

Rückkehr in die Führung: Amerikas Weltpolitik im Zeichen der konservativen Revolution

Czempiel, Ernst-Otto

Postprint / Postprint

Arbeitspapier / working paper

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

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Czempiel, E.-O. (1996). *Rückkehr in die Führung: Amerikas Weltpolitik im Zeichen der konservativen Revolution*. (HSFK-Report, 4/1996). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-79724-5>

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
FÜR FRIEDEN UND KONFLIKTFORSCHUNG

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

Ernst-Otto Czempiel

**RÜCKKEHR IN DIE FÜHRUNG:
Amerikas Weltpolitik im Zeichen
der konservativen Revolution**

HSFK-Report 4/1996

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

Ernst-Otto Czempiel

**RÜCKKEHR IN DIE FÜHRUNG:
Amerikas Weltpolitik im Zeichen
der konservativen Revolution**

HSFK-Report 4/1996
April 1996

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Leimenrode 29

D-60322 Frankfurt

Telefon (+ 69) 959104-0

Telefax (+ 69) 558481

e-mail: hsfk@em.uni-frankfurt.de

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

ISBN 3-928965-70-0

DM 12,00

Zusammenfassung

Im zweiten Jahr ihrer Amtszeit geriet die Clinton-Administration innenpolitisch in Bedrängnis, weil sie weder ihre Haushaltspläne noch ihre sozialpolitischen Reformvorstellungen im Congress durchsetzen konnte. Ihr Paradeprojekt, die allgemeine Krankenversicherung, scheiterte an der Komplexität der Sache, dem Widerstand der Interessengruppen und der politischen Opposition. Die midterm-Wahlen von 1994 wurden von den Republikanern gewonnen, die mit ihren Mehrheiten beide Häuser des Congress dominierten. Damit war auch "gridlock" zurückgekehrt, die wechselseitige Blockade von Legislative und Exekutive, die schon die vorangegangene Administration gekennzeichnet hatte.

In dieser für ihn mißlichen Lage, in der Präsident Clinton schon politisch als abgeschrieben galt, besann er sich auf das Rezept, das alle seine Vorgänger in vergleichbaren Lagen angewendet hatten: die Flucht in die Außenpolitik. Angesichts der Positionen und Allianzen mächtiger politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Gruppen in den USA fällt es jedem Präsidenten schwer, innen- und sozialpolitische Umverteilungen vorzunehmen. Da es keine politischen Parteien gibt, die mit der in den Wahlen errungenen Mehrheit ihre alternativen Ordnungskonzepte durchsetzen können, kann sich jeder Präsident nur auf Koalitions-konstellationen stützen, die er jeweils selbst herstellen muß. Sie lassen sich in der Innenpolitik sehr schwer, in der Außenpolitik relativ leicht finden, weil die "vested interests" nicht so erstarrt und alle politischen Gruppierungen gleichermaßen an der Erhaltung und dem Ausbau der amerikanischen Führungsposition in der internationalen Umwelt interessiert sind. Deswegen haben alle Präsidenten ihr politisches Heil in der Außenpolitik gesucht, obwohl sie wußten, daß über ihr politisches Schicksal letztendlich in der Innenpolitik, vor allem in der Wirtschaftspolitik, entschieden würde.

Clinton griff seit dem Sommer 1994 zu dieser Strategie. An die Stelle seiner Bereitschaft, den europäischen NATO-Alliierten mehr Freiheit und Selbstbestimmung zu lassen, trat die Restauration der NATO als Instrument unentwegter amerikanischer Führung. Clinton gab aus diesem Grunde seinen Widerstand gegen die NATO-Osterweiterung auf; er griff auf die Militärallianz zurück, als es darum ging, den in Dayton, Ohio, erreichten Friedensvertrag für Bosnien-Herzegowina militärisch abzusichern. Auch zu dieser Friedensinitiative hatte sich Clinton, der die USA lange Zeit aus den Wirren des Balkans herausgehalten hatte, entschlossen, weil er sich damit aus der immer bedrückender werdenden Blockadepolitik der Republikaner im Congress befreien und seine Wiederwahlchancen 1996 verbessern wollte.

Diese Politik erwies sich als umso erfolgreicher, als Clinton sie mit zahlreichen Erfolgen bei der Lösung auswärtiger Konflikte stützen konnte. Er beendete den Bürgerkrieg in Haiti und den Streit zwischen Griechenland und Mazedonien. Er entschärfte die Nordkorea-Krise, zwang den irakischen Diktator Saddam Hussein zu immer neuen Konzessionen. Unter seiner Ägide gelangen die beiden historischen Durchbrüche im Nahen Osten, der israelisch-jordanische Friedensvertrag und die wechselseitige Anerkennung zwischen Israel und der

PLO, der die Selbstverwaltung des Gaza-Streifens und der Westbank weitgehend übertragen wurde. Der Clinton-Administration gelang auch die unbefristete Verlängerung des Nichtverbreitungsvertrags der Nuklearwaffen im Mai 1995 in New York. Auf wirtschaftlichem Gebiet hatte er die Nordamerikanische Freihandelszone ebenso durch den Congress gebracht wie die neue Welthandelsorganisation, die das alte GATT ablösen sollte.

Die Clinton-Administration konnte sich bei diesen Erfolgen geschickt auf die Tatsache stützen, daß die Vereinigten Staaten die globale Weltführungsmacht geworden waren und diese Rolle nunmehr auch übernommen hatten. Die Europäer hatten in Bosnien-Herzegowina erkennen lassen, daß sie auf die Rückkehr Amerikas in die Führungsposition warteten. Japan sah in der anhaltenden Akzeptanz seiner Minderrolle eine Möglichkeit, seine wirtschaftspolitische Überlegenheit in den USA etwas weniger fühlbar werden zu lassen. China und Rußland, militärisch schwach und ökonomisch unterstützungsbedürftig, sahen in der Kooperation mit den USA eine ihr Prestige nicht beeinträchtigende Möglichkeit, in den Genuß von Hilfe und Unterstützung zu kommen. Für ihren wirtschaftlichen Aufbau ist amerikanisches Kapital ebenso unentbehrlich wie der amerikanische Markt als Abnehmer ihrer Produkte.

Dennoch muß gefragt werden, ob die Übernahme der Weltführungspolitik innenpolitisch tragfähig und außenpolitisch erfolgreich sein wird. Die konservative Opposition begegnet sich mit den ursprünglichen Absichten Clintons in der Betonung der Bedürfnisse der amerikanischen Gesellschaft gegenüber wirtschaftlichen und politischen Anforderungen aus der internationalen Umwelt. Der Einsatz traditioneller Strategien, insbesondere solcher der Demonstration und der Benutzung militärischer Macht, ist, das weiß auch die Clinton-Administration, unter den herrschenden Bedingungen der "Gesellschaftswelt" nur bedingt produktiv. Das wird sich sowohl in Bosnien-Herzegowina wie in Asien-Pazifik zeigen. Die Big Emerging Markets (BEM), die in dieser Region wie in der Westlichen Hemisphäre zu finden sind, entfalten ökonomische Kräfte, deren Aus- und Einwirkungen mit militärischer Macht nicht beeinflußt werden können. Sie schwächt eher die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der USA, obwohl gerade deren Stärkung zu den Zielen der Clinton-Administration gehört hatte.

Mit ihrer Flucht in die Außenpolitik hat die Clinton-Administration zahlreiche Probleme der globalen Welt gelöst, sich selbst aus der Umklammerung durch die Republikanische Opposition befreit und ihren Alliierten die vertraute Führung wiedergegeben, auf die diese offensichtlich angewiesen sind. Gleichzeitig sind die USA in eine Lage zurückgekehrt, aus der die Clinton-Administration sie eigentlich herausführen wollte. Es liegt an den Alliierten und Partnern der Vereinigten Staaten, die internationale Umwelt der USA so zu verändern, daß es der neuen Administration, deren Präsident im November 1996 gewählt werden wird, leichter fallen wird, ein modernes Gleichgewicht zwischen der Führung der Welt und der Erfüllung innergesellschaftlicher Anforderungen nach mehr Wohlstand, mehr Arbeitsplätzen, Verbrechensbekämpfung und allgemeiner Krankenversicherung zu erfüllen.

Inhalt

	Seite
1. Clintons Flucht in die Außenpolitik	1
1.1 Druck des Congress	3
1.2 Die Umkehr	4
1.3 Die Rückkehr des "gridlock"	5
1.4 Außenpolitik des Congress	6
2. Politische Führung	10
2.1 Das Konzept	10
2.2 Einstellungen der Öffentlichkeit	12
2.3 Clintons Mittelweg	14
2.4 Die Renaissance der NATO	15
2.5 Skepsis der Europäer	17
2.6 Die Rolle Rußlands	20
2.7 Probleme der Osterweiterung	22
2.8 Der Nutzen von IFOR	26
3. Militärische Macht	30
3.1 Rüstung und Abrüstung	30
3.2 Militärische Präsenz	32
3.3 Non-Proliferation	34

4.	Weltführung durch Konfliktlösung	37
4.1	Israel, Jordanien und die PLO	38
4.2	Nordkorea und Taiwan	40
4.3	Kernwaffenfreiheit	46
4.4	Japan	48
4.5	Die Auslandshilfe	51
5.	Schluß - Empfehlungen	54

Rückkehr in die Führung

Amerikas Weltpolitik im Zeichen der konservativen Revolution

1. Clintons Flucht in die Außenpolitik

Die Präsidentschaftswahlen im November 1996 werden Richtungswahlen sein, darüber entscheiden, ob die konservative Revolution weitergehen oder gestoppt werden wird. Diese Auseinandersetzung hatte die ersten drei Jahre der Clinton-Administration gekennzeichnet, hatte sie seit den von den Republikanern gewonnenen mid-term-Wahlen im November 1994 bestimmt. Mit dem "Contract with America" hatten vor allem konservative Republikaner im Repräsentantenhaus die politische Agenda der USA zu definieren und dem demokratischen Präsidenten aufzuzwingen versucht. Sie machten den Haushalt 1995 zur Geisel ihrer politischen Reformpläne, zu deren Gunsten sie sogar eine mehrfache Zahlungsunfähigkeit der Exekutive hinnahmen. Sie lenkten erst ein als sie bemerkten, daß diese Art der Veröffentlichung ihrer radikalen Reformpläne, deren Bearbeitung sich bis dahin hinter den schützenden Mauern des Congress verborgen hatte, ihr Ansehen in der Öffentlichkeit zu schädigen drohte. Andererseits wurde durch diese beispiellose Härte des Republikanischen Vorgehens der breiten Öffentlichkeit der USA nahegebracht, worum es im November 1996 gehen wird: um die Alternative zwischen einem gemäßigten sozialpolitischen Reformkurs der Clinton-Demokraten und einem radikalen Abbau des Sozial- und Wohlfahrtsstaates durch die Republikaner um Newt Gingrich.

Zwar gibt es keine einheitliche Front der Republikaner. Zwischen dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses Newt Gingrich und dem Fraktionschef der Republikaner im Senat, Senator Bob Dole, klaffen Welten, ebenso wie zwischen ihm und dem früheren Redenschreiber Ronald Reagans, Pat Buchanan. Bill Clinton sah sich im Kampf um die Präsidentschaft Anfang 1996 mit neun republikanischen Mitbewerbern konfrontiert, die eher sich selbst als ihm das Leben schwermachten. In der Gesetzgebungsarbeit aber fand er sich von Anfang an einer republikanischen Fronde gegenüber, die seit der zweiten Sitzungsperiode des 104. Congress die Mehrheit in beiden Häusern stellte, so daß die Gewaltenteilung wieder zum "gridlock" wurde. Es gelang den Republikanern, dem Demokratischen Präsidenten ihre Agenda aufzuzwingen bis hin zu jener Alternative für die Richtungswahl vom November 1996.

Bill Clinton hatte sein Präsidentenamt 1992 mit einem ganz anderen Politikangebot angetreten. Er wollte den Primat der Außenpolitik, der während der vierzig Jahre des Ost-West-Konflikts notwendig geherrscht hatte, ersetzen durch den der Innenpolitik, durch die bevorzugte Berücksichtigung der Wirtschafts-, Arbeitsplatz- und Sozialpolitik. Multilaterale Verfahren und partnerschaftliche Beziehungen sollten den außenpolitischen Aufwand der USA reduzieren und den bis dahin dort erbrachten Aufwand in die Innenpolitik transferieren.¹ Darauf hatte Clinton sich in den ersten beiden Jahren seiner Amtszeit konzentriert - mit großem Aufwand, aber nur geringem Erfolg angesichts der Opposition der Republikaner aber auch mangels geschlossener Unterstützung der Demokraten. Vor allem das große Projekt der Krankenversicherungsreform scheiterte kläglich. Aber auch die anderen Teile seines Programmes, mit dem er besonders die Mittelklasse fördern wollte: die Erziehungsreform, die Einführung einer Berufsschule, die Arbeitsplatzsicherung und die Umschulungsprogramme, kamen nicht voran. Statt dessen schwappten Gerüchte und Informationen aus dem Whitewater-Komplex über das Land.

¹ Ernst-Otto Czempiel, Kerstin Dahmer, Mathias Dembinski, Kinka Gerke: Die Weltpolitik der USA unter Clinton. Eine Bilanz des ersten Jahres, HSFK-Report 1-2/1994.

1.1. Druck des Congress

Bill Clinton befand sich im Sommer 1994 in einer ausgesprochen schwierigen, seine Präsidentschaft insgesamt gefährdenden Situation.² Seine außenpolitischen Erfolge hatten nicht vermocht, seine innenpolitische Schwäche zu kompensieren. Mit dem NATO-Gipfel im Januar 1994 in Brüssel, auf dem Präsident Clinton den Westeuropäern einen sicherheitspolitischen Freibrief und den Plänen zur NATO-Osterweiterung eine Absage erteilt hatte, schien seine Außenpolitik zum Erliegen gekommen zu sein. Sogar der - 1994 noch von der Demokratischen Partei beherrschte - Congress mahnte eine aktivere Außenpolitik gegenüber Nordkorea, Haiti und Bosnien an.³ Die Ratifizierung des GATT-Abkommens, dessen Abschluß am 15. Dezember 1993 einen der großen Erfolge Clintons dargestellt hatte, geriet in Gefahr, weil der Congress angesichts der Passivität des Präsidenten seine eigenen Prioritäten setzte. Kein schlimmerer Vorwurf konnte Bill Clinton treffen als der, die amerikanische "Führungsrolle" zu verspielen.

Das war nicht ganz richtig, denn Außenminister Christopher hatte nie aufgehört zu betonen, daß die Clinton-Administration führen müsse und wolle.⁴ Es war aber auch nicht ganz unrichtig. Der von der Clinton-Administration verkündete "assertive multilateralism" räumte dem Kontext der internationalen Organisation eine größere Bedeutung und den Interessen der Alliierten größere Bewegungsräume ein, als es die hegemoniale Führung der NATO durch die USA während des Kalten Krieges getan hatte. Präsident Clinton hatte auf der Gipfelkonferenz der NATO im Januar 1994 sich ausdrücklich von dieser Politik seiner Vorgänger los- und den Europäern sehr viel mehr Selbstbestimmung zugesagt. Die Clinton-Administration wollte nunmehr die Europäische Union, deren GASP und sogar die Westeuropäische Union nicht nur rhetorisch, sondern auch politisch fördern, den Europäern eine stärkere Rolle bei der Gewährleistung von Sicherheit in Europa zuweisen.⁵ Seine Hauptstrategie, von Sicherheitsberater Anthony Lake entwickelt, nämlich Demokratie und Marktwirtschaft zu verbreiten, weil allein mit ihnen die umfassende Sicherheit der USA gewährleistet werden konnte, war zwar nicht neu, aber in ihrer Ausdifferenzierung außerordentlich wichtig. Sie ließ aber den Führungsanspruch alten Stils, wie ihn die USA als Hegemon der westlichen Welt praktiziert hatten, nicht mehr erkennen.⁶

In dieser Situation legte Präsident Clinton im Sommer 1994 das Ruder in Richtung einer energischen Führungspolitik um. Er erinnerte sich, daß alle seine Vorgänger das politische Heil in der aktiven Außenpolitik gesucht hatten, weil sie es in der von den "vested interests" festgezurrten Innenpolitik nicht finden konnten. Er entdeckte, daß der in den vierzig Jahren

² Siehe etwa E.J. Dionne Jr.: The Harrassed Clinton Presidency May be Unraveling, in: International Herald Tribune (IHT), 05.08.1994, S. 4.

³ Ausführlich Congress Report (CR) 5/1994, S. 1-3.

⁴ Siehe etwa United States Policy Information and Texts (USPIT) 057, 03.06.1993, S. 18ff.

⁵ Ernst-Otto Czempel: Clintons Weltpolitik. Eine Bilanz des ersten Amtsjahres, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 9/1994, 04.03.1994, S. 9.

⁶ Dieser neue Ansatz wurde thematisiert vom U.S. Undersecretary of State for Political Affairs Peter Tarnoff, IHT, 27.05.1993, S. 1.

des Ost-West-Konflikts gewachsene außenpolitische Entscheidungsapparat zu seiner Disposition stand und eigentlich nur darauf wartete, reaktiviert zu werden. Er registrierte, daß alle Welt, Europa eingeschlossen, auf den amerikanischen Führungsimpuls wartete. Präsident Clinton nahm daher im Sommer 1994 die Zügel der umfassenden Weltpolitik wieder auf, die ihm sein Vorgänger George Bush überlassen hatte (obwohl sie ihm gerade nicht zum Wahlsieg verholfen hatten). Er benutzte sie im Sommer 1995 zu einem Aufgalopp, der die Ansprüche der amerikanischen Supermacht bis hin zu den Ansprüchen der Weltführungsmacht USA weiterentwickelte.

