

Im Blickpunkt

Informationen des Delegierten der Deutschen Wirtschaft in Washington, D.C.

Kuba-Embargo: der kalte Handelskrieg der USA

von Jürgen Klein

Wirtschaftlich starke Staaten vermögen durch Handelssanktionen unliebsame Gegner schwer zu treffen. Seit fünf Jahrzehnten versuchen die USA, Kuba mit einem einseitigen Handelsembargo in die Knie zu zwingen, Ex- und Importgeschäfte und Investitionen sind verboten. Dieser Blickpunkt liefert Hintergründe, Reaktionen und aktuelle Neuigkeiten zu dieser Handelsbeziehung.

Wie kam es dazu?

Die ersten wirtschaftlichen Sanktionen gegen Kuba verhängten die USA 1960, nachdem Kuba amerikanische Besitztümer enteignet und verstaatlicht hatte. Seit 1962 gilt ein totales Handelsembargo.

Rechtliche Grundlage für die Einführung war der *Trading With The Enemy Act* (TWEA) von 1917. Demnach sind Handel oder finanzielle Transaktionen mit einem

Kriegsgegner oder einem Land, über das der nationale Notstand erklärt wurde, verboten.¹ Seit 1978 wird von jedem US-Präsidenten in Bezug auf Kuba der nationale Notstand um ein Jahr verlängert.²

Der *Foreign Assistance Act* von 1961 untersagt jegliche Unterstützung kommunistischer Staaten und ermächtigt den Präsidenten ein Embargo gegen Kuba zu verhängen³, welches *Präsident John F. Kennedy* durch die *Executive Order 3447* am 3. Februar 1962⁴ nutzte.

¹ <http://www.enotes.com/major-acts-congress/trading-enemy-act>

² <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/09/13/presidential-memorandum-trading-enemy-act>

³ <http://www.historyofcuba.com/history/funfacts/embargo.htm>

⁴ <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=58824#axz1dt6paVHW>

Im Jahr 1963 folgten die *Cuban Assets Controls Regulations* (CACR), die dem Finanzministerium erlaubten, sämtliche Handels-transaktionen zu regulieren – einschließlich der Reisen von US-Bürgern nach Kuba. Darüber hinaus verbot die CACR den direkten und indirekten Export von US-Gütern, Dienstleistungen oder Technologien und die Reise aus touristischen Motiven nach Kuba.

Präsident *George Bush sen.* unterschrieb 1992 den *Cuban Democracy Act* (CDA, Torricelli Act), welcher Tochterfirmen von US-Unternehmen den Handel mit Kuba, US-Staatsbürgern die Einreise und Geldüberweisungen nach Kuba vollständig untersagte (effektive Einführung 4. Juli 1993, *Executive Order 12854*⁵). Das Embargo erhielt dadurch Gesetzesstatus. Handelsschiffe dürfen seither nach Anlauf eines kubanischen Hafens sechs Monate keinen US-amerikanischen Hafen besuchen. Darüber hinaus sollen Sanktionen gegen jedes Land verhängt werden, das Kuba unterstützt. Der Export von Medizin und medizinischem Zubehör wurde zwar grundsätzlich nicht verboten, jedoch unter Aufsicht des Handelsministeriums gestellt.

Der als *Helms-Burton-Act* bekannte *Cuban Liberty And Democratic Solidarity Act* (Libertad) von 1996 verschärfte die Sanktionen erneut. Er sieht unter anderem vor, dass die USA in jeder multinationalen Organisation in Bezug auf kubanische Aktivitäten ihr Ve-

toerecht ausübt. Dies war zurückzuführen auf den Abschuss von zwei zivilen Flugzeugen durch das kubanische Militär. Daraufhin verbot Präsident *Clinton* sämtliche direkten Flüge nach Kuba. Das Verbot wurde 1998 wieder aufgehoben.

Im Jahr 2000 wurde das US-Embargo hinsichtlich der Beschränkungen bezüglich Nahrungsmittel- und Medikamentenexporte durch den *Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act*⁶ (TSRA) gelockert. Der Verkauf von landwirtschaftlichen Gütern und Medikamenten aus humanitären Gründen wurde erlaubt. Der kommerzielle Verkauf von landwirtschaftlichen Produkten und die öffentlich-rechtliche Unterstützung der Transaktion waren weiterhin verboten, es sei denn, die Finanzierung erfolgt in bar oder über Drittstaaten.

Unter der Regierung von *George W. Bush* wurden die Personen- und Warenkontrolle verschärft und die Erlaubnis, die Verwandtschaft in Kuba zu besuchen, merklich limitiert.

Wirtschaftliche und politische Auswirkungen des Embargos

Im Jahre 2006 bezifferte Kubas Regierung die gesamten Embargoverluste auf rund 89 Milliarden US-Dollar. Kubanische Oppositionelle bezweifeln eine messbare Auswirkung des US-Handelsembargos. Es werde nur als Vorwand benutzt, die widrigen Lebensverhältnisse der kubanischen Bevölke-

⁵<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=61549#axzz1dt6paVHW>

⁶ http://www.fas.usda.gov/itp/cuba/title_ix.html

zung zu rechtfertigen.⁷ Auch unabhängige Wirtschaftswissenschaftler kommen zu dem Schluss, dass Kubas wirtschaftliche Probleme in erster Linie inneren Entwicklungsblockaden geschuldet seien, trotz der widrigen äußeren Umstände.

