor französischen Gerichten auf umfassende Entschädigungszahlungen zu verklagen. Kaum vorstellbar ist, daß der amerikanische Präsident oder der Kongreß ein derartiges Vorgehen als „angemessen“ und aufgrund einer behaupteten „Inlandswirkung“ im Einklang mit internationalem Recht stehend ansähe.<sup>23</sup> Dennoch verabschiedete der Kongreß und unterzeichnete der Präsident im März 1996 ein Gesetz, das genau dies vorsieht.

Der *Cuban Liberty and Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996*, nach seinen beiden Autoren Senator Jesse A. Helms (R-North Carolina) und Dan Burton (R-Indiana) kurz Helms-Burton-Gesetz genannt,<sup>24</sup> verschärft und kodifiziert nicht nur das seit 1962 bestehende Wirtschaftsembargo der USA gegen Kuba. Das im März 1996 in Kraft getretene Gesetz sieht darüber hinaus Sanktionen gegen ausländische Firmen und Personen vor, die wirtschaftlichen Nutzen aus kubanischem Eigentum ziehen, das einst heutigen Staatsbürgern der USA gehörte und nach der kubanischen Revolution durch die Regierung Fidel Castros enteignet wurde. Ausländische Investoren auf Kuba

- können von den ehemaligen Eigentümern vor US-Gerichten auf Schadenersatz verklagt werden (Titel III); und
- ihnen und ihren unmittelbaren Familienangehörigen kann die Einreise in die USA verweigert werden (Titel IV).

Die Verabschiedung des Helms-Burton-Gesetzes markiert den vorläufigen Sieg einer kleinen, aber politisch einflußreichen Gruppe amerikanischer Exilkubaner. Auf ihren Einfluß ist zurückzuführen, daß die amerikanische Politik gegenüber Havanna auch nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der Beendigung ihrer wirtschaftlichen Unterstützung Kubas sogar noch verschärft wurde.

Das „Kuba-Problem“ der amerikanischen Politik wurde zunächst im Kontext des Kalten Krieges definiert. Die in den sechziger Jahren geknüpften engeren Verbindungen zwischen Kuba und der Sowjetunion führten dazu, daß die USA in Havanna einen Brückenkopf für kommunistische Einmischung in die Westliche Hemisphäre sahen. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts verschwand die sowjetische Bedrohung. Damit hätte sich auch das „Kuba-Problem“ auflösen müssen. Statt dessen wurde es umdefiniert. Es wird nicht mehr

---

<sup>23</sup> Den Vergleich zog Andreas F. Lowenfeld, *Agora: The Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act*, in: *The American Journal of International Law*, Vol. 90, 1996, S. 419-434, hier: S. 431 f.

<sup>24</sup> H. R. 927, Public Law 104-114.

in erster Linie als ein sicherheitspolitisches Problem, sondern als eines der Menschenrechte dargestellt. Heute ist es nicht mehr das Ziel, den sowjetischen Einfluß in der Region einzudämmen, sondern dem kubanischen Kommunismus durch Anziehen der wirtschaftlichen Daumenschrauben den Todesstoß zu versetzen.<sup>25</sup>

Der 1992 verabschiedete *Cuban Democracy Act* verschärfte erstmals nach dem Ende des Ost-West-Konflikts die amerikanische Isolationspolitik. Seine Befürworter rechtfertigten die Maßnahmen nicht mit dem Hinweis auf die Sicherheit der USA, sondern verwiesen auf Menschenrechte, demokratische Freiheiten und die Leiden des kubanischen Volkes, d. h. sie begründeten ihr Vorgehen mit dem Hinweis auf die normativen Ansprüche einer „neuen Weltordnung.“

Auch die jüngste Sanktionsverschärfung wurde mit den Menschenrechtsverletzungen des kubanischen Regimes gerechtfertigt. Zugleich nahmen sicherheitspolitische Argumente wieder einen größeren Raum ein. Ihre Befürworter begründen ihr Vorgehen damit, daß das Land

- die nationale Sicherheit der USA gefährde;
- den Weltfrieden und die internationale Sicherheit durch subversive terroristische Akte bedrohe;
- die Menschenrechte nicht achte;
- sich am Drogenhandel beteilige;
- durch die Androhung und Veranlassung von „gefährlichen Massenmigrationen“ versuche, Einfluß auf die Handlungen souveräner Staaten in der Region zu nehmen und damit in eklatanter Weise die Bestimmungen der Charta der *Organisation amerikanischer Staaten* (OAS) sowie andere internationale Abkommen und das Völkerrecht verletze.<sup>26</sup>

Die alte Politik wird also mit neuen Begründungen fortgesetzt und verschärft. Anders als die Verabschiedung des Gesetzes vermuten läßt, besteht dabei in den USA und im Kongreß keinesfalls Einigkeit darüber, was die richtige Linie gegenüber „dem letzten kommunistischen Regime in der Westlichen Hemisphäre“ ist. Konsens besteht nur in bezug auf das Ziel amerikanischer Kuba-Politik: Das totalitäre kommunistische Regime durch eine demokratische Regierung abzulösen. Darüber, wie dieses Ziel erreicht werden kann, gehen die Meinungen auseinander. Fünf verschiedene Strategievorschläge lassen sich in der politischen Debatte der USA unterscheiden:

---

<sup>25</sup> Jutta Weldes and Diána Saco, Making State Action Possible: The United States and the Discursive Construction of 'The Cuban Problem', 1960-1994, in: *Millenium*, Vol. 25, No. 2, 1996, S. 361-395. Die Autorinnen argumentieren, daß erst der Abbruch der Beziehungen zu Kuba den Inselstaat zwang, wirtschaftliche und politische Beziehungen zur Sowjetunion aufzunehmen, und daß das „Kuba-Problem“ in erster Linie ein von den USA konstruiertes Problem war und ist.

<sup>26</sup> Vgl. Sektion 2 P.L.104-114. Alle weiteren Sektions- bzw. Titelangaben beziehen sich auf dieses Gesetz.

1. Erhöhung des Drucks und verstärkte internationale Isolation Kubas.
2. Beibehaltung des bestehenden Embargos bis zur Umsetzung von Reformen.
3. Bereitstellung von Hilfe, sobald Kuba beginnt, sich vom Kommunismus abzuwenden und sich zu einer Demokratie zu entwickeln.
4. Konstruktive Einbindung (*constructive engagement*) Kubas durch eine schrittweise Lockerung des Embargos als „Belohnung“ für einzelne demokratische Reformen - ohne es grundsätzlich aufzugeben - und die Verstärkung von Kontakten zur kubanischen Bevölkerung.
5. Normalisierung der Beziehungen zu Kuba durch Aufhebung des Embargos.<sup>27</sup>

Durchsetzen konnten sich die Vertreter einer harten Linie, die den Druck auf das Regime erhöhen und Kuba auch international isoliert sehen wollten. Daß es ihnen anders als 1992 diesmal auch gelang, Sekundärsanktionen gegen die Handelspartner durchzusetzen, hängt mit drei Faktoren zusammen: der Dynamik des Präsidentschaftswahlkampfes, der opportunistischen Haltung des Präsidenten und der veränderten Zusammensetzung des Kongresses. Auslöser für die erneute Lobbying-Kampagne der Exilkubaner waren zwei Entwicklungen: die Kuba-Politik der Clinton-Administration und die zaghafte wirtschaftlichen Reformen Havannas, die einen Anstieg westlicher Investitionen auf der Insel zur Folge hatten.

## 2.1 Die Kuba-Politik der Clinton-Administration

Im Präsidentschaftswahlkampf 1992 wurde der Präsidentschaftskandidat Bill Clinton auf einer Fundraising-Veranstaltung in Miami gefragt, was er von dem zu dieser Zeit diskutierten *Cuban Democracy Act* hielt. Clinton antwortete, „I like it“ und zwang damit seinen Amtsvorgänger George Bush, diesem Gesetz zuzustimmen.<sup>28</sup>

Nach seinem Wahlsieg strebte Präsident Clinton - wie vor ihm Bush - eine maßvolle Kurskorrektur in der Kuba-Politik an. Er verfolgte dabei eine zweigleisige Politik der konstruktiven Einbindung: Beibehaltung des Embargos bei Förderung innergesellschaftlicher Veränderungsprozesse durch Kontakte auf nicht-staatlicher Ebene. Ökonomische und politische Liberalisierungsmaßnahmen Kubas wollte er schrittweise und „angemessen“ beantworten und damit dem Regime einen Reformanreiz geben. Die Administration ließ offen, was sie für belohnungswürdige Reformen hielt, um innenpolitisch nicht an Flexibilität zu verlieren und außenpolitisch keine - später nicht einzuhaltenden - Zusagen zu geben.

Sehr vorsichtig begab sich Präsident Clinton 1994 in dieses, mit innenpolitischen Minen gespickte Feld und begann, die bestehende Politik zu modifizieren. Im August 1994 verkündete er angesichts eines erneuten Massenexodus von Kubanern in die USA eine Änderung der bisherigen Migrationspolitik. In zwei im September 1994 und im Mai 1995

<sup>27</sup> Vgl. Mark Sullivan, Cuba: Issues for Congress, CRS Issue Brief, Washington, D.C. 1996.

<sup>28</sup> Carla Anne Robbins, Dateline Washington: Cuban-American Clout, in: Foreign Policy, No. 88 (Fall 1992), S. 162-182, hier: S. 167.

unterzeichneten Migrationsabkommen verpflichteten sich beide Länder, eine sichere, legale und geordnete kubanische Migration in die USA zu gewährleisten.

Im Oktober 1995 setzte Clinton seine Gratwanderung fort und kündigte eine teilweise Lockerung der bestehenden Sanktionen an. Er erleichterte Geldüberweisungen, die Genehmigung von Reisen für Familienangehörige sowie Reisen von Wissenschaftlern, Studenten und Künstlern. Die 1969 unterbrochenen Medienverbindungen wurden durch die Einrichtung von Korrespondentenbüros in beiden Ländern wieder aufgenommen. Amerikanischen Nicht-Regierungsorganisationen wurden Aktivitäten auf Kuba gestattet. Clinton betonte jedoch ausdrücklich, daß diese Lockerungen dem Ziel dienten, die menschlichen Verbindungen und den Informationsaustausch zu stärken, aber keinesfalls eine Lockerung des bestehenden Wirtschaftsembargos darstellten.

Weder bei den Exilkubanern in Florida und New Jersey noch bei der kubanischen Regierung stießen diese Modifikationen auf Gegenliebe. Während Fidel Castro sie mit den Worten ablehnte: „Was wir brauchen sind Waren, nicht Ideen,“ sahen die Hardliner in den USA darin erste Anzeichen für eine langsame Annäherung beider Ländern. Ihr Mißtrauen wurde verstärkt durch die Tatsache, daß - zeitgleich mit Clintons Ankündigung der Lockerungen - Präsident Castro eine Delegation von Vertretern amerikanischer Wirtschaftskonzerne unter Leitung der ehemaligen Handelsbeauftragten der Bush-Administration, Carla A. Hills, in Havanna empfing. Da die Reise zwar privater Natur war, aber mit offizieller Genehmigung erfolgte, sahen sie darin einen weiteren Indikator dafür, daß die beiden Länder sich entgegen den offiziellen Stellungnahmen langsam anzunähern begannen.

Alarmiert durch die zaghaften Liberalisierungsansätze mobilisierte die *Cuban American National Foundation* - ein „Millionärsclub rechtsgerichteter Exilkubaner mit einer stattlichen Wahlkampf-Kriegskasse und der Unterstützung vieler Wähler in Südflorida“<sup>29</sup> - alle ihr zur Verfügung stehenden Kräfte, um eine Lockerung der Kuba-Politik zu verhindern. Die *Cuban American National Foundation* (CANF) ist nicht die einzige, wohl aber die einflußreichste exilkubanische Lobbying-Gruppe. Ihr oberstes Ziel ist es, Fidel Castro zu beseitigen, egal mit welchen Mitteln. Obwohl viele Exilkubaner diese harte Linie nicht befürworten, wagt kaum jemand, die CANF und ihre Methoden offen zu kritisieren.

Die *Foundation* wurde 1981 von Jorge Más Canosa gegründet, einem militanten Castro-Gegner. Sein Verdienst ist es, den Exilkubanern eine Stimme gegeben und sie zu einer der einflußreichsten ethnischen Lobbies in den USA gemacht zu haben.<sup>30</sup> Seither kommt kaum ein amerikanischer Politiker an dieser Gruppe vorbei. Genügte es vor der Gründung der CANF, Castro verbal zu verdammen, um die politische Unterstützung der Exilkubaner zu erhalten, sind amerikanische Politiker seither gezwungen, diesen Worten politische Taten folgen zu lassen, wenn sie deren Stimmen nicht verlieren wollen.

---

<sup>29</sup> Ebenda, S. 163.

<sup>30</sup> Zum Einfluß ethnischer Gruppen auf die Außenpolitik der USA vgl. Mohammed E. Ahari (ed.), *Ethnic Groups and U.S. Foreign Policy*, New York 1987.

Der große Einfluß der CANF auf die amerikanische Politik resultiert zum einen aus ihren umfangreichen Wahlkampfspenden,<sup>31</sup> zum anderen aus der hohen geographischen Konzentration der Exilkubaner: Von den insgesamt 1,1 Millionen Kubanern in den USA lebt die Mehrzahl in den Bundesstaaten New Jersey und Florida.<sup>32</sup> Mehr als die Hälfte wohnt im Süden Floridas. Florida aber ist mit seinen 25 Wahlmännerstimmen (*electoral votes*), der vierthöchsten Zahl an Stimmen, einer der Schlüsselstaaten für den Sieg in den amerikanischen Präsidentschaftswahlen. Kein Präsidentschaftsaspirant kann es sich daher leisten, auf die Stimmen der Exilkubaner zu verzichten.<sup>33</sup>

Auch Präsident Bush, der sich nicht scheute, sich mächtigen Interessengruppen entgegenzustellen, kapitulierte vor der Macht der CANF. Präsident Clinton, ohnehin nicht dafür bekannt, leichtfertig auf Stimmen zur Durchsetzung politischer Prinzipien zu verzichten, fand sich vier Jahre, nachdem er Präsident Bush mit seinen Positionen zur Kuba-Politik in die Bredouille gebracht hatte, in der gleichen Situation gegenüber seinem republikanischen Herausforderer Robert Dole wieder.

## 2.2 Ausländische Investitionen auf Kuba und die Exilkubaner

Ein besonderer Dorn im Auge waren den militanten Castro-Gegnern die ausländischen Investitionen auf Kuba. Sie drohen, ihre Hoffnung, daß nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion der amerikanischen Blockadepolitik nach über dreißig Jahren doch noch Erfolg beschieden ist und das kommunistische Regime zum Aufgeben gezwungen wird, zu untergraben. In ihren Augen steht Castros Herrschaft mit dem Wegfall der sowjetischen Unterstützung angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Lage und angesichts wachsender Opposition und Unzufriedenheit im Lande kurz vor dem Kollaps.

Tatsächlich führte der Rückzug der Sowjetunion aus Kuba zu einer drastischen Verschlechterung der Wirtschaftsleistung. Das Bruttoinlandsprodukt sank zwischen 1989 und 1993 um 35 Prozent. Die Exporte fielen um 70, die Importe gar um 75 Prozent. Kein internationaler Geldgeber war mehr bereit, dem Land Kredite zu gewähren. Der rapide wirtschaftliche Niedergang führte jedoch nicht zum Zusammenbruch des kommunistischen Regimes. Allerdings sah sich Castro gezwungen, begrenzte wirtschaftliche Reformen vorzunehmen.

---

<sup>31</sup> Nach Angaben des *Centre for Political Integrity* gaben exilkubanische Lobbyisten seit 1979 mehr als 4,4 Mio. US-Dollar aus, um die Haltung von amerikanischen Politikern zu Kuba zu beeinflussen. Vgl. *Financial Times* (FT), 24.01.1997, S. 3. Der finanzielle Lobbying-Arm der CANF ist das *Free Cuba Political Action Committee* (PAC). Zur engen Korrelation zwischen Wahlkampfspenden und dem Verhalten politischer Entscheidungsträger siehe die neueste Studie des *Centre for Responsive Politics*, *Cashing In - A Guide to Money, Votes and Public Policy in the 104th Congress*, Washington, D.C. 1997.

<sup>32</sup> Vgl. Damián J. Fernández, *From Little Havana to Washington, D.C.: Cuban-Americans and U.S. Foreign Policy*, in: Ahari (ed.), (Anm. 30), S. 115-134.

<sup>33</sup> „The Foundation has had a chilling effect on the debate,“ gab einst ein Mitarbeiter der Bush-Administration zu. „Any time anyone starts to think creatively about Cuba we're told: What do you want to do, lose South Florida for us?“ Zitiert in: Robbins (Anm. 28), S. 163.



1993 begann die Regierung in Havanna, schrittweise die kubanische Wirtschaft zu liberalisieren. Der Besitz und die Verwendung von US-Dollars wurde legalisiert, privatwirtschaftliche Tätigkeiten in begrenztem Umfang gestattet und den landwirtschaftlichen Kooperativen größere Autonomie gewährt. Ein Jahr später erfolgte die erneute Öffnung der Bauernmärkte. Vor allem aber bemühte sich die Regierung darum, ausländische Investoren anzuziehen. Sie verabschiedete zu diesem Zweck ein neues Investitionsgesetz, das ausländischen Unternehmen erstmals eine hundertprozentige Teilhabe an Investitionsprojekten in bestimmten Sektoren ermöglicht.<sup>34</sup>

Die begrenzten Reformen und die langsam ansteigenden ausländischen Investitionen auf Kuba zeigten Wirkung. Seit 1994 ist eine wirtschaftliche Erholung erkennbar. Die Wirtschaft wuchs 1994 um 1,5 Prozent. 1995 stieg das Wirtschaftswachstum auf 2,5 Prozent und soll nach Angaben der kubanischen Regierung 1996 sogar das prognostizierte Wachstum von 5 Prozent mit 7,8 Prozent deutlich überschritten haben.<sup>35</sup> Die Freigabe des US-Dollars führte zu einem enormen Anstieg der Geldüberweisungen von Verwandten aus Florida. Sie zählen neben dem Zucker, dem Bergbau und dem Tourismus, der 20 % der Deviseneinnahmen erwirtschaftet, zu den wichtigsten Devisenquellen des Landes.

Während die Gegner Kubas ihre Pläne durch die ausländischen „Sanktionsbrecher“ durchkreuzt sahen, beobachtete die amerikanische Wirtschaft verärgert, daß die westliche Konkurrenz ihr lukrative Geschäfte vor der Nase wegschnappte, bei denen sie allein durch ihre geographische Nähe einen eindeutigen Wettbewerbsvorteil hätte. In der Tat versuchen Kanadier, Europäer und Lateinamerikaner, die embargobedingte Abwesenheit der amerikanischen Konkurrenten zu nutzen, um sich vor allem im Bergbau und im Tourismus einen Marktvorteil zu verschaffen. Sie tun dies, indem sie durch Investitionen die Bergbaurechte, die Kraftwerke, das Telephonnetz, Hotelketten als auch Zuckermühlen - also zentrale Infrastruktureinrichtungen - unter ihre Kontrolle bringen. Über 650 ausländische Unternehmen sind in der einen oder anderen Form auf Kuba tätig. Der Wert ausländischer Investitionen wird auf 2,1 Milliarden US-Dollar geschätzt.<sup>36</sup>

Die amerikanische Wirtschaft reagierte auf die ausländische Konkurrenz in ihrem „Vorhof“ zum einen mit vorsichtigen Lobbying-Aktivitäten zur Aufhebung des Embargos.<sup>37</sup> Zugleich bereitet sie sich auf den Tag der Embargoaufhebung vor. Schon jetzt reisen amerikanische Wirtschaftsdelegationen - nicht immer auf offiziellen Wegen - nach Kuba, um dort Marktchancen zu sondieren. Auch Castros Besuch anlässlich der Feier des 50-jährigen Bestehens der UNO 1995 in New York nutzten führende US-Manager, um den

---

<sup>34</sup> Vgl. FT, 07.09.1995, S. 4.

<sup>35</sup> Vgl. FT, 27.12.1996, S. 4.

<sup>36</sup> Fest zugesagt oder bereits getätigt sind jedoch nur Investitionen in Höhe von 700 Mio. US-Dollar. The Economist, Cuba Survey, Vol. 339, No. 7960 (06.04.1996), S. 12.

<sup>37</sup> So z. B. die *U. S. Cuba Foundation*. Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, daß der Vorsitzende der Foundation, Gary L. Jarmin, zugleich Präsident der *Christian Voice* ist, einer fundamentalistischen christlichen Interessengruppe, die eine der Vorläuferinnen der *Christian Coalition* ist. Vgl. Dick Kirschten, The Big Chill, in: National Journal, Vol. 28, No. 26 (29.06.1996), S. 1422-1426, hier: S. 1426.

Diktator zu hofieren. Einige US-Firmen sind sogar schon jetzt über ihre Auslandstöchter oder Dritte auf Kuba tätig.<sup>38</sup>

Große amerikanische Unternehmen, wie die *Bacardi Rum Company*,<sup>39</sup> *Chiquita Brands International* (ehemals *United Fruit*), der Telekommunikationskonzern *ITT* und *Freeport-MacMoRan* (*Moa*), die einst große Ländereien und Produktionsstätten auf Kuba besaßen, sehen hingegen mit wachsender Besorgnis die ausländischen Investitionen. *ITT* z. B. wirft dem mexikanischen Unternehmen *Grupo Domos* vor, Telephonanlagen zu nutzen, die einst *ITT* gehörten. *Domos*, das in den vergangenen Jahren umfangreiche Investitionen in den Telekommunikationssektor Kubas getätigt hat und aufgrund dieser Investitionen die Zahl der von *Domos* abgewickelten Telefongespräche von 400 auf 60.000 steigerte - vor allem dank des wachsenden Telephonverkehrs in die USA - bestreitet die Richtigkeit dieser Anschuldigungen. Das kanadische Unternehmen *Sherritt* hingegen, mit Investitionen in Höhe von mehr als 200 Millionen US-Dollar im Bergbau, der Ölexploration, dem Tourismus- und Agrarsektor Kubas größter ausländischer Investor, macht keinen Hehl aus seinen Investitionen in eine Nickel-Kobalt-Mine, die einst *Moa* gehörte.<sup>40</sup>

Neben der Vorteilsnahme ausländischer Investoren fürchten die Alt-Eigentümer, daß derartige Investitionen eine spätere Einigung über die Rückgabe ihres Besitzes oder Kompensationen erschweren. Diese Sorge wird von der US-Administration geteilt. Sie wies bereits 1993 ausländische Regierungen darauf hin, daß deren Unternehmen möglicherweise in Anlagen und Grundstücke investieren, auf die US-Bürger Anspruch erheben, und sie damit eine spätere Regelung dieser Ansprüche erschweren könnten.<sup>41</sup> Diese Sorgen boten den Autoren des Helms-Burton-Gesetzes einen willkommenen Vorwand, Sekundärsanktionen gegen die Handelspartner Kubas zu rechtfertigen.

---

<sup>38</sup> Coca-Cola und Gerber Babynahrung vertreiben ihre Produkte über Tochtergesellschaften in Mexiko, American Bubble Gum über Panama. Der Wert der wirtschaftlichen Aktivitäten von US-Töchtern wird auf 300 Mio US-Dollar pro Jahr geschätzt. Vgl. Cuba Survey (Anm. 32), S. 12

<sup>39</sup> Bacardi spielte Presseberichten zufolge eine führende Rolle bei der Formulierung des Gesetzes. Das Unternehmen steht unter wachsendem Konkurrenzdruck seit der französische Spirituosenhersteller Pernod-Ricard ein Abkommen mit *Havana Rum and Liquors* abschloß. Das kubanische Staatsunternehmen leitet Bacardis alte Distillerien auf Kuba. Vgl. FT, 15.07.1996, S. 4. Bacardi ist zugleich einer der größten Wahlkampfesponsoren von Senator Helms. Bei einem einzigen von Bacardi gesponsorten Lunch erhielt Helms mehr als 75 000 US-Dollar Wahlkampfgelder. Vgl. Baltimore Sun, 22.05.1995. Die Tageszeitung *Arizona Republic* bezeichnete das Gesetz aufgrund des großen Einflusses von Bacardi deshalb als „Bacardi Gesetz“, 20.07.1995.

<sup>40</sup> Um die kubanischen Nickelvorkommen auszubeuten und den Verlust seines russischen Lieferanten 1990 auszugleichen, verzichtete *Sherritt* sogar auf wirtschaftliche Tätigkeiten in den USA. *Sherritts* Investitionen hatten für Kuba den unzweifelhaften Vorteil, daß sie die Produktion in dem ehemaligen *Moa*-Unternehmen um 80 Prozent erhöhten. Vgl. ebenda, S. 13.