1.2 Die Umkehr

Im zweiten Halbjahr traf die Clinton-Administration eine Reihe weitreichender Entscheidungen:

- Am 27.6.1994 wurde der amerikanische Botschafter in Bonn Richard C. Holbrooke zum Leiter der Europa-Abteilung im State Department in Washington berufen. Ebenso umsichtig wie durchsetzungsfähig restaurierte Holbrooke die amerikanische Führung in der NATO und propagierte gleichzeitig deren Ost-Erweiterung als neue amerikanische Politik.
- Am 25. Juli 1994 beendeten Israel und Jordanien in einer feierlichen Zeremonie vor dem Weißen Haus ihren Kriegszustand; am 26. Oktober 1994 schlossen sie auf der israelisch-jordanischen Grenze im Beisein von Präsident Clinton den Friedensvertrag.
- Im Juli verstärkten die Vereinigten Staaten ihre Militärpräsenz vor der Küste Haitis und entsandten im September, unter der Vermittlung des früheren Präsidenten Jimmy Carter, Truppen auf die Insel. Am 15. Oktober 1994 kehrte der frühere Präsident Aristide nach Haiti zurück; die Krise war beendet.
- Am 9. September 1994 einigten sich die USA mit Kuba über die Regelung des Flüchtlingsproblems, so daß die Flüchtlingswellen von Kuba nach Florida aufhörten.
- Im August 1994 einigten sich die USA mit Nordkorea - wiederum aufgrund einer Vermittlung des früheren Präsidenten Jimmy Carter - über einen Abbau der nordkoreanischen Atomanlagen; am 21. Oktober 1994 schlossen die Vereinigten Staaten mit Nordkorea in Genf einen Vertrag, der die Nordkoreaner verpflichtet, ihre Kernenergieanlagen durch Leichtwasserreaktoren zu ersetzen, deren Plutoniumabfall für Waffenzwecke weniger gut geeignet ist. Eine bedeutende internationale Krise wurde damit entschärft.
- Im Oktober 1994 verlegten die USA Truppen in die Golf-Region, weil der Irak nördlich des 32. Breitengrades Truppen stationiert hatte, die am 20. Oktober zurückgezogen wurden.

- Am 16. November 1994 ratifizierte die Ukraine den Atomwaffensperrvertrag, so daß das Proliferationsproblem der sowjetischen Nuklearwaffen weiter entschärft wurde.

In der zweiten Jahreshälfte 1994 hatte Präsident Clinton also ein sehr viel deutlicheres außenpolitisches Profil gezeigt und bedeutende außenpolitische Erfolge erzielt. Er hat, rechnet man seine ersten beiden Amtsjahre zusammen, mehr Konflikte gelöst und mehr Verhandlungserfolge für die USA eingefahren, als mancher seiner Vorgänger. Er war, zuvor, der republikanischen Opposition auch entgegengekommen, indem er im Mai 1994 die amerikanische Beteiligung an UN-Friedenssicherungsaktionen von siebzehn Bedingungen abhängig machte, praktisch also stark einschränkte.⁷ Er hatte im Frühsommer 1994 die vom Congress verabschiedeten Verteidigungsbudgets passieren lassen, obwohl sie vielfach über seine Anforderungen hinausgingen.

1.3 Die Rückkehr des "gridlock"

Diese Konzessionen und auch die deutliche Profilierung der Außenpolitik im Sommer und Herbst 1994 reichten aber nicht aus, um bei den midterm-Wahlen vom November 1994 die demokratische Mehrheit zu bewahren. Im Zeichen ihres "Contract with America" gewannen die Republikaner im Senat wie im Haus die Mehrheit, die infolge des Einzugs von 73 Neulingen im Repräsentantenhaus besonders konservativ und gleichzeitig besonders agil wurde. Wo bis dahin die Demokraten dominiert hatten, überwogen jetzt die Republikaner. Sie erhielten

- im Repräsentantenhaus 230 Sitze gegenüber 204 für die Demokraten;
- im Senat 53 Sitze zu 47 Sitzen für die Demokraten.

Die midterm-Wahlen vom 8. November 1994 hatten den innenpolitischen Kontext der Clinton-Außenpolitik beträchtlich verschlechtert. Die Republikaner besaßen nicht nur die Mehrheit in beiden Häusern, sie besetzten auch traditionsgemäß die Führungspositionen aller Ausschüsse. So kam im Senat der erzkonservative Senator Jesse Helms (R-N.C.) in den Vorsitz des Auswärtigen Ausschusses des Senats, von dem aus er sowohl die Ernennungen amerikanischer Diplomaten wie die Ratifizierung wichtiger Verträge blockieren konnte. Die Republikanische Opposition besaß im 104. Congress eine sehr viel stärkere Angriffs- und Verteidigungsposition. Damit war, nach nur zwei Jahren des "unified government", das "gridlock" wiedergekehrt, die wechselseitige Blockierung der Legislative und der Exekutive.

Während der Erdrutschsieg der Republikaner von ihnen als Erfolg der zweiten "sozialen Revolution" gefeiert worden ist, ergibt eine genauere Analyse des Wahlergebnisses, daß wirtschaftliche Faktoren einen größeren Einfluß ausgeübt hatten als ideologische.⁸ Vor allem

⁷ Richard N. Haas: Paradigm Lost, in: Foreign Affairs 74, 1, Januar/Februar 1995, S. 53.

⁸ Ruy A. Teixeira und Jole Rogers: Who Deserted the Democrats in 1994?, in: The American Prospect, Herbst 1995, S. 73ff.

die Mittelschicht ohne College-Ausbildung hatte sich mehrheitlich den Republikanern zugewandt, weil sie die Demokratische Politik der Umverteilung von oben, der zunehmenden Bürokratisierung, der hohen Steuern, der besonderen Berücksichtigung von Interessengruppen und einer laxen Haltung gegenüber den traditionellen amerikanischen Werten dafür verantwortlich machte, daß ihr Lebensstandard kontinuierlich sank. Auf diese Bewußtseinslage hatten die Republikaner um Newt Gingrich mit ihrem "Contract with America" gezielt, der mit seiner Tendenz, die Steuern zu senken, die Sozialleistungen zu kürzen und gleichzeitig den Haushalt auszugleichen, sich regelrecht als Alternative zum Regierungsprogramm der Clinton-Administration las.

Der "Contract" war zwar nicht vom Senat, aber von 300 Abgeordneten des Repräsentantenhauses am 27. September 1994 als ihr Wahlprogramm vorgestellt worden. Er forderte:

- den Haushaltsausgleich in die Verfassung aufzunehmen;
- statt der Kriminalität vorzubeugen mehr Polizisten zu ihrer Bekämpfung einzustellen;
- die Sozialhilfe auf zwei Jahre zu beschränken und nicht an minderjährige Mütter zu geben;
- die Steuern für verheiratete Paare zu senken;
- die Kapitalertragssteuer zu verringern;
- die Amtsperioden von Senatoren und Abgeordneten auf maximal zwölf Jahre zu begrenzen.⁹

Obwohl es sich bei diesem "Contract" unverkennbar um eine Neuauflage der Politik der Republikaner unter Präsident Reagan und Präsident Bush handelte, die die Belastungen von oben nach unten und die Begünstigungen von unten nach oben umverteilt hatte, gelang es den Republikanern, die Demokraten politisch in die Defensive zu drängen. Freilich konnten die Republikaner das Wirtschafts- und Sozialprogramm des "Contract" nicht in geltendes Gesetz verwandeln. Während die entsprechenden Vorlagen das Repräsentantenhaus durchweg passierten, wurden sie entweder im Senat gestoppt oder vom Präsidenten mit seinem Veto belegt.¹⁰

1.4 Außenpolitik des Congress

Größerer Erfolg hingegen war dem außenpolitischen Programm des "Contract" beschieden. Zwar machte es nur einen kleinen Teil aus, wurde aber vom Senat bejaht und traf ganz

⁹ CR 10/1994, S. 3-4.

¹⁰ CR 1/1996, S. 2.

offensichtlich auf die Zustimmungsbereitschaft großer Teile der amerikanischen Gesellschaft. Kernpunkte dieses Programms waren:

- die Erhöhung des Rüstungsbudgets;
- Weiterarbeit am ABM-Programm;
- Einschränkung der Mitarbeit an den Vereinten Nationen, insbesondere an deren Aktionen der Friedenssicherung.

Auf diese drei Punkte konnten sich die Republikaner im Senat und im Repräsentantenhaus relativ leicht einigen, obwohl ihre außenpolitischen Präferenzen jenseits dieses Bereichs deutlich auseinandergingen. Im Repräsentantenhaus machte sich, gerade durch den Eintritt der 73 konservativen "Jungtürken", eine Strömung des Unilateralismus und des Minimalismus breit.¹¹ Sie waren sich mit den Clinton-Demokraten darin einig, daß nach dem Ende des Kalten Krieges der politische Aufmerksamkeitsakzent auf die amerikanische Innenpolitik rücken mußte, zogen daraus jedoch ganz entgegengesetzte Konsequenzen. Während Bill Clinton die Verminderung des außenpolitischen Engagements der USA durch den Multilateralismus, die aktive Mitarbeit in internationalen Organisationen (von den Vereinten Nationen bis zur NATO) stützen wollte, setzten die Haus-Republikaner auf die militärische und politische Stärke der Vereinigten Staaten. Sie waren in diesem Sinne die modernen Erben des Isolationismus, der als politisch lebensfähige Einstellung praktisch nicht mehr existiert.

Im Senat hingegen, dessen längere Amtsperioden einen eher gemäßigt-traditionellen Standpunkt erlauben, erschien der Unilateralismus den meisten Republikanischen Senatoren als überteuert und unzweckmäßig. Einig waren sie sich mit ihren Kollegen vom Repräsentantenhaus in der kritischen Einstellung gegenüber den Vereinten Nationen, denen sie Bürokratismus und Verschwendung vorwarfen, und vor allem gegenüber der amerikanischen Beteiligung an UN-Friedenssicherungsmaßnahmen, aus deren unrühmlicher Erscheinungsform in Somalia die USA sich am 31. März 1994 mit dem Abzug ihrer Truppen gerade erst zurückgezogen hatten. Einig waren sie sich auch in der Absicht, das Verteidigungsbudget nach den Kürzungen der ersten Jahre wieder anzuheben, um an der Fähigkeit der USA, zwei Kriege gleichzeitig führen zu können, keinen Zweifel aufkommen zu lassen. Auch sollte der außenpolitische Apparat gründlich überholt und von den Schlacken einer vierzig Jahre lang ausgeübten weltpolitischen Aufgabe befreit werden, die nicht mehr bestand. Bei alledem war keine Rückkehr in die Rolle des Weltpolizisten geplant. Die Republikaner stimmten mit Präsident Clinton in der Ablehnung jeden direkten Engagements in Bosnien-Herzegowina überein; sie unterschieden sich von ihm in der immer wieder geäußerten Absicht, die bosnischen Muslime mit Waffen so auszurüsten, daß sie ihre Interessen selbst verteidigen konnten, ein direkter amerikanischer Beitrag sich also von selbst erledigte.

Diese außenpolitischen Dispositionen der Republikaner waren 1994 schon deutlich zutage getreten. Die Clinton-Administration, die während des 103. Congress vergeblich für ihre wirtschafts-, fiskal- und sozialpolitischen Vorstellungen gekämpft hatte, geriet nun auch an

¹¹ Zur Begrifflichkeit vgl. Haas (Anm.7).

der außenpolitischen Front immer stärker unter den Druck der Republikanischen Position. Schon am 28. Januar 1994 hatte der Senat, noch immer unter der Kontrolle der Demokratischen Partei, die Aufhebung des Waffenembargos gegen Bosnien-Herzegowina gefordert. Am 12. Mai 1994 verabschiedete der Senat gleich zwei Resolutionen, deren eine den amerikanischen Alleingang bei der Aufhebung des Waffenembargos forderte, die andere sie im Verein mit den NATO-Alliierten verlangte. Daß beide Entschlüsse sich widersprachen, störte den Senat weniger als die Passivität der Clinton-Administration. Selbst der Fraktionschef der Demokraten, Senator George J. Mitchell (D-Me), verlangte vom Präsidenten endlich eine aggressive und aktive Führung.¹² Das Repräsentantenhaus schloß sich am 9. Juni 1994 dieser Kritik und der Forderung nach Aufhebung des Waffenembargos an.¹³ Diese Entschlüsse begegneten stets scharfer Kritik des Präsidenten, der zu Recht darauf hinwies, daß ein solcher Alleingang die Alliierten verprellen, die UNPROFOR-Soldaten in Bosnien-Herzegowina gefährden und dem Bürgerkrieg dort erneuten Auftrieb geben würde. War der legislative Druck zu einer Zeit, in der die Demokraten beide Häuser des Congress kontrollierten, schon so groß, so war nach den diese Demokratische Vorherrschaft beendenden midterm-Wahlen eine weitere Steigerung zu erwarten. Im Verteidigungsgenehmigungsgesetz 1995 hatten die beiden Demokratischen Senatoren Sam Nunn und George Mitchell eine Bestimmung untergebracht, die die Finanzmittel für eine amerikanische Weiterbeteiligung an dem Bosnien-Embargo nach dem 13. November 1994 verbot. Präsident Clinton zog daraufhin an diesem Tage die amerikanischen Schiffe aus der Adria ab.¹⁴

Am 5. Mai 1994 hatte die Clinton-Administration ihre auf einer Präsidenten-Entscheidung (PDD-25) beruhende Vorstellung über die Reform multilateraler Friedensoperationen veröffentlicht,¹⁵ die zwar deren anhaltende Unterstützung vorsah, aber gleichzeitig die amerikanische Entscheidungsfreiheit innerhalb und außerhalb der Vereinten Nationen ganz energisch betonte. "Die Vereinten Nationen werden ihre Fähigkeit, unilateral oder in Koalitionen zu handeln, beibehalten, wenn unsere bedeutenden (most significant) Interessen und die unserer Freunde und Alliierten auf dem Spiel stehen". Auch damit hatte die Clinton-Administration versucht, der legislativen, vor allem der Republikanischen Kritik an dem "assertive multilateralism" der ersten beiden Jahre die Spitze zu nehmen. Es gelang nicht ganz. Im Oktober 1994 senkte der - noch immer Demokratisch beherrschte - Congress den Finanzbeitrag der Vereinigten Staaten zum Budget der Vereinten Nationen von 31,7 auf 25 %, und zwar mit Wirkung vom Oktober 1995.¹⁶ Im Gegensatz zu den Vorschlägen der Europäischen Union vom Januar 1996, die den regulären Beitrag der USA zum UN-Budget zwar auf

¹² CR 5/1994, S. 1.

¹³ CR 6/1994, S. 2.

¹⁴ USPIT 109, 15.11.1994, S. 1.

¹⁵ USPIT 049, 11.05.1994, S. 9-11. Vgl. dazu Edward F. Bruner: U.S. Forces and Multinational Commands: PDD-25 and Precedents, Washington, CRS, 15.11.1994.

¹⁶ United States Congress, 104/1, Committee on International Relations, House: Evaluating U.S. Foreign Policy, Hearings, Washington 1995, S. 14, Statement Lantos.

25,5 %, den für die Friedenssicherung aber nur auf 28,75 % absenken wollte,¹⁷ betrifft die vom Congress angesetzte Höchstgrenze von 25 % beide Bereiche.

17

2. Politische Führung

2.1 Das Konzept

In dieser Lage suchte Präsident Clinton das Heil in der Außenpolitik. Das entsprach, wie erwähnt, der Praxis aller seiner Vorgänger, wich aber insofern ein wenig von ihnen ab, als Clinton seine innenpolitischen Ziele keineswegs aufgab. Er versuchte vielmehr, sie durch außenpolitische Initiativen und durch die Annäherung an die Positionen des mainstream und der Öffentlichkeit abzusichern. Gerade weil er gewärtigen mußte, daß die Republikanische Mehrheit im Congress versuchen würde, ihm ihre Initiativen und ihre Agenden aufzuzwingen, brauchte er ein Feld, auf dem er die Handlungsfreiheit des Präsidenten praktizieren und demonstrieren konnte. Die Außenpolitik sollte keineswegs seine Innen- und Sozialpolitik ersetzen; nach wie vor blieb Clinton hier ebenso hartnäckig wie vor ihm Ronald Reagan. Auch der hatte im Laufe seiner achtjährigen Präsidentschaft zahlreiche Konzessionen machen, seine außenpolitischen Positionen teilweise grundlegend verändern müssen.¹⁸ Seinem innenpolitischen Hauptziel aber, den Sozialstaat abzubauen oder wenigstens zu reduzieren, blieb Ronald Reagan bis zum Ende seiner Präsidentschaft treu. In umgekehrter Richtung versuchte Bill Clinton offenbar das gleiche. Auch er ging Kompromisse ein und wird bis zum November 1996 zahlreiche andere Konzessionen machen müssen. Aber auch er steht zu seinem innenpolitischen Programm, das den amerikanischen Sozialstaat zwar reformieren, aber keineswegs liquidieren, sondern, umgekehrt, noch ausbauen will.