Das Ausführungsgesetz für Exporte, *Export Administration Regulations* (EAR), verhindert so gut wie sämtlichen Export nach Kuba. Exporte benötigen eine Lizenz und Lizenzen werden nicht genehmigt. Davon ausgenommen sind Medikamente, Nahrungsmittel und landwirtschaftliche Produkte. Trotz des Embargos exportierten die USA von 2000 bis 2006 Waren im Wert von 1,5 Milliarden US\$, hauptsächlich landwirtschaftliche Güter⁸, was auf eine Vereinfachung des Export-Lizenzverfahrens zurückzuführen ist⁹. Seit 2008 nimmt der Export kontinuierlich ab, von damals 711,5 Millionen US\$ auf 265,6 Millionen US\$ in den ersten neun Monaten 2011.¹⁰ Gerade die Nahrungsmittelexporte (Kuba importiert 60% seiner Nahrung) sinken, da Kuba mehr von befreundeten Staaten importiert.¹¹ Hauptimporteure Kubas sind Venezuela (35,2%) und China (11,7%).¹²

⁷ <http://www.kubamagazin.de/content/view/161/29/>

⁸ <http://www.gao.gov/new.items/d0880.pdf>

⁹ <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR25/007/2009/en/51469f8b-73f8-47a2-a5bd-f839adf50488/amr250072009eng.pdf>

¹⁰ <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c2390.html>

¹¹ <http://www.reuters.com/article/2011/01/14/us-cuba-usa-idUSTRE70D5H520110114>

¹² <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/cu.html>

Im letzten Jahrzehnt gelang es Kuba mit vielen aufstrebenden Wirtschaftsstaaten wie China, Brasilien und Venezuela eine wirtschaftliche Zusammenarbeit zu begründen. China will in den nächsten fünf Jahren mehrere Milliarden Dollar in einen petrochemischen Komplex in *Cienfuegos* investieren.¹³ Eine kanadische Firma betreibt Bergbau auf Kuba und verschifft hochwertiges Nickel nach Kanada und China. Außen vor stehen amerikanische Unternehmen.¹⁴ Amerikanische Ölfirmen können nicht an der Erschließung der Vorräte vor den Küsten Kubas teilhaben.¹⁵ Hinzu kommt, dass Kubas neuer Präsident sich mit vielen wirtschaftlichen Reformen¹⁶ weiter vom Kommunismus entfernt und eine Demokratisierung nicht mehr ausgeschlossen werden kann.¹⁷ 2,5 Millionen Touristen besuchen die Insel jedes Jahr.

Internationale Kritik

Die *Vereinten Nationen* verurteilen das Embargo regelmäßig seit den 1990er Jahren. Zuletzt stimmten 186 Staaten für die (nicht

¹³ <http://thehavananote.com/sites/thehavananote.nwamerica.net/files/111811%20Feinberg%20Brookings%20report.pdf>

¹⁴ <http://www.petitionspot.com/petitions/cubaembargo>

¹⁵ <http://www.democracyinamericas.org/blog-post/u-s-unprepared-for-cuba%E2%80%99s-plans-to-drill-for-oil-in-2011/>

¹⁶ <http://www.nytimes.com/2011/11/04/world/americas/cubans-can-buy-and-sell-property-government-says.html>

¹⁷ <http://www.democracyinamericas.org/cuba/cuba-publications/cubas-new-resolve/>

verbindliche) Resolution und zwei dagegen bei drei Enthaltungen¹⁸.

Empört über die extraterritoriale Gerichtszuständigkeit, die sich die USA durch die CACR und *Torricelli Act* selber gab, rief die EU die WTO an. Das Panel, das über den Streit entscheiden sollte, wurde später ausgesetzt. Man war der Meinung, dieser sollte eher in der OECD ausgefochten werden. Zunächst schrieb die EU an den US *Secretary of State*, dass sie den *Helms-Burton Act* für völkerrechtswidrig hält. Nachdem keine Reaktion erfolgte, erließ sie die Verordnung Nr. 2271/96. Diese beinhaltet u.a. ein Verbot des Befolgens des *Torricelli* und des *Helms-Burton Act*.