<sup>41</sup> In einer Mitteilung des US-Außenministeriums an alle Botschaften heißt es: „If properties are purchased by foreign investors before that [die Eigentumsrückgabe, K.G.] occurs, restitution of property will prove far more difficult. We urge you to take steps to avoid this difficulty.“ Zitiert nach Jeffrey L. Snyder and Stefano Agostini, New U.S. Legislation to Deter Investment in Cuba. A First Glance, in: *Journal of World Trade*, Vol. 30, No. 3, June 1996, S. 37-44, hier: S. 38.

### 2.3 Kuba und der amerikanische Wahlkampf

Die Autoren des Helms-Burton-Gesetzes verfolgten fünf Ziele. Zum einen sollte Präsident Clinton politisch unter Druck gesetzt werden. Zum zweiten wollten sie sich die Gunst der exilkubanischen Wähler sichern. Drittens sollte eine Normalisierung der Politik gegenüber Kuba verhindert werden. Ausländische Investoren sollten, viertens, durch die Androhung drakonischer Sanktionen von Investitionen auf Kuba abgeschreckt werden. Schließlich wollte Senator Helms quasi durch die Hintertür dem amerikanischen Eigentumsrecht zu völkerrechtlicher Gültigkeit verhelfen.

Im Februar 1995 wurde im Kongreß eine entsprechende, von der *Cuban American National Foundation* unterstützte Gesetzesvorlage eingebracht. Im September 1995 verabschiedete das Repräsentantenhaus die Vorlage mit großer Mehrheit (294-130). Lincoln Diaz-Balart (R-Florida), ein Abgeordneter kubanischer Abstammung, jubelte, Castro bleibe damit nur noch die Wahl zwischen einem Abgang à la Gorbatschow (d. h. Abdanken und auf private Vortragsreisen gehen) oder à la Ceaucescu (sich umbringen lassen).

Im Senat stieß die Vorlage zunächst auf Zurückhaltung, zum Teil sogar offene Ablehnung. Die Kritik der Senatoren richtete sich in erster Linie gegen die geplante Verhängung von Sekundärsanktionen gegen die Handelspartner der USA. Zugleich wurde der Senat Schauplatz innenpolitischer Positionierungsbemühungen der republikanischen Bewerber um die Präsidentschaftskandidatur. Insbesondere Senator Robert Dole (R-Kansas), der Mehrheitsführer im Senat, und der texanische Senator Phil Gramm, beide Konkurrenten um die Nominierung zum republikanischen Präsidentschaftskandidaten, nutzten die Diskussion um Helms-Burton, um vor den republikanischen Vorwahlen in Florida ihren Ruf als Gegner Castros aufzupolieren. Sie wetteiferten offen darum, wer von ihnen Castro gegenüber größere Härte demonstriert.

Nach Clintons Entscheidung vom 6. Oktober 1995, einige der Sanktionen gegen Kuba zu lockern, kündigte Senator Dole an, das Gesetz, dessen Mitautor (*cosponsor*) er war, unverzüglich dem Plenum des Senats - auch ohne vorherige Zustimmung der jeweiligen Fachausschüsse - zur Abstimmung vorzulegen, scheiterte zunächst jedoch an der von den Gegnern der Vorlage angedrohten Dauerdebatte (*Filibuster*).<sup>42</sup>

Eine erneute Gelegenheit, aus dem Thema wahlkampfpolitisches Kapital zu schlagen, bot die Feier anlässlich des 50-jährigen Bestehens der UNO. Senator Gramm (R-Texas) forderte auf einer Wahlkampfveranstaltung in Florida, Castro die Einreise in die USA zu verweigern - ungeachtet der Tatsache, daß die USA als Gastland der UNO verpflichtet sind, sie ihm zu gewähren. Castro, so Gramm, sollte nur zu einem Zweck die Einreise in die USA gestattet werden, und zwar „um ihn ins Gefängnis zu werfen oder aufzuhängen“.<sup>43</sup> Am 19. Oktober 1995, einen Tag nach Clintons Ankündigung, Castro ein Einreisevisum zu gewähren, verabschiedete der Senat das Gesetz - allerdings ohne die umstrittenen

<sup>42</sup> Dole gelang es nicht, die für die Beendigung der Debatte im Senat erforderlichen 60 Stimmen zu gewinnen. Nur 56 der Senatoren sprachen sich für das Ende der Debatte aus. Vgl. Washington Post (WP), 13.10.95, S. A15.

<sup>43</sup> Congressional Quarterly Weekly Report (CQWR), Vol. 53, No. 40 (14.10.1995), S. 3157.

Sekundärsanktionen - mit 74 zu 24 Stimmen. Es wurde an den Vermittlungsausschuß weitergeleitet, wo es zunächst über Monate ruhte. Dort hätte es vermutlich auch bis auf weiteres gelegen, hätte die kubanische Luftwaffe nicht am 24. Februar 1996 zwei amerikanische Privatflugzeuge abgeschossen, die den *Brothers of Rescue* („Brüder zur Rettung“) gehörten, einer in Miami ansässigen Gruppe radikaler Castro-Gegner.<sup>44</sup>

Der Abschluß, bei dem vier Menschen ums Leben kamen, löste in den USA einen Aufschrei der Empörung aus. Alle Versuche, die Beziehungen zwischen den beiden Ländern zu normalisieren, kamen damit zu einem abrupten Ende. Den Befürwortern des Gesetzes ermöglichte der Abschluß, die für die Verabschiedung erforderliche Mehrheit zu gewinnen.

Dabei kam der Abschluß keinesfalls so überraschend, wie in den USA behauptet. Vielmehr stellt er den Höhepunkt eines seit langem schwelenden und sich in jüngster Zeit zuspitzenden Konfliktes zwischen den USA und Kuba dar. Aus Sorge davor, daß die Clinton-Administration die harte Linie gegenüber Kuba aufgeben könnte, schlugen die *Brothers of Rescue* einen konfrontativeren Kurs gegenüber Kuba ein. Im Sommer 1995 hatten sie wiederholt versucht, in kubanische Gewässer einzudringen. Castro warnte daraufhin die amerikanische Regierung, daß seine Geduld mit derartigen Verletzungen kubanischer Hoheitsgewässer nun am Ende sei. Trotz dieser deutlichen Warnung setzten die „Brüder zur Rettung“ ihre Aktionen fort. Am 9. und 13. Januar 1996 warfen sie aus Flugzeugen über Havanna Flugblätter ab, auf denen sie zum Sturz Castros aufriefen.

Die kubanische Regierung protestierte scharf bei der US-Regierung und kündigte an, daß, sollte es zu einer erneuten Verletzung ihres Luftraums kommen, das kubanische Militär angewiesen sei, die Flugzeuge abzuschießen. Dies teilte sie auch Wayne Smith, dem Leiter der US-Mission auf Kuba, mit, der zusicherte, daß sich derartige Vorfälle nicht wiederholen würden. Der Abschluß, so Smith später, sei abzusehen gewesen. Die US-Regierung habe, obwohl sie von den Aktionen der „Brüder“ wußte und ihr auch bekannt war, daß diese wiederholt falsche Flugpläne bei der Genehmigung ihrer Flüge eingereicht hatten, nichts unternommen, um ein erneutes Eindringen in kubanisches Hoheitsgebiet zu verhindern.<sup>45</sup> Mit anderen Worten: Die Clinton-Administration hat die Eskalationsbereitschaft der Kubaner unterschätzt und muß sich daher den Vorwurf gefallen lassen, zu dem Abschluß der Flugzeuge zumindest beigetragen zu haben.

Der Abschluß führte dazu, daß Präsident Clinton seinen Widerstand gegen die Gesetzesvorlage aufgab. Hatte die Administration zuvor noch davor gewarnt, daß die Bestimmungen des Gesetzes die Chancen für einen friedlichen Übergang Kubas zu einer Demokratie sowie globale Interessen der USA gefährden würden, und Clinton sein Veto dagegen angekündigt, forderte er den Kongreß einen Tag nach dem Abschluß auf, das Gesetz zu verabschieden und ihm zur Unterzeichnung vorzulegen.

---

<sup>44</sup> Obwohl das Repräsentantenhaus bereits am 07.11.1995, der Senat am 14.12.1995 die Vermittlungsausschuß-Mitglieder benannte, tagte der Ausschuß erstmals am 28.02.1996 - vier Tage nach dem Flugzeugabschuß.

<sup>45</sup> WP, 27.02.1996, S. A6.

Zugleich bemühte sich die Administration, den Schaden zu begrenzen, den das Gesetz in den Beziehungen zu den amerikanischen Handelspartnern anrichten würde. Sie versuchte, den Kongreß dazu zu bewegen, wenigstens die Titel III (Klagerecht für die Alt-Eigentümer gegen ausländische Investoren vor US-Gerichten) und IV (Verweigerung der Einreise in die USA) fallen zu lassen. Vergeblich. Dem Präsidenten gelang es lediglich, dem Kongreß eine Lockerung von Abschnitt III abzurufen. Der Kongreß räumte dem Präsidenten das Recht ein, das Inkrafttreten der Klagemöglichkeit um eine unbegrenzte Zahl von Sechs-Monats-Intervallen zu verzögern, sofern dies im nationalen Interesse und für die Beschleunigung von Kubas Übergang zu einer Demokratie erforderlich sei.

Selbst dieses Zugeständnis wurde jedoch noch mit politischen Fallstricken versehen. Clinton mußte von dem ihm eingeräumten Recht, das Inkrafttreten von Titel III des Gesetzes zu verzögern, bis zum 15. Juli Gebrauch machen, sollte dieser Abschnitt nicht wie vorgesehen zum 1. August in Kraft treten. Diese Fristsetzung sollte den Präsidenten zwingen, noch vor der Nominierung der Präsidentschaftskandidaten im August und der Wahl im November, eine für ihn im Wahlkampf riskante politische Entscheidung zu treffen.

Darüber hinaus mußte Clinton der Kodifizierung aller bestehenden Embargobestimmungen zustimmen, die bis dato weder in der Senats-Vorlage noch der des Repräsentantenhauses enthalten gewesen war. Mit dieser Kodifizierung ging der Kongreß einen entscheidenden Schritt über den *Cuban Democracy Act of 1992* hinaus. Brachte der Kongreß 1992 sein Mißtrauen gegenüber der Politik der Administration zum Ausdruck, indem er den Entscheidungsspielraum des Präsidenten in der Außenpolitik gegenüber Kuba einengte, eliminierte er ihn nun vollständig.<sup>46</sup>

Auf der Welle der öffentlichen Empörung und unter dem dadurch erzeugten politischen Druck passierte das Gesetz mit vetosicheren Mehrheiten beide Häuser des Kongresses. Der Senat verabschiedete - eine Woche vor den republikanischen Vorwahlen in Florida - die Vorlage am 5. März 1996 mit 74 zu 22 Stimmen.<sup>47</sup> Einen Tag später stimmte das Repräsentantenhaus dem Gesetz mit großer Mehrheit (336 zu 86 Stimmen) zu.<sup>48</sup> Senator Paul Simon (D-Illinois) bemerkte, daß das Gesetz nur aufgrund eines „nationalen Gemüts-

---

<sup>46</sup> Vgl. Andreas F. Lowenfeld (Anm. 23), S. 422.

<sup>47</sup> Gegen das Gesetz stimmten vier der als gemäßigt bekannten republikanischen Senatoren. Zwei Republikaner, der Vorsitzende des Finanzausschusses, Senator William V. Roth (R-Delaware) sowie Senator Richard G. Lugar (R-Indiana), einer der außenpolitischen Experten der Partei, enthielten sich der Stimme. Während bei den Republikanern die Zahl der Befürworter sank, stieg sie bei den Demokraten von zunächst 24 auf 27. Senator Thomas A. Daschle (D-North Dakota), der Mehrheitsführer der Demokraten, befürwortete das Gesetz in beiden Abstimmungen. Senator Sam Nunn, einer der außenpolitischen Köpfe des Senats, der im Oktober 1995 noch gegen die Vorlage stimmte, enthielt sich diesmal der Stimme. Nur ein demokratischer Senator, John F. Kerry (D-Massachusetts), änderte seine Ja-Stimme in eine Nein-Stimme. Vgl. CQWR, Vol. 54, No. 10, 09.03.1996, S. 661.

<sup>48</sup> Fünf Republikaner, 80 Demokraten und der einzige unabhängige Abgeordnete stimmten gegen Helms-Burton. Auch die Führer der Demokraten im Repräsentantenhaus stimmten für das Gesetz. Die einzige Ausnahme in dem demokratischen Führungstrio bildete David Bonior (D-Michigan), der Fraktionsgeschäftsführer (*Minority Whip*).

ausbruchs, nicht aber des nationalen Interesses, sowie des Wunsches, die Wählerstimmen Floridas zu erhalten“ verabschiedet worden sei.<sup>49</sup>

Eine Woche später - am 12. März 1996 - setzte Präsident Clinton das Helms-Burton-Gesetz mit seiner Unterschrift in Kraft. Der Abgeordnete Charles B. Rangel (D-New York) kritisierte Clinton scharf dafür, daß er sich aus wahltaktischen Gründen auf diesen Kompromiß eingelassen hatte: „Dieses Gesetz hat nichts mit Castro zu tun; es hat alles mit unseren Freunden und Wählern in Florida zu tun... Und wissen Sie, warum der Präsident das tut? Weil er die Stimmen möchte, um weiterhin Präsident zu sein.“<sup>50</sup>

## 2.4 Die Bestimmungen des Helms-Burton-Gesetzes

Das vorgebliche Ziel des Gesetzes (Sektion 3) ist es, der kubanischen Bevölkerung zu helfen, ihre Freiheit wiederzuerlangen, freie und faire Wahlen zu erzwingen und den Übergang Kubas zu einer Demokratie zu beschleunigen. Zum zweiten soll die nationale Sicherheit der USA gegen die anhaltende Bedrohung durch das Castro-Regime geschützt werden. Es soll, drittens, amerikanische Bürger vor Konfiskationen ihres Eigentums und dem unrechtmäßigen Handel damit bewahren. Eine genaue Analyse des Gesetzes weckt Zweifel daran, daß die vorgegebenen auch die tatsächlichen Ziele sind und sie mit den vorgesehenen Maßnahmen realisiert werden können.

### 2.4.1 Sanktionsverschärfungen

Abschnitt I verschärft die Sanktionen und kodifiziert alle bestehenden Sanktionsbestimmungen.<sup>51</sup> Jede künftige Änderung der Kuba-Politik ist damit an die Zustimmung des Kongresses gebunden. Außerdem wird der Präsident angewiesen, die Verhängung eines internationalen Embargos gegen Kuba gemäß Kapitel VII der UN-Charta anzustreben.<sup>52</sup>

Kern des Gesetzes ist es, Kubas Devisenzugang zu begrenzen. Der Präsident wird verpflichtet, die Mitgliedschaft Kubas in internationalen Finanzinstitutionen zu verhindern und dafür zu sorgen, daß Kuba von ihnen keine Kredite erhält. Andernfalls schreibt das Gesetz eine Senkung der amerikanischen Beiträge vor.<sup>53</sup> Geldüberweisungen von amerikanischen Staatsangehörigen an ihre Verwandten auf Kuba werden eingeschränkt.

---

<sup>49</sup> WP, 06.03.1996, S. A4.

<sup>50</sup> WP, 07.03.1996, S. A30.

<sup>51</sup> Vgl. Sektion 102 (h).

<sup>52</sup> Abschnitt I, Sektion 101 (2). Kapitel VII der UN-Charta sieht Maßnahmen im Falle einer Bedrohung oder eines Bruchs des Friedens sowie bei Angriffshandlungen vor.

<sup>53</sup> Zu den Finanzinstitutionen, die von dieser Bestimmung betroffen sein könnten, zählen der IMF, die Weltbank und ihre Töchter (IDA, IFC) sowie die *Multilateral Investment Guaranty Agency* und die Inter-Amerikanische Entwicklungsbank. Vgl. Sektion 104.

Vor allem aber sollen kubanische Zuckerexporte - Kubas größte Devisenquelle - unterbunden werden. Das Gesetz schreibt vor, daß Länder, die kubanischen Zucker importieren und Zucker bzw. zuckerhaltige Produkte in die USA exportieren, den Nachweis erbringen müssen, daß diese Produkte keinen Zucker aus Kuba enthalten. Da dieser Nachweis praktisch nicht zu erbringen ist, kommt diese Bestimmung einem Importverbot für Waren aus Ländern, die kubanischen Zucker importieren, gleich.<sup>54</sup>

Senator Helms und seine Mitarbeiter wurden von ihren Kollegen im Finanzausschuß wiederholt darauf hingewiesen, daß diese Bestimmung die Verpflichtungen der USA unter GATT und NAFTA verletzt. Die Autoren weisen deshalb explizit auf eine NAFTA-Bestimmung hin, derzufolge das Abkommen die bestehenden Kuba-Sanktionen nicht berührt.<sup>55</sup> Gegen eine Klage vor der WTO versuchten sie sich abzusichern, indem sie Zuckerimporte als „nationales Sicherheitsinteresse“ deklarierten, die damit unter die Ausnahmeregel des GATT zum Schutz der nationalen Sicherheit fielen.<sup>56</sup>

#### 2.4.2 Bedingungen für die Aufhebung des Embargos

Voraussetzung für die Lockerung bzw. Aufhebung der Sanktionen ist, daß der Präsident gegenüber dem Kongreß nachweist, daß Kuba die Vorstellungen der beiden Gesetzesautoren darüber, wie die künftige Regierung auszusehen hat, erfüllt.<sup>57</sup> Eine Lockerung der Sanktionen und die Bereitstellung von Hilfen bei der Transformation des Regimes ist daran gebunden, daß die Übergangsregierung nachweislich alle politischen Gefangenen freigelassen hat, die Überwachungsinstrumente der Diktatur (insbesondere die „Ausschüsse zur Verteidigung der Revolution“ und die „schnellen Eingreifbrigaden“) aufgelöst, Fortschritte bei der Einrichtung einer unabhängigen Justiz sowie der Einhaltung der Menschenrechte gemacht sowie international überwachte Wahlen in Aussicht gestellt hat. Sie muß darüber hinaus:

- *sämtliche* politischen Aktivitäten legalisieren, d. h. auch die Aktivitäten der rechtsextremen Exilkubaner; und
- die ungestörte Übertragung von *Radio Marti* und *TV Marti*, den beiden Propaganda-Instrumenten der USA, die in fester Hand der extremen Exilkubaner sind, zulassen.

Fidel Castro und sein Bruder Raul dürfen weder der Übergangsregierung noch einer aus freien Wahlen hervorgegangenen Nachfolgeregierung angehören. Bei seiner Feststellung, ob eine Übergangsregierung in Kuba an der Macht ist, muß der Präsident ferner aus-

<sup>54</sup> Vgl. Sektion 110 (c).

<sup>55</sup> Sektion 110 (b). Es ist davon auszugehen, daß Sanktionsverschärfungen nach der Vertragsunterzeichnung von dieser Ausnahmeklausel nicht gedeckt sind.

<sup>56</sup> In Sektion 110 (d) des Gesetzes heißt es: „Protection of essential security interests of the United States requires assurances that sugar products that are entered, or withdrawn from warehouse for consumption, into the customs territory of the United States are not products of Cuba.“ Siehe ausführlich dazu Kapitel 5.1.

<sup>57</sup> Vgl. Abschnitt II.

drücklich berücksichtigen, ob diese den amerikanischen Exilkubanern wieder die kubanische Staatsangehörigkeit zuerkennt, das Recht auf privates Eigentum schützt und angemessene Schritte unternimmt, um amerikanischen Bürgern entweder ihr Eigentum zurückzugeben oder sie dafür angemessen zu entschädigen.

Aufheben kann der Präsident das Embargo erst, wenn er gegenüber dem Kongreß nachgewiesen hat, daß Kuba von einer demokratischen *und* marktwirtschaftlich orientierten Regierung regiert wird, die aus freien und fairen Wahlen hervorgegangen ist. Sie muß über die bereits von einer Übergangsregierung zu erfüllenden Bedingungen hinaus nachweisbare Fortschritte bei der Rückgabe von enteignetem Eigentum gemacht oder *volle* Kompensation dafür gezahlt haben.<sup>58</sup>

### 2.4.3 Die Sanktionen gegen Drittländer

Die Titel III und IV des Gesetzes sehen Sanktionen gegen Personen bzw. Unternehmen vor, die auf Kuba Eigentum nutzen, das vor der Verstaatlichung durch die sozialistische Revolution 1959 US-Bürgern oder von den USA eingebürgerten Exilkubanern gehörte. Während unter Titel IV ausländischen Nutzern dieses Eigentums und ihren Familien die Einreise in die USA verweigert werden kann, bergen vor allem die Bestimmungen in Titel III ein großes Risiko. Danach können

- US-Bürger Ausländer, die auf Kuba investieren, vor amerikanischen Gerichten auf Schadenersatz verklagen;
- die Schadenersatzforderungen auf das bis zu Vierfache des ursprünglichen Wertes des enteigneten Besitzes erhöht werden;
- auch US-Bürger kubanischer Abstammung, die zum Zeitpunkt ihrer Enteignung keine amerikanischen Staatsangehörigen waren, gegen ausländische Investoren klagen.

Diese Bestimmungen sollen - so Senator Helms - ein „juristisches Minenfeld“ schaffen und Ausländer davor abschrecken, auf Kuba zu investieren bzw. sie dazu bewegen, bestehende Investitionen rückgängig zu machen. Diesen Abschreckungseffekt erreichen die Autoren vor allem durch die Ausweitung des Klagerechts auf US-Bürger, die zum Zeitpunkt der Enteignung keine amerikanischen Staatsangehörigen waren, da sie damit die Zahl der potentiellen Kläger drastisch erhöhen. Während die *U.S. Foreign Claims Settlement Commission* die Entschädigungsansprüche von 5.911 Parteien im Gesamtwert von 1,8 Mrd. US-Dollar anerkennt, kann durch die Einbeziehung der Exil-Kubaner die Zahl der Kläger Schätzungen zufolge auf bis zu 430.000 steigen.<sup>59</sup> Allein die mit einem solchen Verfahren verbundenen Kosten bergen für die Beklagten - unabhängig davon, ob sie schuldig sind oder nicht - ein enormes Risiko.

---

<sup>58</sup> Vgl. Sektion 207 des Titel II, H.R. 927.

<sup>59</sup> Vgl. CQWR, Vol. 53, No. 40 (14.10.1995), S. 3157. Der gegenwärtige Wert der Ansprüche wird auf 6 Mrd. US-Dollar geschätzt. Die Mehrzahl der Ansprüche (ca. 57 Prozent) halten 30 US-Unternehmen. Vgl. Kirschten (Anm. 37), S. 1424.



Ziehen Ausländer ihre Investitionen nicht innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes zurück, können US-Gerichte sie nach Ablauf dieser Frist zur Zahlung von Schadenersatz in Höhe des bis zu Vierfachen des anerkannten Wertes des Eigentums (zuzüglich einer Jahresverzinsung von sechs Prozent) verurteilen.<sup>60</sup> Mit den aus der Vervierfachung der Schadenersatzzahlungen erzielten Einnahmen sollen die Ansprüche der „zertifizierten“ Anspruchsinhaber befriedigt werden. Der Differenzbetrag zwischen dem verzinsten Wert des Eigentums und der tatsächlich von den Verurteilten gezahlten Strafe soll in einen Fonds eingezahlt werden, dessen Mittel zur Abgeltung ihrer Ansprüche verwendet werden sollen. Anspruchsinhaber, die auf diese Weise entschädigt worden sind, haben künftig keinen Anspruch mehr auf Kompensation durch die kubanische Regierung. Mit dieser Klausel sollte die Kritik der zertifizierten Kläger gedämpft werden, die befürchtet hatten, daß eine Ausweitung der Kläger ihre Aussicht auf Entschädigung senkt. Ein Teil der an Kuba gestellten Kompensationsforderungen wird auf diese Weise dem Ausland aufgebürdet und spätere Entschädigungsverhandlungen mit Kuba erleichtert.<sup>61</sup>

## 2.5 Castros Ende?

„Farewell Fidel,“ so Senator Helms, sei die Botschaft des Gesetzes.<sup>62</sup> Tatsächlich ist fraglich, ob die in dem Gesetz verankerten Instrumente den Sturz des Castro-Regimes beschleunigen und, wie von den Autoren behauptet, am Wohl der kubanischen Bevölkerung orientiert sind. Zunächst ermöglichten sie dem Regime, propagandistischen Nutzen aus dem amerikanischen Vorgehen zu ziehen, tiefsitzende anti-amerikanische Ressentiments und Sorgen vor einer Fremdbestimmung durch die USA zu schüren und so die Getreuen einmal mehr mit anti-amerikanischer Propaganda zu einen.

