

Die unilaterale Versuchung:

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

HSFK-REPORT 2/1997

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 Weltführungsmacht 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 Sekundärembargos nicht von der Sicherheitsklausel des GATT gedeckt und damit GATT-widrig sind, riskiert es, daß der Urteilspruch 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 neu geschaffenen 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-Boycott-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.