Einen wirklichen Schutz gegen US Sanktionen bot dies allerdings nicht. Selbstständige und Firmen, die weltweit arbeiten, sind von den US-Sanktionen eingeschüchtert. Die EU-Verordnung dient eher als Richtschnur für Gerichte, sollten sie sich mit solchen Problematiken beschäftigen. Am 18. Mai 1998 erzielten die Parteien ein Übereinkommen, nachdem die EU den Anruf der WTO verjähren ließ und dafür die USA eine Verpflichtungserklärung abgaben, keine europäischen Unternehmen unter dem *Helms-Burton-Act* zu bestrafen. Die Vereinbarung sah ein Regelwerk vor, um zukünftige Investitionen in widerrechtlich erlangtes Vermögen weltweit zu verhindern und einen multilateralen Dialog zu fördern. Die damaligen 15 Mitgliedsstaaten der EU rati-

fizierten das Übereinkommen innerhalb einer Woche. Der Kongress der Vereinigten Staaten verpasste es jedoch, die nötigen Änderungen am *Helms-Burton-Act* vorzunehmen. Seither suspendieren die amerikanischen Präsidenten den betreffenden dritten Teil des *Helms-Burton-Act* kontinuierlich alle 6 Monate. Dieser ermöglicht die rechtliche Vorgehensweise gegen jeden, der mit konfisziertem amerikanischem Eigentum unmittelbar oder auch nur mittelbar in Kontakt kommt.¹⁹ Begründet wird die Aussetzung mit dem strengeren Kurs, den die EU mittlerweile gegen Kuba fährt.

Aussichten

Die *Obama Administration* geht nun wieder auf Kuba zu²⁰, allerdings vorerst nicht im handelspolitischen Bereich.²¹ Am 13. April 2009 wurde ein *Fact Sheet „Reaching out to the Cuban people“*²² veröffentlicht und die Beschränkungen für Reisen und Geldsendungen von kubanischstämmigen US-Amerikanern nach Kuba komplett durch den *Omnibus Appropriations Act* von 2009 aufgehoben²³. Außerdem dürfen US-Telekommunikationsfirmen Kubanern, ausgenommen höheren Parteifunktionären, Internet- und Mobilfunkdienste anbieten. Reisen aus kulturellem und erzieherischem

¹⁸<http://www.miamiherald.com/2011/10/25/2472732/un-resolution-condemning-embargo.html>

¹⁹ [http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c104:1:./temp/~c104cNjL8V:e114650:](http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c104:1:./temp/~c104cNjL8V:e114650)

²⁰ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/8004798.stm>

²¹ <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,618862,00.html>

²² http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Fact-Sheet-Reaching-out-to-the-Cuban-people/

²³ <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jan/15/barrack-obama-us-embargo-cuba>

Zweck wurden erlaubt.²⁴ Diese Maßnahmen sollen es den Kubanern ermöglichen, den „Wandel von unten“ zu propagieren. Nach Auffassung der Administration muss noch eine Reihe von Reformen vorgenommen werden, bevor eine weitere wirtschaftliche Annäherung möglich wird.²⁵

Gemäß dem LIBERTAD darf der Präsident nur bei einer demokratischen (Transit-) Regierung in Kuba Beschränkungen für Reisen, Handel und Geldzahlungen suspendieren und die Vollstreckung einzelner Gesetze zeitweise aufheben. Ansonsten bedarf es einer parlamentarischen Entscheidung zur Aufhebung des Embargos, da der LIBERTAD, CDA, TSRA und andere Gesetze aufgehoben bzw. geändert werden müssten. Ein klarer Kurs ist bislang nicht zu erkennen.²⁶ Gerade republikanische Kongressabgeordnete²⁷ stehen einer Aufhebung kritisch entgegen. Aber die Schritte der letzten zwei Jahre ebnen einen neuen Weg: Weg vom Versuch, Kuba wirtschaftlich zu isolieren, hin zu der Idee „help cuban free themselves“.²⁸

²⁴ <http://nymag.com/travel/features/havana-talking-points-2011-10/>

²⁵ <http://www.capitolhillcubans.com/search?updated-max=2011-09-30T12%3A05%3A00-04%3A00&max-results=8>

²⁶ <http://www.capitolhillcubans.com/2011/11/senators-block-cuba-provisions.html>

²⁷ Bswp. Ileana Ros-Lethinen, Vorsitzende des House Committees on Foreign Affairs, 15. Nov. bei der Diskussion „The Unwritten Story: How the Media and the Obama Administration Overlook Cuba’s Wave of Repression“, Heritage-Foundation

²⁸ http://www.economist.com/node/17967074?story_id=17967074&fsrc=rss

Bislang wurden die republikanischen Ansätze von den amerikanischen Staatsbürgern mit kubanischem Hintergrund (Kubanoamerikaner) unterstützt. Seit der US-Präsidentenwahl 2008 wird jedoch auch eine pragmatischere Politik gegenüber Kuba befürwortet. Das folgt daraus, dass die postrevolutionäre Generation allmählich ausstirbt. Zwar stimmten nur 35 Prozent der Miami-Kubaner bei den Wahlen für *Barack Obama*. Während jedoch der republikanische Gegenkandidat *John McCain* 84 Prozent der Stimmen der über 65-Jährigen erreichte, stimmten 55 Prozent der jüngeren Generation für *Barack Obama*.²⁹

Mit einer Aufhebung des Embargos als solchen ist jedoch auch unter Präsident *Obama* vorerst nicht zu rechnen.

²⁹ <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,625086-2,00.html>