In gewisser Weise haben die USA Castro sogar einen Dienst erwiesen. Die wirtschaftlichen Reformen der vergangenen Jahre erhöhten seine Sorge, die Kontrolle über die Geschicke des Landes zu verlieren. Die Verabschiedung des Gesetzes bot ihm einen willkommenen Vorwand, die wirtschaftlichen Reformen zu verlangsamen und den Druck auf Dissidenten und Regimekritiker zu erhöhen.

Die detaillierten Bedingungen, an die eine Lockerung bzw. Aufhebung des Embargos geknüpft wird, gehen weit über das hinaus, was die USA und der Westen von den osteuropäischen Transformationsländern forderten oder viele von ihnen bis heute erfüllen

---

<sup>60</sup> Sektion 301 (1) und 302 (3) (C).

<sup>61</sup> Sektion 302 (8) (f) (2). Daß dies tatsächlich von den Autoren beabsichtigt wurde, zeigt auch, daß nur die Forderungen der „zertifizierten“ Anspruchsinhaber weiterhin von der US-Regierung gegenüber Kuba vertreten werden. Diejenigen enteigneten US-Bürger, die zum Zeitpunkt der Enteignung kubanische Staatsangehörige waren, können nur auf dem Weg einer Zivilklage gegen ausländische Investoren ihren Anspruch auf Entschädigung geltend machen.

<sup>62</sup> CQWR, Vol. 54, No. 9 (02.03.1996), S. 565.

können.<sup>63</sup> Derart weitgehende Vorschriften, wie eine künftige Regierung Kubas auszu-  
sehen hat, stehen in einem klaren Widerspruch zu der Behauptung der Autoren, daß es die  
Politik der USA sei, die „Selbstbestimmung des kubanischen Volkes“ zu unterstützen,  
seine „souveränen und nationalen Rechte“ anzuerkennen und es in die Lage zu versetzen  
(„empower“), selbst über seine Regierung zu bestimmen. Statt dessen zeigen sie, daß es  
nicht darum geht, „keinen Einfluß zugunsten eines Individuums oder einer Gruppe bei der  
Wahl einer künftigen Regierung durch die kubanische Bevölkerung“<sup>64</sup> zu nehmen, sondern  
- wie die Bestimmungen darüber, welche Personen einer künftigen kubanischen Regierung  
nicht angehören dürfen, zeigen - das kubanische Volk zu entmündigen und ihm eine  
Regierung zu geben, die von den rechtsextremen Exilkubanern benannt wurde.

Mit derartig restriktiven Bestimmungen verzögert das Helms-Burton-Gesetz Reformen  
eher, als daß es sie beschleunigt.<sup>65</sup> Trotz aller Kritik an Castro und seinem totalitären  
kommunistischen Regime sieht die Mehrheit der kubanischen Bevölkerung auch noch eine  
andere Seite der Revolution, und zwar „die Seite, die ihnen freie Ausbildung, exzellente  
kostenlose Gesundheitsversorgung, einen hohen Grad an Gleichheit und vor allem ein  
Gefühl von nationalem Stolz gegeben hat.“<sup>66</sup> Sie hat kein Interesse daran, zu der Situation  
vor der Revolution 1959 zurückzukehren, wie es die Rhetorik der kubanischen Exilanten  
nahelegt. Vor die Wahl zwischen der Regierung Castros oder einer neuen, von den Exil-  
Kubanern gebildeten Regierung gestellt, würden viele Kubaner Castro immer noch den  
Vorzug geben.<sup>67</sup> Das Helms-Burton-Gesetz verschärft damit nicht nur anti-amerikanische  
Ressentiments, sondern schürt auch Ängste bei der Bevölkerung, die das Castro-Regime  
stärken, statt es zu schwächen.

Die Verschärfung der Boykott-Maßnahmen gegen Kuba senkt darüber hinaus die Chancen  
für eine Regelung der Eigentumsfrage, wie sie die Gesetzesautoren fordern. Indem sie  
Kuba die Mittel zur Erwirtschaftung von Devisen verweigern, verhindern sie zugleich die  
Zahlung der geforderten Kompensationen. Auch die Ausweitung der Anspruchsinhaber  
erschwert die Erfüllung der Kompensationsforderungen. Das Volumen der Gesamtforde-  
rungen an Kuba könnte sich dadurch nach Schätzungen des US-Außenministeriums von

---

<sup>63</sup> Dort setzt der Westen auf eine Abstützung seiner Demokratisierungsstrategie mit wirtschaftlicher  
Hilfe. Vgl. z. B. die *Charta von Paris für ein neues Europa*. Auch die USA sind Unterzeichner dieser  
Charta! Abgedruckt in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), 20 Jahre KSZE 1973-1993, Bonn 1993, S. 144-158.

<sup>64</sup> Vgl. Sektion 201 (10).

<sup>65</sup> Zu dieser Einsicht kamen auch einige ehemalige Kongreßabgeordnete. Darunter auch Toby Roth (R-  
Wisconsin), der nach seinem Ausscheiden aus dem 104. Kongreß - und vermutlich befreit von dem  
Zwang zu politischem Opportunismus - erklärte: „Ich bin ein konservativer Republikaner, aber ich  
denke, daß „engagement“ der richtige Schlüssel sein könnte, um diese Tür zu öffnen“. Wenige  
Monate zuvor hatte Roth, wie die Mehrheit der Abgeordneten, für die Verschärfung der Kuba-  
Sanktionen gestimmt! Vgl. Congress-Report 1/1997, Frankfurt 1997, S. 8.

<sup>66</sup> Wayne Smith, *Cuba's Long Reform*, in: *Foreign Affairs*, 75, 2 (März/April 1994), S. 99-112, hier:  
S. 108.

<sup>67</sup> Ebenda.

jetzt 1,8 Mrd. auf bis zu 100 Mrd. US-Dollar erhöhen.<sup>68</sup> Selbst eine zahlungswillige kubanische Regierung wäre nicht in der Lage, diesen Betrag aufzubringen!<sup>69</sup>

So unwahrscheinlich es ist, daß das Helms-Burton-Gesetz eine Veränderung auf Kuba herbeiführt, so erfolgreich war es zur Durchsetzung wahlkampfpolitischer Ziele. Durch den Wahlkampf sah sich Clinton gezwungen, dem Gesetz zuzustimmen. Damit erfüllten sich die Hoffnungen der Gesetzesinitiatoren. Auch Clintons Kalkül ging auf: Die Unterzeichnung des Gesetzes ermöglichte dem Präsidenten, „tough“ gegenüber Kuba zu erscheinen und damit dieses brisante außenpolitische Thema im Wahlkampf zu neutralisieren. Er gewann die Mehrheit der Stimmen im Bundesstaat Florida und damit die für den Sieg in den Präsidentschaftswahlen erforderlichen 25 Wahlmännerstimmen. Ein Sieg, zu dem die 41 Prozent der Stimmen der *Cuban-Americans* entscheidend beitrugen.<sup>70</sup>

Clinton zahlte für diesen Sieg einen hohen innen- als auch außenpolitischen Preis. Durch die Zustimmung gab der Präsident faktisch seine außenpolitischen Kompetenzen in der Kuba-Politik an den Kongreß ab. Einem „fine-tuning“ der Politik gegenüber Castros Regime wurde ein Riegel vorgeschoben. Der Präsident kann künftig nicht mehr eigenständig eine Normalisierung der Beziehungen zu dem Land einleiten, wie er es ein Jahr zuvor in Bezug auf Vietnam getan hatte. Er kann auch nicht, wie einst Präsident Nixon im Falle Chinas, durch vorsichtige Schritte eine Veränderung der Politik signalisieren und testen. Die Fähigkeit des Präsidenten zur Gestaltung der Außenpolitik wurde damit empfindlich eingeschränkt. Hierin liegt der eigentliche Sieg der extremen Castro-Gegner. Ihnen gelang es, die Kuba-Politik der USA auf ihrem gegenwärtigen Stand einzufrieren und jede noch so geringfügige Änderung der Politik von der Zustimmung des Kongresses abhängig zu machen.

Da ein vom Kongreß verabschiedetes Gesetz nur durch ein späteres Gesetz widerrufen werden kann, heißt das, daß das Embargo erst dann aufgehoben werden wird, wenn entweder die *Cuban-Americans* entscheiden, daß sie das Embargo nicht mehr wollen<sup>71</sup> oder es der US-Wirtschaft und anderen gesellschaftlichen Gruppen gelingt, einen ausreichenden Gegendruck zu der exilkubanischen Lobby zu erzeugen. Selten zuvor, wenn überhaupt, hat ein Präsident sich derart die außenpolitischen Fäden aus der Hand nehmen lassen, und der

---

<sup>68</sup> Vgl. Ann Davis, Helms to Cuba: See You in Court, *The National Law Journal*, Vol. 17, No. 45 (10.07.1995), S. A22.

<sup>69</sup> Robert L. Muse von der Anwaltskanzlei Mansfield & Muse, die die Interessen der Amstar Corporation in dieser Frage vertritt, geht von einer sehr viel konservativeren Schätzung von Schadenersatzklagen in Höhe von insgesamt 30 Mrd. US-Dollar aus. Er machte die Rechnung auf, daß selbst unter sehr optimistischen ökonomischen Annahmen und unter Zugrundelegen eines US-Dollar/Peso-Kurses von 45 Pesos zu einem US-Dollar, Kubas BIP 1993 ungefähr 250 Mio. US-Dollar betrug. Selbst wenn man hierzu - wiederum optimistisch - Deviseneinnahmen in Höhe von jährlich 2 Mrd. US-Dollar rechnet, wird deutlich, daß Kuba wirtschaftlich nicht in der Lage ist, diese Forderungen zu erfüllen. So Muse in einem Informationsschreiben an die Mitarbeiter des Senats.

<sup>70</sup> Vgl. FT, 21.10.1996, S. 4.

<sup>71</sup> Robert Nuccio, Clintons Sonderberater für Kuba, sagte, das Embargo könne schon morgen aufgehoben werden, wenn die Exil-Kubaner dies wollten, denn „wir müßten ganz Florida unter Quarantäne stellen, um sie davon abzuhalten, mit Kuba Geschäfte zu machen.“ Zitiert nach *Cuba Survey* (Anm. 36), S. 15.

Kongreß seine Politik zur Geisel einer einzigen Interessengruppe und Minderheit gemacht wie in diesem Fall!

Außenpolitisch nahm Präsident Clinton für den Wahlsieg einen ernsten Konflikt mit den Verbündeten und Handelspartnern und die Verletzung internationaler vertraglicher Verpflichtungen in Kauf. Das Ausland - mit Ausnahme Israels und einiger weniger anderer Staaten - verurteilte das amerikanische Vorgehen einhellig. Die schärfsten Reaktionen kamen von den drei Hauptadressaten des Gesetzes: Kanada, der Europäischen Union und Mexiko.

Kanada, größter Investor und Handelspartner Kubas, reagierte umgehend. Die kanadische Regierung legte Klage gegen das Gesetz gemäß den Bestimmungen des *Nordamerikanischen Freihandelsabkommens* ein. Im Juni 1996 legte sie eine verschärfte Neufassung des Gesetzes zum „Schutz vor ausländischen Übergriffen“ (*Foreign Extraterritorial Measures Act*) vor. Sie sieht die Erhöhung des Bußgeldes von bisher 10 000 auf maximal 1,5 Mio. kanadische Dollar gegen Kanadier vor, die sich extraterritorialen Gesetzen wie dem Helms-Burton-Gesetz beugen. Zugleich räumt sie Kanadiern, die unter dem Helms-Burton-Gesetz rechtskräftig verurteilt wurden, ein Vergeltungsklagerecht ein. Sie können vor kanadischen Gerichten die Rückerstattung der unter der amerikanischen Rechtsprechung anfallenden Schadenersatzzahlungen von US-Unternehmen fordern. Außerdem sieht die Neufassung vor, daß das kanadische Justizministerium die gerichtliche Durchsetzung von amerikanischen Geldforderungen in Kanada blockieren kann.<sup>72</sup>

Die Europäische Union verurteilte das Vorgehen der USA ebenfalls in ungewöhnlich scharfer und einhelliger Form. Sowohl die Außenminister der EU, die irische Präsidentschaft, der Kommissionspräsident, der EU-Kommissar für Handelsfragen Sir Leon Brittan als auch das Europäische Parlament kritisierten die USA und drohten Gegenmaßnahmen an. Bereits Anfang Mai 1996 bat die EU die USA um Konsultationen im Rahmen des Streitschlichtungsverfahrens der WTO.

Während die mexikanische Regierung die USA verurteilte, war die Reaktion mexikanischer Investoren gemischt. *Grupo Domos*, der größte ausländische Einzelinvestor auf Kuba hielt an seinen Plänen für den Ausbau des kubanischen Telefonnetzes fest. Der Zementhersteller *Cemex* zog sich aus Angst vor Repressalien in den USA aus dem Kuba-Geschäft zurück.<sup>73</sup>

Auch die Vollversammlung der *Organisation Amerikanischer Staaten* (OAS) protestierte scharf. Ihrer Auffassung nach sind die Bestimmungen des Gesetzes nicht mit dem Völkerrecht vereinbar. Zu diesem Ergebnis kam auch der juristische Ausschuß der OAS, der beauftragt wurde, das Helms-Burton-Gesetz auf seine völkerrechtliche Vereinbarkeit zu überprüfen. Der Sprecher des US-Außenministeriums, Nicholas Burns, kündigte daraufhin

---

<sup>72</sup> Vgl. Handelsblatt (HB), 23.10.1996, S. 10.

<sup>73</sup> Vgl. HB, 05.06.1996, S. 12. *Cemex*, der viertgrößte Zementhersteller der Welt, besitzt in den USA vier Fabriken und acht Verteilungszentren.

an, daß die USA die Rechtsinterpretation dieses Ausschusses nicht anerkennen werden und eine Änderung der US-Gesetzgebung aufgrund seiner Entscheidung ausgeschlossen ist.<sup>74</sup>

Ungeachtet aller internationaler Appelle und Proteste begann das US-Außenministerium mit der Umsetzung der Gesetzesbestimmungen und setzte erste Namen auf die Liste der Verdächtigen, die die Befürworter des Gesetzes auch als „Cuba’s Hall of Shame“ bezeichnen. Ende Mai 1996 sendete es die ersten Mahnbriefe (*advisory letters*) an Unternehmen aus, die im Verdacht stehen, Nutzen aus konfisziertem Eigentum auf Kuba zu ziehen. Die ersten Unternehmen, die derartige Informationsschreiben erhielten, waren der kanadische Konzern *Sherritt International*, die mexikanische *Grupo Domos* und der italienische Telekommunikationskonzern *Stet*. Im Juli verhängte die amerikanische Regierung ein Einreiseverbot für die Manager von *Sherritt*,<sup>75</sup> einen Monat später wurde dem Präsidenten von *Grupo Domos* und seiner Familie die Einreise untersagt.<sup>76</sup>

Während die Administration mit Titel IV Entschlossenheit demonstrierte, bemühte sich der Präsident auf Druck führender amerikanischer Wirtschaftsverbände<sup>77</sup> und angesichts der Drohung der EU-Außenminister mit Gegenmaßnahmen, die Wogen zu glätten. Fristgerecht entschied er am 16. Juli 1996, Titel III zwar Anfang August in Kraft treten zu lassen, suspendierte aber zugleich für sechs Monate die Möglichkeit, Klage gegen ausländische Investoren zu erheben. Clinton hoffte, mit dieser Entscheidung sowohl die Handelspartner beschwichtigen, als auch die kubanischen Wähler befriedigen zu können.

Er begründete seine Entscheidung damit, daß sie „die Wirksamkeit von Titel III (...) maximieren“ und die Verbündeten zur Zusammenarbeit mit den USA „bei der Förderung der Demokratie“ ermutigen sollte. Mit dem Inkrafttreten dieses Titels sollte der Abschreckungseffekt des Gesetzes gewahrt bleiben, während die Suspendierung der Klagemöglichkeit der Administration Zeit geben sollte, um „die Unterstützung der internationalen Staatengemeinschaft bei einer Reihe von Schritten zur Förderung der Demokratie in Kuba zu gewinnen“.<sup>78</sup> Clintons Versuch, es allen recht zu machen, scheiterte. Die Hardliner waren erbost und warfen ihm vor, den Charakter und das Rückgrat eines Wackelpuddings zu haben.<sup>79</sup> Die Handelspartner begrüßten zwar die Suspendierung der Klagemöglichkeit, hielten jedoch an Anti-Boycott-Maßnahmen fest.<sup>80</sup>

---

<sup>74</sup> Vgl. Süddeutsche Zeitung (SZ), 07.06.1996, S. 11 und SZ, 29.08.1996, S. 9.

<sup>75</sup> Das Verbot trat am 23.08.1996 in Kraft. Vgl. WP 11.07.1996, S. A14. Allerdings sind die praktischen Effekte dieses Verbots unklar, da an vielen amerikanisch-kanadischen Grenzübergängen keine Grenzkontrollen mehr stattfinden.

<sup>76</sup> Vgl. WP 09.09.1996, S. A14.

<sup>77</sup> Die *National Association of Manufacturers*, die US-Handelskammer und der *National Council of Foreign Trade* und andere Verbände hatten die Aufhebung des Gesetzes gefordert und vor dem hohen wirtschaftlichen Schaden, den das Gesetz verursachen könnte, gewarnt. Vgl. WP 06.07.1996, S. A24.

<sup>78</sup> Die Erklärung Clintons ist abgedruckt in: Amerika Dienst, 14 (24. Juli 1996), S. 1-2.

<sup>79</sup> So der Abgeordnete Lincoln Diaz-Balard (R-Florida), CQWR, Vol. 54, No. 29 (20.07.1996), S. 2063.

<sup>80</sup> Die EU-Kommission traf diese Entscheidung am 30.07.1996 einstimmig.

Mitte August 1996 ernannte Präsident Clinton den ehemaligen amerikanischen EU-Botschafter Stuart Eizenstat zum Sonderbeauftragten in Sachen Kuba. Er sollte die Beziehungen zur EU, Kanada und Mexiko kitten, sie zu einem koordinierten Vorgehen gegen das kommunistische Regime Kubas überreden und „internationale Unterstützung“ für die amerikanische Kuba-Politik aufbauen. Seine Anstrengungen waren wenig erfolgreich und konnten den Dissens nicht verschleiern.

Der Empfang für Eizenstat in Mexiko Ende August, der ersten Etappe seiner Mission, war frostig. Der mexikanische Außenminister José Angel Gurría warnte ihn, daß Mexiko Anti-Boykott-Maßnahmen verabschieden würde und erinnerte daran, daß Mexiko seit langem ein Gegner der US-Boykottpolitik ist. Die Begrüßung Eizenstats in Kanada und der EU war kaum herzlicher. Kurz: Sein Versuch, die Handelspartner zu einer „ersten, genuinen multilateralen Anstrengung“ zu bewegen, scheiterte.

Statt einzulenken, hielten die Handelspartner an ihrem Widerstand gegen das amerikanische Vorgehen fest. Anfang Oktober verabschiedete der mexikanische Kongreß sein Anti-Boykott-Gesetz. Im gleichen Monat billigte das kanadische Unterhaus die Neufassung seiner Anti-Boykott-Maßnahmen. Um zu verdeutlichen, wie absurd und dreist die Bestimmungen des Titel III sind, brachten zwei kanadische Abgeordnete, John Godfrey und Peter Milliken, zudem Ende 1996 ein eigenes Anti-Helms-Burton-Gesetz ein. Bezugnehmend auf „die neuen moralischen Maßstäbe, die die USA im internationalen Handel gesetzt haben“, fordern sie deren Anwendung auch auf die Nachfahren der 80.000 amerikanischen Royalisten, die vor 200 Jahren geflohen sind. Sie sollen ihr „illegal von amerikanischen Revolutionären enteignetes Eigentum“ einklagen können.<sup>81</sup> Erstmals seit 1976 kam es zu hochrangigen Kontakten zwischen Kanada und Kuba. Ende Oktober 1996 reiste der kubanische Vizepräsident Carlos Lage nach Ottawa. Mitte Januar 1997 traf sich der kanadische Außenminister Lloyd Axworthy in Havanna mit Castro und vereinbarte eine engere Zusammenarbeit.<sup>82</sup>

Auch die EU verabschiedete, nachdem es ihr gelungen war, den innenpolitisch begründeten Widerstand der Dänen zu überwinden, eine Anti-Boykott-Verordnung. Danach werden Urteile von US-Gerichten gegen Bürger der EU nicht anerkannt. Die zu Schadenersatzzahlungen Verurteilten können innerhalb der EU Rückerstattung einklagen.<sup>83</sup> Zugleich hielt die EU an ihrer Klage vor der WTO fest. Nach gescheiterten Konsultationen forderte die EU-Kommission die Einrichtung eines Streitschlichtungsausschusses. Am 20. November 1996 stimmte die Streitschlichtungsstelle (*Dispute Settlement Body* - DSB) diesem Antrag zu.

Neben der OAS verurteilten auch andere internationale Gremien das Vorgehen der USA. Anfang November erhielt eine Resolution der UN-Generalsversammlung, in der das Kuba-Embargo der USA als ökonomische Kriegführung verurteilt wird, mit 138 zu 3 Stimmen

---

<sup>81</sup> Das Godfrey-Milliken-Gesetz wurde bereits in der ersten Lesung verabschiedet. Vgl. SZ, 03.01.1997, S. 6.

<sup>82</sup> Vgl. WP 23.01.1997, S. A1 und A 22.

<sup>83</sup> Vgl. Agence Europe, 30.10.1996, S. 6.

(bei 28 Enthaltungen) den größten Zuspruch in fünf Jahren.<sup>84</sup> Im gleichen Monat unterzeichneten erstmals in der Geschichte des Ibero-amerikanischen Gipfels alle Teilnehmer vorbehaltlos das Abschlußdokument, das zwar den Inselstaat zur Einhaltung demokratischer Prinzipien auffordert, zugleich aber die Isolationspolitik der USA und das Helms-Burton-Gesetz scharf verurteilt.<sup>85</sup>

Trotz aller Proteste bemühte die EU sich parallel dazu, der US-Regierung den Weg für einen Kompromiß und die Verlängerung der Klageaussetzung zu ebnen. Anfang Dezember 1996 verabschiedete der Rat der EU eine „gemeinsame Position“ zur Kuba-Politik. Darin betont die EU ihre Entschlossenheit, aktiver auf demokratische Reformen auf Kuba hinzuwirken und Auslandshilfe verstärkt über Nicht-Regierungsorganisationen zu lenken.<sup>86</sup>

Das Positionspapier der EU ermöglichte es Präsident Clinton, am 3. Januar 1997 die Klagemöglichkeit gegen Unternehmen aus Drittländern auf unbestimmte Zeit, mindestens aber für weitere sechs Monate, zu suspendieren.<sup>87</sup> Er rechtfertigte seine Entscheidung mit „den internationalen Anstrengungen, auf Kuba eine Demokratie zu errichten“.<sup>88</sup> Clintons Ankündigung glättete die heftigsten Wogen, konnte die Partner jedoch nicht besänftigen.

---

<sup>84</sup> Erstmals stimmten alle 15 EU-Länder für die Resolution. 1995 enthielten Großbritannien, Deutschland und die Niederlande sich der Stimme. Kurz danach drohte die Geschlossenheit der Europäer zu zerbrechen. Der neue spanische Ministerpräsident José Maria Aznar kritisierte die europäische Kuba-Politik scharf und forderte, daß die EU den größten Teil der Hilfen für Kuba über Nicht-Regierungsorganisationen vergibt. So berechtigt Aznars Forderungen in vieler Hinsicht auch sind, so ist zu vermuten, daß seine persönliche Nähe zu Más Canosa, dem Präsident der CANF, seine Haltung beeinflußt. Vgl. FAZ 14.11.1996, S. 8. Neben den USA stimmten nur Israel und Usbekistan gegen die Resolution. Israel wurde - Ironie der Geschichte - wenige Wochen später selbst zum Ziel der US-Gesetzgebung, da das Land umfangreiche Investitionen in Kubas Zitrussektor getätigt hat und im Tourismus engagiert ist. Vgl. WP, 03.11.1996, S. A19.

<sup>85</sup> Vgl. SZ 13.11.1996, S. 10.