Clintons Hauptprogramme waren während des 103. Congress fiskal- und sozialpolitischer Art; sie blieben es auch während der ersten Sitzungsperiode des 104. Congress. Aber immer deutlicher mischten sich nun außenpolitische Themen in das innenpolitische Angebot. Vergleicht man seine State of the Union-Botschaften von 1994 und 1995, so tritt der Akzentwandel schon deutlich hervor. Er dominiert die außenpolitische Grundsatzrede, die Bill Clinton am 6. Oktober 1995 vor dem Freedom House gehalten hat.

In seiner ersten Rede zur Lage der Nation am 25. Januar 1994¹⁹ hatte er geradezu beiläufig davon gesprochen, die amerikanische Führung wieder zu bekräftigen. Er war gerade von der NATO-Gipfelkonferenz in Brüssel und von seinem ersten Staatsbesuch in Moskau zurückgekommen; die Rede unterstrich die partnerschaftlichen Beziehungen zu den NATO-Alliierten und die "Partnerschaft für den Frieden" mit Rußland. Als größte Macht der Welt müßten die Vereinigten Staaten ihre Verteidigungsfähigkeit und ihre Verantwortung beibehalten; deswegen wandte sich Clinton gegen weitere Kürzungen des Verteidigungsbudgets. Nach wie vor aber sah er, getreu den ursprünglichen außenpolitischen Konzepten seiner Präsidentschaft, die amerikanische Sicherheit am besten gewährleistet durch die Förderung von Demokratie und Marktwirtschaft in der ganzen Welt.

¹⁸ Dazu ausführlich Ernst-Otto Czempel: Machtprobe. Die USA und die Sowjetunion in den achtziger Jahren, München 1989.

¹⁹ USPIT 011, 26.01.1994, S. 5.

Ein Jahr später hatte sich der Aufbau des politischen Programms nicht verändert, aber die Außenpolitik einen größeren Platz darin gewonnen. Noch immer stand die Reform der Innen- und Wirtschaftspolitik an erster Stelle; der "New Covenant", der neue Vertrag also mit dem amerikanischen Volk, zielte auf die Wiederherstellung der vertrauten Ideale von Selbstverantwortung, Engagement für die Gemeinschaft und sozialem Aufstieg. Der kommunitaristische Unterton ist unverkennbar.²⁰ Nur die außenpolitische Komponente wurde jetzt deutlicher artikuliert. Die Amerikaner "können zu Hause nicht stark sein, wenn sie nicht auch in der Welt stark sind". Ihre Sicherheit hängt jetzt nicht nur vom "enlargement" der Marktwirtschaft und der Demokratie ab, sondern auch von der fortgesetzten "world leadership" der USA.

Dazu gehört auch schon wieder die Stärkung der militärischen Komponente. War es ein Jahr vorher nur darum gegangen, sie nicht weiter zu kürzen, so verlangte Bill Clinton im Januar 1995 25 Mrd. mehr für das Verteidigungsbudget in den kommenden sechs Jahren. Die Rüstungskontrolle kommt wieder zu ihrem Recht, der Erfolg gegenüber Nordkorea wird gepriesen, dem Terror, der mit dem Bombenangriff auf das Welthandelszentrum nun auch schon die USA erreicht hatte, der Kampf angesagt. Die Sicherheit muß nicht nur zu Hause, sie muß auch gegenüber dem Ausland wieder besorgt werden. Also wird sie, wenn auch nur am Rande, in den "New Covenant" miteingefügt.

1996, nach einem außenpolitisch sehr erfolgreichen Jahr,²¹ avancierte die amerikanische Weltführungspolitik zu einer der sechs von Clinton genannten politischen Herausforderungen. Zwar rangierte sie an vorletzter Stelle, gehörte aber doch schon wieder zum Kanon. Amerika sollte weder in den Isolationismus zurückfallen noch sich wieder zum Weltpolizisten machen lassen. Aber "wo unsere Interessen und unsere Werte in Frage stehen - und überall dort, wo unser Beitrag von entscheidender Bedeutung sein kann -, dort muß Amerika führen".²²

Drei Monate früher, am 6. Oktober 1995, hatte Clinton dem Thema eine eigene Grundsatzrede gewidmet²³ und darin das Paßwort seiner neuen Außenpolitik ausgegeben: Weltführungspolitik. Er hatte sie eine Woche zuvor sichtbar demonstriert, als er die Führer der nahöstlichen Welt zur Unterzeichnung des Interimabkommens zwischen Israel und der PLO über die palästinensische Selbstverwaltung eingeladen hatte. Diese "Verantwortung für die Weltführung" galt es weiterzuführen. Ihre Reichweite war praktisch global. Überall, von Bosnien bis nach Haiti, vom Mittleren Osten bis nach Nordirland, habe sich erneut bewiesen "daß die amerikanische Führerschaft unerläßlich ist und daß ohne sie unsere Werte, unsere Interessen und der Friede selbst gefährdet sein würden".

Clinton rechnete nicht nur vor, wie sich infolge der Interdependenz im Informationszeitalter die Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik verschoben haben. Er deutete nicht nur auf die Zusammenhänge der Handelsmärkte und die Abhängigkeiten der Finanzmärkte, die sich

²⁰ Zum Kommunitarismus vgl. Michael Walzer: Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit, Frankfurt 1992.

²¹ Außenminister Christopher, in: United States Information and Texts (USIT) 091, 21.12.1995, S. 1ff.

²² USIT 003, 25.01.1996, S. 1ff.

²³ USIT 081, 12.10.1995, S. 13ff.

gerade in der Peso-Krise Mexikos gezeigt hatten. Er nahm seine Republikanischen Gegner im Congress direkt an, die jede Form des Multilateralismus, vor allem den der Vereinten Nationen so heftig ablehnten. Sie würden, warf er ihnen vor, "unsere Fähigkeit zu führen regelrecht bedrohen". Clinton plädierte, im Gegenteil, für die "Bürde der Führung", für die es keine Alternative gäbe.

Im Herbst 1995, spätestens, hatte Präsident Clinton die gewohnte Verteilung zwischen Innen- und Außenpolitik wiederhergestellt, hatte er entdeckt, wie er mit Hilfe seiner Handlungsfreiheit in der Umwelt der Vereinigten Staaten das innenpolitische Umfeld seiner Politik beeinflussen und steuern konnte. Der "Schüler" Bill Clinton, so bescheinigte ihm in einem fiktiven Schulzeugnis Richard Ullman, "hat sich gebessert: er ist nun während des Unterrichts wach"²⁴.

Zweifellos war der Wahlsieg der Republikaner im November 1994 zum Menetekel geworden, das den Blick Clintons auf die kommenden Präsidentschaftswahlen erheblich schärfte. Nicht zuletzt deswegen hat er das Jahr 1995 zum Jahr der Außenpolitik gemacht und mit dem Friedensschluß in Bosnien-Herzegowina wie mit einem Paukenschlag die Wahlkampagne 1996 eröffnet. Aber Clinton war deswegen immer noch der Saulus der Innenpolitik geblieben, nicht zum Paulus der Außenpolitik geworden. Clinton blieb sich bewußt, daß bisher noch alle amerikanischen Präsidentschaftswahlen in der Innenpolitik, vor allem der Wirtschaftspolitik, gewonnen oder verloren wurden. Seine aktivierte Außenpolitik deckte eine Flanke ab und eröffnete ihm Bewegungs- und Beeinflussungsmöglichkeiten. Sein politisches Zentrum lag nach wie vor in der Wirtschafts- und Sozialpolitik.

2.2 Einstellungen der Öffentlichkeit

Er traf damit die Aufmerksamkeitsverteilung in der amerikanischen Öffentlichkeit sehr genau. Außenpolitik rangiert für sie nicht unter den ersten zehn großen politischen Problemen, deren beiden erste Stellen von der Verbrechensbekämpfung und der Arbeitslosigkeit eingenommen werden, gefolgt von der Krankenversicherung und der medizinischen Versorgung.²⁵ Außenpolitik ist nicht gerade zur *quantité négligable* geworden, aber doch zu einem Aufmerksamkeitsfeld der zweiten Ordnung. Auch auf ihm spielen die vertrauten alten Werte, wie etwa die militärische Überlegenheit der USA oder die Verteidigung der amerikanischen Alliierten, eine relativ geringe Rolle. Gerade die breite Öffentlichkeit mißt ihnen vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit zu, am wenigsten übrigens der Auslandshilfe, die überhaupt nur noch von 22 % der Bevölkerung für wichtig angesehen wird.²⁶ Unter den alten Zielen nimmt nur noch die Nichtverbreitung der Nuklearwaffen einen bedeutenden Platz in der Aufmerksamkeitsverteilung der Öffentlichkeit ein; sonst stehen auch hier die Bekämpfung

²⁴ Richard H. Ullman: A Late Recovery, in: Foreign Policy 101, Winter 1995/96, S. 75. Vgl. auch James M. McCormick: Clinton's Foreign Policy at Midterm, in: Current History, November 1993, S. 370ff.

²⁵ John E. Rielly (Ed.): American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1995, Chicago Council on Foreign Relations 1995, S. 10.

²⁶ Ebenda, S. 15.

des illegalen Drogenhandels, also der internationalen Verbrechen, und der Schutz der amerikanischen Arbeitsplätze an vorderster Stelle. Die Eliten teilen im Grunde genommen diese Einschätzung der breiten Öffentlichkeit, weichen in ihrer Bewertung nur gelegentlich davon ab, etwa indem sie den Schutz der Alliierten höher bewerten, als es die Öffentlichkeit tut. Sie veranschlagen auch die Weltführungsrolle der USA etwas höher als die Öffentlichkeit. 47 % der politischen Klasse, aber nur 44 % der breiten Öffentlichkeit schätzen die Weltführungsrolle der USA höher ein als vor zehn Jahren. Aber einig sind sich beide Gruppierungen darin, daß die Außenpolitik insgesamt am unteren Ende der politischen Problemskala der USA rangiert, auf ihr nur etwas mehr als 11 % einnimmt. 88 % der amerikanischen Politikprobleme sind innenpolitischer, nicht außenpolitischer Art.

Das schließt nicht aus, daß politische Klasse und Öffentlichkeit der Weltführungsrolle der USA einen großen Wert zumessen. 98 % der politischen Elite und 65 % der Öffentlichkeit sind der Meinung, daß es den USA gut bekommt, wenn sie eine aktive außenpolitische Rolle spielen.

Rielly hat diese Einstellung einen "pragmatischen Internationalismus" genannt,²⁷ der die Bedeutung der amerikanischen Weltführungspolitik symbolisch hoch veranschlagt, praktisch-politisch aber nicht ausprobieren, vor allem nicht ausstaffieren möchte. Der Prestige Gesichtspunkt spielt eine große Rolle. Amerika ist und bleibt die Weltführungsmacht Nummer Eins; auf dieses Ansehen sind alle Amerikaner stolz. Den damit einhergehenden Verpflichtungen, wie sie die USA über vierzig Jahre lang getragen haben, möchte die Öffentlichkeit eher entgehen, sieht jedoch die Ursachen ihrer Probleme und die Möglichkeiten zu ihrer Lösung eher als hausgemacht an. Hatte sie sich schon durch Präsident Bushs "Neue Weltordnung" nicht von den wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Problemen in den USA ablenken lassen,²⁸ so mußte auch Clinton bei der Wiederentdeckung der Außenpolitik auf diese Grundströmung der amerikanischen Öffentlichkeit Rücksicht nehmen.

Sein erstes Angebot, Marktwirtschaft und Demokratie auszubreiten, hatte es da sehr viel leichter gehabt. Es war moderner, paßte in die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts entstandene Wirtschafts- und Informationsgesellschaft und versprach mit seiner Akzentuierung der Außenwirtschaftspolitik neue Märkte und damit neue Arbeitsplätze. Die Rückkehr zu einer eher traditionellen amerikanischen Weltführungspolitik, 1995 aus der politischen Not geboren, mußte immer auf die Befürchtung der amerikanischen Öffentlichkeit Rücksicht nehmen, abermals in weltpolitische Verwicklungen hineingezogen zu werden. Nicht zuletzt deswegen hatte Clinton monatelang gezögert, die USA direkt in Bosnien-Herzegowina zu engagieren; nicht zuletzt deswegen hütete er sich davor, den Weltführungsanspruch mit der Rüstung des globalen Hegemons zu bekleiden. Er politisierte ihn vielmehr: durch den aktiven Beitrag der amerikanischen Außenpolitik zu den dringendsten Konflikten der Welt, im Nahen wie im Fernen Osten. Wenn der Einsatz von Waffengewalt unvermeidlich wurde, wie nach dem Friedensschluß in Bosnien-Herzegowina, so wählte Clinton dafür das organisierte Kollektiv der unter einem UN-Mandat operierenden NATO, nicht den aus dem Boden

²⁷ Ebenda, S. 6.

²⁸ John E. Rielly: Pragmatischer Internationalismus. Öffentliche Meinung und Außenpolitik in den USA, in: Internationale Politik 3/1995, S. 47ff.

gestampften Internationalismus jener "Koalition", die nur aufgrund einer vagen Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat den zweiten Golfkrieg weitgehend selbständig geführt hatte.

Clintons Weltführungsanspruch bleibt also konzeptuell eingebettet in jenen "Multilateralismus", der die amerikanische Weltpolitik 1919 und 1945 schon angeleitet hatte. In dieses Bild paßt auch die Betonung der Vereinten Nationen, von der die Clinton-Administration trotz aller Kritik im einzelnen und allem Drängen auf die Reform der Organisation nicht lassen will.

Clintons Konzept der Weltführungspolitik weiß sich sowohl dieser Tradition wie auch der Einsicht verpflichtet, daß selbst die stärkste Weltmacht unter den modernen Bedingungen allein nichts ausrichten kann, schon gar nicht mit militärischer Gewalt.²⁹ "Herauszufinden, wie wir führen und dennoch unsere Allianzen erhalten, in den Vereinten Nationen und in der NATO kooperieren können, ist manchmal frustrierend und beinahe immer schwierig. Aber es ist sehr wichtig. Wir wollen nicht allein in die Zukunft starten. Und das heißt, wir müssen verantwortlich durch all diese internationalen Organisationen arbeiten."³⁰

2.3 Clintons Mittelweg

Unterscheidet sich dieses Konzept der Weltführung von dem Unilateralismus George Bushs, so unterscheidet es sich doch auch von dem "assertive multilateralism", den Clinton vor allem in seinem ersten Amtsjahr an den Tag gelegt hatte. Es sind eben nicht mehr - oder nicht nur - die internationalen Organisationen, durch die Clinton seine Weltführungspolitik ausüben will, sondern auch die Allianzen, allen voran die NATO.

Diesen Ansatz einzuordnen in die mit 1945 beginnende lange Reihe seiner Vorgänger ist deswegen nicht einfach, weil das Ende des Ost-West-Konflikts eine große Zäsur bildet. Die weltpolitischen Bedingungen haben sich seit 1990 grundlegend geändert. Sieht man davon ab, mußten sich alle amerikanischen Präsidenten mit der Alternative Multilateralismus oder Unilateralismus auseinandersetzen, aber alle haben darauf verschiedene Antworten gegeben,³¹ haben die beiden Bestandteile unterschiedlich gemischt. Am ehesten wird man Clintons Ansatz mit dem von Jimmy Carter vergleichen können. Er hatte sich ebenfalls um eine Politisierung der Weltführungsposition der USA bemüht und sich der - damals - ideologischen Herausforderung durch die Sowjetunion ebenso pointiert gestellt wie Bill Clinton der durch den Bürgerkrieg in Bosnien-Herzegowina. Wie Carter trifft auch Bill Clinton seit dem zweiten Amtsjahr auf eine sich verstärkende Republikanische Opposition, die sich durch Konzessionen nicht besänftigen läßt, sondern eher gestärkt wird.

Die Geschichte wiederholt sich nicht; die Außenpolitiken der Administrationen Carter und Clinton lassen sich wegen der radikalen Veränderung der Welt nicht miteinander vergleichen.

²⁹ Harvey Sichermann: *Winning the Peace*, in: *Orbis*, Herbst 1994, S. 523ff.

³⁰ Präsident Clinton in USIT (Anm. 23), S. 16.

³¹ John Gerard Ruggie: *Third Try at World Order? America and Multilateralism after the Cold War*, in: *Political Science Quarterly* 109, 4, 1994, S. 553ff.

Wohl aber sahen sie sich einem ähnlichen gesellschaftlichen Umfeld gegenüber, einer Republikanischen Opposition, die durch den Machtverlust aufs Äußerste gereizt worden war und einer administrativen Struktur, die sich praktisch unverändert erhalten hatte. Es ist besonders dieser letztere Aspekt, der dazu einlädt, Parallelen zwischen den beiden Administrationen zu entdecken. Zwar haben sich auch hier infolge der Abrüstung bedeutende Unterschiede eingestellt. Das Militärbudget ist gekürzt, die Rüstungsindustrie verkleinert worden, die intellektuelle Defense Community deutlich zerfallen. Eine grundlegende Revision dieser Struktur hat hingegen nicht stattgefunden, weder in den Vereinigten Staaten noch in irgendeinem der NATO-Länder. Gemessen an einer Friedenszeit, befinden sich die Verteidigungsbudgets noch immer auf einem überhöhten Stand; das Überlebensinteresse der NATO-Bürokratie, deren Ängste sich in den vielgenannten Alternativen "expand or expire", "out of area or out of business" ausdrücken, ist aktiv und agil.