<sup>86</sup> Das Positionspapier ist abgedruckt in: Agence Europe, 2./3. Dezember 1996, S.3.

<sup>87</sup> Die bisherige Suspendierung wäre am 1. Februar 1997 ausgelaufen und mußte bis zum 16. Januar erneuert werden.

<sup>88</sup> USIT 001, 09.01.1997, S. 1-2.

### 3. Die Iran-Libyen Sanktionen: Wirtschaftlicher „Wüstensturm“ gegen den „Staatsterrorismus“

Amerika solle einen „ökonomischen *Desert Storm* gegen das terroristische Regime des Iran“ entfachen und damit wirkliche Weltführung zeigen, forderte der Abgeordnete Peter T. King (R-New York) 1995 und sprach sich für Maßnahmen aus, die über das von Präsident Clinton im Mai 1995 verhängte Totalembargo gegen Iran hinausgehen.<sup>89</sup> Ein Jahr später unterzeichnete der Präsident den *Iran and Libya Sanctions Act of 1996* und beendete damit eine beispiellose politische Kampagne gegen den Iran, die im Januar 1995 begann und in deren Sog auch Libyen hineingezogen wurde. Sie entwickelte eine so starke Dynamik, daß es selbst erklärten Gegnern der Gesetzesvorlage politisch zu riskant erschien, gegen sie zu stimmen. Philip M. Crane (R-Illinois), der Vorsitzende des Unterausschusses für Handel des *Ways and Means Committees*, beschrieb dies treffend, als er vor der Abstimmung seine Kollegen aufforderte: „Hold your nose and vote.“<sup>90</sup>

Weniger als ein halbes Jahr nach der Verabschiedung des Helms-Burton-Gesetzes, das ernste Spannungen mit den wichtigsten Handelspartnern ausgelöst hatte, griffen die USA damit erneut zu dem umstrittenen Instrument der Sekundärsanktionen. Wiederum spielten eine einflußreiche Interessengruppe und die Wahlen eine wichtige Rolle. Allerdings gab es zwei entscheidende Unterschiede gegenüber der Diskussion um Kuba: In der Iran- bzw. Libyen-Politik zogen Administration und Kongreß grundsätzlich an einem Strang. Inhaltlich ging es um ein echtes sicherheitspolitisches Interesse der USA: die Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen in einer für die amerikanischen Interessen vitalen Region.

#### 3.1 Der *Iran and Libya Sanctions Act of 1996*

Das auch nach seinem Autor, Senator Alfonse D'Amato (R-New York) benannte Gesetz, sieht Sanktionen gegen ausländische Firmen oder Personen vor, die mehr als 40 Millionen US-Dollar pro Jahr in den Öl- oder Gassektor Irans bzw. Libyens investieren.<sup>91</sup> Verstoßen sie gegen das einseitig von den USA verhängte Investitionsverbot, muß der Präsident zwei von sechs möglichen Sanktionsmaßnahmen gegen sie ergreifen. Firmen, die gegen das Verbot verstoßen, dürfen:

- keine Exportlizenzen erhalten;
- keine Exportkredite und Ausfuhrbürgschaften von der Export-Import-Bank bekommen;

<sup>89</sup> 104/1 U.S. Congress, House, Committee on International Relations, Subcommittee on International Economic Policy and Trade, Hearing, U.S. Sanctions on Iran: Next Steps, 02.05.1995, Washington, D.C. 1995, S. 5.

<sup>90</sup> CQWR, Vol. 54, No. 24, 15.06.1996, S. 1699.

<sup>91</sup> Public Law 104-172 (H.R. 3107), 5. August 1996.



- von US-Banken keine Kredite über mehr als 10 Mio. US-Dollar erhalten;
- nicht mit amerikanischen Regierungsanleihen handeln;
- sich nicht an US-Regierungsaufträgen beteiligen; und
- ihre Produkte nicht in die USA importieren.

Hauptgegner des D'Amato-Gesetzes ist der Iran. Durch die Einschränkung der Investitionen soll der Ausbau des iranischen Energiesektors, der Hauptdevisenquelle des Landes, verhindert und dem Land die Fähigkeit genommen werden, internationale terroristische Akte zu unterstützen und in den Besitz von Massenvernichtungswaffen zu kommen. Libyen soll mit den Maßnahmen, die über die bereits bestehenden multilateralen Sanktionen der UNO hinausgehen, gezwungen werden, seiner Verpflichtung gemäß der UN-Sicherheitsratsresolutionen Nr. 731, 748 und 883 zur Auslieferung der beiden Tatverdächtigen des Bombenanschlags auf die PanAm Maschine, die 1988 über dem schottischen Lockerbie abstürzte, an Großbritannien bzw. die USA nachzukommen.

Die Handelspartner der USA sollen dazu gebracht werden, sich endlich der amerikanischen Isolations- und Boykottpolitik gegen zwei der „legendärsten Gegner der USA“ anzuschließen. Das Gesetz, so Senator D'Amato, „zwingt ausländische Firmen, zwischen den USA und dem Iran zu wählen“.<sup>92</sup> War die Ausweitung der Sanktionsbestimmungen auf Libyen in erster Linie ein zufälliges Ergebnis des innenpolitischen Entscheidungsprozesses, so hatte sie zur Folge, daß sie die Europäer, die Hauptadressaten der Gesetzgebung, in ihrer ablehnenden Haltung einte.

Die Verabschiedung des D'Amato-Gesetzes markiert den Höhepunkt des Konfliktes zwischen den Europäern (insbesondere den Deutschen) und den USA über die Iran-Politik. Den USA ging es dabei auch um die Wahrung und Durchsetzung ihres Führungsanspruchs in der Region, den die Europäer mit ihrem Festhalten an ihrer 1992 beschlossenen Politik des „kritischen Dialogs“ in Frage zu stellen schienen. Die Eskalation dieses Konfliktes ist auf drei Ursachen zurückzuführen: Auf den gescheiterten Versuch der USA, ihre Sanktionspolitik zu multilateralisieren; den wachsenden Druck des Kongresses, der Clinton Führungsschwäche vorwarf und ihn zu einer Entscheidung verleitete, die sich als taktischer Fehler erwies; und wahlkampfaktische Überlegungen der Administration und der Mitglieder des Kongresses.

### **3.2 Die „dual containment“ Politik der Clinton-Administration**

Seit der iranischen Revolution 1979 und der Geiselnahme von US-Botschaftsangehörigen in Teheran 1979-1981 ist Iran außenpolitischer Gegner der USA in der Nahostregion und „Iran bashing“ an beiden Enden von Pennsylvania Avenue beliebt. Auch 15 Jahre nach Beendigung des Geiseldramas beeinflusst diese, für die USA traumatische Erfahrung, die

---

<sup>92</sup> Zitiert in 104/1 U.S. Congress, Senate, Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, Report, Iran Oil Sanctions Act of 1995, 15.12.1995, Washington D.C. 1995, S. 5.

politische Diskussion. Sie erklärt, warum die inneramerikanische Iran-Diskussion stark emotionalisiert ist und teilweise zu - in europäischen Augen - Überreaktionen führt. Der hohe Stellenwert des Iran in der US-Nahostpolitik erklärt sich somit gleichermaßen aus noch immer lebendigen Ressentiments, der einflußreichen Rolle des Landes in der Nahostregion wie seiner Bedeutung als zweitgrößter Erdölexporteur der Welt.

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts stieg die Bedeutung Irans. Sahen die USA einst in der Sowjetunion die größte Bedrohung ihrer Interessen und des Friedens in der Region, so nehmen heute Iran und Irak diese Stelle ein. Zu diesen Interessen zählen u. a. die Sicherheit und Stabilität Israels und der gemäßigten arabischen Staaten, die Schaffung eines gerechten und umfassenden Friedens zwischen Israel und seinen Nachbarstaaten, die Gewährleistung der freien Luft- und Schifffahrt in der Region sowie vor allem der ungehinderte Strom von Öl aus dem Persischen Golf auf die Weltmärkte „zu angemessenen Preisen.“<sup>93</sup>

Im Mai 1993 verkündete Präsident Clinton seine Politik der „doppelten Eindämmung“ (*dual containment*) gegenüber Iran und Irak. Sie sieht eine parallele Eindämmung beider Länder durch internationale Isolation vor. Anders als seine beiden republikanischen Vorgänger Bush und Reagan, die einen offenen Konflikt mit Teheran stets vermieden hatten, setzte Clinton nicht nur die seit der iranischen Revolution praktizierte Politik der diplomatischen, militärischen und wirtschaftlichen Isolierung fort, sondern verfolgte eine konfrontativere Politik gegenüber Iran, den er für einen der „führenden staatlichen Unterstützer des internationalen Terrorismus“ hält.<sup>94</sup> Vor allem die guten Handelsbeziehungen Deutschlands mit Iran sind der Administration ein Dorn im Auge. Seit seinem Amtsantritt bemüht sich Clinton - unterstützt vom Kongreß - deshalb, die amerikanischen Partner dazu zu bewegen, dem Iran Kredite, Hilfen, Waffen und Technologien zu verweigern.

Diese Bemühungen waren weithin erfolgreich: Vor dem Hintergrund der peinlichen Erfahrungen mit Libyen und Irak verschärften alle europäischen Staaten ihre Exportkontrollgesetze.<sup>95</sup> Seit 1993 blockieren die USA die Vergabe von Krediten und Kreditgarantien internationaler Finanzinstitutionen an Iran. 1993 verhinderten sie ein multilaterales Umschuldungsabkommen zwischen den Europäern und Iran, so daß das Land zeitweise nicht mehr in der Lage war, seine Kredite zu bedienen. Nicht verhindern konnten sie, daß einzelne Länder bilaterale Umschuldungsvereinbarungen trafen. In den vergangenen 18 Monaten hat der Iran nach eigenen Angaben staatlich garantierte Kredite von über 5 Mrd.

---

<sup>93</sup> So Bruce Riedel, *Deputy Assistant Secretary of Defense for Near East and South Asian Affairs* des Verteidigungsministeriums. 104/1 U.S. Congress, House of Representatives, Committee on International Relations, Hearing, Iran Foreign Oil Sanctions Act, 9. November 1995, Washington D.C. 1995, S. 55.

<sup>94</sup> So der Jahresbericht des US-Außenministeriums über den internationalen Terrorismus von 1996. Iran steht seit 1984 auf der „Terrorismusliste“ des US-Außenministeriums und ist deshalb sowohl von Auslandshilfe als auch Kreditgarantien ausgeschlossen und unterliegt strikten Exportkontrollbestimmungen.

<sup>95</sup> Zur Reform der deutschen Exportkontrollgesetzgebung vgl. Harald Müller/Matthias Dembinski/Alexander Kelle/Annette Schaper, *From Black Sheep To White Angel? The New German Export Control Policy*, PRIF-Report No. 32, Frankfurt 1994.

US-Dollar von Europa und Japan erhalten.<sup>96</sup> Jeweils 20 % seiner gesamten Auslandsschuld schuldet Iran Deutschland und Japan, 15 % Italien und 10 % Frankreich. Jedoch erreichten sie, daß diese zu deutlich schlechteren Konditionen erfolgten. Nur zu einem waren die Europäer nicht bereit: dem vollständigen Abbruch aller wirtschaftlichen Beziehungen zu dem Land.

Die Administration begründete die jüngste Verschärfung der seit 1987 gegen Iran bestehenden Handelsbeschränkungen damit, daß das Land:

- staatlich geförderten Terrorismus betreibe;
- versuche, in den Besitz von Massenvernichtungswaffen zu kommen;
- konventionell aufrüste;
- den Nahost-Friedensprozeß unterminierte, indem es radikale fundamentalistische Gruppierungen wie Hamas, den Palästinensischen Islamischen Jihad und die Hisbollah unterstütze;
- andere Regierungen in der Region zu schwächen versuche; und
- massiv die Menschenrechte verletze.<sup>97</sup>

Das Verhalten des Iran verletze nicht nur internationale Rechtsnormen, sondern stelle auch einen „Affront gegen amerikanische Interessen und Werte“ dar.<sup>98</sup> Treibende Kraft für die Verschärfung der Sanktionspolitik war Außenminister Warren Christopher. Seiner Ansicht nach versuchte der Iran, in den Besitz von Nuklearwaffen zu gelangen. Christopher berief sich dabei auf Schätzungen der *Central Intelligence Agency* (CIA), wonach Iran nur noch 8-10 Jahre von der Entwicklung einer Atombombe entfernt sei, sofern er europäische Unterstützung erhalte, sogar nur noch fünf Jahre. Die Administration rechtfertigte mit diesem unbestätigten Verdacht auch das Bestreben, dem Iran auch den Zugang zur zivilen Nutzung von Nuklearenergie zu verweigern.<sup>99</sup>

Die Administration verfolgte mit einer härteren Iran-Politik nicht nur außen- sondern auch innenpolitische Ziele. Einerseits wollte Clinton den politischen Initiativen der Hardliner im Kongreß zuvorkommen. Andererseits wollte er sich der Unterstützung der pro-israelischen Lobby versichern, die nicht nur über Einfluß im Kongreß verfügt, sondern deren Mitglieder

---

<sup>96</sup> IHT, 03.02.1997, S. 9.

<sup>97</sup> Vgl. Kenneth Katzman, Iran: Current Developments and U.S. Policy, CRS Issue Brief, 08.07.1996, insb. S. 1-9.

<sup>98</sup> So Peter Tarnoff, *Under Secretary for Political Affairs* im US Außenministerium, in: 104/1 U.S. Congress, House of Representatives, Committee on International Relations, Hearing, U.S. Policy Toward Iran, 02.03. und 03.08.1995, Washington, D.C. 1996, S. 47.

<sup>99</sup> Vgl. Katzman (Anm. 97), S. 4. Zu Iran und der Gefahr der nuklearen Proliferation vgl. Leonard S. Spector/Marc McDonough/Evan S. Medeiros, *Tracking Nuclear Proliferation*, Carnegie Endowment, Washington, D.C. 1995, S. 119 ff. Eine vom Geheimdienst-Ausschuß des Senats eingesetzte unabhängige Expertenkommission kam hingegen am 04.12.1996 zu dem Ergebnis, daß kein Land in den kommenden 15 Jahren in der Lage sein werde, die USA nuklear zu bedrohen. Vgl. Congress-Report 12/1996, S. 6-7.

aufgrund ihrer regen Wahlbeteiligung auch für den Wahlausgang in vielen Staaten und Wahlkreisen entscheidend sind. Die Demonstration von Stärke und Führung gegenüber den Erzfeinden der USA sollte verhindern, daß der durch den Wahlsieg der Republikaner bei den Kongreß-Wahlen innenpolitisch geschwächte Präsident von seinen Gegnern im Wahlkampf als nachgiebig gegenüber staatlichen Sponsoren des Terrorismus und Feinden Israels dargestellt werden könnte.

Außenpolitisch hoffte die Administration, daß eine Verschärfung der Iran-Politik Vorbildfunktion haben und die Kritik der amerikanischen Alliierten entkräften würde, die USA seien als größter Abnehmer iranischen Öls selbst nicht bereit, die Kosten einer Sanktionspolitik zu tragen. Die Embargo-Ausweitung sollte somit der amerikanischen Forderung nach multilateralen Sanktionen Nachdruck verleihen.<sup>100</sup>

Der Wettlauf zwischen Administration und Kongreß, wer eine härtere Linie gegenüber Iran vertreten konnte und die Gunst der pro-israelischen Lobby erhalte, den Präsident Clintons Ankündigung eines Investitionsverbots im Ölsektor einleitete, entwickelte eine innenpolitische Eigendynamik, die zur Unterzeichnung des D'Amato-Gesetzes führte. Aus Angst davor, sich im Wahlkampf eine Blöße zu geben, sah sich Clinton gezwungen, einem Gesetz zuzustimmen, das er in dieser Form und Reichweite nie gewollt und von dem er befürchtet hatte, daß es die Verbündeten nachhaltig brüskieren und die „immer effektivere diplomatische Koalition“, die die USA gegen den Iran geschmiedet hatten, auseinanderbrechen lassen würde.<sup>101</sup>

### 3.3 Die innenpolitische Diskussion über das D'Amato-Gesetz

Auslöser für die erneute Diskussion über eine Verschärfung der Iran-Politik war die Unterzeichnung des Abkommens zwischen Iran und Rußland über die Lieferung von vier Leichtwasserreaktoren. Sie verstärkte die amerikanischen Sorgen um ein iranisches Nuklearprogramm. Der einflußreiche politische Kommentator der *New York Times*, A. M. Rosenthal, ging so weit zu behaupten, der Iran befinde sich „bereits auf dem Weg zur Bombe“ und sei davon dank der Unterstützung chinesischer, russischer und westeuropäischer

<sup>100</sup> Dies war das Ergebnis einer internen Überprüfung der Iran-Politik im US-Außenministeriums, die im November 1994 begonnen und Anfang 1995 beendet wurde. Vgl. Kenneth Katzman/Ross Kaplan, Iran: U.S. Ban and Its Effects, CRS Report for Congress, 22.08.1995, S. 1.

<sup>101</sup> So Tarnoffs Aussage vor dem Auswärtigen Ausschuß des Hauses am 09.11.1995 (Anm. 93), S. 52. Im Mai 1995 warnte Robert H. Pelletreau, *Assistant Secretary of State for Near East Affairs*, den Kongreß: „In terms of the extraterritorial application of U.S. law, we concluded that the risk of alienating countries, whose cooperation we need to maximize the effectiveness of our policy towards Iran, outweigh any potential benefit. Our policy would not be served by launching a series of drawn-out legal battles with our closest friends. We want to isolate the Iranians, not become isolated ourselves,“ in: 104/1 U.S. Congress, House, Committee on International Relations, Subcommittee on International Economic Policy and Trade, Hearing, U.S. Sanctions on Iran: Next Steps, 02.05.1995, Washington D. C. 1995, S. 12.

„Todeshändler“ nur noch fünf Jahre entfernt.<sup>102</sup> Wenige Tage nach Erscheinen des Kommentars und nachdem Hinweise bekannt wurden, daß der Iran Gruppen unterstütze, die danach trachteten, den Nahost-Friedensprozeß zum Scheitern zu bringen, brachte Alfonse D'Amato (R-New York), Vorsitzender des Bankenausschusses des Senats und langjähriger Unterstützer der Anliegen der pro-israelischen amerikanischen Lobby, am 25. Januar 1995 einen Gesetzentwurf ein, den *Comprehensive Iranian Sanctions Act* (S. 277), der ein vollständiges Embargo gegen Iran vorsah.<sup>103</sup>

Als Anfang März die amerikanische Ölgesellschaft *Conoco* die Unterzeichnung eines Abkommens mit Iran über die Entwicklung zweier neuer Ölfelder vor der Insel Sirri im Persischen Golf bekanntgab, reagierte Präsident Clinton umgehend.<sup>104</sup> Am 15. März verbot er per Regierungsverordnung (*executive order*) allen US-Unternehmen Investitionen in der iranischen Ölindustrie und zwang *Conoco* zum Vertragsrücktritt. Er kam mit dieser Entscheidung den Anhörungen zu D'Amatos Vorlage im Senat einen Tag zuvor.

D'Amato begrüßte die Entscheidung der Administration, forderte jedoch im gleichen Atemzug weitergehende Maßnahmen. Ende März brachte er eine Neufassung seines Gesetzes ein. Sie sah die Ausweitung amerikanischen Sanktionen gegen ausländische Personen oder Unternehmen vor, die Iran Güter oder Technologien liefern, die nach amerikanischem Recht<sup>105</sup> einem Exportverbot unterliegen. Damit änderte sich die Stoßrichtung der Politik des Kongresses: Iran sollte der Zugang zu Devisen versperrt und die amerikanischen Sanktionen multilateralisiert werden, indem ausländische Unternehmen daran gehindert werden, mit Iran wirtschaftliche Beziehungen zu unterhalten und ihm bei der Erwirtschaftung von Devisen zu helfen.

Präsident Clinton kündigte daraufhin wahlkampfwirksam am 30. April 1995 vor dem Jüdischen Weltkongreß, einem der beiden großen pro-israelischen Interessenverbände in den USA, ein vollständiges Handelsembargos gegen Iran an.<sup>106</sup> Die am 6. Mai 1995 unterzeichnete *executive order* verbietet:

<sup>102</sup> Der Kommentar von A. M. Rosenthal erschien am 14. Januar 1996 in der NYT, er wurde zeitgleich in der International Herald Tribune (IHT) am 14./15.01.1996, S. 6 abgedruckt.

<sup>103</sup> Peter T. King (R-New York) brachte parallel dazu eine entsprechende Vorlage im Repräsentantenhaus (H.R. 1033) ein.

<sup>104</sup> Das Abkommen löste vielfältige Ängste aus. Vor allem das amerikanische Militär war besorgt. Seit langem beobachtete es den Truppenaufbau des Iran im Persischen Golf, von dem es glaubte, daß er nicht rein defensiver Natur war, sondern auch der Blockade der Straße von Hormuz dienen könnte. Die geplante Ölexploration könnte, so wurde befürchtet, eventuell notwendige militärische Operationen gegen iranische Raketenstellungen auf Sirri behindern. Vgl. Kenneth Katzman/Lawrence Kumins, Iran: U.S. Trade Regulation and Legislation, CRS Report for Congress, 24.03.1995, S. 1.

<sup>105</sup> Die entsprechenden Gesetze sind der *Export Administration Act of 1979* und der *Iran-Iraq Arms Non-Proliferation Act of 1992*.

<sup>106</sup> Präsident Clinton entschied sich für das Totalembargo gegen den Widerstand des Handels-, des Finanz- und des Energieministeriums, des Handelsbeauftragten und Vertretern des Pentagon und des Nationalen Sicherheitsrates. Vgl. Peter Rudolf, Konflikt oder Koordination? Die USA, Iran und die deutsch-amerikanischen Beziehungen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen Oktober 1996, S. 12 f.

- die Lieferung von US-Gütern, Technologien und Dienstleistungen an Iran;
- den Reexport bestimmter Güter und Technologien durch Drittländer;
- neue Investitionen im Iran.<sup>107</sup>

Die neue Regierungsanordnung verschärfte die Embargobestimmungen vom März und dehnte das Handels- und Investitionsverbot auf ausländische Töchter amerikanischer Firmen aus. Durch ihre Einbeziehung stopfte Clinton ein Schlupfloch im bestehenden Importverbot, das den US-Ölkonzernen ermöglicht hatte, ca. 25 Prozent der iranischen Ölexporte für ihren Überseehandel zu erwerben. In einer Rede vor dem *American Israel Public Affairs Committee* (AIPAC), der zweiten großen pro-israelischen Lobbying-Organisation, sagte Clinton, daß die USA mit dem totalen Handelsembargo nicht nur dem Iran die Mittel zur Finanzierung russischer Nukleartechnologie genommen hätten, sondern zugleich mit gutem Vorbild vorangingen. Es sei jetzt an den Europäern, dem amerikanischen Beispiel zu folgen.<sup>108</sup>

Diese Strategie scheiterte. Nur Israel schloß sich der Embargopolitik an.<sup>109</sup> Die Europäer hingegen kritisierten die amerikanische Entscheidung. Auch auf dem G-7 Gipfel im Juni 1995 im kanadischen Halifax gelang es Clinton nicht, sie umzustimmen. Die G-7 Partner konnten sich lediglich auf ein Abschlußkommuniqué einigen, das das iranische Verhalten verurteilt und alle Staaten dazu aufruft, jede Zusammenarbeit mit Iran, die dem Land bei der Entwicklung von Nuklearwaffen hilft, zu vermeiden.

Auch in der Innenpolitik verfehlte die Entscheidung die erhoffte Wirkung. Statt den Hardlinern im Kongreß den Wind aus den Segeln zu nehmen, stärkte sie deren Entschlossenheit, Sekundärsanktionen gegen die Alliierten zu verhängen, weil die Kosten des Embargos ohne die Kooperation der Verbündeten allein von der US-Wirtschaft getragen werden mußten, die darüber hinaus auch noch riskierte, Marktchancen zu verlieren. Übersehen zu haben, daß die entscheidenden Voraussetzungen für eine erfolgreiche unilaterale Embargoverhängung im Falle Irans nicht erfüllt waren, war der Kardinalfehler Clintons. Die erfolgreiche unilaterale Verhängung von Sanktionen setzt voraus, daß

- die Sanktionen auf ein klar definiertes politisches Ziel ausgerichtet sind;
- die USA substantiellen wirtschaftlichen Einfluß („leverage“) auf das Zielland haben und das Zielland keine Substitutionsmöglichkeiten hat;
- das sanktionierende Land in der Vergangenheit gute Beziehungen zu dem sanktionierten Land hatte;
- das Zielland vor binnenwirtschaftlichen Problemen steht und innenpolitische Unruhen drohen; und - ganz entscheidend -

<sup>107</sup> Vgl. Kenneth Katzman/Ross Kaplan (Anm. 100), S. 2.