Es ist durch den Einsatz in Bosnien-Herzegowina beruhigt worden, weil nunmehr die Existenzsicherung als gegeben angesehen werden darf. Doch hat es in den Jahren zuvor mit der Suche nach neuen Feinden oder doch wenigstens nach neuen Bedrohungen durch eine amorphe internationale Umwelt der Öffentlichkeit Szenarien präsentiert, die einer sachlichen Prüfung kaum standhielten. Die ständigen Versuche des amerikanischen Congress, das Verteidigungsbudget über die von der Regierung verlangte (und auch vom Pentagon akzeptierte) Höhe hinaus anzuheben, deutet ebenfalls darauf hin, daß die alte Struktur daran interessiert ist, auch der neuen Umwelt ihren Stempel aufzuprägen. Präsident Carter mußte es erleben, daß sein Nachfolger Reagan mit seiner Außen- und Verteidigungspolitik fast lückenlos an seine Vorgänger Nixon/Ford anknüpfen konnte. Bei den Präsidentschaftswahlen im November 1996 wird sich zeigen, ob die Administration Clinton auch hierin der Jimmy Carters gleicht, oder ob der durch das Ende des Ost-West-Konflikts eingeleitete Strukturwandel Bill Clinton in eine zweite Amtszeit trägt.

2.4 Die Renaissance der NATO

Im April 1996 wird die NATO mit denjenigen von den 27 Unterzeichnerstaaten der Partnerschaft für den Frieden bilaterale Gespräche aufnehmen, die sich auf der Brüsseler Konferenz Ende Januar an einem NATO-Beitritt interessiert erklärt hatten. Die Osterweiterung der Militärallianz macht also Fortschritte, wenn auch mit verlangsamtem Tempo. Im Prinzip bleibt sie beschlossene Sache. Der Sog der mittelosteuropäischen Staaten einerseits, der auf der NATO lastende Druck, neue Betätigungsfelder zu finden andererseits, führten zwei einflußreiche Interessen zusammen, die sich wechselseitig verstärken. Wenn auch die NATO-Mitglieder stets sehr vorsichtig zu Werke gegangen sind, auch im Herbst 1995 keinerlei Eile an den Tag legten, die Erweiterung zu konkretisieren, kann die NATO ihre im Herbst 1994 eingeleitete Wende hin zur Osterweiterung ohne bedeutenden Glaubwürdigkeitsverlust nicht mehr rückgängig machen. Daß sie lange zögerte, militärisch in Bosnien-Herzegowina einzugreifen, hatte gute Gründe, wenn deren Diskussion auch die Allianz schwer belastete. Die einmal ausgesprochene Einladung an die mittelosteuropäischen Staaten zum NATO-Beitritt wieder zurückzunehmen, würde nur schwer zu vermitteln sein.

Freilich hat sich das Umfeld dieser Entscheidung während des Jahres 1995 drastisch verändert. Amerika kehrte als Führungsmacht nach Europa zurück und führte die NATO als Friedenssicherungstruppe nach Bosnien-Herzegowina. Damit fiel einer der beiden Antriebe für die Osterweiterung, der auf der Allianz lastende Druck zur Existenzbestätigung, aus. "In den Ruinen von Bosnien-Herzegowina fand die NATO den seit 1991 gesuchten Anlaß, ihre Generäle und Bürokraten weiter zu beschäftigen."³² Wenn auch die Anlässe zu dieser Renaissance der amerikanischen Führung in Europa und zum ersten NATO-Einsatz "out of area" in der amerikanischen Innenpolitik zu suchen waren (s. unten), so stellte sie doch die vom Kalten Krieg her gewohnte Konfiguration wieder her. Amerika war in seine Führungsposition zurückgekehrt, seine Bereitschaft, die politische und sicherheitspolitische Selbständigkeit der Westeuropäer zu akzeptieren, sank wieder ab. Die NATO wurde erneut zum Vehikel der amerikanischen Weltführungspolitik; vor allem in Europa konnten die Vereinigten Staaten, wie bisher, wieder ihren "außergewöhnlich großen Einfluß" ausüben.³³ Alle Meinungsverschiedenheiten und Streitereien, die seit 1992 das NATO-Bild getrübt hatten, waren mit einem Schlage verschwunden.

Der Führungsimpuls war groß genug, um sogar den Widerstand in beiden Häusern des amerikanischen Congress gegen den NATO-Einsatz und vor allem gegen die Beteiligung amerikanischer Soldaten daran zu überwinden.³⁴ Ob der mit einer UN-Resolution ausgestattete NATO-Einsatz in Bosnien-Herzegowina letztlich Erfolg haben wird, wird man erst am Ende des Jahres 1996 abschätzen können. Der Allianz hat er jedenfalls neues Leben eingehaucht. Ihre Vitalität und Attraktivität wurden dadurch derart gesteigert, daß Frankreich, das unter dem Staatspräsidenten de Gaulle 1966 die Allianz verlassen hatte, 1996 wieder in die Führungsgremien der Militärallianz zurückgekehrt ist. Präsident Chirac erläuterte die Gründe dafür während seiner dreitägigen Amerikareise Anfang 1996. Gerade weil die Allianz "ein dauerhafter Eckstein der Sicherheit" geworden sei,³⁵ müsse und wolle Frankreich in ihre Führungsgremien zurückkehren.

Frankreich kehrte aber keinesfalls unter die amerikanische Führung zurück. Paris reagierte auf den Wandel der amerikanischen Europapolitik, der sich gleichzeitig mit der amerikanischen Einstellung gegenüber der Osterweiterung und der NATO vollzogen hatte. Noch wenige Monate zuvor, auf der NATO-Gipfelkonferenz im Januar 1994, hatte Bill Clinton die neue Arbeitsteilung zwischen den USA und Westeuropa gefeiert, die neue Selbständigkeit der Europäer auch in Fragen der Sicherheitspolitik begrüßt und mit der Politik seiner Vorgänger, die die europäische Einigung zwar rhetorisch begrüßt, politisch-faktisch aber behindert hatten, "gebrochen". Ein neues Kapitel der amerikanisch-europäischen Beziehungen zeichnete sich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ab. Bei der Gestaltung der politischen Beziehungen in Europa sollten die Westeuropäer eine größere, eine autonome Rolle spielen. Die von ihnen getragene Europäische Union, die von ihnen geförderte und benutzte KSZE, die in der "Charta von Paris für eine neues Europa" von 1990 sich zur gesamteuropäischen Organisation

³² IHT, 06.12.1995.

³³ Stanley R. Sloan: U.S. Perspectives on NATO's Future, in: International Affairs 71, 2, 1995, S. 220.

³⁴ CR 12-1995, S. 1.

³⁵ IHT, 31.01.1996.

aufgeschwungen hatte, sollten die Neuordnung Europas strukturieren. Sie konnten ausweiten und intensivieren, was die NATO mit ihrem Kooperationsrat von 1991 begonnen und mit der 1993 verabredeten, 1994 dann verabschiedeten "Partnerschaft für den Frieden" fortgesetzt hatte: ein Netzwerk der verschiedenen Organisationen, das die früheren Gegner miteinander verbinden sollte.

Im Lauf des Jahres 1994 aber schob sich immer mehr die NATO als die "zentrale Säule" einer europäischen Sicherheitsarchitektur in den Vordergrund. Ihre Osterweiterung wurde zum bevorzugten Medium der Neuordnung Europas bis hin zur Grenze Rußlands. Die Europäer, vor allem die Bundesrepublikaner, mußten sich schon sehr bemühen, den EU-Beitritt wenigstens als zweites Gleis nicht aus den Augen zu verlieren. Denn wer in die NATO nicht eintreten wollte und sollte, konnte in der "Partnerschaft für den Frieden" bleiben, einem NATO-Programm, das die Zusammenarbeit zwischen den Militärs organisierte. 1995 gehörten schon 25 Staaten, darunter auch Rußland, dem Programm an, die meisten von ihnen hatten schon individuelle Partnerschaftsprogramme (IPP) abgeschlossen.³⁶

Die NATO hatte sich also schon als wichtigster Ordnungsfaktor in Europa etabliert, als sie im Juli 1994 mit Richard C. Holbrooke, der die Europa-Abteilung des Außenministeriums übernahm, einen wort- und tatgewaltigen Anwalt bekam. Er betreute die Akzentverschiebung von der "Partnerschaft für den Frieden" zur Osterweiterung der NATO, die mit dem "Contract with America", dem Wahlprogramm der konservativen Republikaner im Herbst 1994, harmonierte.³⁷ Für Holbrooke bildete die NATO die "zentrale Sicherheitsstütze" der neuen Architektur in Europa,³⁸ war und blieb "Amerika eine europäische Macht".

2.5 Skepsis der Europäer

Das war mehr als Absage an die isolationistischen Kräfte in den Vereinigten Staaten gedacht, gleichzeitig aber auch als Beruhigung für die Europäer. Sie waren - und sind - sich nicht sicher, ob die Wiederaufnahme der amerikanischen Führungspolitik in Europa nicht doch nur ein vorübergehendes Phänomen sein würde, ausgelöst durch die Unerträglichkeit des Krieges in Bosnien-Herzegowina und die Zerfallstendenzen der NATO. Frankreich bereitete sich mit seiner Rückkehr in die NATO-Gremien ganz offenkundig auf den Fall vor, daß die Führungsfunktion wieder vakant werden könnte. Die Bundesrepublik ging zwar vorsichtiger zu Werke, stellte sich aber, durch ein wieder steigendes Rüstungsbudget und durch den Ausbau der Rüstungsindustrie auch auf diesen Fall ein. Nicht zuletzt seinethalben hat der Bundeskanzler Kohl zusammen mit Präsident Mitterrand seit 1990 auf die Bildung der

³⁶ Congressional Research Service: NATO Enlargement: Partnership for Peace Members - On the Road to Alliance Membership?, Washington, 24.03.1995.

³⁷ Michael Brenner: The New Congress and U.S. Policy Toward Europe, in: Internationale Politik und Gesellschaft 4/1995, S. 341ff.

³⁸ Richard Holbrooke: America, a European Power, in: Foreign Affairs 74, 2, März/April 1995, S. 42. Die Gegenposition wird vertreten von Michael Mandelbaum: Preserving the New Peace. The Case Against NATO Expansion, in: Foreign Affairs 77, 3, Mai/Juni 1995, S. 9ff.

Politischen Union in Europa und die Aktivierung der Westeuropäischen Union als deren verteidigungspolitischen Arm gedrängt. Allerdings wurden auch Tendenzen zu einem deutschen Alleingang registriert,³⁹ also zum Ausbau und zur Betonung der militärisch-industriellen Macht des wiedervereinigten Deutschland, das sich, sollte das Projekt der Europäischen Union scheitern, auf eine partnerschaftliche Zweierbeziehung zu den Vereinigten Staaten stützen würde.

Die in der Revitalisierung und Privilegierung der NATO sich ausdrückende Rückkehr Amerikas als Führungsmacht in Europa löste also die bekannten europäisch-amerikanischen Probleme nicht, sondern brachte sie in ihre alte Form zurück. Clintons Neuansatz auf der NATO-Gipfelkonferenz vom Januar 1994 war doch wieder in der Rhetorik steckengeblieben. Das lag nicht nur daran, daß sich in den USA die alte Struktur mit ihren Führungsinteressen wieder durchzusetzen begann, sondern auch daran, daß die Westeuropäer entweder unfähig oder unwillig waren, sich als gleichberechtigte politische Partner der USA zu gebärden. Als der amerikanische Außenminister Christopher im Mai 1993 die europäischen Hauptstädte bereiste, um die Absichten der Verbündeten zu erfragen - statt, wie bisher, ihnen die amerikanischen vorzustellen -, zeigten sich die Europäer weniger geschmeichelt, denn irritiert. Es war keineswegs Selbstironie, daß die Europäer in der Bosnienkrise den Amerikanern mangelnden Führungswillen vorwarfen. Sie hatten sich in den 40 Jahren erfolgreicher Kooperation in der NATO derart auf den amerikanischen Führungsinput eingerichtet, daß er ihnen, nachdem er wegblieb, genauso zu fehlen schien wie dem Süchtigen die Droge. Jeder auf seine Weise fühlte sich in der von den Vereinigten Staaten geführten Militärallianz der NATO besser aufgehoben und besser bedient als in einer EU und einer dazugehörigen WEU, die beide von Frankreich und Deutschland dominiert werden würden. Das, wiederum, hinderte sie nicht daran, diese Form restaurierter amerikanischer Führung zu beklagen und die alte Forderung nach einem grundlegenden Wandel in den euro-amerikanischen Beziehungen wieder zu erheben.⁴⁰

Dennoch wird dem Versuch der Vereinigten Staaten, die NATO zum Hauptinstrument der Neuorganisation Europas aufzuwerten und mit ihrer Hilfe dann den amerikanischen Führungseinfluß in Europa in gewohnter Weise ausüben zu können, auf Dauer kein Erfolg beschieden sein. Frankreichs Rückkehr in die NATO-Gremien demonstriert ihn nur scheinbar. Paris ist zurückgekehrt, um in der NATO den Kampf gegen die amerikanische Hegemonie aufzunehmen und die Westeuropäische Union zum gleichberechtigten Partner der USA in der Sicherheitspolitik werden zu lassen. Frankreich denunziert in der Wiederbelebung der NATO ganz offen den Versuch der USA, den Einigungsprozeß der Europäer zu stoppen, um den amerikanischen Einfluß nicht zu gefährden. Für Paris ist diese alte amerikanisch-europäische Rivalität lediglich in ein neues Stadium, in eine neue Erscheinungsform getreten, der eben mit

³⁹ Joseph Fitchett: Germany Moves to Shoulder Europe's Post-2000 Military Burden, in: IHT, 07.12.1991.

⁴⁰ John Peterson: Europe and America in the Clinton Era, in: Journal of Common Market Studies 32, 3, September 1994, S. 411ff.

neuen Mitteln Rechnung getragen werden muß. Deswegen ist Frankreich in die NATO-Gremien zurückgekehrt.⁴¹

Seine Heimkehr läßt allerdings darauf schließen, daß die NATO erhalten bleiben wird. Auf einen Minimalkonsens reduziert, stellt sie noch immer die einfachste Lösung der komplizierten transatlantischen Probleme dar. Sie verpflichtet die Amerikaner zu einer Präsenz in Europa - wie gering auch immer. Sie zementiert die Westbindung des wiedervereinigten Deutschlands, wenn sie auch dessen Souveränität nicht tangiert. Sie bildet noch immer ein Gegenlager zu dem großen Rußland - das freilich weder aggressiv noch aggressionsfähig ist. Darauf hatte die Militärallianz schon durch die in Rom 1991 verabredete Reform reagiert, die den politisch-militärischen Akzent nicht auf die Verteidigung, sondern auf die Schnellen Eingreiftruppen richtete, die atlantische Interessen in aller Welt verteidigen können sollen. Unschätzbar ist das institutionelle Netzwerk der NATO, das zwar teuer, aber an Effektivität nicht zu überbieten ist. Insofern gehen alle Vorschläge einer Reform der transatlantischen Beziehungen davon aus, daß sie innerhalb der NATO stattfinden müßten.⁴² Auch dafür gibt es mehrere Wege. Die von der Bundesrepublik und jetzt wohl auch von Frankreich präferierte Lösung würde die Westeuropäische Union zum europäischen Pfeiler der NATO werden lassen, die dann aus den USA und Kanada einerseits, der europäischen Allianz der WEU andererseits bestünde. Beide könnten die Lasten untereinander teilen, aber eben dann auch die Verantwortung. Amerikas Mitbestimmungsanteil wäre auf jene Hälfte reduziert, die es in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen den USA und der Europäischen Union schon hat.

Seit längerem diskutiert wird eine gerechtere Verteilung der Führungspositionen in der Allianz zugunsten der Europäer. Sie könnten, beispielsweise, das militärische Oberkommando übernehmen, wenn die Combined Joint Task Forces für europäische Zwecke eingesetzt werden, ohne daß die USA sich beteiligen.⁴³

Vermutlich wird auf absehbare Zeit die Entwicklung in jene Richtung gehen. Nimmt der europäische Druck auf Mitbestimmung zu, werden die Vereinigten Staaten solche Teilkonzessionen machen, um die Gesamtstruktur nicht zu verlieren. Wie das Beispiel der Implementation Force in Bosnien-Herzegowina zeigt, ist diese Zukunft noch weit entfernt. Die logistische und militärtechnologische Überlegenheit der Vereinigten Staaten ist derart groß, daß ihre europäischen Alliierten auf absehbare Zeit auf sie angewiesen bleiben werden.

Was für den Bereich militärischer Einsätze gilt, gilt nicht für den politischen Sachbereich der Sicherheit schlechthin. Hier gibt es keine Abhängigkeit von amerikanischer Überlegenheit; hier geht es nur darum, ob sich die europäischen politischen Interessen bündeln und auf eine gemeinsame Position vereinigen lassen. Der Testfall hierfür wird die Osterweiterung der NATO sein. Damit verbunden ist die amerikanisch-europäische Politik gegenüber Rußland.

⁴¹ William Pfaff: The Ill-Grasped Logic Behind France's "Return" to NATO, in: IHT, 31.01.1996, S. 9. Vgl. auch Harald Müller, Berthold Meyer, Hans-Joachim Schmidt: NATO 96: Bündnis im Widerspruch, HSFK-Report 3/1996.

⁴² Stanley R. Sloan: NATO's Future: Beyond Collective Defense, Washington, CRS, 15.09.1995 S. 5.

⁴³ Ebenda, S. 31.

2.6 Die Rolle Rußlands

Wie in Europa, wird auch in der öffentlichen Diskussion der USA⁴⁴ die Politik Rußlands hauptsächlich daraufhin befragt, wie sie auf die Osterweiterung der NATO reagieren würde. In den militärischen Führungszirkeln der NATO wird die Frage nach der zukünftigen politischen Rolle Rußlands erschöpfend mit dem Hinweis beantwortet, daß Rußland niemals in die NATO aufgenommen werden würde. Merkwürdigerweise gibt es auch in der politischen Diskussion Deutschlands keinen Platz für die Frage, welche Rolle Rußland und die anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion in der Sicherheitsarchitektur Europas einnehmen sollen. Die Clinton-Administration sieht, in der Tradition ihrer Vorgänger, sehr viel weiter. Für sie ist Rußland nach wie vor die zweite große Nuklearmacht;⁴⁵ für sie ist Rußland aber auch der zweite große Hebelpunkt der amerikanischen Europapolitik.

Clinton hat sich daher von Anfang an intensiv um die Beziehungen zu Rußland gekümmert. Er verbrachte im Januar 1994 mehr Zeit in Moskau als in Brüssel. Jelzins Besuch in Washington im April 1994 und Clintons Visite in Moskau im Mai 1995 demonstrierten und artikulierten die großen Bereiche der Übereinstimmung und die Intensität der Kooperation, vor allem auf dem Gebiet der Nichtweiterverbreitung der Nuklearwaffen.

Natürlich gab es Schwierigkeiten, gab es heftige amerikanische Kritik gegenüber der russischen Politik in Tschetschenien. Es gab Streit über die richtige Bosnien-Herzegowina-Politik, hier aber dann eine glückliche Einigung über die russische Beteiligung an IFOR. Auf dem Gipfeltreffen 1995 in Moskau verzichtete Jelzin darauf, Technologien zur Urananreicherung an Iran zu verkaufen;⁴⁶ in der bei dem Treffen eingerichteten Sonderkommission unter Vizepräsident Gore und Premierminister Tschernomyrdin verpflichtete sich Rußland, nur Leichtwasserreaktoren an den Iran zu liefern. Rußland und Amerika setzen ihre Zusammenarbeit bei der Demontage von Nuklearwaffen und der Entsorgung waffenfähigen Materials fort; von 1991 bis 1995 haben die Vereinigten Staaten dafür 400,4 Mio. USD bereitgestellt und davon 143,2 Mio. ausgegeben. Bei der Abrüstung der konventionellen Waffen erregte der russische Wunsch nach einer anderen Flankenregelung zunächst den Unwillen der USA. Sie gaben dann nach, um die aufgrund der NATO-Osterweiterung abebbende russische Kooperationsbereitschaft wieder zu stärken.⁴⁷

Von 1991 bis Mitte 1995 haben die USA 3,8 Mrd. USD an alle Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion gegeben; rechnet man die Hilfe für die Abrüstung der nuklearen Waffen hinzu,

⁴⁴ Dazu umfassend Berthold Meyer: Die Ost-Erweiterung der NATO - Weg zur Einheit oder zur neuen Spaltung Europas?, HSFK-Report 5/1995, S. 36ff.

⁴⁵ Ernst-Otto Czempel: Entwicklungslinien der amerikanisch-europäischen Beziehungen, in: Europa-Archiv 28, 22, 25.11.1993, S. 781ff. Ders.: Der Stand der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B5/86, 1. Februar 1996, S. 3ff.

⁴⁶ Stuart D. Goldman et al.: Russian Nuclear Reactor and Conventional Arms Transfers to Iran, Washington, CRS, 23.05.1995.

⁴⁷ Jim Nicholl: Conventional Forces in Europe Treaty: Russian Attitudes and Implications for U.S. Interests, Washington, CRS, 15.09.1995. Speziell zum Thema Hans-Joachim Schmidt: Die Flankenfrage. Anfang vom Ende der konventionellen Rüstungskontrolle?, HSFK-Standpunkte, Nr. 13, November 1995.

sind es 6,632 Mrd. USD. Auf Rußland allein entfielen davon 2,6 Mrd. USD, also rund 4 Mrd. DM, im Schnitt eine Milliarde DM pro Jahr.⁴⁸ Das war gewiß nicht viel und darüber hinaus noch mit zahlreichen Bedingungen beladen, die entweder auf die Verbesserung der Lage der Menschenrechte oder auf Konzessionen der russischen Außenpolitik zielten.⁴⁹ Das Auslandshilfegesetz 1996 gehörte bis zum Februar 1996 zu den Opfern des Budgetstreits zwischen Congress und Präsident; von den vom Vermittlungsausschuß vorgenommenen erneuten Kürzungen war besonders die Hilfe für die Staaten der früheren Sowjetunion betroffen: sie wurde fast um ein Viertel verkleinert.⁵⁰ Die Auslandshilfe ist ein besonders ungeliebtes Kind des 103. und 104. Congress gewesen; viele Senatoren und Abgeordnete sahen in ihr das geeignete Mittel, mit ökonomischem Druck auf Rußland auf dessen Außen- und Innenpolitik einzuwirken - trotz des geringen Ausmaßes. Rußland ist nur der fünftgrößte Empfänger amerikanischer Auslandshilfe, es leidet besonders an der zeitlichen Differenz zwischen der Bewilligung und der faktischen Auszahlung.

Baut man die nach wie vor auf Kooperation setzende Rußlandpolitik der Clinton-Administration in die Europapolitik ein, so fällt ein neues, interessantes Licht auch auf die Osterweiterung der NATO. Sie widerspricht dieser Kooperationspolitik so diametral, daß die amerikanische Hinwendung zu ihr im Herbst 1994 auffallen muß. Auf dem NATO-Gipfel in Brüssel im Januar 1994 hatte Präsident Clinton noch ausdrücklich abgelehnt, eine neue Trennungslinie "weiter östlich" zu ziehen. Die "Partnerschaft für den Frieden" war ja ursprünglich dazu bestimmt, die Osterweiterung der NATO zu ersetzen und damit diese neue Trennungslinie zu vermeiden. Es ist daher nach wie vor unklar, was außer der Amtsübernahme von Richard Holbrooke, dem sich verschärfenden innenpolitischen Klima in Washington im Sommer 1994 und dem Wunsch der Visegrad-Staaten dazu beigetragen hat, daß Clinton im Herbst 1994 die amerikanische Position zur Osterweiterung der NATO verändert hat.

Betrachtet man sie im Rahmen des wiederauflebenden Führungsanspruchs der USA in Europa und der Revitalisierung der NATO als dessen Implementation, erhält die NATO-Osterweiterung auch einen strategisch-taktischen Wert. Der Zusammenhalt der NATO als Verteidigungsallianz und die Durchsetzungsfähigkeit des amerikanischen Führungsanspruchs darin variierten stets mit der Intensität des Gegensatzes zur Sowjetunion. Je mehr sich die Entspannung ausbreitete, zerfaserten der Konsens und die Akzeptanz amerikanischer Führung. Beide sind demzufolge in einer Zeit, die keinerlei auswärtigen Gegner kennt, schwer zu erhalten und noch schwerer neu zu errichten. Zwar sind die Vereinigten Staaten an einer Wiederkehr des Konfliktes mit Rußland keinesfalls interessiert; eine gewisse Abkühlung des Verhältnisses zwischen den Westeuropäern und Rußland aber würde die amerikanische NATO-Führung erheblich erleichtern. Amerika könnte darüber hinaus mit seinen guten Beziehungen zu Moskau dessen Position gegenüber Westeuropa beeinflussen und damit auch von dieser Seite her auf das russisch-westeuropäische Verhältnis einwirken.

⁴⁸ Müller et al. (Anm. 41).

⁴⁹ Curt Tarnoff: U.S. Assistance to the Soviet Union and its Successor States 1991-1994: The History of Administration and Congressional Action, Washinton, CRS, 23.08.1995, S. 21.

⁵⁰ Steven J. Woehrel: Russia, Washington, CRS, 24.10.1995, S. 14.

Eine solche Steuerung von Dreiecksverhältnissen hatte Henry Kissinger Anfang der siebziger Jahre gegenüber Moskau und Beijing praktiziert. Seine Strategie, "gegenüber jeder Seite (im Dreieck) mehr Optionen (zu besitzen) als diese Seite uns gegenüber"⁵¹, dürfte in Washington als Lehrstück hoher diplomatischer Staatskunst kaum vergessen worden sein. Seine Anwendung in Europa wäre natürlich delikater und auch nicht ungefährlich, weil Rußland ja nicht insgesamt verprellt werden, sondern für die Kooperation mit den USA aufgeschlossen bleiben soll. Die NATO-Osterweiterung müßte also so betrieben werden, daß sie zwar das russisch-europäische, aber nicht das russisch-amerikanische Verhältnis belastet. Dazu würde es schon ausreichen, das Thema in der Diskussion zu halten und vor allem die Bundesrepublik, deren politische Klasse teilweise zu den eifrigsten Befürwortern der Osterweiterung gehört, mit dieser Position deutlich hervortreten zu lassen. Ob sich die Militärallianz dann wirklich nach Osten erweitert, wann und mit welchen Partnern, kann bequem auf die lange Bank geschoben, vielleicht auch wieder vergessen werden. Der MLF waren bekanntlich eine ähnliche Funktion und ein vergleichbares Schicksal beschieden gewesen.

2.7 Probleme der Osterweiterung

An Warnungen vor einer Osterweiterung der NATO fehlte es auch in den Vereinigten Staaten nicht. Prominente Politiker wie der Senator Sam Nunn⁵² oder General Galvin⁵³ äußerten sich skeptisch und zurückhaltend, prominente Journalisten wie Jim Hoagland stießen in das gleiche Horn.⁵⁴ Aber auch diejenigen, die wie Zbigniew Brzezinski oder Henry Kissinger eine rasche Ausweitung der Allianz befürworteten, plädierten für eine politische Kompensation der Russen.⁵⁵ Die relative Aufwertung der OSZE durch die Übertragung von politischen Aufgaben in Bosnien-Herzegowina wie die gleichberechtigte Beteiligung Rußlands an IFOR drücken den Wunsch des Westens aus, durch die verstärkte Kooperation mit Rußland die NATO-Osterweiterung in Moskau nicht als feindseligen Akt erscheinen zu lassen.

Mit Rücksicht darauf wird sich das Tempo sicherlich verlangsamen. Die im September 1995 fertiggestellte "Study on NATO Enlargement" nannte weder Namen noch Zeitpläne, stellte darüber hinaus in dem Kapitel V so viele Anforderungen für Beitrittswillige auf - darunter auch solche, wie die Standardisierung der Waffensysteme, noch nicht einmal von den

⁵¹ Henry A. Kissinger: Memoiren 1968-1973, München 1979, S. 813.

⁵² Senator Sam Nunn: The Future of NATO in an Uncertain World, in: United States Congress, Congressional Record, Senate, 30. Juni 1995, S. 9571-9573. Ders.: The Importance of NATO Enlargement. Speech to the Saclant Seminar 95, 22.06.1995, mimeo.

⁵³ General John R. Galvin vor der deutsch-amerikanischen Konferenz in Berlin, Juni 1995, unkorrigierte Tonbandabschrift.

⁵⁴ Jim Hoagland: It isn't the Time for Eastward Expansion of NATO, in: IHT, 21.06.1995. Zur Thematik umfassend Peter Rudolf: Unsichere Öffnung. Die USA und die NATO-Erweiterung, SWP, Oktober 1995.

⁵⁵ Stanley R. Sloan und Steve Wöhrel: NATO Enlargement and Russia: From Cold War to Cold Peace?, Washington, CRS, 15.05.1995, S. 27-29.

bisherigen NATO-Mitgliedern eingehalten worden sind -, daß sich die Behandlung der Beitrittsanträge zeitlich beliebig hinauszögern ließe.

Diese Vorsicht ist verständlich, denn die Erweiterung der westlichen Militärallianz auf selektive mittelosteuropäische Staaten schafft nicht nur mehr Probleme als sie lösen könnte; sie würde auch die Machtfigur Europas in einer Weise verändern, die für den Westen nur bedingt vorteilhaft, für die meisten Staaten des früheren Warschauer Paktes nachteilig und für die Sicherheit der zum NATO-Beitritt zugelassenen osteuropäischen Staaten nicht unbedingt förderlich wäre.⁵⁶

Der Widerstand in Rußland geht durch alle Gruppierungen der politischen Klasse, weil die Osterweiterung der NATO deren Militärpotentiale unmittelbar bis an die Grenze Rußlands voranschicken würde. Dies muß unter den (im Westen wohlbekannten) Bedingungen des Sicherheitsdilemmas von Rußland als potentielle Bedrohung seiner Sicherheit eingeschätzt werden; Rußland ist zu dieser Interpretation geradezu verpflichtet. Westliche Beteuerungen des Gegenteils, subjektiv richtig wie sie sind, verlieren wegen des Sicherheitsdilemmas jenseits der Grenze zu Rußland ihre Glaubwürdigkeit. Natürlich kann Rußland die Osterweiterung nicht verhindern, kann sie aber mit Kooperationsverweigerung beantworten. Nicht umsonst hat die Duma die Ratifikation des vom amerikanischen Senat am 26. Januar 1996 ratifizierten START II-Vertrages auf unbestimmte Zeit verschoben. Rußland könnte, wie es der neue russische Außenminister Primakow andeutete, die Mitarbeit an der Abrüstung beenden und statt dessen versuchen, die Mitglieder der GUS zu einer neuen Verteidigungsallianz wieder zusammenzuführen.

Präsident Clinton wird bei seinem Moskaubesuch im April, der im Rahmen der G-7 vor allem der Kooperation in Sachen Nichtweiterverbreitung der Nuklearwaffen dient, erfahren, welchen Schaden das Gerüde von der NATO-Osterweiterung bereits angerichtet hat. Er wird sich bei den Präsidentschaftswahlen in Rußland im Juni 1996 deutlicher absehen lassen. Es ist, wie oben angedeutet, nicht auszuschließen, daß eine auf den in der NATO-Osterweiterung enthaltenen Antagonismus stärker reagierende russische Kooperationsverweigerung durchaus im amerikanischen Kalkül liegt. Sie würde die Existenzsorgen der NATO endgültig beseitigen und die amerikanische Führung in Europa erheblich erleichtern.

Fraglich wäre, ob die Europäer für dieses Angebot den hohen Preis einer neuen Konfrontation mit Rußland zu zahlen bereit wären. Im Gegensatz zum Ost-West-Konflikt, der eindeutig von der Sowjetunion vom Zaun gebrochen worden war, würde für die Beendigung der partnerschaftlichen Beziehungen zu Rußland heute das Establishment von NATO und amerikanischer Bürokratie verantwortlich zeichnen. Da es anerkanntermaßen auf absehbare Zeit keinerlei militärische Bedrohung durch Rußland gibt - darin ist sich auch die NATO-Führung vollständig einig -, gibt es keine Notwendigkeit, die nun einmal auf die Abwehr militärischer Bedrohungen ausgerichtete Militärallianz zu erweitern. Die verständlichen - und berechtigten - Ängste der mittelosteuropäischen Staaten ließen sich durch ihren Eintritt in die Europäische Union, notfalls zusätzlich mit einer Sicherheitsgarantie durch die NATO vollständig beruhigen.

⁵⁶ Siehe die ausführliche Wiedergabe der "Study on NATO Enlargement", in: Müller et al. (Anm. 41), S. 4ff.

Eine solche Lösung käme den Interessen des Westens um so mehr entgegen, als sie sich auf alle Staaten der osteuropäischen Grauzone vom Baltikum bis zum Schwarzen Meer ausdehnen ließe. Die selektive NATO-Erweiterung um die vier Visegrad-Staaten, evtl. sogar nur um Polen und Tschechien, ließe die Mehrheit der anderen osteuropäischen Staaten nicht nur außer acht, sondern drängte sie förmlich an die Seite Rußlands zurück. Jedenfalls würde es Rußland erheblich erleichtert werden, diese Staaten wieder in seine Sicherheitszone mit einzubeziehen. Im Falle des Baltikums hat Moskau eine solche Reaktion schon angekündigt. Wird sie ausgeführt, kann der Westen sie nicht verhindern. Warum sollte er eine Politik betreiben, die eine solche Entwicklung fördert?

Kaum beachtet geblieben ist bisher die Kostenfrage. Nichts könnte den mittelosteuropäischen Ländern, die mit durchweg zweistelligen Inflationszahlen um ihren wirtschaftlichen Wiederaufbau kämpfen, mehr schaden als eine Belastung durch neue Militärausgaben. Deren Höhe würde, da sich aufgrund der zu erwartenden russischen Reaktion schnell wieder ein Rüstungswettlauf entwickelte, ins Unermeßliche steigen. Das mag der Rüstungsindustrie des Westens gelegen kommen, aber sonst niemandem.

Auch ohne einen Rüstungswettlauf werden die Kosten eines Beitritts der vier Visegradstaaten auf 50 bis 100 Mrd. USD geschätzt.⁵⁷ Sie würden hauptsächlich der Luftwaffe und der Infrastruktur zugute kommen und den Verteidigungsbudgets der NATO-Mitglieder, die maximal um 15 bis 20 % seit den Hochzeiten des Kalten Krieges gekürzt worden sind, erneut hinzugefügt werden müssen.