<sup>108</sup> Die Rede Clintons ist abgedruckt in USIT 42, 10.05.1995, S. 13-16.

<sup>109</sup> Später folgten El Salvador und die Elfenbeinküste.

- die Kosten für die betroffenen US-Unternehmen nicht so hoch sind, daß der inneramerikanische Widerstand gegen die Sanktionen zu- und die politische Unterstützung für das Embargo abnimmt.<sup>110</sup>

Im Fall Irans war nur das letzte Kriterium erfüllt. Die Administration verfolgte mit dem Embargo keine klar umrissene Forderung, an deren Erfüllung sie seine Aufhebung knüpfte. Vielmehr wollte sie den Iran auf unbestimmte Zeit hinaus wirtschaftlich schwächen, indem sie den Ausbau des iranischen Energiesektors verhinderte. Die Hardliner im Kongreß gingen in ihrer Zielsetzung sogar noch einen Schritt weiter: Sie wollten den Sturz des iranischen Regimes herbeiführen.

Aufgrund des geringen bilateralen Handelsvolumens konnten die USA nicht wirksam mit dem Abbruch der wirtschaftlichen Beziehungen drohen. Beliefen sich die amerikanischen Exporte in den Iran 1992 noch auf 720 Mio. US-Dollar (weniger als ein Prozent des gesamten BIP des Iran), fielen sie seither aufgrund der schlechten iranischen Wirtschaftslage. 1994 betragen sie nur noch 330 Mio. US-Dollar. Selbst der Wegfall der 600 000 Barrel Erdöl pro Tag, die amerikanische Tochterunternehmen 1994 gekauft hatten, erwies sich als ein unzureichendes Druckmittel, da es dem Land schnell gelang, dafür neue Abnehmer zu finden. Zunächst stiegen die Einnahmen des Landes sogar in Folge des von der amerikanischen Politik ausgelösten Anstiegs der Ölpreise.<sup>111</sup> Auch mit dem Abbruch der Beziehungen konnten die USA nicht drohen, da dieser schon Anfang 1980 erfolgt war.

Im Kongreß stieß der Alleingang der Administration auf scharfe Kritik. Clinton wurde vorgeworfen, die Alliierten vor dieser Entscheidung weder informiert noch konsultiert, deshalb auch nicht sichergestellt zu haben, daß die Voraussetzungen für ein erfolgreiches und die US-Wirtschaft nicht einseitig belastendes Embargo erfüllt sind. Dies, so der Abgeordnete Dana Rohrabacher (R-California), sei ein „unentschuldbares Versäumnis.“<sup>112</sup> „Ohne internationale Kooperation“ insbesondere der fünf größten Handelspartner des Iran (Japan, Deutschland, Italien, Frankreich und Großbritannien), so der Abgeordnete Toby Roth (R-Wisconsin), sei das US-Embargo kaum mehr als eine „wirkungslose Geste.“<sup>113</sup>

Als innenpolitisch fatal erwies sich, daß das Embargo einseitig zu Lasten amerikanischer Unternehmen ging. Dies löste im Kongreß härtere Kritik als die Nichtkonsultation der Alliierten aus. Die Administration mußte einräumen, daß das Embargo Tausende von amerikanischen Arbeitsplätzen kosten würde und das Risiko berge, daß Iran seine Schulden bei amerikanischen Unternehmen in Höhe von 400 Mio. US-Dollar nicht zurückzahlen könne oder werde.<sup>114</sup>

---

<sup>110</sup> Vgl. Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered. History and Current Policy*, Vol. 1, Washington, D.C. (Institute for International Economics) 1990<sup>2</sup>, S. 91-116.

<sup>111</sup> Vgl. HB, 24.10.1996, S. 10.

<sup>112</sup> 104/1, U.S. Congress, Hearing, 02.05. 1995, (Anm. 101), S. 18.

<sup>113</sup> Ebenda, S. 2.

<sup>114</sup> Ebenda, S. 23.

Der Ärger des Kongresses erreichte seinen Höhepunkt, als bekannt wurde, daß der französische Erdölkonzern *Total SA*, der ehemalige Konkurrent *Conocos* um die Entwicklung der Ölfelder vor Sirri, dank der amerikanischen Embargoentscheidung nun das Geschäft machte und am 13. Juli 1995 einen entsprechenden Vertrag mit Iran unterzeichnet hatte. Dies war der deutlichste Beweis dafür, daß es der Administration mit ihrer Strategie nicht gelungen war, Unterstützung für eine internationale Isolierung Irans zu erzielen.

Die Befürworter von Sekundärsanktionen sahen sich in ihrer Position gestärkt und forcierten ihre Anstrengungen, die amerikanische Sanktionspolitik zu multilateralisieren und auf diese Weise wieder ein „level playing field“ herzustellen. Bei der Wahl sanktionsfähiger Sachverhalte suchten sie gezielt nach solchen, die amerikanische Interessen nicht tangierten. Erste Überlegungen, ausländische Erdölkäufe zu sanktionieren, wurden verworfen, aus Angst, daß die Eliminierung aller iranischen Ölexporte angesichts des bestehenden Exportverbotes für irakisches Öl den Rohölpreis auf dem Weltmarkt um bis zu 4 US-Dollar pro Barrel hochtreiben würde. Ein Preisanstieg, der die Preise an den Zapfsäulen um bis zu 10 Cents pro Gallone erhöhen und ihnen den Zorn der amerikanischen Wähler einbringen könnte.

Die Wahl fiel auf Investitionen im iranischen Energiesektor, auf dem das Land rund 80 Prozent seiner Deviseneinnahmen erzielt.<sup>115</sup> Trotz der erfolgreichen Anstrengungen Irans in den vergangenen acht Jahren, seine Erdölindustrie zu sanieren und die Ölförderung dadurch von 2,5 Mio. Barrel pro Tag 1987 auf schätzungsweise 3,6 Mio. 1995 zu erhöhen, ist Iran dringend auf umfangreiche ausländische Investitionen sowie den Zugang zu moderner westlicher Fördertechnologie angewiesen, um die Ölproduktion und damit seine Deviseneinnahmen aufrechtzuerhalten.<sup>116</sup> Um die dafür benötigten Investitionen in Höhe von 6,5 Mrd. US-Dollar zu erhalten, hatte Iran rund 100 europäische und asiatische Unternehmen zu einer Investitionskonferenz im November 1995 nach Teheran eingeladen, auf der potentiellen Investoren elf neue große Öl- und Gasexplorationsprojekte angeboten wurden.<sup>117</sup> Diese neuen Investitionen würden dem Land nicht nur die dringend erforderlichen Mittel für die Aufrechterhaltung seiner Erdölproduktion bringen, sie würden es dem Regime auch ermöglichen, seine Auslandsschulden zu bedienen, an den Plänen für eine umfangreiche Rückzahlung seiner Schulden von über 30 Mrd. US-Dollar festzuhalten (1996/97: 6,4 Mrd. US-Dollar, 1997/98: 4,8 Mrd., 1998/99 4,1 Mrd.)<sup>118</sup> und damit seine Kreditwürdigkeit zu verbessern.

---

<sup>115</sup> Vgl. IHT, 23.08.1996, S. 13.

<sup>116</sup> Vgl. Robin Wright, Dateline Teheran: A Revolution Implodes, *Foreign Policy*, No. 103 (Summer 1996), S. 161-174, hier: S. 162. Selbst bei einem vollständigen Investitionsstopp würde der Schaden der Exportkapazität des Landes sich allerdings erst in den nächsten Jahren bemerkbar machen. Vgl. *Middle East Economic Digest*, 26.01.1996, S. 2.

<sup>117</sup> Vgl. Robert S. Greenberger, *Politics & Policy: Iran Creates Fresh Problems for the White House*, with Sen. D'Amato adding pressure of his own, *Wall Street Journal*, 01.09.1995, S. 8. Ein gleichlautender Artikel erschien am gleichen Tag im *Journal of Commerce*.

<sup>118</sup> Vgl. Central Bank of the Islamic Republic of Iran, *Economic Trends*, No. 2, Third Quarter 1374 (1995/96), S. 8. Bereits in den vergangenen Jahren hat sich die Schuldendienstquote des Landes mit 1992/93 8,1 Prozent auf 1994/95 31,9 Prozent substantiell gesteigert. Vgl. Harald Eggerstedt, „Iran -



Auf diese Investitionsabsichten zielt das am 8. September 1995 - kurz nach Bekanntwerden dieser Konferenz - von Senator D'Amato neu eingebrachte Gesetz, der *Iran Oil Sanctions Act* (S. 1228), ab.<sup>119</sup> Sie sah Sanktionen gegen ausländische Unternehmen vor, die dem Iran bei der Entwicklung seiner Öl- und Gasressourcen helfen. D'Amato verfolgte mit dem Gesetz zwei Ziele: Zum einen wollte er ausländische Unternehmer von der Teilnahme an der Konferenz abschrecken. Die Drohung zeigte Erfolg. Obwohl über 60 europäische und japanische Unternehmen an der Konferenz teilnahmen, blieben ihr viele große Erdölkonzerne, darunter *Royal Dutch Shell*, *British Petroleum* sowie die norwegische *Statoil* fern. Insgesamt war die Teilnahme geringer als ursprünglich erwartet. Zum anderen beabsichtigte er, die ohnehin schlechte wirtschaftliche Lage im Iran zu verschärfen und so den innenpolitischen Druck auf das Regime zu erhöhen.<sup>120</sup>

In der Vorlage gingen, wie in der Diskussion um die Sekundärsanktionen im Falle Kubas, die Argumente der wenigen Gegner dieses Instruments unter, die bezweifelten, daß die USA mit Sekundärsanktionen internationale Unterstützung für ihre Politik gewinnen.<sup>121</sup> Vergebens wiesen sie darauf hin, daß die USA ihre Verpflichtungen unter GATT verletzen und einen ernststen Konflikt mit ihren Verbündeten provozieren würden. Der Schaden möglicher Gegenmaßnahmen („friendly fires“) sei ungleich größer als der Nutzen der Sanktionen. Sowohl diese Warnung, als auch der Hinweis, daß die USA die europäischen energiepolitischen Sorgen berücksichtigen müßten, wollten sie deren Unterstützung erhalten, verhallen ungehört.

Während es in der Regel der Senat ist, in dem Gesetzesentwürfe entschärft werden, war diesmal das Gegenteil der Fall. Senator Edward M. Kennedy (D-Massachusetts) gelang es, die Ausdehnung der Sanktionsbestimmungen des D'Amato-Gesetzes auf Libyen durchzusetzen. Das Gesetz bot ihm die willkommene Gelegenheit, sich erneut für die Interessen der Familien der Opfer des Bombenanschlages von Lockerbie einzusetzen.<sup>122</sup> Ohne Rücksicht auf die Tatsache, daß im Falle Libyens die energiepolitischen Interessen der Europäer stärker noch als im Fall Irans berührt sind und internationale Sanktionen gegen

---

Um Zugang zu ausländischem Kapital bemüht“, Deutsche Bank Research, Aktueller Länderbericht, 21.05.1996, S. 3.

<sup>119</sup> Im Repräsentantenhaus wurde ein ähnliches Gesetz, der *Iran Foreign Oil Sanctions Act* eingebracht.

<sup>120</sup> Schon jetzt haben sinkende Öleinnahmen und die nahezu Verdoppelung der Bevölkerung in den vergangenen 17 Jahren zu einer substantiellen Verschärfung der ökonomischen Lage des Landes geführt. Der Iran ist zunehmend auf Nahrungsmittelimporte angewiesen. Direkte und indirekte Nahrungsmittel- und Benzinsubventionen absorbieren fast die Hälfte der jährlichen Öleinnahmen (6 Mrd. US-Dollar). Importe wurden drastisch zur Begleichung überfälliger Auslandsschulden gekürzt. Die Inflation betrug 1995 über 50 Prozent. Die Arbeitslosigkeit ist auf über 30 Prozent angestiegen (die Zahl der Unterbeschäftigten erreichte 75 Prozent). Das Pro-Kopf-Einkommen ist stark gesunken. Selbst Irans Handelskammer spricht davon, daß über 40 Prozent der Iraner unterhalb oder an der Armutsgrenze leben. Vgl. Wright (Anm. 116), S. 162-164, und Eggerstedt (Anm. 118).

<sup>121</sup> So Nancy L. Johnson (R-Connecticut), die schärfste Kritikerin der Vorlage im Haus. Vgl. CQWR, Vol. 54, No. 25, 22.06.1996, S. 1775.

<sup>122</sup> Ein Senatsmitarbeiter antwortete auf meine Frage, warum Sen. Kennedy sich in dieser Frage so stark einsetzte, obwohl die Mehrzahl der Opfer und ihre Familien nicht aus seinem Wahlkreis stammten, dies sei eben sein „pet project“.

Libyen bereits in Kraft sind, wollte Kennedy mit diesem Alleingang die Überstellung der zwei der Tat Beschuldigten an westliche Behörden erzwingen. Der Gesetzeszusatz Kennedys führte zunächst zu einer Blockade des Gesetzes im Senat. Massiver Druck der Familien der Opfer ließ die Gegner des Amendments aufgeben.<sup>123</sup> Am 20. Dezember 1995 verabschiedete der Senat das Gesetz per Akklamation.<sup>124</sup>

Im *Ways and Means Committee* des Repräsentantenhauses, in dem den Handelsinteressen der US-Wirtschaft und der Einhaltung von GATT-Verpflichtungen traditionell ein größeres Gewicht beigemessen wird, gelang es der Administration, den multinationalen Konzernen und den Europäern, ihren Einfluß geltend zu machen und der Gesetzesvorlage ihre schlimmsten Spitzen zu nehmen. Die Sanktionierung der Lieferung von Ausrüstungsgütern sowie der Investitionsfinanzierung wurde fallengelassen. Der Administration wurde ein größerer Handlungsspielraum bei der Entscheidung über Sanktionen eingeräumt. Im Falle Libyens wurde es ihr freigestellt, ob sie Sekundärsanktionen verhängt oder nicht. Die Gültigkeitsdauer des Gesetzes wurde auf fünf Jahre nach Inkrafttreten begrenzt. Obwohl einige Abgeordnete wie der Ausschußvorsitzende Bill Archer (R-Texas) auch nach diesen Änderungen Zweifel hatten, stimmten sie für den Kompromißentwurf. Er wurde am 19. Juni 1996 vom Plenum ohne Gegenstimmen angenommen. Mit der einstimmigen Verabschiedung war auch der bisherige Widerstand der Administration gegen die Sekundärsanktionen gebrochen. Sie begrüßte das Gesetz, und Nicholas Burns, der Sprecher des US-Außenministeriums, kommentierte es mit den Worten, „sie [die Verbündeten, K.G.] müssen verstehen, daß wir alle Opfer bringen müssen“, und bedauerte erneut, daß die Europäer sich nicht den amerikanischen Sanktionen angeschlossen haben.

Der Senat machte auf Drängen Senator Kennedys die Lockerungen in Bezug auf Libyen wieder rückgängig.<sup>125</sup> Das letzte Hindernis für die Verabschiedung des Gesetzes war wieder aufgerichtet. Nach dem Absturz einer Maschine der amerikanischen Fluggesellschaft TWA am 17. Juli 1996 vor der Küste New Yorks stellte die Ausweitung auf Libyen keinen Hindernisgrund mehr dar. Die Befürworter des Gesetzes machten - ohne dafür bis heute Beweise zu haben - sofort einen islamischen Terroranschlag verantwortlich und riefen nach Vergeltungsmaßnahmen. Das Unglück, das an das von Lockerbie erinnerte, bot ihnen einen willkommenen Anlaß, das D'Amato-Gesetz als ein Mittel der Abschreckung künftiger terroristischer Akte darzustellen.<sup>126</sup> In weniger als einer Woche,

---

<sup>123</sup> Die Familien der Opfer von Flugzeugabstürzen haben inzwischen eine Vielzahl einflußreicher Interessengruppen wie die *Families of Pan Am 103-Lockerbie* gegründet. Vgl. WP 29.11.1996, S. A29. Sie sind nicht zimperlich, wenn es um die Durchsetzung ihrer Interessen geht. So wurde z. B. Senator Roth, der Vorsitzende des Finanzausschusses des Senats, der Einspruch („hold“) gegen die Verabschiedung des Gesetzes eingelegt hatte, von Familienangehörigen der Opfer beschimpft, mit seiner Blockade sei er nicht besser als Khadafi. Roth gab daraufhin seinen Widerstand auf.

<sup>124</sup> Gesetze werden nur dann mit „voice vote“ statt in namentlicher Abstimmung verabschiedet, wenn sich die Mehrheitsführer beider Parteien einig sind und kein Senator einen Einwand gegen das Gesetz hat.

<sup>125</sup> 16. Juli 1996.

<sup>126</sup> Der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des Repräsentantenhauses und Mitautor des Gesetzes Benjamin A. Gilman sagte: „In light of the growing possibility that a terrorist act led to the destruction of TWA Flight 800, we should have in place the strongest possible deterrent to any future

am 23. Juli 1996, stimmte das Repräsentantenhaus der Senatsversion ohne namentliche Abstimmung zu.

Die große Unterstützung, die das Gesetz auf allen Ebenen des Gesetzgebungsprozesses erfuhr, spiegelt nicht die Zustimmung vieler Abgeordneter für Sekundärsanktionen wider, sondern ist Ausdruck dafür, wie groß die Angst auf allen Seiten des politischen Spektrums war, im Wahlkampf „weich“ gegenüber den Regimen Irans oder Libyens zu erscheinen. Keiner wollte das Risiko eingehen, als Freund terroristischer Regime denunziert zu werden. Aus diesem Grund setzte auch Präsident Clinton am 5. August 1996 mit seiner Unterschrift das Gesetz in Kraft, obwohl er Sekundärsanktionen strikt abgelehnt hatte und die Einbeziehung Libyens für einen Fehler hielt. Angesichts des Fehlens eines ausgleichenden interessenpolitischen Gegendrucks, der den Gegnern den Rücken hätte stärken können, traten außenpolitische Erwägungen hinter wahltaktische Überlegungen zurück.

### 3.4 Auswirkungen des Gesetzes und Schwächen der doppelten Eindämmungsstrategie

Die Strategie der Administration hatte nur einen Erfolg zu verzeichnen: Iran war, wie Außenpolitik insgesamt, kein Thema im Präsidentschaftswahlkampf. Ansonsten erwies sie sich als Fehlschlag. Clinton gelang es mit dem Totalembargo nicht, die Hardliner im Kongreß von Sekundärsanktionen abzubringen. Im Gegenteil, diese Entscheidung stärkte die Vertreter einer harten Linie und vergrößerte die Zahl der Befürworter von Maßnahmen gegen die Handelspartner.

Gegenüber Iran und Libyen verfehlte die amerikanische Isolations- und Boykottstrategie die intendierte Wirkung. Den iranischen Machthabern bot die Verschärfung der Sanktionen - wie im Fall Kubas - eine willkommene Gelegenheit, die selbstverschuldeten Mißstände im eigenen Lande erneut dem „Satan USA“ anzulasten, die steigende Unzufriedenheit der Bevölkerung zu kanalisieren und die eigene innenpolitische Position zu stabilisieren.<sup>127</sup> Der einzige direkte Effekt war die Verteuerung der Ersatzteile für die iranische Ölindustrie.<sup>128</sup> In Libyen hatten die Sanktionen den gleichen widersinnigen Effekt: Sie stärkten die Position Oberst Khadafis und verschärften die tiefsitzenden anti-amerikanischen Ressentiments.<sup>129</sup>

Hinsichtlich der Allianz-Beziehungen erwies sich die US-Politik als kontraproduktiv. Statt die Feinde der USA zu treffen, drohte sie, die eigenen Verbündeten zu schädigen. Von Sanktionen könnten im Falle Irans die französischen Ölkonzerne *Total* und *Elf Aquitaine*

---

acts of terrorism supported by such rogue regimes as Iran and Libya.“ Zitiert in CQWR, Vol. 54, No. 30, 27.07.1996, S. 2133. Inzwischen wird davon ausgegangen, daß es sich um einen technischen Fehler handelte. Vgl. SZ 09./10.11.1996, S. 6.

<sup>127</sup> Vgl. Wright (Anm. 116).

<sup>128</sup> Vgl. The Economist, Survey Iran, Vol. 342, No. 8000, S. 14

<sup>129</sup> Vgl. FT, 30.10.1996, S. 4.

betroffen sein, im Fall Libyens gehören eine Vielzahl europäischer Ölkonzerne, darunter *Repsol* (Spanien), *Petrofina* (Belgien), *OMV* (Österreich), *Agip* und *Eni* (Italien) sowie die deutschen Energieunternehmen *Veba* und *Wintershall* zu den potentiellen Zielen der USA.<sup>130</sup> Ob und wie stark europäische Firmen von den Maßnahmen betroffen sind, bleibt abzuwarten. Es wird letztlich davon abhängen, wie restriktiv die Administration die Bestimmungen des Gesetzes auslegt. Anders jedoch als im Fall des Helms-Burton-Gesetzes hat der Präsident einen großen Entscheidungsspielraum bei der Verhängung von Sanktionen.

Mit ihrem Vorgehen provozierten die USA einen massiven transatlantischen Konflikt. Statt die Alliierten zu einem Einschwenken auf die amerikanische Linie zu bewegen, stärkten sie die Entschlossenheit der Europäer, Gegenmaßnahmen zu den extraterritorialen amerikanischen Gesetzen zu ergreifen.<sup>131</sup> Der Administration und den Kritikern, die vorhergesagt hatten, daß die Einbeziehung Libyens dazu führen würde, die notorisch zerstrittenen Europäer zu einen, wurde nachträglich Genugtuung zuteil. Das NATO-Mitglied Türkei unterzeichnete in offener Mißachtung, wenn auch nicht Verletzung des D'Amato-Gesetzes, im August 1996 ein Abkommen über Gaslieferungen im Wert von 20 Mrd. US-Dollar mit Iran.<sup>132</sup>

Es zeigt sich immer deutlicher, daß weder die amerikanische Eindämmungs- und Isolationspolitik noch die europäische auf Dialog und Anreize setzende Politik gegenüber Iran erfolgversprechend sind. Der „kritische Dialog“ der Europäer und besonders die deutsche Iranpolitik gerieten ohne amerikanisches Zutun unter Kritik. Dänemark schied im August 1996 aus dem Dialog aus.<sup>133</sup> Die Beziehungen Deutschlands zu Iran wurden durch den Berliner Mykonos-Prozeß in Frage gestellt, der an Irans Verwicklung in „staatsterroristische Aktivitäten“ kaum einen Zweifel läßt und zu ernststen diplomatischen Spannungen führte. Zudem fehlt der deutschen Iranpolitik eine klare Verknüpfung von Verhaltensänderungen mit Anreizen.<sup>134</sup>

<sup>130</sup> Presseberichten zufolge wäre Italien von den Libyen-Sanktionen besonders betroffen, da über 40 Prozent seiner Ölimporte aus Libyen stammen und Italien den Bau einer Gaspipeline von Libyen nach Italien plant. Vgl. FT, 07.08.1996, S. 4. Siehe auch FT, 25.07.1996, S. 4 und HB, 08.08.1996, S. 1. *Total* konnte es vermeiden, unter die amerikanischen Sanktionsbestimmungen zu fallen, indem es sein wirtschaftliches Engagement nicht als Investition gestaltete, sondern dem Unternehmen für seine Hilfe 50 Prozent der Fördermenge zufallen. Vgl. Iran Survey (Anm. 128), S. 14.

<sup>131</sup> Der EU-Handelskommissar, Sir Leon Brittan, bezeichnete den Grad der Einigkeit, den das Gesetz auslöste, als „exceptional.“ Vgl. *Agence Europe*, No. 6789 vom 12./13.08.1996, S. 2. Selbst das Europäische Parlament in Straßburg verabschiedete eine Resolution, in der es das Vorgehen der USA verurteilte und an den Kongreß appellierte, das multilaterale Handelssystem zu respektieren. Der wirtschaftspolitische Sprecher der EVP, Peter Kittelmann, auf dessen Initiative die Resolution zurückging, meinte, daß dies das erste Mal sei, daß das Europäische Parlament sich als Gegenpart zum Kongreß verstehe. Vgl. HB, 24./25.05.1996: S.7.

<sup>132</sup> Vgl. FT, 30.08.1996, S. 4.