Die eigentlichen Kosten sind aber weniger ökonomischer als politisch-strategischer Art. Abgesehen von der politischen Instabilität der mittelosteuropäischen Staaten, abgesehen auch von ihren ungelösten ethnischen und zwischenstaatlichen Konflikten - wären die USA wirklich bereit, ihre Nukleargarantie bis Warschau und Budapest auszudehnen? Zwar hat der Congress im Oktober 1994 den NATO Participation Act of 1994 verabschiedet und sich darin für Polen, Ungarn, die tschechische Republik und die Slowakei als neue Mitglieder ausgesprochen. Das Repräsentantenhaus hat im National Security Revitalization Act von 1995 die gleiche Forderung wiederholt, sie aber eingebunden in ein ganzes Bündel, die Handlungsfreiheit der amerikanischen Regierung beschneidende Maßnahmen.⁵⁸ Zu einer eingehenden Beratung der im Falle der Osterweiterung der NATO auf die USA zukommenden Verpflichtungen kam es in beiden Fällen nicht. Wohl aber verbreitete sich der Eindruck, daß der amerikanische Senat niemals die Zweidrittelmehrheit für eine solche Verpflichtungserweiterung aufbringen würde. Sollte die NATO wirklich um osteuropäische Staaten erweitert werden, so würde die Beistandsverpflichtung in Artikel fünf des Nordatlantikvertrages zur Bedeutungslosigkeit herabgestuft werden. Daran aber kann den mittelosteuropäischen Staaten überhaupt nicht gelegen sein.⁵⁹ Man muß sich nur der Anfang der sechziger Jahre einsetzenden und über Jahrzehnte hin anhaltenden Diskussion über die Glaubwürdigkeit der

⁵⁷ Richard L. Kugler: The Defense Program Question: The Military and Budgetary Dimensions of NATO Expansion, Rand Cooperation, 1995.

⁵⁸ Einzelheiten in CR 2/1995, S. 1-3.

⁵⁹ Dazu Ernst-Otto Czempel: NATO erweitern oder OSZE stärken?, HSFK-Standpunkte, Nr. 4, Juni 1995.

amerikanischen Nukleargarantie für Westeuropa erinnern, um die Brisanz dieses Themas für die Osterweiterung der Allianz zu ermessen.

Angesichts der zahlreichen Unwägbarkeiten, Risiken und Nachteile einer NATO-Osterweiterung, die um so schwerer zu Buche schlagen, als eine militärisch-politische Notwendigkeit für diese Erweiterung gar nicht erkennbar ist, muß man erneut fragen, wer sie im Westen aus welchen Gründen vorantreibt. Wirtschaftliche Interessen der USA können es eigentlich nicht sein. Wenn sie auch während des Kalten Krieges von der Absicherung durch die Reichweite der militärischen Streitkräfte der USA profitiert haben,⁶⁰ so wurden sie doch gerade durch die Beendigung des Ost-West-Konflikts auch von dessen Begrenzungen befreit. Die USA sind 1996 der größte Investor in den Visegradstaaten,⁶¹ gewiß. Sie sind im Aufbau der russischen Wirtschaft engagiert, vor allem an der Ausbeutung der Erdgasvorkommen in Sibirien, aber auch an der Erdölförderung im arktischen Rußland, der Industrieproduktion im Ural und der Kooperation mit dem russischen Bankensystem.⁶² 1993 hat die amerikanische Wirtschaft Waren im Werte von 3 Mrd. USD nach Rußland exportiert. Im Rahmen des noch mit der Sowjetunion abgeschlossenen Handelsabkommens von 1991 wurde zahlreiche bilaterale Investment-Verträge mit Rußland und den anderen Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion abgeschlossen.⁶³ Diese großen Märkte würden sich den amerikanischen Unternehmen sicher verschließen, käme es zu einer neuen Teilung Europas weiter im Osten.

So bleiben als Erklärung für den Wandel der amerikanischen Position bei der NATO-Osterweiterung nur der Hinweis auf die Person Richard Holbrooke - der im Februar 1996 die Administration verlassen hat - der Verdacht eines "grand design", das einen deutlichen, aber steuerbaren Gegensatz zu Rußland für die Stärkung der amerikanischen Führungsposition zu instrumentalisieren versucht, und schließlich die Erinnerung an den großen militärisch-politischen Apparat der NATO. Er könnte die Szenarien wiederherzustellen interessiert sein, auf deren Bewältigung er geeicht ist. Die die Politik strukturierende Wirkung solcher großen Apparate mit ihren "standard operation procedures" sollte nicht unterschätzt werden. Leslie Gelb hat nachgewiesen, daß es der Aufbau des amerikanischen Verteidigungssystems mit dem National Security Council an der Spitze gewesen ist, der den innervietnamesischen Bürgerkrieg als Krieg zwischen Nord- und Südvietnam mißverstanden, aber in der Reaktion darauf diesen Krieg erst herbeiführte.⁶⁴

So kann es nicht wundernehmen, daß der politisch-militärische Apparat der NATO, für die ihre Mitglieder 1994 immerhin fast 600 Mrd. USD aufgewendet haben, die Perzeptionen und Lageeinschätzungen beurteilt und zu ihrer Behandlung die ihm vertrauten Strategien bereitstellt und vorschlägt. Immerhin ist die NATO aus dem vierzigjährigen Ost-West-Konflikt als

⁶⁰ Robert Gilpin: U.S. Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment, New York, Basic Books, 1975.

⁶¹ Paul E. Gallis: NATO: Enlargement in Central Europa, Washington, CRS, 10.11.1994.

⁶² Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 28.03.1995, S. 22.

⁶³ Jim Nichol: Transcaucasus Newly Independent States: Political Developments and Implications for U.S. Interests, Washington, CRS, 30.01.1995, S. 13.

⁶⁴ Leslie H. Gelb: The Irony of Vietnam: The System Worked, Washington, Brookings, 1979.

Sieger hervorgegangen; warum sollte ihr nicht, wenn sie die traditionellen Mittel und Instrumente zur Organisation Europas einsetzt, ein ähnlicher Erfolg beschieden sein?

Das Eigengewicht dieses politisch-militärischen Apparates, der die sechzehn NATO-Staaten auf der Entscheidungs- und Arbeitsebene eng zusammenschweißt, würde dann auch erklären, warum alle Vorschläge zur Modernisierung des amerikanisch-westeuropäischen Verhältnisses bisher so wenig Nachhall gefunden haben. Anknüpfend an mehrere Vorstöße von Bundeskanzler Helmut Kohl, haben Außenminister Kinkel⁶⁵ und Verteidigungsminister Rühle⁶⁶ auf eine neue transatlantische Agenda mit Amerika gedrängt. Sie sollte, wie Rühle schrieb, "die ganze Vielfalt politischer, wirtschaftlicher und militärstrategischer Fragen" umfassen, so daß Europa "gleichberechtigter Partner Nordamerikas" wird. Diese Neuorganisation der Atlantischen Gemeinschaft steht eigentlich schon seit 1963 auf ihrem Programm, seit dem deutsch-französischen Freundschaftsvertrag. Im ersten Clinton-Jahr schien sie sich anzubahnen, dann reagierte die alte administrative Struktur. Was am 3. Dezember 1995 in Madrid als Neue Transatlantische Agenda und als Gemeinsamer US-EU-Aktionsplan veröffentlicht worden ist,⁶⁷ enthält lediglich einen Katalog gemeinsamer Ziele und Interessen, keine Kompetenzverlagerung zugunsten Westeuropas. Die atlantischen Beziehungen verschieben sich, wie der amerikanische Botschafter bei der Europäischen Union Stuart E. Eizenstat schrieb, von der "Konsultation zur gemeinsamen Aktion".⁶⁸ Damit kann auch dieser europäisch-deutsche Vorstoß als erledigt gelten. Die NATO wird weiterhin das amerikanisch-europäische Verhältnis organisieren.

2.8 Der Nutzen von IFOR

Vom nunmehr Republikanisch beherrschten Congress innenpolitisch zunehmend blockiert, sah sich Clinton auf einen außenpolitischen Befreiungsschlag angewiesen. Deswegen ordnete er im Juni 1995 an, in die Krise Bosniens "Klarheit zu bringen", und zwar vor dem Beginn des Präsidentschaftswahlkampfes 1996.⁶⁹ Den Auftakt bildete die Operation "Deliberate Force", in der die NATO Flugzeuge und Artillerie gegen die Serben über drei Wochen hin einsetzte und sich dabei von den umständlichen Entscheidungsprozessen der Vereinten Nationen mit UNPROFOR verabschiedete.⁷⁰ Nachfolgend kam es aufgrund erheblichen politischen Drucks der USA und des bewunderungswürdigen persönlichen Einsatzes von Richard Holbrooke zwischen den kämpfenden Parteien Bosnien-Herzegowinas erst zu einem Waffenstillstand und dann, am 21. November 1995, zum Friedensabkommen von Dayton, Ohio. Clintons

⁶⁵ Klaus Kinkel: Germany Sees an Involving Agenda for a Still Much Needed Alliance, in: IHT, 30.03.1995.

⁶⁶ Volker Rühle: Wie Europa handlungsfähig wird, in: FAZ, 03.06.1995, S. 9.

⁶⁷ Die beiden Dokumente sind abgedruckt in USIT 089, 07.12.1995, S. 10-21.

⁶⁸ Stuart E. Eizenstat: Real Steps Toward a Stronger U.S.-EU Partnership, in: IHT, 08.12.1995.

⁶⁹ Siehe die ausführliche Darstellung von Thomas W. Lippman und Ann Devroy: How Clinton Decided that U.S. Had to Lead in Balkans, in: IHT, 12.9.1995.

⁷⁰ Rick Atkinson: The Anatomy of NATO's Decision to Bomb Bosnia, in: IHT, 17.11.1995, S. 2; ders.: Put the Test, NATO Shows its Mettle, in: IHT, 20.11.1995, S. 2.

Interesse daran, sich mit Hilfe der Einigung in Bosnien aus der erdrückenden Umklammerung des Republikanischen Congress zu befreien, war so groß, daß er das Hauptziel, das die Europäer - und die USA - zuvor in Bosnien-Herzegowina verfolgt hatten, nämlich die Erhaltung der Einheit des Staates, aufgab. Bosnien blieb als Staat bestehen, wurde aber faktisch zwischen den Serben und der moslemisch-kroatischen Föderation aufgeteilt. Die Serben behielten zwar nicht die 73 % des Landes, die sie erobert hatten, bekamen aber mit 49 % die Hälfte Bosniens und das Recht, sich an Restjugoslawien anzuschließen. Ihr Hauptkriegsziel war damit erreicht.

Die Clinton-Administration hätte diese Leistung auch als Mitglied des Sicherheitsrates erbringen, jedenfalls den erzielten Friedensvertrag dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zur weiteren Betreuung übergeben können. UNPROFOR war zwar infolge ihres Mandates und ihrer Ausstattung nicht imstande gewesen, den Bürgerkrieg in Bosnien-Herzegowina zu beenden. Ihre Aufgabe, die Friedenssicherung, war unmöglich, solange der Bürgerkrieg tobte; jetzt aber war sie möglich geworden. Den erreichten Frieden zu überwachen, dazu wäre UNPROFOR, hätte man sie besser ausgerüstet, zweifellos imstande gewesen.

Mit ihr aber hätte Präsident Clinton den innenpolitischen Trumpf, den er suchte, aus der Hand gegeben. So führten die USA als Hegemonialmacht nicht nur unilateral den Friedensvertrag herbei; sie übertrugen seine Überwachung auch der von ihr geführten westlichen Militärallianz. Die hatte sich schon seit geraumer Zeit, unter stets wechselnden Begründungen, auf einen solchen Einsatz vorbereitet. Es bedurfte nur noch des Marschbefehls und der Autorisierung durch den Sicherheitsrat. Der Friedensvertrag war von den Vereinigten Staaten vereinbart worden; unter ihrer Führung sollte die NATO seine militärische Umsetzung kontrollieren und bewachen.

Clinton hatte damit zwei innenpolitische Fliegen mit einer Klappe geschlagen. Er hatte die Initiative an sich gerissen und Führung bewiesen. Er hatte die Militärallianz der NATO, die seinen konservativen Gegnern lieb und teuer ist, mit der Überwachung betraut und die Vereinten Nationen, die diesen Gegnern höchst suspekt waren, an den Rand gedrängt.

Diese günstige Ausgangslage nutzte der Präsident, um den Congress dazu zu zwingen, den Friedensvertrag und die Beteiligung von 20.000 amerikanischen Soldaten an IFOR offiziell gutzuheißen. Rechtlich war es nicht erforderlich. Als Oberbefehlshaber der amerikanischen Streitkräfte konnte der Präsident aus eigener Machtvollkommenheit 20.000 Soldaten nach Bosnien abkommandieren. Selbst das Kriegsvollmachtengesetz von 1974 stand dem nicht im Wege, ließ es dem Präsidenten doch drei Monate lang Handlungsfreiheit. Keiner der amerikanischen Präsidenten hatte dieses Gesetz offiziell, alle aber hatten es inoffiziell befolgt. George Bush hatte sich von beiden Häusern des Congress die Genehmigung zum Krieg gegen den Irak geholt. Bill Clinton nutzte diese Praxis, um die von den Republikanern dominierte Legislative zu einem innenpolitischen Kotau zu zwingen. Die Republikaner, die den Präsidenten mit ihrem Vorwurf, den Bürgerkrieg in Bosnien zu vernachlässigen und mit ihrem Verbot, zur Kriegsbeendigung amerikanische Soldaten einzusetzen, gleichsam eine doppelte Zwangsjacke übergestülpt hatten, wurden jetzt von ihm gezwungen, die Knoten zu lösen und dem Präsidenten freie Bahn zu geben.

Noch zu Beginn der Friedensverhandlungen in Dayton, Ohio, hatte das Repräsentantenhaus am 30. Oktober 1995 den Präsidenten davor gewarnt, einen amerikanischen Militäreinsatz zur Friedenssicherung in Bosnien-Herzegowina zu planen; es versuchte sogar kurz vor dem Abschluß des Friedensvertrages eine seiner Voraussetzungen, die Beteiligung amerikanischer Soldaten an der Überwachung, direkt zu torpedieren. Es beschloß mit 243:171, dem Präsidenten keinerlei Finanzmittel für einen Truppeneinsatz in Bosnien-Herzegowina zur Verfügung zu stellen.⁷¹

Jetzt aber, nach dem erfolgreichen Abschluß des Vertrages, konnte Präsident Clinton den Spieß umdrehen. Mit dem Rückenwind weltweiter Zustimmung und Anerkennung zwang er den Senat und das Repräsentantenhaus, die Truppenentsendung gutzuheißen. Beide Kammern versuchten, ihre Niederlage zu bemänteln, indem sie in ihren Zustimmungsschließungen die amerikanischen Soldaten priesen und den Präsidenten kritisierten.⁷² Diese politische Mimikri verfiel nicht mehr. Präsident Bill Clinton hatte einen bedeutenden innenpolitischen Sieg errungen, dessen außenpolitische Folgen für ihn weit weniger wichtig waren. Friedensschluß in Bosnien-Herzegowina und die Friedenssicherungsaktion durch die NATO-Implementierungstruppe waren in erster Linie ein Produkt inneramerikanischer Politikkonstellationen.

Anders ausgedrückt: Um sich in den Vereinigten Staaten durchzusetzen und seine Wiederwahlchancen nicht zu gefährden, mußte Präsident Bill Clinton sich strukturadäquat verhalten, also den außenpolitischen Führungsanspruch der USA restaurieren und für dessen Umsetzung die Militärallianz der NATO in Anspruch nehmen. Clinton hatte in seinen ersten beiden Jahren versucht, gegen den Stachel dieser Tradition zu löcken, den Führungsanspruch zurückzunehmen und die NATO mit ihrer Teileuropäisierung etwas in den Hintergrund zu schieben. Außen- wie vor allem innenpolitisch verhielt er sich also nicht strukturgemäß. Da er nicht stark genug war, um die gewachsenen Macht- und Einflußkonstellationen zu zerschlagen, geriet er unter deren Backlash. Um sich dessen zu erwehren, mußte er die Traditionselemente, außenpolitische Führung und Pflege der Militärallianz, wiederbeleben. Beide Restaurationsversuche verliefen reibungslos; auch die europäischen Bündnispartner reagierten auf die Wiederkehr der ihnen so vertrauten Ansprache spontan und beruhigt. In der wiederhergestellten Formation der Atlantischen Gemeinschaft, in der die Vereinigten Staaten den Ton angaben und die Militärallianz der NATO die politischen Verbindungen betreute, konnte der einstmalige revolutionäre Gedanke an eine Neue Transatlantische Agenda bis zu einer "laundry list" verkümmern.⁷³

Was Präsident Clinton mit dieser Erfahrung gelernt hat, ist nicht die hohe Bedeutung von außenpolitischer Initiative und Führung. Sie war ihm klar. Nachhilfe brauchte er offensichtlich bei der politischen Instrumentalisierung der militärischen Gewalt. Der ihm aufgrund seiner Wehrdienstverweigerung in Vietnam anhaftende Verdacht, ein Gegner des Militärs zu sein, war schlicht unrichtig. Abgesehen von dem unglücklichen Vorstoß der ersten Tage, der die Eingliederung von Homosexuellen in die Streitkräfte normalisieren wollte, hat Clinton den

⁷¹ CR 11/1995, S. 2.

⁷² CR 12/1995, S. 1.

⁷³ Siehe dazu William Pfaff: Western Europe Missed Its Chance to Take Charge, in: IHT, 05.12.1995.

Streitkräften stets gegeben, was sie verlangt hatten. William Perry ist ein ausgezeichnete Verteidigungsminister, sein Vorgänger Les Aspin war ein herausragender Verteidigungsexperte. Clintons These, daß man über militärische Gewalt verfügen, aber stets versuchen müsse, sie nicht einzusetzen, ist ein effektiver Grundsatz pragmatischer Staatskunst.

Was Präsident Clinton offensichtlich unterschätzt hatte, war die politische Bedeutung der militärischen Apparate und ihrer Verbindungen in der NATO-Allianz. Er ließ sie bestehen und respektierte sie, aber er bediente sich ihrer nicht. Diese Vernachlässigung bedeutete eine Schwäche. Clinton unterschätzte die Funktion der NATO-Bürokratie als international wirkende, reich ausgestattete und deswegen hocheffektive Lobby. Sie ist, funktional gesehen, der größte politische multinationale Konzern, der sich denken läßt. Wird er nicht eingebunden und engagiert, betreibt er seine eigene Außenpolitik.

3. Militärische Macht

3.1 Rstung und Abrüstung

Die Entwicklung des amerikanischen Verteidigungshaushaltes drückt den Vorrang des Militärischen deutlich aus. Seine Funktion war nicht nur auf die Verteidigung beschränkt, sondern hatte immer schon der Weltführungspolitik der USA gedient. Deren Interessen leitete auch die "Bottom-Up Review" von 1993 an. Die USA sollten zwei große regionale Kriege gleichzeitig zu führen imstande sein; der dafür erforderliche Militarhaushalt wurde in einer Größenordnung gehalten, die die von 1980, als der Kalte Krieg voll in Gang war, übertraf. Die USA bestreiten fast 40 % der Verteidigungsausgaben der ganzen Welt; sie geben mehr aus als alle Staaten, die nicht ihre NATO-Partner sind.⁷⁴ Zwar war das Verteidigungsbudget unter Bush und Clinton auch gekürzt worden. In konstanten Dollar berechnet, sank das Verteidigungsbudget von 1985 bis 1995 um 35 %.⁷⁵ Im Haushaltsjahr 1996 sollte es noch einmal um 4,2 % gegenüber dem Vorjahr gesenkt, 1997 erneut um den gleichen Betrag gekürzt und dann auf dieser Hoe gehalten werden, bis es im Haushaltsjahr 2000 wieder zu steigen beginnt. Sein Anteil am Bruttoinlandsprodukt liegt bei 4 %. Die Zahl der aktiven Soldaten wurde von 2,2 Millionen 1987 auf 1,45 Millionen 1997 verringert, ebenfalls um 33 %. Die Ausgaben für Waffenbeschaffung, Forschung und Entwicklung sanken von 1985 auf 1995 um rund 57 %, beginnen allerdings hier 1996 durch die Entscheidungen des Congress wieder zu steigen.⁷⁶ Präsident Clinton hatte in seinem Haushaltsentwurf 235 Mrd. USD für 1996 vorgesehen, die vom Congress um 7 Mrd. erhöht wurden. Diese 7 Mrd. USD kamen vor allem kontroversen Waffensystemen wie dem B2-Bomber und den F-16 bzw. den F/A-18 Kampfflugzeugen zugute, die nicht einmal das Verteidigungsministerium für erforderlich hielt.⁷⁷ Mit diesen 7 Mrd. USD hätten alle Ausgaben für die Diplomatie, die Auslandshilfe, die UN und für den US-Anteil an der Weltbank bestritten werden können, die der Congress aus 'Geldmangel' gestrichen hat. Präsident Clinton hat das Gesetz dennoch unterschrieben, weil ihm der Steigerungsbetrag die Finanzierung des Bosnien-Einsatzes von 20.000 amerikanischen Soldaten erleichtert, die ihm die Legislative möglicherweise, hätte er sein Veto gegen das Verteidigungs-Bewilligungsgesetz 1996 eingelegt, gestrichen hätte.⁷⁸

Gemessen am Verteidigungsbedarf, sind aber auch die von Clinton verlangten 235 Mrd. USD zu hoch; der Verteidigungshaushaltsexperte Korb hielt 220 Mrd. für mehr als angemessen. Daß der Verteidigungshaushalt nach wie vor diese Größenordnung übersteigt, ist auf drei Gründe zurückzuführen: auf die verteidigungs- und verteilungspolitischen Absichten der

⁷⁴ Sloan und Wohrel (Anm. 55), S. 39.

⁷⁵ Stephen Daggett: Appropriations for FY 1996: Defense, Washington, CRS, 24.10.1995, S. 4-5.

⁷⁶ Ebenda, S. 5-6.

⁷⁷ Lawrence J. Korb: Our Overstuffed Armed Forces, in: Foreign Affairs 74,6, November/Dezember 1995, S. 23. Vgl. die ähnliche Argumentation in: The Defense Monitor XXIII, 5, 1994, S. 1ff.

⁷⁸ CR 12/1995, S. 2-3.

Republikaner; auf die Arbeitsbeschaffungsfunktion des Verteidigungsbudgets und auf das Interesse an Weltführung.

Die Republikanische Mehrheit führt die Politik Ronald Reagans weiter, mit Hilfe gesteigerter Rüstungsausgaben einerseits und Steuersenkungen andererseits Haushaltszwänge zu schaffen, die eine Reduzierung der Ausgaben für die Sozialpolitik unausweichlich machen. Der am 30. Juli 1995 verabschiedete Budgetausgleichsplan (H.Con.Res.67), der das Haushaltsdefizit bis zum Jahr 2002 beseitigen will, sah Steuersenkungen um 240 Mrd. USD, Einsparungen in allen Bereichen, aber die Steigerung der Rüstungsausgaben von 262 Mrd. auf 281 Mrd. USD jährlich vor.⁷⁹ Dieser Entscheidung waren erhebliche Kontroversen im Congress vorausgegangen, die jetzt nicht mehr zwischen "Falken" und "Tauben" verliefen, sondern zwischen denen, die den Verteidigungshaushalt erhöhen, und denen, die die Ausgaben senken und das Haushaltsdefizit auf diese Weise bereinigen wollten. Die Anwälte einer Rüstungssteigerung - die Erben Reagans, sozusagen - waren sich wohl darüber im klaren, daß sie ihre Ziele langfristig nur erreichen können, wenn die USA wieder unter den Druck eines auswärtigen Konflikts geraten. In diesem Licht müssen der ständige Druck des Congress auf die NATO-Osterweiterung gesehen werden, aber auch die anhaltenden Versuche, die strategische Verteidigungsinitiative Präsident Reagans wiederzubeleben - jetzt unter dem Titel National Missile Defense. Mit den dafür vorgesehenen weltraumgestützten Waffen sowie der Art und Weise der Dislozierung der flächendeckenden Abwehrsysteme soll der ABM-Vertrag gegenstandslos werden. Daß sich diese Politik außenpolitisch als "Dummheit ersten Ranges" erwies (Senator Sam Nunn)⁸⁰, fiel für diese "Sozialrevolutionäre" nicht ins Gewicht.

Vermehrte Rüstungsproduktion fand ihre Anwälte auch unter denjenigen Senatoren und Abgeordneten, in deren Wahlbezirken Produktionsstätten liegen. Selbst Bill Clinton als Präsidentschaftskandidat gehörte dazu, setzte sich für das 13 Mrd. teure Unterseebootprogramm "Seawolf" in Connecticut ein, obwohl Präsident Bush dieses aufwendige Projekt einstellen wollte. Fast die gesamten 7 Mrd. USD, die der Congress 1996 zusätzlich dem Verteidigungsministerium bewilligt hat, sind für die Waffenbeschaffung bzw. für Forschung und Entwicklung neuer Waffensysteme vorgesehen.⁸¹ Davon profitierten der B-2-Bomber, auf dessen Produktionseinstellung nach der Beschaffung von zwanzig Flugzeugen Congress und Regierung sich 1993 geeinigt hatten. Die Weiterproduktion liegt wieder auf dem Tisch.

Für das dritte "Seawolf"-U-Boot wurden 1996 700 Mio. Dollar bewilligt, die der Electric Boat Division von General Dynamics in Connecticut zugute kommen. Die Produktion des Comanche-Hubschraubers, die die Regierung einstellen wollte, erhielt vom Congress 100 Mio. und Zusagen der Weiterförderung. Der Congress bewilligte die Gelder für die Produktion von zwei DDG-51-Zerstörern, wollte aber deren Herstellung - im Gegensatz zur Regierung - nicht hinauszögern, sondern beschleunigen und perspektivisch um zwei weitere Schiffe ergänzen.⁸²

⁷⁹ CR 7/1995, S. 1.

⁸⁰ IHT, 2.-3.12.1995, S. 3.

⁸¹ Daggett (Anm. 75), S. 15.

⁸² Ebenda, S. 10ff.

Diesen Entscheidungen gingen jeweils erbitterte Diskussionen in den zuständigen Ausschüssen, den beiden Häusern und dem Vermittlungsausschuß voraus, deren Teilnehmer sich aus beiden Parteien rekrutierten. Vor allem im Haus ging es hoch her, weil 1996 alle seine Mitglieder neu gewählt werden müssen, während im Senat nur ein Drittel der Sitze neu zu besetzen ist. Während in den betroffenen Regionen jedes Mittel recht ist, um Arbeitsplätze zu erhalten, muß sich die darauf zielende Politik mit den zwei Dritteln der amerikanischen Öffentlichkeit auseinandersetzen, denen das Verteidigungsbudget viel zu hoch ist und die es zugunsten der Haushaltskonsolidierung kürzen wollen.

Die letzte und politisch interessanteste Begründung für den überhöhten Verteidigungshaushalt wurde vom Präsidenten des Repräsentantenhauses Newt Gingrich gegeben: Er dient dem amerikanischen Weltführungsanspruch. Deswegen sollten die USA 1,5 Mio. Soldaten und 1 Mio. Reservisten unterhalten, 19 Divisionen, 12 Flugzeugträgergruppen, 20 Flugzeugstaffeln und 184 Bomber besitzen. Allein, diese Wunschvorstellung ließ sich nicht aufrechterhalten. Am Stichtag des 30. September 1994 war die Zahl der aktiven Soldaten der USA um 33 % auf 1.610.490 gesunken.⁸³ Ende 1997 sollen es nur noch 1,45 Mio. sein. Entsprechend wird sich die Zahl der Divisionen, Schiffe und Flugzeuge verringern.

3.2 Militärische Präsenz

Von diesem Wandel wird hauptsächlich Europa betroffen werden. Hatten sich 1974 dort noch 137.575 Soldaten befunden, so lag die Zahl Ende 1995 unter 100.000 und wird weiter sinken. Weil der Ost-West-Konflikt zu Ende gegangen ist, scheint eine andauernde Präsenz des amerikanischen Militärs in der bisherigen Höhe nicht mehr erforderlich zu sein. Dafür erhöht sich die Zahl der zur Wahrnehmung von Führungsaufgaben in Europa eingesetzten Truppen um die 20.000 amerikanischen Soldaten in Bosnien-Herzegowina. Im Juni 1995 waren die USA in elf Operationen dieser Art verwickelt, die sie aber schon mehr in Gestalt von power projection betrieben als durch die andauernde Stationierung amerikanischer Truppen. Sie bleibt auf Europa und Nordostasien beschränkt, wo ca. 100.000 amerikanische Soldaten stationiert bleiben werden - genausoviel wie in Europa. 45.000 davon halten sich in Japan, 37.000 in Südkorea auf. Es ist übrigens das einzige Land, bei dem die USA den Stationierungsaufwand erhöhen, während er sonst überall zurückgeht. Insgesamt wird er sich von 1990 bis 1997 fast halbiert haben, wird von 26,9 Mrd. USD auf 16,4 Mrd. zurückfallen.⁸⁴

Vorwärtsstationierung wird also zunehmend durch power projection ersetzt werden. Von den 1,6 Mio. Soldaten werden die meisten, nämlich 1,3 Mio., in den Vereinigten Staaten und ihren Territorien stationiert sein, was um 10 bis 20 % billiger ist als die Stationierung im Ausland. Allerdings müssen dafür höhere Kosten für den Luft- und Seetransport und für die Einlagerung von Waffen und Material veranschlagt werden.

⁸³ Edward F. Bruner: U.S. Military Dispositions: Fact Sheet, Washington, CRS, 20.07.1995.

⁸⁴ Stephen Daggett und Kathleen H. Hicks: Defense Budget: Alternative Measures of Costs of Military Commitments Abroad, Washington, CRS, 16.06.1995, S. 4.

Auch hat die power projection bei weitem nicht den Führungseffekt wie die direkte Präsenz amerikanischer Soldaten vor Ort. Während des Kalten Krieges war sie das Instrument der Eindämmung der Sowjetunion gewesen; jetzt stellt sie sich dar als Unterstützung regionaler Stabilität. Diese Präsenz informiert Freunde und Feinde der USA gleichermaßen über die Verlässlichkeit ihrer politischen Absichten; über die Welt verteilte amerikanische Truppenteile können im Falle einer Krise als Stützpunkte und Netzwerkpfeiler dienen. Vor allem aber unterstreicht die globale - wenn auch punktuelle - Präsenz amerikanischer Truppen den globalen Führungsanspruch der USA, der bei einer exklusiven Stationierung ihrer Truppen zu Hause sehr leicht als nur noch residual erscheinen könnte.

Deswegen werden die USA darauf drängen, daß die "japanische Lösung" zum Modell für alle Gastländer wird. Japans Host Nation Support finanziert alle Kosten der amerikanischen Truppen in Japan, bis auf deren Sold. Die Stationierung der 50.000 Soldaten und der dazugehörigen Schiffe und Flugzeuge kommt die USA billiger zu stehen als im Heimatland. Das Repräsentantenhaus hat im Verteidigungsgenehmigungsgesetz für 1996 eine Bestimmung unterbringen wollen, die die Zahl amerikanischer Truppen in NATO-Ländern absenkt, wenn sie nicht ihre Unterstützungskosten erhöhen.⁸⁵

Mit der Stationierung von jeweils rund 100.000 Mann in Europa (Schwerpunkt Deutschland) und Asien (Schwerpunkt Japan und Südkorea) haben die Vereinigten Staaten signalisiert, daß sie ihren Führungsanspruch in diesen beiden Regionen auch militärisch unterstreichen wollen. Sie erheben ihn natürlich auch für die anderen Weltregionen, sehen aber für die militärische Instrumentierung dort keine besondere Notwendigkeit. In der westlichen Hemisphäre gibt es nur 36.000 amerikanische Soldaten, in Afrika und Südasien überhaupt nur 13.000 und im "Rest der Welt" 1.400. Die relative Gelassenheit Lateinamerika gegenüber erklärt sich aus der dominanten Stellung der USA in der Westlichen Hemisphäre, die gegenüber Afrika aus der traditionellen Arbeitsteilung mit Frankreich, England und Portugal.

In Europa und in Nordostasien aber antizipieren die Vereinigten Staaten in erster Linie die Herausforderung ihres Machtanspruchs; nicht umsonst setzen sie einen der beiden regionalen Kriege, die sie gleichzeitig zu führen sich in Stand setzen, in und um Nordkorea an. Unnötig, daran zu erinnern, daß auch die russische Pazifikflotte - wie die sowjetische vordem - das Japanische Meer durchqueren muß, will sie in den Pazifik gelangen. Nicht zuletzt deswegen hat Verteidigungsminister William Perry dem sich in Japan verstärkenden Druck nach dem Abzug der Amerikaner eine radikale Abfuhr erteilt. Wenn die amerikanischen Truppen dort inzwischen auch eine ganz andere Funktion übernommen haben, nämlich den japanischen Nachbarn gegenüber die anhaltende Friedlichkeit und Verlässlichkeit Japans zu garantieren, so haben sie doch auch, zusammen mit der 7. amerikanischen Flotte die traditionelle Aufgabe erhalten, die politischen Ereignisse zu kontrollieren und die Seewege zu schützen.

Chinas Aufrüstung und seine zunehmenden Drohgebärden gegenüber Taiwan verlangen nicht nur sorgfältige Beobachtung, sondern auch beruhigende Einwirkung durch rechtzeitige Signale. Die chinesisch-indische Rivalität um die Vormachtposition am Indischen Ozean steigert sich langsam; im indisch-pakistanischen Streit um Kaschmir macht der beiderseitige

⁸⁵ Bruner (Anm. 83), S.2.

Besitz von Nuklearwaffen zunehmend Sorge. Die erst Ende Januar beendeten französischen Kernwaffentests im Südpazifik und die anhaltenden chinesischen Tests auf eigenem Gebiet könnten dazu beitragen, daß das Nichtverbreitungsregime der Nuklearwaffen langsam erodiert.

3.3 Non-Proliferation

Ihm gilt ein bedeutender Führungsanspruch der Vereinigten Staaten. Zwar wird er von allen fünf Kernwaffenstaaten erhoben, doch sind es Macht und Beispiel der Vereinigten Staaten, die in erster Linie das Nichtverbreitungsregime tragen. Ihrer Führungspolitik war der Erfolg der Überprüfungs- und Verlängerungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrages im Mai 1995 in New York beschieden;⁸⁶ sie haben es geschafft, in dem sie Gewaltandrohungen mit wirtschaftlichen Offerten verbanden, Nordkorea von der Verfolgung seines Nuklearprogramms abzubringen.⁸⁷ Natürlich bedurften sie dazu der Hilfe, sie kam von China und auch von Rußland. Initiative und Ausführung dabei lagen bei den USA.