<sup>133</sup> Anlaß dafür war das Dementi des iranischen Vize-Außenministers Mahmud Waesi, daß er während seines Besuches in Dänemark zugesagt habe, die Fatwa gegen den iranischen Schriftsteller Salman Rushdie werde nicht vollstreckt.

<sup>134</sup> Peter Rudolf spricht von „diffuser Verknüpfung“ (Anm. 106), S. 22.

Die Schwächen der amerikanischen „dual containment“-Politik wurden durch die jüngsten Entwicklungen in der Region ebenfalls deutlich, und die Stimmen derer, die diese Strategie in Frage stellen und konstatieren, daß sie „vermutlich mehr zur Isolierung der USA von ihren Alliierten als zur Eindämmung des Iran und Irak“ beigetragen habe,<sup>135</sup> mehren sich. Kritiker argumentieren, daß sie auf falschen Annahmen bzw. zentralen Fehleinschätzungen beruht, nämlich der Annahme, Iran und Irak könnten gleichzeitig eingedämmt werden und die USA könnten ihre Ziele ohne politische Beziehung zu den beiden Staaten durchsetzen. Ferner geht die Strategie davon aus, daß die USA ausgerechnet zu dem Zeitpunkt, wo sie kaum Einfluß auf die zwei wichtigsten strategischen Akteure - Iran und Irak - haben, eine größere unilaterale Rolle bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit und des Managements der Golf-Region spielen könnten. Tatsächlich erfordere diese Strategie die Kooperation einer Vielzahl anderer Länder. Und schließlich geht sie davon aus, daß der regionale Status quo in den kommenden Jahren aufrechterhalten werden kann und Veränderungen bilateral handhabbar seien.<sup>136</sup>

Die Grenzen der doppelten Eindämmungspolitik zeigte spätestens die Kurdenkrise im Irak im Spätsommer 1996 auf. Sie machte deutlich, daß ohne die Einbeziehung des Iran das Kurdenproblem nicht lösbar ist. Die für den Erfolg ihrer Politik erforderliche internationale Unterstützung erhielten die USA selbst von Ländern der Region nicht. Die arabischen Alliierten der USA stehen der amerikanischen Großmachtspolitik dort zunehmend skeptisch gegenüber. Pakistan unterzeichnete einen Vertrag über den Bau einer gemeinsamen Ölraffinerie mit Iran.<sup>137</sup> Mit großer Sorge sehen die USA auch, daß Iran erfolgreich versuchte, mit ehemaligen Sowjetrepubliken ins Geschäft zu kommen. Die Ukraine, Iran und Turkmenistan schlossen einen Dreiecksvertrag über die Lieferung von Agrar- und Industriegütern im Tausch gegen Erdgaslieferungen.<sup>138</sup>

Darüber hinaus weisen die Kritiker darauf hin, daß Iran sich nicht zu *der* zentralen regionalen Bedrohung entwickelt hat, wie verschiedene US-Administrationen behaupteten. Die Angaben der US-Geheimdienste über Irans umfangreiche Rüstungsausgaben und die Entwicklung seines Nuklearprogramms stellten sich als übertrieben oder verfrüht heraus.<sup>139</sup>

<sup>135</sup> So Anthony Cordesman, Nahostexperte des *Center for Strategic and International Studies*. Zitiert in: James Kitfield, No Easy Task To Contain Iran and Iraq, *National Journal*, 28, 39 (28.9.1996), S. 2067-2069, hier: S. 2069.

<sup>136</sup> Vgl. F. Gregory Gause III, The Illogic of Dual Containment, in: *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 2 (März/April 1994), S. 56-66.

<sup>137</sup> Vgl. SZ 22.08.1996, S. 6.

<sup>138</sup> Westliche Beobachter vermuten, die Ukraine könnte auch die iranische Rüstungsindustrie beliefern. Vgl. HB, 22./23.03.1996, S. 9. Auf das Bemühen Irans, wirtschaftliche Kontakte zur russischen Luftfahrt-, Öl-, Gas- sowie Nuklearindustrie zu knüpfen, wies Dr. Igor Khripunov, Rußlandexperte des *Center for International Trade and Security* der *University of Georgia*, USA in einem Vortrag an der HSFK am 12.11.1996 hin.

<sup>139</sup> Vgl. Elaine Sciolino, Time to Shift Course on Iran?, *IHT*, 23.09.96, S. 5. Im Vergleich zu den Nachbarn des Iran sind die iranischen Ausgaben für konventionelle Rüstung bescheiden. Irans Rüstungsetat beträgt ca. ein Sechstel des saudi-arabischen und ungefähr 50 Prozent des israelischen. Militärausgaben machen ca. 2 Prozent des BIP aus im Vergleich zu 17 Prozent unter der Herrschaft des Schahs. Vgl. *Iran Survey* (Anm. 128), S. 11.

Andere, wie z. B. der ehemalige US-Sicherheitsberater Zbigniew Brzezinski, weisen darauf hin, daß die USA langfristig gute strategische Beziehungen zu Iran brauchen, um die Stabilität in der Region zu gewährleisten und Zugang zu den Ländern Zentralasiens zu erlangen.<sup>140</sup>

Fraglich ist auch, ob die Politik der USA geeignet ist „staatlichen Terrorismus“ zu bekämpfen. Es ist unklar, welche Bedeutung ihm im Gesamtspektrum des internationalen Terrorismus zukommt. Vertreter des Pentagon vertraten die Auffassung, daß fragmentierte islamische Terrorgruppen und nicht der staatlich geförderte Terrorismus das Hauptproblem sind. Während der ehemalige CIA-Direktor Woolsey und viele andere Mitglieder der Administration der Auffassung sind, daß das Problem des internationalen Terrorismus nahezu gelöst sei, wenn man die beiden zentralen staatsterroristischen Staaten, Iran und Syrien, in den Griff bekäme, bezweifelt der Leiter der Abteilung zur Bekämpfung des Terrorismus im Außenministerium, Philip C. Wilcox, dies. Er weist darauf hin, daß „die Rolle der Staaten, die den Terrorismus unterstützen, abnimmt“.<sup>141</sup>

Angreifbar ist die US-Position auch aufgrund ihrer inkonsequenten Haltung gegenüber Ländern, denen staatsterroristische Aktivitäten vorgeworfen werden. Iran, Irak, Sudan, Libyen, Kuba und Nordkorea, die Länder, die das US-Außenministerium auf der Liste der Sponsoren des Terrorismus führt, erfahren eine sehr ungleiche Behandlung - je nach dem, welche anderen politischen Erwägungen eine Rolle spielen. Am auffälligsten ist das im Falle Syriens und Sudans. Syrien, von dem bekannt ist, daß von seinem Boden aus, ebenso wie vom Libanon, der faktisch ein syrisches Protektorat ist, islamische Terrorgruppen operieren und mit iranischen und anderen Mitteln finanzierte Trainingslager unterhalten werden, bleibt von Sanktionsmaßnahmen verschont. Sudan wurde von Sanktionen gleichfalls verschont, damit die kalifornische Ölfirma *Occidental Petroleum Corporation* ihren Ölkontrakt im Wert von 930 Mio. US-Dollar ausführen konnte.<sup>142</sup> Ein weiteres Problem ergibt sich für die USA daraus, daß diese Gruppen nicht nur von staatlicher Seite, sondern auch von Privatpersonen, vor allem in Saudi-Arabien, den Golfstaaten und den USA selbst unterstützt werden.<sup>143</sup> All diese Faktoren nähren den Verdacht, daß die amerikanische Iranpolitik nicht ausschließlich Reaktion auf ein - auch von europäischer Seite nicht bestrittenes - sicherheitspolitisches Problem ist, sondern Ausdruck einer wählerwirksamen Dämonisierung.

Die USA erhöhen ihre Glaubwürdigkeit nicht, wenn sie versuchen, internationalem Recht mit rechtswidrigen Mitteln zur Durchsetzung zu verhelfen. Der Kampf gegen sogenannte

---

<sup>140</sup> Ebenda. Siehe auch Thomas L. Friedman, *America Needs to Rethink Its Approach to Iran*, IHT, 12.09.1996, S. 8.

<sup>141</sup> WP, 17.10.1996, S. A25 und A32, hier: A32. Trotz dieser Einschätzung fordert vor allem der Leiter der CIA, John Deutch, militärische Maßnahmen wie präemptive Schläge und verdeckte Anti-Terroroperationen. Ebd.

<sup>142</sup> Das Unternehmen und seine politischen Aktionskomitees hatten 1995 und 1996 insgesamt über 600 000 US-Dollar Wahlkampfspenden an beide Parteien gezahlt. Die Administration machte von Sektion 321 des *Antiterrorism Act of 1996* Gebrauch und nahm am 23.08.1996 Syrien und den Sudan von den Sanktionsbestimmungen dieses Gesetzes aus. Vgl. WP 23.01.1997, S. A1 und A25.

<sup>143</sup> Vgl. IHT, 15.08.1996, S. 1 und 8.

„geächtete Staaten“ (*outlaw states*) rechtfertigt nicht, wie einige amerikanische Kommentatoren behaupteten, die Anwendung von Sekundärsanktionen.<sup>144</sup> Vorschläge gar, wie der des Sprechers des Repräsentantenhauses, Newt Gingrich, 18 Mio. US-Dollar für die Finanzierung verdeckter CIA-Aktionen zum Sturz der Teheraner Regierung auszugeben, diskreditieren die USA und ihren Führungsanspruch.<sup>145</sup> Das Beispiel Irans zeigt, daß weder das Zuckerbrot der Europäer noch die Peitsche der USA bisher in der Lage waren, die iranische Regierung zu einer Änderung ihrer Politik zu bewegen. Die USA und die Europäer werden an Anstrengung zur koordinierten Entwicklung einer alternativen Politik nicht vorbeikommen.<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> Vgl. z. B. Stephen S. Rosenfeld, *Bridging the Atlantic Divide*, WP 09.08.1996, S. A17.

<sup>145</sup> Vgl. CQWR, Vol. 53, No. 43, 04.11.1995, S. 3393.

<sup>146</sup> Rudolf (Anm. 106) schlägt einen „strategisch innovativen Dialog über einen koordinierten Ansatz im Umgang mit Iran“ vor, S. 26-28.

## 4. Extraterritoriale Anwendung nationalen Rechts und das Völkerrecht

Die Europäer bezeichneten die von den USA angedrohten Sekundärsanktionen als einen „extremen Fall extraterritorialer Gesetzgebung“.<sup>147</sup> Sie sehen darin eine Verletzung ihrer nationalstaatlichen Souveränität sowie des Völkerrechts. Die USA hingegen bestreiten, daß sie internationales Recht verletzen. Beide berufen sich auf das Völkerrecht.

### 4.1 Völkerrechtliche Bestimmungen

Tatsächlich verbietet das Völkerrecht, das staatliche Souveränität territorial definiert, Staaten nicht grundsätzlich die Anwendung ihrer Gesetze und Gerichtsbarkeit auf Sachverhalte, die sich außerhalb ihrer Landesgrenzen zugetragen haben, sofern diese in den eigenen Staat hineinwirken. Allerdings setzt es dieser Freiheit enge Grenzen. Eine extraterritoriale Gesetzesanwendung ist nur dann zulässig, wenn eine „echte Verknüpfung“ zwischen dem gesetzgebenden Staat und dem zu regelnden Auslandssachverhalt besteht. Sie liegt vor, wenn eine beträchtliche, unmittelbare und vorhersehbare Inlandswirkung besteht.<sup>148</sup>

In den USA gelten als zulässige „inländische Anknüpfungspunkte“ die Prinzipien der Nationalität, der Territorialität, des Schutzes bestimmter Staatsinteressen und des Schutzes bestimmter Interessen der Staatengemeinschaft.<sup>149</sup> Ist eine solche Anknüpfung nicht gegeben oder liegt nur eine geringfügige Inlandswirkung vor, ist eine extraterritoriale Rechtsanwendung nicht gerechtfertigt. Ein Staat maßt sich dann Kompetenzen an, die ihm nicht zustehen, und mischt sich somit völkerrechtswidrig in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates ein. Sachverhalte, bei denen das Recht auf extraterritoriale Rechtsausübung weitgehend unstrittig ist, sind z. B. die Exportkontrolle oder die Ahndung sexuellen Mißbrauchs von Minderjährigen im Ausland durch die eigenen Staatsbürger.

Beanspruchen zwei Staaten die Regelungskompetenz für einen Sachverhalt, liegt also ein Fall „konkurrierender Jurisdiktion“ vor, erfolgt eine Interessenabwägung unter Beachtung

<sup>147</sup> So Hugo Paemen, Botschafter der EG-Kommission in Washington. Vgl. WP, 24.07.1996, S. A25.

<sup>148</sup> Vgl. zur Rechtmäßigkeit extraterritorialer Gesetzesanwendung unter dem Völkerrecht Knut Ipsen, Völkerrecht, München 1990<sup>3</sup>, S. 292-297 sowie Ulrich Fastenrath, „Ein Verstoß gegen das Völkerrecht“, FAZ 15.03.1996, S. 9. Der *Permanent Court of International Justice* entwickelte in dem SS 'Lotus'-Fall (Frankreich vs. Türkei) 1927 (PCIJ, Ser. A, No. 10) die „effects doctrine of international law“. Derzufolge hat ein Land Jurisdiktion über Sachverhalte außerhalb seines Territoriums, die Auswirkungen innerhalb seiner Staatsgrenzen haben. Sein Nachfolger, der Internationale Gerichtshof in Den Haag, urteilte in dem Barcelona Traction-Fall (ICJ Rep. 1970,1) genauso.

<sup>149</sup> Vgl. American Law Institute (Hrsg.), Restatement (Third) of the Law, Foreign Relations Law of the United States, 1988, §§ 10 und 18.



des Prinzips des „guten Einvernehmens der Nationen“ (*comity principle*).<sup>150</sup> Dieses Prinzip ist aus den beiden völkerrechtlichen Grundsätzen der souveränen Gleichheit der Staaten und der Nichteinmischung abgeleitet. Es bringt die aus diesen Grundsätzen resultierende Verpflichtung jedes souveränen Staates zum Ausdruck, die Souveränität anderer Staaten anzuerkennen: jeder Staat solle das vorrangige Regelungsinteresse eines anderen Staates innerhalb dessen Territoriums respektieren. Im Konfliktfall soll dem Staat die Regelung des Sachverhaltes überlassen bleiben, dessen Regelungsinteresse größer ist. Bei der Interessenabwägung sollen die langfristigen Auswirkungen des eigenen Handelns auf das internationale System beachtet werden.<sup>151</sup>

## 4.2 Extraterritoriale Gesetzesanwendung und US-Interessen

Seit der ersten Ölkrise 1972-73, als die Abhängigkeit der USA von internationalen wirtschaftlichen Entwicklungen zum ersten Mal evident wurde, ist die Neigung zur extraterritorialen Anwendung amerikanischer Gesetze gestiegen. Diese Tendenz spiegelt daher die gestiegene wirtschaftliche Verwundbarkeit der USA, nicht deren Stärke wider. Die Meinungen über die Rechtmäßigkeit der extraterritorialen Gesetzesanwendung gehen vor allem zwischen den drei Zweigen der staatlichen Gewalt auseinander. Sie wird zum einen davon beeinflusst, welcher Stellenwert der Beachtung des Völkerrechts eingeräumt wird, zum anderen von dem Zeithorizont des Entscheidungsträgers.

Am kritischsten steht der oberste Gerichtshof der USA, der *Supreme Court*, der extraterritorialen Anwendung nationaler Gesetze gegenüber. Wiederholt stellte er das langfristige Interesse der USA an der Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung effektiver internationaler Regime und der „rule of law“ in den internationalen Beziehungen über die Verfolgung kurzfristiger, meist lokaler Interessen und sprach sich gegen eine Ausweitung der amerikanischen Gesetze über das Staatsgebiet hinaus aus. Nur wenn die USA bei der extraterritorialen Gesetzesanwendung Zurückhaltung üben, so argumentierten die Richter, können sie erwarten, daß dies andere Länder auch tun werden. Es sei daher im Interesse der USA, die legitimen Interessen der anderen Länder zu respektieren.<sup>152</sup>

---

<sup>150</sup> Das „comity principle“ ist nicht im eigentlichen Sinne Völkerrecht, sondern stellt eine Art goldener Regel dar, deren Beachtung dem Gutdünken der Staaten überlassen ist. Vgl. Harold G. Maier, *Jurisdictional Rules in Customary International Law*, in: Karl M. Meesen, *Extraterritorial Jurisdiction in Theory and Practice*, Deventer - Boston 1996, S. 64-73, insb. S. 69 ff. und Harold G. Maier, *Extraterritorial Jurisdiction At A Crossroads: An Intersection Between Public and Private International Law*, in: *American Journal of International Law*, Vol. 76, No. 2 (April 1982), S. 280-320, insb. 281-285.

<sup>151</sup> Vgl. *Restatement (Third)*, § 403. Allerdings spiegeln die Vorschriften des *Restatement* nicht notwendig die Auffassung der US-Regierung über die Interpretation internationaler Normen wider. Vielmehr beinhaltet es die Regeln, die nach Auffassung des *American Law Institute* ein unabhängiges Gericht bei seiner Entscheidungsfindung beachten sollte.

<sup>152</sup> Vgl. Maier (Anm. 150), S. 303-316.

Entsprechend maß das Gericht bei seinen Entscheidungen dem *comity principle*, dem Prinzip der Reziprozität und den langfristigen Auswirkungen seiner Entscheidungen auf das internationale System großes Gewicht bei. Es stützte sich dabei u. a. auf die von ihm entwickelte *Act of State Doctrine*, wonach jeder Staat verpflichtet ist, die Unabhängigkeit jedes anderen souveränen Staates anzuerkennen und Gerichte eines Landes nicht berechtigt sind, über Hoheitsakte anderer Staaten zu Gericht zu sitzen, die innerhalb dessen Staatsgebiets vorgenommen wurden.<sup>153</sup>

In zwei Fällen urteilte der *Supreme Court*, daß Kompromiß und Rücksichtnahme im Fall konkurrierender Ansprüche nicht nur eine Frage der Höflichkeit sind, sondern Grundlage für die Legitimität des internationalen Rechts, dessen bindende Kraft auch von der Dynamik abhängt, die ein solches Entgegenkommen erzeugt.<sup>154</sup> In einem anderen Fall brachte der *Supreme Court* dies auf den Punkt: „We cannot have trade and commerce in world markets and international waters exclusively on our terms, governed by our laws, and resolved in our courts.“<sup>155</sup>

Mit dieser Auffassung war der *Supreme Court* Exekutive und Kongreß weit voraus. Vor allem der Kongreß ist schnell geneigt, völkerrechtliche und vertragliche Verpflichtungen zu mißachten und „inländische Anknüpfungspunkte“ von zweifelhafter Legitimität zur Rechtfertigung extraterritorialer Gesetze zu finden. Doch auch die Exekutive räumt US-Interessen vor völkerrechtlichen Erwägungen in gewissen Fragen Priorität ein,<sup>156</sup> so z. B. beim Pipeline-Embargo von 1982.

Die Europäer sahen damals in den amerikanischen Embargobestimmungen eine klare Verletzung ihres „souveränen Rechts als europäische Staaten, ihre internen und externen Belange zu regeln“, die weder durch das Territorialitäts-, das Nationalitäts-, noch das Wirkungs- oder Schutzprinzip gerechtfertigt sei.<sup>157</sup> Schon gar nicht erfüllte das Vorgehen der USA - aufgrund der rückwirkenden Anwendung der Bestimmungen - das Kriterium der

<sup>153</sup> Underhill v. Hernandez, 168 U.S. 250. Vgl. Restatement (Third), § 443.

<sup>154</sup> Operating Co. Lauritzen v. Larsen und Romero v. International Terminal.

<sup>155</sup> The Bremen v. Zapata Off-Shore Co. 407 U.S. 1 (1972)

<sup>156</sup> Vgl. *American Society of International Law (ASIL)*, Proceedings of the 86th Annual Meeting 1992, The Role of International Law in U.S. Foreign Policymaking, Philadelphia 1983, S. 434-455 und ASIL, Proceedings of the 87th Annual Meeting 1993, The United States: Champion or Violator of International Law?, Philadelphia 1993, S. 133-152. In Alexander DeConde (ed.), *Encyclopedia of American Foreign Policies*, Vol. I, New York 1978, S. 343 heißt es: „The problem is that international law or opinion regarding it has no independent legal standing in American law. The constitution provides for American law and recognizes no higher law“. Senator Daniel P. Moynihan hingegen argumentiert, daß der Kongreß gemäß Art. 1, Sektion 9, Absatz 10 der US-Verfassung zur Wahrung des Völkerrechts und internationaler Verträge verpflichtet ist. Darüber hinaus vertritt er die Auffassung, daß der Rechtsstaat eine besondere Verpflichtung zur Achtung des Völkerrechts habe, weil Verletzungen des Völkerrechts Rückwirkungen auf die Einhaltung des nationalen Rechts haben. „If treaties don't matter, men easily come to think that statutes don't matter either“. Vgl. Daniel Patrick Moynihan, *On the Laws of Nations*, Cambridge 1990, S. 148.

<sup>157</sup> Vgl. hier und im folgenden zur Diskussion der extraterritorialen Gesetzesanwendung im Fall des Pipeline-Embargos: Extraterritorial Application of U.S. Export Controls - The Siberian Pipeline, in: ASIL, Proceedings of the 77th Annual Meeting 1983, Philadelphia 1983, S. 241-271.

Angemessenheit, so daß die Interessenabwägung in ihren Augen eindeutig zu Gunsten des europäischen und zu Ungunsten des amerikanischen Jurisdiktionsanspruchs ausfiele.

Die USA rechtfertigten ihr Vorgehen mit dem Hinweis, daß ihre Exportkontrollgesetze nur dann wirksam sein könnten, wenn sie auch den Reexport von Gütern und Technologien, die dieser Kontrolle unterliegen, umfassen. Als inländischer Anknüpfungspunkt wurde die „Nationalität“ der Güter und US-amerikanischen Lizenzen sowie der Tochterunternehmen amerikanischer Firmen angeführt. Würden die amerikanischen Exportkontrollgesetze nicht auch auf sie ausgeweitet, so könne die Sicherheit der USA mit diesen Gesetzen nicht wirksam geschützt werden. Auch wenn der Konflikt durch die Rücknahme der Embargo-bestimmungen beigelegt wurde, wurde der grundlegende juristische Streit darüber, was „angemessene“ Anknüpfungspunkte sind, nie beigelegt.

### 4.3 Die völkerrechtliche Vereinbarkeit von Helms-Burton und D'Amato

Die Frage, ob die Stärke des Regelungsinteresses der USA und der von ihnen angeführten inländischen Anknüpfungspunkte ausreicht, um die Ausweitung ihrer Gesetzgebungskompetenz zu legitimieren und die substantiellen Interessen ihrer Verbündeten an der Respektierung ihrer nationalen Souveränität zu ignorieren, ist auch Kern des gegenwärtigen Streits.

Das D'Amato-Gesetz begründet die Sekundärsanktionen mit der Gefahr, die das iranische Bemühen um Massenvernichtungswaffen und die Unterstützung von Terrorakten für die nationale Sicherheit der USA darstellten. Die Sekundärsanktionen richten sich jedoch nicht gegen den Iran, von dem diese Gefahr ausgeht, sondern gegen dessen Handelspartner. Ein inländischer Anknüpfungspunkt ist dabei schwer erkennbar, weil von den Sanktionen - anders als im Fall des Erdgas-Röhren-Embargos - nicht Unternehmen betroffen sind, die Güter oder Technologien *amerikanischen* Ursprungs an Iran liefern, sondern Unternehmen, die in die Öl- und Gasindustrie investieren. D. h. die USA verbieten nicht nur Tochterunternehmen von US-Firmen derartige Investitionen, sondern bestrafen ausländische Unternehmen für ein Verhalten, das unter den Gesetzen ihrer Länder legal ist. Sie stützen sich dabei auf die (unbewiesene) Behauptung, daß alle iranischen Deviseneinnahmen aus dem Energiesektor in die Finanzierung der Entwicklung von Massenvernichtungswaffen und internationaler Terrorakte fließen. Damit überschreiten die USA eindeutig die Grenze, innerhalb derer die extraterritoriale Gesetzesanwendung völkerrechtlich legitimiert ist.

Ist zumindest die sicherheitspolitische Sorge, die hinter dem D'Amato-Gesetz steht, nachvollziehbar und unter Umständen mit viel gutem Willen auch noch ein inländischer Anknüpfungspunkt zur Rechtfertigung des amerikanischen Vorgehens zu finden, so überschreiten die Autoren des Helms-Burton-Gesetzes selbst diese „good will“-Grenze. Der inländische Anknüpfungspunkt, der hier bemüht wird, ist die Tatsache, daß das strittige Eigentum einst US-Staatsangehörigen gehörte. Senator Helms, ein langjähriger Verfechter eines verbesserten internationalen Eigentumsschutzes, geht sogar noch einen Schritt weiter, indem er nicht nur behauptet, sein Vorgehen stehe im Einklang mit völkerrechtlichen Bestimmungen, sondern es als eine Weiterentwicklung des internationalen Eigentums-

rechts darstellt. Da das internationale Rechtssystem in seiner gegenwärtigen Form keine effektiven Mittel zum Schutz vor unrechtmäßiger Enteignung oder unrechtmäßiger Nutzung von konfisziertem Eigentum zu Lasten der rechtmäßigen Eigentümer biete, verletze das Helms-Burton-Gesetz internationales Recht nicht, sondern schließe lediglich die darin vorhandene Lücke.<sup>158</sup> Die Berufung auf das Völkerrecht mutet um so zynischer an, als gerade Senator Helms aus seiner Verachtung für internationales Recht und internationale Verträge ansonsten keinen Hehl macht.

Die Autoren rechtfertigen ihr Vorgehen damit, daß der Eigentumsschutz ein völkerrechtlich anerkanntes Menschenrecht sei. So heißt es in Artikel 17 der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* der Vereinten Nationen von 1948: „Jeder Mensch hat allein oder in der Gemeinschaft mit anderen Recht auf Eigentum. Niemand darf willkürlich seines Eigentums beraubt werden.“ Sie postulieren dann jedoch willkürlich, daß sich das internationale Recht parallel zu den nationalen Rechtskonzepten der Mitglieder der internationalen Gemeinschaft weiterentwickle. Da mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion eines der großen Länder, dessen Rechtssystem das Recht auf Eigentum nicht anerkannte, verschwunden ist, folge aus dieser Entwicklung, daß die Pflicht eines Staates, das Eigentum seiner Bürger nicht ohne Kompensationen zu konfiszieren, nun zu einem „allen wichtigen Rechtssystemen der Welt gemeinen Rechtsprinzip“ geworden ist.<sup>159</sup> Die Bestimmungen von Titel III des Gesetzes, seien ein Beitrag dazu, dieser Sichtweise zu internationaler Akzeptanz zu verhelfen. Damit beanspruchen die Autoren für sich, unilateral internationales Recht setzen und weiterentwickeln zu können.

Die Autoren verschleiern dabei, daß es ihnen nicht um die Frage der völkerrechtlichen Zulässigkeit von Enteignungen geht, sondern darum, in welcher Höhe die ehemaligen Eigentümer entschädigt werden müssen, damit die Enteignung rechtmäßig ist.<sup>160</sup> Sie ist seit langem international umstritten. Die USA vertreten die Ansicht, daß die Entschädigung sofort erfolgen und adäquat und effektiv sein muß. Bis in die siebziger Jahre war diese nach dem US-Außenminister Cordell Hull als *Hull-Doktrin* bekannte Formel Maßstab für Entschädigungen. Durch die Unterzeichnung der *Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten* 1974, die Enteignung und obligatorische Entschädigungspflicht entkoppelte, wurde diese Mindeststandardformel jedoch von der *Calvo-Doktrin* abgelöst.

---

<sup>158</sup> PL 104-114, Sektion 301 (8).

<sup>159</sup> Vgl. Brice M. Clagett, Title III of the Helms-Burton Act Is Consistent With International Law, in: *The American Journal of International Law*, Vol. 90, 1996, S. 434-440, hier: S. 439. Clagett, der Anwalt von Bacardi ist, beruft sich auf internationales Menschenrecht und zitiert dazu aus dem *Restatement*, § 701. Dort heißt es: „A state is obligated to respect the human rights of persons subject to its jurisdiction ... (c) that it is required to respect under general principles of law common to the major legal systems of the world“.

<sup>160</sup> Die Rechtmäßigkeit von Enteignungen bestätigte auch ein US-Gericht. In dem Urteil heißt es: „the ‘law of nations’ does not prohibit government’s expropriation of the property of its own nationals“. 539 F. Supp. 209 (1982). Völkerrechtswidrig ist allein die „Konfiszierung“ von Eigentum, d. h. die entschädigungslose Enteignung.

Sie schreibt für Entschädigungen lediglich vor, daß Ausländer, die enteignet wurden, nicht schlechter gestellt werden als Inländer (Prinzip der Inländergleichbehandlung).<sup>161</sup>

Die USA haben diese Entschädigungsregelung nie anerkannt.<sup>162</sup> Quasi durch die Hintertür versuchen die Autoren des Helms-Burton-Gesetzes nun, die amerikanische Definition einer „vollen“ Entschädigung (ursprünglicher Wert des Eigentums zuzüglich einer jährlichen Verzinsung von 6 Prozent) wieder einzuführen. Sie weichen damit eindeutig vom geltenden völkerrechtlichen Standard ab. Doch auch in anderer Hinsicht verletzen die Bestimmungen des Gesetzes das Völkerrecht.

Die Klagemöglichkeit gegen die neuen Eigentümer des einst von Kuba konfiszierten Eigentums kann zur Folge haben, daß die neuen Eigentümer zur Zahlung von Schadenersatz (im Höchstfall bis zum Vierfachen des ursprünglichen Wertes) an die Alt-Eigentümer verurteilt werden. Dies steht nicht im Einklang mit dem Völkerrecht. Danach ist ein derartiger Zugriff „nur auf den Eigentumsgegenstand oder die aus dem Eigentum gezogenen Früchte, nicht auf den neuen Eigentümer oder Nutzer des Eigentums und sein im Inland befindliches Vermögen“ zulässig.<sup>163</sup>

Ebenso unzulässig ist die Ausweitung der Klagemöglichkeit auf Bürger, die zum Zeitpunkt ihrer Enteignung keine US-Staatsangehörigen waren. Unter dem Völkerrecht können Regierungen nur die Ansprüche der Bürger gegenüber ausländischen Regierungen vertreten, die bereits zum Zeitpunkt ihrer Enteignung durch die ausländische Regierung Angehörige ihres Staates waren. Diese Regel erkannte die US-Regierung in der Vergangenheit stets an.<sup>164</sup> Unlängst bestätigte sie Delissa Ridgway, die Vorsitzende der Kommission, die die Ansprüche von US-Staatsangehörigen gegenüber dem Ausland vertritt. Sie wies darauf hin, daß „es (...) das universal akzeptierte Prinzip des internationalen Rechts [ist], daß ein Staat nicht das Recht hat, von einem anderen Staat die Zahlung von Kompensationen für Verluste oder Schäden zu fordern, die Personen zugefügt wurden, die zum Zeitpunkt des Verlustes oder Schadens nicht Angehörige dieses Staates waren“. Es sei, fuhr sie fort,

---

<sup>161</sup> Sie ist benannt nach dem argentinischen Diplomaten und Völkerrechtler Carlos Calvo. Er vertrat die Auffassung, daß sich die rechtliche Stellung von Fremden im Ausland ganz nach der Rechtsordnung des Landes richten soll. Die Calvo-Doktrin wurde vor allem von sozialistischen Länder und Ländern der Dritten Welt vertreten. Vgl. Ipsen (Anm. 148), S. 613-617.

<sup>162</sup> Ebensowenig haben sie die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten unterzeichnet.

<sup>163</sup> Fastenrath (Anm. 148), S. 9.

<sup>164</sup> Daß eine derartige Ausweitung der Anspruchsinhaber völkerrechtswidrig ist, bestätigte 1981 ein Mitarbeiter des US-Außenministeriums dem Kongreß, der damals mit dem *Czechoslovakian Claims Settlement Act* bemüht war, auch die Ansprüche ehemals tschechischer jetzt aber amerikanischer Staatsbürger zu vertreten. In der Stellungnahme von Richard Fairbanks heißt es: „Under well-established legal principles of international law, to which the United States adheres, the United States cannot espouse claims against foreign governments for injuries inflicted upon persons who were not U.S. citizens at the time of the injury. [...] Deviation from the established legal principles cited above would create a precedent with implications beyond this immediate case. It could open a broad range of new and marginal claims for the U.S. Government to pursue, without support under international law“. 97/1 U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, Report, *Czechoslovakian Claims Settlement Act*, 19.10.1981, Washington, D.C., 1981, S. 5.

„nicht genug für einen Anspruchsinhaber, US-Bürger zum Zeitpunkt der Geltendmachung zu sein; damit diese Klage von den USA vertreten werden kann, muß die geschädigte Person US-Bürger/in zum Zeitpunkt der Enteignung gewesen sein“.<sup>165</sup> Wie nah die Autoren sich an der Grenze zur Illegalität bewegen, zeigt ihr Versuch, dieses „Problem“ zu umgehen, indem sie entsprechende Klagen von Exilkubanern nur vor US-Gerichten zulassen, ihnen jedoch keinen Rechtsanspruch gegenüber der US-Regierung zur Durchsetzung und Vertretung ihrer Ansprüche gegenüber dem Ausland einräumen.

Um zu verhindern, daß der *Supreme Court* und andere US-Gerichte wie in der Vergangenheit *judicial restraint* walten lassen und sich darauf berufen, daß sie - gemäß der *Act of State Doctrine* - nicht berechtigt sind, über die Enteignungs- und Verstaatlichungsmaßnahmen fremder Staaten zu urteilen, verbietet ihnen das Gesetz ausdrücklich die Anwendung dieser Doktrin.<sup>166</sup> In einem vergleichbaren Fall, *Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino New York*, in dem es um die Enteignung einer Gesellschaft mit Sitz in Kuba ging, urteilte der *Supreme Court* 1964: „Es ist schwer vorstellbar, daß Gerichte dieses Landes in einem Bereich urteilen sollen, der so spürbar die praktischen und ideologischen Ziele der verschiedenen Mitglieder der Staatengemeinschaft berührt. [...] Da die Vorstellung von der territorialen Souveränität so tief verwurzelt ist, wird jeder Staat es übelnehmen, wenn die Gerichte eines anderen souveränen Staates sich weigern, Handlungen in seinem eigenen Gebiet als gültig anzuerkennen.“<sup>167</sup> Mit anderen Worten: nicht erst die *Organisation Amerikanischer Staaten* kam zu dem Ergebnis, daß ein derartiges Vorgehen nicht mit internationalem Recht vereinbar ist, die eigenen Gerichte der USA kamen zu diesem Schluß!

---

<sup>165</sup> USIT, 029 (25.07.1996), S. 30, eigene Übersetzung. Vgl. auch Department of State, Digest of International Law, Vol. 8, 1967, § 38 („Nationality of Claimant“).

<sup>166</sup> Der Kongreß hat diese richterliche Zurückhaltung nie anerkannt. Schon einmal versuchte er, ihrer Anwendung mit dem sog. *Hickenlooper-Amendment* zum *U. S. Foreign Assistance Act* einen Riegel vorzuschieben. U.S. Code annotated, Title 22, § 2370 (2).

<sup>167</sup> *Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino*, 376 U.S. 398 ff. (1964). Deutsche Übersetzung zitiert nach B. Brossfeld, Praxis des internationalen Privat- und Wirtschaftsrechts, S. 196f., zitiert nach: Norman Paech/Gerhard Stuby, Machtpolitik und Völkerrecht in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 1994, S. 633f.

## 5. Sekundärsanktionen und die Regeln des Welthandelsregimes

Die Handelspartner der USA sehen in den Bestimmungen beider Gesetze einen Verstoß gegen die Grundprinzipien des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) sowie des Dienstleistungshandelsabkommens (GATS). Anfang Mai erhob die EU-Kommission deshalb Klage vor der Welthandelsorganisation (WTO) gegen das Helms-Burton-Gesetz und bat zunächst gemäß den Regeln des Streitschlichtungsverfahrens der WTO die USA um Konsultationen.<sup>168</sup> Die Kommission wirft den USA vor, daß

- es die Absicht und Wirkung des Gesetzes ist, die Freiheit der EG, nach Kuba zu exportieren oder mit Waren kubanischen Ursprungs zu handeln, einzuschränken und in der EG registrierten Schiffen und ihrer Fracht den Transit durch US-Häfen zu verweigern;
- der in dem Gesetz geforderte Nachweis von Ländern, die Nettoimporteure von Zucker sind, daß der Zucker oder die Zuckerprodukte, die sie in die USA exportieren, keinen kubanischen Zucker enthalten, dazu führen kann, daß der EG der Zugang zur US-Zuckerquote verwehrt wird;
- die Verweigerung von Visa und Einreisen in die USA eine Verletzung der US-Verpflichtungen unter dem GATS darstellt.

Die Liste der von der Kommission aufgelisteten Regelverstöße ist umfangreich. Ihrer Auffassung nach verletzt das Helms-Burton-Gesetz das Meistbegünstigungsprinzip (Art. I), den Grundsatz der Nichtdiskriminierung (Art. III), die Freiheit der Durchfuhr (Art. V), das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen (Art. XI) und das Gebot der nicht-diskriminierenden Anwendung mengenmäßiger Beschränkungen (Art. XIII) des GATT. Darüber hinaus stünden die Bestimmungen des Gesetzes im Widerspruch zu grundlegenden Bestimmungen des GATS über Transparenz, inländische Regeln, Marktzugang und Inländerbehandlung sowie die Bewegung natürlicher Personen.<sup>169</sup> Die USA bestreiten nicht, daß sie mit ihrem Vorgehen Regeln des GATT bzw. des GATS verletzen. Sie rechtfertigen diesen Regelverstoß jedoch mit dem Hinweis auf Art. XXI des GATT, der Ausnahmen von den GATT-Regeln „zur Wahrung der nationalen Sicherheit“ zuläßt. Sie berufen sich damit auf eine seit Unterzeichnung des GATT-Vertrages nur in Ausnahmefällen bemühte Klausel.

---

<sup>168</sup> Wie bereits erwähnt haben sich Kanada und Mexiko dafür entschieden unter dem *Nordamerikanischen Freihandelsabkommen* (NAFTA) Klage zu erheben, weil sie glauben, daß eine NAFTA-Klage mehr Aussicht auf Erfolg hat und zudem die Möglichkeit eröffnet, auf zwei Fronten gegen Helms-Burton vorzugehen.

<sup>169</sup> In dem Schreiben der Kommission vom 3. Mai 1996 wird eine potentielle Verletzung von Art. I, III, VI, XVI, XVII des GATS beklagt.

## 5.1 Die Nationale Sicherheitsklausel des GATT

Gemäß Artikel XXI des GATT hindern die Bestimmungen des GATT-Abkommens die Mitglieder nicht, „Maßnahmen zu treffen, die nach ihrer Auffassung zum Schutz ihrer *wesentlichen* Sicherheitsinteressen notwendig sind“ in Bezug auf spaltbare Stoffe, den Handel mit Waffen oder Kriegsmaterial sowie „in Kriegszeiten oder bei anderen ernststen *Krisen in den internationalen Beziehungen*“ (Hervorhebung, K.G.).<sup>170</sup>

Zwar haben in einigen wenigen Fällen Vertragsparteien GATT-widrige Maßnahmen mit dem Hinweis auf diese Ausnahmeklausel gerechtfertigt, doch hat es in der Geschichte des GATT noch nie ein Urteil eines Streitschlichtungsausschusses (Panel) darüber gegeben, ob die Inanspruchnahme dieser Klausel gerechtfertigt war oder nicht. Vor allem die großen Mitgliedsländer verhinderten in der Vergangenheit, daß das GATT sich zu dieser Frage äußert. Sie erklärten das GATT in sicherheitspolitischen Fragen für nicht zuständig und verhinderten durch ihr Veto eine GATT-Entscheidung in dieser Frage. Die Entscheidung, welche Maßnahmen zum Schutz ihrer nationalen Sicherheit erforderlich sind, sei allein Sache der einzelnen Vertragsparteien.<sup>171</sup> Versuche kleinerer Länder, sich gegen die Inanspruchnahme der Schutzklausel zur Rechtfertigung von Boykott- oder Embargomaßnahmen zu wehren, waren deshalb zum Scheitern verurteilt (z. B. Argentinien während des Falklandkrieges, Nicaragua gegen das amerikanische Handelsembargo 1985).

## 5.2 Sekundärembargos und das GATT

Auch Sekundärembargos waren selten Gegenstand der Diskussion im GATT. Mit einem zum Schutz der nationalen Sicherheit verhängten Sekundärembargo befaßte sich das GATT bisher nur einmal. Es handelte sich dabei um das Sekundärembargo der arabischen Staaten gegen Unternehmen, die mit Israel geschäftliche Beziehungen unterhielten. Ziel des Embargos war es, den wirtschaftlichen Kollaps Israels herbeizuführen.

Die USA verurteilten das Sekundärembargo gegen Israel scharf. Sie sahen darin eine Verletzung des Völkerrechts und erließen 1965 erste Antiboykott-Maßnahmen.<sup>172</sup> Als angesichts der Ölkrise und des Erfolgs der *Organisation Erdölexportierender Länder* (OPEC) immer mehr amerikanische Unternehmen „freiwillig“ dem Boykott Folge leisteten, verschärfte die amerikanische Regierung die Antiboykott-Maßnahmen. US-Unternehmen war es unter Androhung von Strafe verboten, dem Boykott Folge zu leisten

---

<sup>170</sup> Art. XXI (b)

<sup>171</sup> Von Anfang an bestand die Sorge, die Klausel könnte für protektionistische Zwecke mißbraucht werden. Vgl. zur Interpretation und Anwendung von Art. XXI, GATT, Analytical Index, Guide to GATT Law and Practice, 1995, S. 600-610.

<sup>172</sup> Antiboycott Amendment to the *Export Control Act of 1949*.



oder auch nur in irgendeiner anderen Form Auskünfte darüber zu erteilen, ob sie wirtschaftliche Beziehungen zu Israel unterhielten.<sup>173</sup>

Der Sekundärboykott der Araber war auch Diskussionsgegenstand der Beitrittsverhandlungen mit der Vereinigten Arabischen Republik (VAR).<sup>174</sup> Der *Working Party Report* über den Beitritt der VAR vermerkt, daß sich der Repräsentant der VAR aufgrund des „politischen Charakters“ der Frage weigerte, die Sekundärsanktionen innerhalb des GATT zu diskutieren. „Es sei,“ so meinte er „nicht angemessen, von der Vereinigten Arabischen Republik zu verlangen, daß sie wirtschaftliche Beziehungen zu einem Unternehmen unterhält, das Profite aus seinen Verkäufen an die Vereinigte Arabische Republik voll oder teilweise an ein Feindesland transferiert.“<sup>175</sup> Trotz der Beibehaltung des Embargos wurde die VAR (Ägypten) am 9. Mai 1970 Vertragspartei des GATT. Im Rahmen der Unterzeichnung der Nahost-Friedensverträge beendeten die arabischen Länder den Sekundärboykott, hielten jedoch am Primärboykott Israels fest. Es entbehrt daher nicht einer gewissen Ironie, daß die USA sich heute selbst eines Instrumentes bedienen, das sie einst scharf verurteilt hatten, und die Anwendung von Sekundärsanktionen mit den gleichen Argumenten rechtfertigen wie einst die Arabische Liga.<sup>176</sup>

Während sich das GATT stets eines Urteils enthalten mußte, wenn es um die Frage von Sekundärsanktionen zum Schutz der nationalen Sicherheit ging, entschied es in einem anderen Fall, dem Delphin-Thunfisch-Streit, daß Sekundärsanktionen nicht im Einklang mit den Regeln des Handelsregimes stehen. Die USA hatten Anfang der neunziger Jahre Sekundärsanktionen gegen Länder verhängt, die Thunfisch aus Ländern importierten, deren Thunfisch-Fangmethoden nicht den amerikanischen Standards entsprachen.<sup>177</sup> Sie argumentierten, die Maßnahmen dienten dem Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen und Tieren sowie der Erhaltung erschöpflicher Naturschätze und seien deshalb

<sup>173</sup> *Export Administration Amendments Act of 1977* (PL 95-52), 91 Stat 234 (gegenwärtig 50 U.S.C. app. § 2407). Der spektakulärste Fall unter den Antiboykott-Maßnahmen war der der Firma *Baxter*. Die Firma teilte dem „Boykott Office“ mit, daß sie plante, ihre Fabrik in Israel zu schließen, und bat darum, von der „schwarzen Liste“ gestrichen zu werden. Als dies dem *U.S. Department of Commerce* bekannt wurde, untersuchte es den Fall, der damit endete, daß *Baxter* zu einer Strafe von über 6 Mio. US-Dollar verurteilt, bis auf weiteres vom Handel mit Syrien und Saudi-Arabien ausgeschlossen wurde und darüber hinaus aufgrund der großen Publizität des Falles große Umsatzeinbußen hinnehmen mußte. Vgl. Lowenfeld (Anm. 23), S. 430.

<sup>174</sup> Vereinigte Arabische Republik nannte sich der Staatenbund zwischen Syrien und Ägypten, der am 01.02.1958 in Kraft trat. Syrien schied schon 1961 aus, so daß VAR der Staatsname Ägyptens blieb, das erst 1971 wieder seinen alten Namen annahm.

<sup>175</sup> Eigene Übersetzung. Zitiert in: GATT, *Analytical Index: Guide to GATT Law and Practice*, Updated 6th Edition (1995), Vol. 2, S. 602.

<sup>176</sup> Die Clinton-Administration kündigte an, die Aufnahme Saudi-Arabiens in die WTO zu blockieren, wenn das Land nicht seine Teilnahme am Wirtschaftsboykott Israels beendet. Vgl. WP 29.11.96, S. A34.

<sup>177</sup> *Marine Mammal Protection Act of 1972*. 1988 verabschiedete der Kongreß eine modifizierte Fassung des Gesetzes, die 1991 in Kraft trat und Sekundärembargos gegen die Handelspartner von Ländern vorsah, die beim Thunfischfang die amerikanische Obergrenze für die Zahl der dabei getöteten Delphine um 25 Prozent überschreiten. 1996 brachte der Kongreß die Bestimmungen wieder in Einklang mit dem GATT.

von den Ausnahmeregelungen unter Art. XX (b) und (g) gedeckt. Das GATT-Panel hingegen kam zu dem Ergebnis, daß Art. XX nicht die extraterritoriale Durchsetzung amerikanischer Gesetze legitimiere. In dem Panel-Bericht heißt es:

Sollte jedoch Artikel XX so interpretiert werden, daß er Vertragsparteien gestattet, Handelsmaßnahmen zu ergreifen mit dem Ziel, andere Vertragsparteien dazu zu zwingen, die Politik innerhalb ihrer Jurisdiktion zu ändern, einschließlich ihrer Umweltschutzmaßnahmen, würde das Gleichgewicht der Rechte und Pflichten zwischen den Vertragsparteien, insbesondere das Recht auf Marktzugang, ernsthaft beschädigt. *Unter einer derartigen Interpretation könnte das Allgemeine Abkommen nicht mehr als multilateraler Rahmen für den Handel zwischen den Vertragsparteien dienen.* (Hervorhebung, K.G.)<sup>178</sup>

Die Änderung der Politik der Handelspartner ist zugleich das Ziel der jüngsten Sekundär-sanktionen der USA. Es ist unwahrscheinlich, daß sie einer juristischen Überprüfung durch die WTO standhalten würden. Denn eine derart weitreichende Interpretation der nationalen Sicherheitsklausel des GATT würde zur Folge haben, daß das Welthandelsregime nicht mehr seine zentrale Funktion erfüllen könnte: eine verlässliche, multilaterale Rechtsgrundlage für die Handelsbeziehungen zwischen den Mitgliedern abzugeben.

### 5.3 Risiken und Chancen des neuen Streitschlichtungsverfahrens

Konnten in der Vergangenheit einzelne Mitgliedsländer das Streitschlichtungsverfahren des GATT in jeder Phase blockieren und damit ein Urteil über die Frage der Legitimität von Embargos zur Durchsetzung sicherheitspolitischer Interessen verhindern, so ist dies unter dem neuen Streitschlichtungsmechanismus (DSM), der 1994 in Kraft trat, nicht mehr der Fall. Die Verfahrensdauer wurde zeitlich begrenzt, und durch die Einführung eines „negativen Konsenses“ wurde das faktische Vetorecht der einzelnen Mitglieder abgeschafft, das in einigen Fällen zu dauerhaften Obstruktionen des Verfahrens führte. Heute kann die Einrichtung eines Streitschlichtungspanels ebenso wie die Annahme seines Abschlußberichts nur dann verhindert werden, wenn sich die Mitglieder einstimmig *gegen* ein solches Verfahren aussprechen.<sup>179</sup>

Folglich können die USA die Einrichtung eines Panels, das über die Frage urteilt, ob die Verhängung von Sekundärsanktionen durch die nationale Sicherheitsklausel des GATT gedeckt ist, nicht mehr verhindern. Sie können lediglich von ihrem einmaligen aufschie-

<sup>178</sup> General Agreement on Tariffs and Trade: Dispute Settlement Panel Report on United States Restrictions on Imports of Tuna, June 1994, in: 33 I.L.M. 839 (1994), S. 894 (Sektion 5.26). Eigene Übersetzung.

<sup>179</sup> Vgl. ausführlich zur Reform des Streitschlichtungsverfahrens Kinka Gerke, Vom GATT zur Welthandelsorganisation, HSK-Report 5/1994, S. 17-24. Zur Entwicklung des Streitschlichtungsverfahrens vgl. Robert E. Hudec, Enforcing International Trade Law. The Evolution of the Modern GATT Legal System, Salem 1993 sowie John H. Jackson, Restructuring the GATT System, London 1990, S. 61-65.

benden Vetorecht Gebrauch machen (was die USA auch im Helms-Burton-Fall taten). Dennoch birgt die europäische Klage vor der WTO gegen das Helms-Burton-Gesetz Risiken für das Handelsregime, die die Schwächen des neuen quasi-gerichtlichen Verfahrens offenbaren und die Stärken des alten, eher diplomatischen Instruments verdeutlichen. Diese Schwächen bzw. Stärken hängen damit zusammen, daß die Durchsetzung internationalen Rechts und internationaler Regeln auf anderen Mechanismen beruht als die Durchsetzung nationalen Rechts.

Der zentrale Mechanismus zur Durchsetzung internationalen Rechts ist die Herstellung eines Konsenses über die Fairneß und Richtigkeit der vereinbarten Regeln sowie über ihre Interpretation. Darüber hinaus halten Staaten sich an internationale Regeln, weil sie ein Interesse an der Aufrechterhaltung des Regelsystems haben. Die Einhaltung der Regeln ist aufgrund dieses Eigeninteresses auch in Abwesenheit einer zentralen Rechtsdurchsetzungsinstanz allgemein erstaunlich gut.<sup>180</sup> Nur in Ausnahmesituationen, in denen andere schwerwiegende politische Faktoren eine Regelverletzung unumgänglich erscheinen lassen, verletzen Staaten diese Regeln. Aufgrund der großen Bedeutung, die der Herstellung eines Konsenses für die Regeleinhaltung zukommt, hat Streitschlichtung auf internationaler Ebene eine andere Funktion als nationale Gerichtsurteile. Ihre zentrale Funktion ist nicht die Lösung spezifischer Konflikte, sondern das effiziente und gerechte Funktionieren des Gesamtsystems.<sup>181</sup> Da das Streitschlichtungsverfahren eines der zentralen Instrumente zur Durchsetzung der Regimeregeln ist, berührt der Erfolg des Verfahrens auch den Fortbestand des Regimes. Gut begründete Urteile stärken, schlechte Urteile unterminieren das Vertrauen in das Verfahren. Akzeptieren die Konfliktparteien die Entscheidung, erhöhen sich die Chancen, daß sie dem Urteilsspruch Folge leisten. Damit steigt die Effektivität des Verfahrens und das Regime wird gestärkt.

Entsprechend der Erfordernis, eine konsensuale, für alle Parteien akzeptable Lösung zu finden, gibt es ein breites Spektrum von Streitschlichtungsverfahren auf internationaler Ebene. Es reicht von der diplomatischen, d. h. auf dem Verhandlungsweg herbeigeführten Einigung, bis zum gerichtsförmigen Schiedsgerichtsurteil.<sup>182</sup> Schiedsgerichtsurteile haben den großen Vorteil, daß sie als bindend erachtet werden, eignen sich aber nur zur Lösung von Konflikten, bei denen sich die Parteien grundsätzlich darüber einig sind, was Recht sein sollte und nur die Rechtsauslegung strittig ist, d. h. die Konfliktlösung und nicht der Inhalt des Schiedsspruches im Vordergrund steht. Sie sind ungeeignet in Fällen, in denen Uneinigkeit herrscht, was Recht sein soll und das Ergebnis des Verfahrens von überragender politischer Bedeutung ist.

Das alte Rechtssystem des GATT, das in erster Linie ein diplomatisches Instrument war, trug dieser Tatsache Rechnung. Indem es die Blockade politisch brisanter Fälle zuließ,

---

<sup>180</sup> Vgl. Abraham Chayes and Antonia Handler Chayes, On Compliance, in: *International Organization*, 47, 2, (Spring 1993), S. 175-203.

<sup>181</sup> Vgl. John H. Jackson, *The World Trading System. Law and Policy of International Economic Relations*, Cambridge, 1995 (7. Auflage), S. 112.

<sup>182</sup> Einen Überblick über die verschiedenen Formen der internationalen Streitbeilegung und ihre Eignung für bestimmte Konflikttypen gibt J. G. Merrills: *International Dispute Settlement*, Cambridge 1995<sup>2</sup>.

erkannte es an, daß es Konflikte gibt, die sich einer schiedsgerichtlichen Lösung entziehen. Es wies damit die für den Erhalt des Regimes erforderliche politische Flexibilität auf.

Der Automatismus des neuen Streitschlichtungsmechanismus nimmt dem Regime ein Stück dieser Flexibilität. Nach wie vor wird betont, das Ziel des Verfahrens sei, „eine positive Lösung des Konfliktes“ herbeizuführen und „eine für beide Seiten [...] akzeptable Lösung“ zu finden.<sup>183</sup> Doch wird die Entscheidung darüber, welche Konflikte schiedsgerichtsfähig sind und welche Fälle vor die WTO gebracht werden, den Konfliktparteien überlassen. Sie sind aufgefordert, vor einer Klageerhebung abzuwägen, ob ein derartiges Verfahren „fruchtbar“ sein würde.<sup>184</sup> Damit tragen sie jetzt die Verantwortung dafür, daß WTO-Panels nicht gezwungen werden, Urteile in politischen Fragen zu fällen, die auf diesem Weg nicht einer „für beide Seiten akzeptablen Lösung“ zugeführt werden können. Lassen die Mitglieder hier nicht Umsicht walten, bleibt es in letzter Instanz dem Berufungsausschuß überlassen, ein salomonisches Urteil zu fällen, das Schaden vom Regime abwendet.

Der Streit um das Helms-Burton-Gesetz ist jedoch ein Beispiel für einen Konflikt, der sich einer erfolgreichen Streitschlichtung mittels Schiedsgerichtsverfahren entzieht. So berechtigt die Klage der EU-Kommission vor der WTO ist, so riskant ist sie im Hinblick auf den möglichen Schaden, den sie dem Gesamtsystem zufügen kann. Die Helms-Burton-Klage ist riskant, weil sie von dem Panel genau das verlangt, was es nicht leisten kann: einen politischen Konsens auf juristischem Wege herbeiführen. Hinter dem Streit steht ein fundamentaler Dissens zwischen den USA und der EU darüber, was GATT-Recht in dieser Frage ist und wie weitgehend die Sicherheitsklausel auszulegen ist. Zudem kommt in diesem Fall dem Urteilsspruch eine ungleich größere Bedeutung zu als der Konfliktbeilegung.

Die europäische Klage stellt die WTO vor die Wahl zwischen Skylla und Charybdis. Entscheidet das Panel, daß Sekundärembargos nicht von der Sicherheitsklausel des GATT gedeckt und damit GATT-widrig sind, riskiert es, daß der Urteilsspruch von den Gegnern in den USA so ausgelegt und dargestellt wird, als ob die Regeln des GATT es den USA verböten, ihre nationalen Sicherheitsinteressen zu wahren.<sup>185</sup> Damit könnte der fragile Konsens zugunsten der neugeschaffenen WTO in den USA zerstört werden. Die Glaubwürdigkeit der WTO in den USA wäre dadurch unter Umständen diskreditiert, noch ehe sie Gelegenheit hatte, die Fairneß des neuen Verfahrens unter Beweis zu stellen.<sup>186</sup> Im

---

<sup>183</sup> Vgl. Art. 3 (7) des *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes* (DSM).

<sup>184</sup> „Before bringing a case, a Member shall exercise its judgement as to whether acting under these procedures would be fruitful.“ Art. 3 (7) DSM.

<sup>185</sup> Dies tat bereits Harold Luks von der Anwaltskanzlei Arnold and Porter, die die Interessen potentieller Kläger unter dem Helms-Burton-Gesetz vertritt. Er betonte, daß es seit 1947 durchgehend die Position der USA gewesen sei, daß Art. XXI des GATT für diese Art von Sanktionen eine Sicherheitsausnahme schaffe. Sollten die GATT-Regeln implizieren, daß den USA dieses Recht versagt sei, so Luks weiter, hätte der Kongreß vermutlich niemals dem Beitritt der USA zur WTO zugestimmt. Vgl. 104/1, U.S. Congress, Hearing, 9.11.1995 (Anm. 93), S. 38.

<sup>186</sup> Vgl. WP, 16.10.1996, S. C11 und C16.

schlimmsten Fall würde es einen „backlash“ im Kongreß auslösen und dazu führen, daß die amerikanische Mitgliedschaft in der WTO wieder in Frage gestellt wird.<sup>187</sup>

Kommt das Panel zu dem Ergebnis, daß die Sekundärsanktionen zum Schutz der nationalen Sicherheit der USA - so absurd das auch im Falle Kubas erscheinen mag - im Einklang mit den Regeln des Handelsregimes stehen, würde dies dem Regime schaden. Der Berufung auf Art. XXI aus rein innenpolitischen und/oder protektionistischen Gründen wäre damit Tür und Tor geöffnet. Insbesondere kleinere Mitgliedsländer würden darin einen Machtmißbrauch der USA sehen und die Funktion des Handelsregimes als ein stärker regel- als machtorientiertes Regelwerk wäre in Frage gestellt.

Aus diesen Gründen wäre es zum gegenwärtigen Zeitpunkt das Beste für das Regime, wenn die USA und die EU ihren Konflikt außerhalb eines formalen Panelverfahrens beilegen. Das Verfahren selbst eröffnet den Parteien vielfältige Möglichkeiten, ihr internationales „brinkmanship“ noch eine Weile fortzusetzen, das Verfahren zeitlich zu strecken und sich am Ende dann „außergerichtlich“ zu einigen.<sup>188</sup> Die EU und die anderen vom Helms-Burton-Gesetz betroffenen Länder könnten in der Zwischenzeit mit Anti-Boykott-Maßnahmen versuchen, auf die Mehrheitsverhältnisse im Kongreß Einfluß zu nehmen. Im besten - aber leider unwahrscheinlichsten - Fall widerruft der Kongreß das Helms-Burton-Gesetz. Im zweitbesten Fall suspendiert der Präsident auf unbestimmte Zeit die Klagemöglichkeit vor US-Gerichten. In jedem Fall wäre damit möglicher Schaden von der WTO abgewandt.

---

<sup>187</sup> Ein Austritt ist - trotz der abnehmenden Unterstützung für das multilaterale Handelsregime im neu-gewählten Kongreß - unwahrscheinlich, weil die politischen Hürden dafür in den USA sehr hoch sind. Beide Häuser des Kongresses müssen sich mehrheitlich für einen Austritt aussprechen. Legt der Präsident gegen diese Entscheidung sein Veto ein, ist eine Zweidrittelmehrheit in beiden Häusern erforderlich, um sein Veto zu überstimmen. Zudem kann der Kongreß erst im Jahre 2000, d. h. fünf Jahre nach dem Inkrafttreten der Uruguay-Runden-Abkommen, über den Austritt aus der WTO befinden. Vgl. *Uruguay Round Agreements Act of 1994*, Sektion 125. Da die USA Hauptnutznießer des neuen Verfahrens und der Regeln des internationalen Handelsregimes sind, ist es unwahrscheinlich, daß diese Mehrheit zustande kommt.

<sup>188</sup> So kann die klagende Partei jederzeit die Paneluntersuchung für bis zu 12 Monate aussetzen. Vgl. Art. 12 (12) DSM.

## Schlußfolgerungen

Signalisieren die jüngsten Sekundärsanktionen den beginnenden Zerfall der transatlantischen Allianz nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, und sind sie der Hebel, mit dem die USA noch ein letztes Mal versuchen, ihre Alliierten zur Übernahme ihrer Politik zu zwingen? Oder sind sie Ausdruck dafür, daß die amerikanische Innenpolitik sich stärker durchgesetzt hat und die US-Politik deshalb erratischer geworden ist?

Wie die beiden Fallstudien zeigen, sind die USA nicht der unilateralen Versuchung erlegen, weil sie als letzte verbleibende Supermacht an außenpolitischer Hybris leiden, sondern weil mit den strukturellen Veränderungen im internationalen System die im politischen System der USA angelegte Dominanz der Innenpolitik wieder stärker zum Tragen kommt. Die beiden Sanktionsgesetze sind somit Ausdruck der gestiegenen Bedeutung der Innenpolitik bei der Formulierung der Außenpolitik. Zugleich sind sie Vorboten dafür, daß die USA als Führungsmacht weniger berechenbar geworden sind. Der amerikanische Wahlkampf, der eine entscheidende Rolle bei der Verabschiedung von Sekundärsanktionen spielte, hat die ohnehin vorhandenen Tendenzen lediglich verstärkt, weil er Interessengruppen eine überproportionale Einflußnahme auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß ermöglichte.

Die Initiative für die Verhängung der Sekundärsanktionen ging vom Kongreß aus. Seine veränderte Rolle im außenpolitischen Entscheidungsprozeß der USA und seine veränderte Zusammensetzung spielten dabei eine große Rolle. Der Einfluß des Kongresses auf die Formulierung der Außenpolitik ist mit dem Ende des Kalten Krieges gestiegen. Er hat eine aktivere Rolle in der Außenpolitik übernommen und fordert sein Mitspracherecht ein. Da er traditionell seine Entscheidungen stärker an innenpolitischen Erfordernissen und partikularen Interessen orientiert, führt dies dazu, daß auch die Einflußchancen gut organisierter Interessengruppen gestiegen sind und lokalen Erwägungen eine größere Rolle zukommt.

Der Trend zu einer stärker innenpolitisch determinierten Außenpolitik wurde durch die „konservative Revolution“ im Kongreß von 1994 verstärkt. Sie erhöhte die Zahl derer, die dem Multilateralismus und internationaler Kooperation eine Absage erteilen und auf unilaterale Lösungen und die Betonung amerikanischer militärischer Stärke setzen, ein Trend, der sich mit der Wahl von 1996 fortgesetzt hat. Allein im Senat schieden vierzehn der außenpolitisch erfahrensten und angesehensten Senatoren aus dem Amt aus. Ihre Nachfolger sind deutlich konservativer und verfügen nicht über die außen- und sicherheitspolitische Expertise ihrer Vorgänger. Ebenso stieg im Repräsentantenhaus die Zahl der neoisolationistischen und an der Außenpolitik desinteressierten Abgeordneten. Es ist daher zu erwarten, daß in Zukunft der Innenpolitik ein größeres Gewicht zukommt.

Ermöglicht wurde das Inkrafttreten der Gesetze durch einen Präsidenten, der vor die Frage gestellt, ob er sich für die Einhaltung des Völkerrechts und der Regimeregeln einsetzen soll, oder der Befriedigung partikularer innenpolitischer Interessen den Vorrang geben sollte, um seine Wiederwahlchancen nicht zu gefährden, für letzteres entschied und darauf verzichtete, sein Veto einzulegen. Er tat dies, obwohl er Sekundärsanktionen als Instrument zur Durchsetzung amerikanischer Politik ablehnte und sich bewußt war, daß die U

damit internationales Recht und die Regeln des Welthandelsregimes eklatant verletzen. Clinton kam damit seiner verfassungsmäßigen Aufgabe nicht nach, ein Gegengewicht und eine Kontrollinstanz für die oftmals sehr lokal ausgerichteten Entscheidungen des Kongresses darzustellen, das nationale Interesse der USA im Auge zu behalten und auf die Einhaltung internationaler vertraglicher Verpflichtungen und des Völkerrechts zu achten.

Schließlich sind die Sekundärsanktionen ein Reflex der verengten politischen Handlungsspielräume der USA, die symbolische Politik wichtiger macht. Die Verhängung von Sanktionen suggeriert Entschlossenheit und Stärke und vermindert damit die politischen Kosten des Nicht-Handelns, weshalb sie bei allen Präsidenten ein beliebtes Instrument waren. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die Gefährlichkeit des Gegners zuvor dramatisiert wurde. Sanktionen erscheinen darüber hinaus innenpolitisch billig, weil die außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Kosten (im Falle von Gegenmaßnahmen) erst langfristig erkennbar und spürbar sind. Ihre wachsende Beliebtheit ist jedoch auch eine Folge sinkender außenpolitischer Etats, die den USA andere Handlungsoptionen versperren. Es ist daher zu erwarten, daß die Bedeutung von Sanktionen im außenpolitischen Arsenal der USA nicht abnehmen wird, sondern im Gegenteil noch steigt.

Dennoch besteht, wie die Analyse gezeigt hat, ein wichtiger Unterschied zwischen den beiden Sanktionsgesetzen. Das Helms-Burton-Gesetz ist in erster Linie das Ergebnis des Einflusses einer kleinen rechtsextremen Gruppe von Exilkubanern und der Rückgratlosigkeit Präsident Clintons. Die Isolationspolitik der USA gegenüber Kuba stößt nicht nur bei einer wachsenden Zahl von Staaten, sondern auch bei innenpolitischen Gruppierungen auf Ablehnung. Die Stimmen derer, die die Auffassung vertreten, daß eine Politik wie sie das Helms-Burton-Gesetz formuliert, den Übergang Kubas zu einer Demokratie eher verhindert, statt ihn zu beschleunigen und nicht der Verbesserung der Rechte der Menschen auf Kuba, sondern der einer reichen Minorität von Exilkubanern dient, werden in den USA lauter.

Im Fall Irans hingegen befanden die USA sich in einem strukturellen Dilemma. Sie hatten das legitime Ziel, dem Land die Mittel zum Ausbau seiner militärischen Macht und Stärke, die ein sicherheitspolitisches Risiko darstellten, verwehren zu wollen, dieses Ziel alleine nicht durchsetzen zu können, dafür aber auch nicht die Gefolgschaft bzw. Kooperation ihrer Alliierten zu erhalten. Dabei stellt Iran nicht nur die USA, sondern auch die internationale Gemeinschaft vor die Frage, wie sie mit diesem sicherheitspolitischen Risiko umgehen. Bisher zeigte sich, daß weder die Strategie der Eindämmung und vollständigen Isolation des Landes noch die des kritischen Dialogs der Europäer von Erfolg gekrönt war. Deshalb ist zwar das Anliegen der USA gerechtfertigt, nicht aber ihr Versuch, anderen eine ebenso fragwürdige Politik aufzudrängen. Vielmehr ist es an der Zeit, daß beide Seiten sich hier dialogbereit zeigen und versuchen, gemeinsam eine alternative Strategie zu erarbeiten.

Somit sind die Aussichten auf Beilegung des Konfliktes zwischen den USA und ihren Alliierten, den die Sekundärsanktionen ausgelöst hatten, nicht völlig aussichtslos, auch wenn die Sekundärsanktionen nicht leicht aufgehoben werden können. Da es sich in beiden Fällen um vom Kongreß verabschiedete Gesetze handelt, die nur von einer Mehrheit beider Häuser rückgängig gemacht werden können, kann die Exekutive sie nicht einseitig widerrufen. Sie kann lediglich auf die Anwendung der Sekundärsanktionen verzichten.

Eine Lösung, bei der der Präsident von der Sanktionsverhängung absieht und die Europäer ihm die Möglichkeit geben, das Gesicht zu wahren, zeichnet sich bereits ab. Am einfachsten ist das beim D'Amato-Gesetz. Es kann von der Administration so interpretiert werden, daß eine Verhängung von Sanktionen nicht erforderlich ist. Nach Ablauf von fünf Jahren läuft die Sanktionspflicht automatisch aus, sofern das Gesetz nicht erneuert wird.

Problematischer ist das Helms-Burton-Gesetz, weil es dem Präsident zwar gestattet, die Klagemöglichkeit unter Titel III auf unbestimmte Zeit auszusetzen (wovon Clinton Anfang Januar 1997 mit der erneuten sechsmonatigen Verlängerung der Suspendierung und der Ankündigung, sie dauerhaft zu suspendieren Gebrauch, machte). Damit schwebt jedoch das Damoklesschwert weiterhin über den Europäern und den anderen Handelspartnern Kubas. Allerdings scheint auch hier die Zeit gegen die Hardliner in den USA, vor allem im Kongreß, zu arbeiten.

Dennoch stellt sich für die Europäer die Frage, wie sie sich in Zukunft vor derartigen Sanktionen schützen können ohne selbst das Regime zu gefährden. Wie sollen sie also in Zukunft mit der Führungsmacht umgehen, die weniger berechenbar geworden ist, mit ihrem Verhalten die Regeln des Regimes verletzt und damit die Existenz des Regimes gefährdet?

Zunächst sollten die Europäer ihre Klage vor der WTO nicht forcieren, da das Risiko, das mit der Klage für das Regime und die amerikanische Unterstützung der WTO verbunden ist, zu groß ist. Hingegen sollten sie wirkungsvolle Gegenmaßnahmen wie die Anti-Boycott-Entscheidung konsequent anwenden, da sie die Kosten des regelwidrigen Verhaltens für die USA erhöhen. Das Beispiel des Pipeline-Embargos hat gezeigt, daß dies ein wirkungsvolles Instrument ist, weil es den Widerstand der amerikanischen Wirtschaft mobilisiert. Druck von Seiten der US-Wirtschaft ist das beste Mittel, um den Kongreß zu einer Aufhebung bzw. Rücknahme der Sanktionsgesetze zu bewegen.

Darüber hinaus sollten sie versuchen, stärker den innenpolitischen Entscheidungsprozeß in den USA zu beeinflussen, indem sie den politischen Entscheidungsträgern verdeutlichen, daß die Aufrechterhaltung des Handelsregimes und die Einhaltung seiner Regeln im ureigenen Interesse der USA ist. Dies heißt keinesfalls, daß die USA nicht auch in Zukunft eine internationale Führungsrolle übernehmen können oder sollen. Sie müssen sie jedoch anders gestalten. Führung kann nicht in Form eines Oktroys ausgeübt werden, sondern muß die Interessen der Geführten „mitdenken“. So könnten die USA z. B. in der WTO eine positive Führungsrolle übernehmen, indem sie selbst die Regimeregeln einhalten. Damit und nicht mit unilateralen Sanktionen können die USA eine Vorbildfunktion übernehmen und legitimerweise ihrer Forderung nach Gefolgschaft Nachdruck verleihen. Diese Führung hat, wie jede andere auch, ihren Preis. Er besteht darin, daß die USA sich selbst Zurückhaltung auferlegen müssen. Zugleich profitieren die USA von dem eigenen regelkonformen Verhalten. Als Hauptnutzer des neuen Streitschlichtungsverfahrens und größter Nutznießer der neuen, erweiterten internationalen Handelsregeln, können sie leichter ihre handelspolitischen Interessen durchsetzen und legitimieren. Zugleich schufen sie gute Voraussetzungen dafür, daß nicht nur die transatlantischen Beziehungen - sieht man von den normalen Konflikten einmal ab - so gut bleiben wie bisher, sondern auch das Handelsregime funktionsfähig bleibt.



### **Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen:**

ASIL	American Society of International Law
CANF	Cuban American National Foundation
CIA	Central Intelligence Agency
CQWR	Congressional Quarterly Weekly Report
D	Mitglied der demokratischen Partei
DSB	Streitschlichtungsversammlung der WTO (Dispute Settlement Body)
DSM	Streitschlichtungsmechanismus (Dispute Settlement Mechanism)
EG	Europäische Gemeinschaften
EU	Europäische Union
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FT	Financial Times
GATS	Dienstleistungshandelsabkommen (General Agreement on Trade in Services)
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade)
HB	Handelsblatt
IDA	Internationale Entwicklungsgesellschaft (International Development Association)
IFC	International Finance Corporation
IMF	Internationaler Währungsfonds (International Monetary Fund)
NAFTA	Nordamerikanisches Freihandelsabkommen (North American Free Trade Agreement)
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
OPEC	Organisation Erdölexportierender Länder (Organization of Petrol Exporting Countries)
R	Mitglied der republikanischen Partei
SZ	Süddeutsche Zeitung
USIT	United States Information and Texts
VAR	Vereinigte Arabische Republik
WP	Washington Post
WTO	Welthandelsorganisation (World Trade Organization)