Generell verwenden die USA im Nichtverbreitungsregime kooperative Strategien, zu deren Erfolg das eigene Beispiel wie das bedeutender Staaten beiträgt, die auf den Nuklearwaffenbesitz verzichten. Sie haben aber auch die Drohgebärde der Counterproliferation ins Spiel gebracht,⁸⁸ die gewaltsame Erzwingung des Verzichts. Sie mag im äußersten Notfall Erfolg haben, kaum aber als allgemeine Strategie. Gegenüber bedeutenden Schwellenländern wie Indien kann langfristig wohl nur die Einlösung der im Nichtverbreitungsvertrag enthaltenen Selbstverpflichtung zum Nuklearwaffenverzicht etwas helfen. Gegenüber kleineren Staaten bieten sich Sicherheitsgarantien als Äquivalent für den Verzicht an. Sie sind allerdings äußerst heikel und deswegen bisher nur in ganz allgemeinen Wendungen erteilt worden. Die Ukraine, die für ihren Nuklearwaffenverzicht einen formalen Sicherheitsvertrag von den USA verlangte, hat sich nicht durchsetzen können.⁸⁹

Mit der Beseitigung nicht-strategischer Kernwaffen seit Mitte der sechziger Jahre haben die Vereinigten Staaten - ebenso wie die Sowjetunion und Rußland - ein wichtiges, aber nicht ausreichendes Beispiel gegeben. Die Ratifizierung des START II-Vertrages durch den amerikanischen Senat am 26. Januar 1996 - nach mehr als zwei Jahren der Verzögerung - ist ein weiterer, längst überfälliger Schritt getan worden, der auf der Seite Rußlands noch ansteht. Seine Implementierung wird in jedem Fall weit in die erste Dekade des nächsten Jahrhunderts

⁸⁶ Umfassend dazu: Harald Müller und Johannes Preisinger: Non-Proliferation auf dem Prüfstand. Die Verlängerung des Nichtverbreitungsvertrags und die Zukunft des Nichtverbreitungsregimes, HSFK-Report 3/1995. Harald Müller: Historische Entscheidung? Zur Verlängerung des Atomwaffensperrvertrages, Frankfurt, HSFK-Standpunkte, Nr. 5, Juni 1995.

⁸⁷ Müller et al. (Anm. 41).

⁸⁸ Harald Müller/Mitchell Reiss, Counterproliferation: Putting New Wine in Old Bottles, in: The Washington Quarterly, Vol. 18, Nr. 2, 1995, S. 143-154.

⁸⁹ Amy F. Woolf: Nuclear Weapons Proliferation: The Role of Security Assurances in Nonproliferation Policy, Washington, CRS, 15.09.1995.

hineinreichen und selbst dann auf jeder Seite noch 3.500 Sprengköpfe belassen. Diese Zahl ist für jede vernünftige Strategie von Verteidigung oder Abschreckung viel zu hoch;⁹⁰ sie sollte möglichst bald durch START III auf unter 1.000 gesenkt werden. Ebenso müßte die dazugehörige Raketentechnologie schärfer kontrolliert werden, gerade weil die mit ihr verbundenen wirtschaftlichen Interessen immer wieder zu Verstößen und Durchlöcherungen neigen.⁹¹

Diese Interessen sind es, die das vorbildliche Verhalten der Vereinigten Staaten auf einem ganz wichtigen Sektor der Rüstungskontrolle einschränken könnten: auf dem der Raketenabwehr. Von der Reagan-Administration erfunden und gefördert, war dieses Projekt von der Bush- und von der Clinton-Administration heruntergestuft, aber, wegen des Widerstandes im Congress, nie ganz aufgegeben worden. Seine Befürworter, die sich auf ein aktives Netzwerk wirtschaftlicher, politischer und militärischer Interessen stützen, sind im Herbst 1994 mit ihrem Versuch, ein weltraumgestütztes Raketenabwehrsystem zum erklärten Ziel der amerikanischen Sicherheitspolitik zu machen, nur knapp gescheitert.⁹² Gelänge es ihnen in absehbarer Zeit, sich durchzusetzen, würde mit dem ABM-Vertrag eine entscheidend wichtige Barriere vor der Weltraumrüstung niedergerissen und einer neuen Rüstungsspirale kräftiger Aufschub verliehen.

Dem Senat lag die Chemiewaffenkonvention von 1993 im Frühjahr 1996 zur Ratifikation vor; auch sie war lange Zeit im Auswärtigen Ausschuß des Senats zurückgehalten worden. Die amerikanische Militärtaktik bereitet sich zwar darauf vor, daß in einem Konflikt vom Typ Golfkrieg II auch chemische Waffen eingesetzt werden können, ebenso wie biologische; sie setzt aber in beiden Fällen auf die Selbstabschreckung dieser Massenvernichtungswaffen, die höchstens von Terroristen unterschätzt werden könnte.⁹³ Allerdings bereitet die offenbar vom Irak vorgenommene Kontamination konventioneller Waffen während des Golfkriegs mit ihren nicht eindeutig zuzuordnenden Gesundheitsschäden für die amerikanischen Soldaten in den USA erhebliche Sorgen.

Für das Machtprofil der Vereinigten Staaten sind und bleiben die Kernwaffen entscheidend. Ihr Symbolwert ist außerordentlich hoch; er läßt sich auch politisch zur Steuerung des Verhältnisses nicht nur zu den Nicht-Kernwaffenstaaten, sondern auch zu den anderen vier legalen Kernwaffenstaaten benutzen. An den Entscheidungen über die Kernwaffen, die dazugehörige Raketen- und die verwandte Weltraumtechnologie wird sich am ehesten ablesen lassen, ob die Vereinigten Staaten ihren Weltführungsanspruch weiterhin kooperativ und multilateral implementieren werden. Für die Bedürfnisse der praktischen Kriegsführung sind, wie der Golfkrieg gezeigt hat, Kernwaffen heute eher unnötig. Sie sind in den meisten Fällen, wie schon die letzten Jahre des Ost-West-Konflikts erwiesen haben, wegen ihrer hohen

⁹⁰ IHT, 31.01.1996.

⁹¹ Zachary S. Davis et al.: Proliferation Control Regimes: Background and Status, Washington, CRS, 27.04.1995, S. 23.

⁹² Dazu umfassend Bernd W. Kubbig: Aufrüstung vor Rüstungskontrolle. Amerikanische Raketenabwehrpolitik während der Clinton-Administration, HSFK-Report 1/1996.

⁹³ John M. Collins: Weapons of Mass Destruction: The Impact of Proliferation on U.S. Military Posture, Washington, CRS, 02.06.1995.

Selbstabschreckung auch unbrauchbar. Als Ausstattungsmerkmal der Weltführungsmacht scheinen sie, jedenfalls auf absehbare Zeit, unentbehrlich zu sein.

4. Weltführung durch Konfliktlösung

Die zunehmende Profilierung des Militärischen und der Schuß innenpolitischen Opportunismus verdecken nicht, daß sich die Clinton-Administration von Anfang an um die friedliche Lösung internationaler Konflikte bemüht hat. Ihre Devise, daß man zwar über militärische Macht verfügen, aber alles daransetzen müsse, sie nicht zu benutzen, richtete den analytischen Blick sozusagen von selbst auf die Ursachen der Konflikte. Auch das außenpolitische Hauptziel der Clinton-Regierung, die Ausbreitung der Nuklearwaffen zu verhindern, verwies sie auf die Bekämpfung der Konfliktursachen.

Sie waren vor allem im Nahen und Mittleren Osten zu finden. In Lateinamerika, dem "Hinterhof" der USA, konnte es die Clinton-Administration bei der von ihr immer schon bevorzugten Triade der Unterstützung von Demokratisierung, wirtschaftlicher Integration und Entwicklung belassen.⁹⁴ Der Konflikt mit Kuba über die Flüchtlinge wurde beruhigt, wenn auch die Congress-Mehrheit 1995 auf eine Verschärfung der Boykottpolitik drängte. El Salvador konnte 1995 weitgehend als befriedet gelten. Haiti erzwang letztlich die militärische Intervention, wurde auf diese Weise aber zum Vorbild für den Militäreinsatz in Bosnien-Herzegowina. Afrika rückte in den Hintergrund. Clinton zog die Truppen aus dem verunglückten Somalia-Abenteuer zurück und beschränkte die amerikanische Antwort auf die Massaker im Ruanda auf humanitäre Hilfeleistungen.⁹⁵

Dafür hat sich die Clinton-Administration auch um kleinere Konflikte in Europa gekümmert. Sie hat im Streit zwischen Mazedonien und Griechenland erfolgreich vermittelt, nachdem amerikanische Truppen seit Juni 1993 an den Friedenssicherungsmaßnahmen der UN in Mazedonien teilgenommen hatten.⁹⁶ Sie hatte im März 1994 bewirkt, daß Kroaten und Bosnier sich zu einer Föderation zusammenschlossen, die allerdings erst im Zusammenhang mit dem Dayton-Abkommen der politischen Verwirklichung nähergebracht werden konnte.⁹⁷ Präsident Bill Clinton war es zuzuschreiben, daß der Nordirlandkonflikt in ein Stadium aktiver Beruhigung eintreten konnte, nachdem der Sinn Fein-Führer Gerry Adams im Weißen Haus empfangen und damit seine Respektabilität als Verhandlungspartner erheblich gesteigert worden war. Großbritannien, das diesen Schritt zunächst als Affront betrachtet hatte, bediente sich alsbald dieser amerikanischen Unterstützung. Seitdem hat Präsident Clinton immer wieder, auch bei seinem Nordirlandbesuch im November 1995 auf die Beendigung dieses Konflikts gedrängt.

⁹⁴ USPIT 071, 20.07.1994, S. 11.

⁹⁵ USPIT 075, 01.08.1994.

⁹⁶ Steven R. Bowman: Bosnia and Macedonia: U.S. Military Operations, Washington, CRS, 30.11.1994.

⁹⁷ IHT, 11.-12.11.1995.

4.1 Israel, Jordanien und die PLO

Das Hauptaugenmerk der Clinton-Administration galt dem Konflikt in Nah- und Mittelost, der dort seit fünfzig Jahren schwelt, und der Region Asien-Pazifik, in der es zwar keinen akuten Konflikt, aber sehr viele und sehr gefährliche latente und aktuelle Konflikte gab. Die Bedeutung beider Regionen übersteigt die des Balkans in amerikanischen Augen bei weitem. Der Friedensschluß von Dayton, Ohio, war gewiß der spektakulärste, der sich daran anschließende Einsatz von 20.000 amerikanischen Soldaten in Bosnien-Herzegowina wird das militärisch unsicherste und politisch äußerst riskante Manöver der Clinton-Administration werden. Ihr Aufmerksamkeitsakzent aber lag eindeutig im Vorderen Orient⁹⁸ und in Nordasien. In beiden Regionen waren der Clinton-Administration Erfolge beschieden wie keiner ihrer Vorgängerinnen.

Zum Teil fielen sie ihr in den Schoß. Die wechselseitige Anerkennung zwischen Israel und der PLO, die am 13. September 1993 im Beisein Präsident Clintons vor dem Weißen Haus mit der Unterzeichnung des ersten Teilautonomie-Abkommens feierlich vollzogen wurde,⁹⁹ war nicht in den von Washington betreuten bi- und multilateralen Gesprächen erzeugt,¹⁰⁰ sondern vom norwegischen Außenminister Holst und seiner Frau Marianne Heiberg zusammen mit Angehörigen des norwegischen Außenministeriums, der Gewerkschaften und des Forschungsinstitutes FAFO herbeigeführt worden. Daß die feierliche Unterzeichnung der "Prinzipienerklärung", der im Mai 1994 der Abschluß des Gaza-Jericho-Abkommens in Kairo folgte, vor dem Weißen Haus in Washington stattfand, war dem Selbstdarstellungswunsch Amerikas, nicht seinem direkten Beitrag dazu, zuzurechnen. Dennoch war die Symbolik nicht unverdient. Alle amerikanischen Außenminister hatten eine rege "shuttle diplomacy" in den Nahen Osten unterhalten; Präsident Clinton setzte nach dem Abkommen zwischen der PLO und Israel (Oslo I) alles daran, um aus diesem schmalen Pfad des Friedens eine breite Allee zu machen. Die "Washingtoner Erklärung" vom 25. Juli 1994, mit der Jordanien und Israel ihren Kriegszustand beendeten und die am 26. Oktober 1994 in den Friedensvertrag mündete,¹⁰¹ war von Präsident Clinton im Oktober 1993 in einem Gespräch mit dem jordanischen Kronprinzen Hassan und dem israelischen Außenminister Peres vorbereitet worden, an das sich im Juni 1994 ein entscheidendes Treffen mit dem jordanischen König Hussein angeschlossen hatte. Unmittelbar nachdem PLO-Chef Arafat und Premierminister Rabin am 28. September 1995 in Washington das Abkommen über die palästinensische Selbstbestimmung geschlossen hatten, forderte Außenminister Christopher die Weltbank und die Weltstaaten zur massiven Unterstützung des palästinensisch-israelischen Friedensprozesses auf.¹⁰² Seit 1993 finden bereits alljährlich im Herbst auf Initiative der USA

⁹⁸ Begriff und Vorgeschichte bei Helmut Hubel: Das Ende des Kalten Krieges im Orient, München 1995.

⁹⁹ USPIT 093, 10.09.1993, S. 6ff.

¹⁰⁰ Siehe die Zeittafel des Friedensprozesses in USPIT 94, 15.09.1993, S. 9-13, und seine Analyse von Kerstin Dahmer: Der Friedensprozeß im Nahen Osten. Ein historischer Anfang, HSFK-Standpunkte, Nr.1, Januar 1994. Ich danke Frau Dahmer auch für die inhaltlichen Anregungen zu diesem Kapitel.

¹⁰¹ USPIT 073, 26.07.1994, S. 4ff.

¹⁰² USIT 080, 05.10.1995, S. 20ff.

Wirtschaftskonferenzen statt, die insbesondere die Lage im Nahen Osten beraten, und nun wird auf Betreiben der USA eine Entwicklungsbank für den Nahen Osten gegründet, die allerdings bei den Europäern umstritten ist. Die Gründungsverhandlungen begannen im Februar 1996 in Kairo.

Die USA bemühen sich nun verstärkt darum, Libanon und vor allem Syrien in den Friedensprozeß miteinzubeziehen. Im Dezember 1995 nahmen Israel und Syrien ihre bilateralen Verhandlungen wieder auf und tagen seitdem unregelmäßig in Wye Plantation/Md., nahe Washington. Außenminister Christopher reiste mehrere Male nach Damaskus und Jerusalem, stellte auch amerikanische Truppen in Aussicht, die die kritischen Golan-Höhen nach einem Rückzug der Israelis neutralisieren sollten. Es war insofern mehr als ein symbolischer Akt, daß der Peace Accord zwischen Israel und der PLO vom 13. September 1993 am selben Schreibtisch unterzeichnet wurde wie das Camp David-Abkommen zwischen Ägypten und Israel fünfzehn Jahre zuvor, das Präsident Jimmy Carter zustande gebracht hatte. Es waren hauptsächlich die beiden Demokratischen Präsidenten, die die einzelnen Stufen des Friedensprozesses belegten und zementierten; während der Republikanischen Administration Ronald Reagans war der Friedensprozeß hingegen nicht vorangekommen. Das hatte gewiß auch etwas mit der politischen Affinität zwischen den Demokraten in den USA und Labour in Israel einerseits, dem Likud-Block und den Republikanern andererseits zu tun. Jimmy Carter konnte zwar Ministerpräsident Begin in zwei Wochen harter Vermittlungsbemühungen zum Friedensschluß mit Ägypten bewegen, nicht aber zur Verwirklichung der in Camp David auch beschlossenen Selbstverwaltung der Palästinenser. Bill Clinton hatte es mit der Labour-Regierung Rabin/Peres zu tun, die einer Aussöhnung mit der PLO erheblich aufgeschlossener gegenüberstand und sie nach dem Ende des Ost-West-Konflikts geradezu als unvermeidlich ansah. Hier brauchte also nur nachgeholfen zu werden, wenn auch kräftig, wobei Clinton auf die Vorarbeit seines Vorgängers Bush zurückgreifen konnte, der 1991 mit dem damaligen Außenminister Baker den Madrider Friedensprozeß gemeinsam mit Rußland eingeleitet und nachhaltig unterstützt hatte. Nun bleibt abzuwarten, ob mit der Ermordung Rabins, der sehr viel eher noch als Peres zur Integration der verschiedenen Lager in Israel in der Lage war, der Friedensprozeß auf Dauer negativ beeinflusst wird oder eher einen neuen Antrieb bekommt. Die entsetzlichen Anschläge, die in kurzer Zeit von islamistischen Selbstmordattentätern, die dem militärischen Flügel der Hamas zuzurechnen sind, Ende Februar/Anfang März verübt wurden, stürzen den Friedensprozeß derzeit in eine tiefe Krise. Arafat, der bei den ersten demokratischen Wahlen im Januar mit 87 % der Stimmen zum Präsidenten gewählt wurde und somit das Mandat erhielt, den Friedenskurs beizubehalten, wird, ebenso wie Peres, nun alles daran setzen müssen, die Extremisten in den eigenen Reihen ruhigzustellen. Da positive Aspekte des Friedensprozesses mittlerweile spürbar sind und sich die Situation im Nahen Osten innerhalb weniger Jahre grundlegend gewandelt hat, stellt dies kein aussichtsloses Unterfangen dar.

Eines hatte sich nicht gewandelt: Die interessenpolitische Konstellation in Washington. Die jüdische Lobby, vor allem AIPAC, fühlte sich weniger der in Jerusalem herrschenden Regierungskoalition als vielmehr der Likud-Opposition verpflichtet und förderte deren Widerstand gegen den Friedensprozeß in Washington. AIPAC hat nach wie vor großen Einfluß im amerikanischen Congress. Daß der Congress die Clinton-Administration

aufforderte, die amerikanische Botschaft von Tel Aviv nach Jerusalem zu verlegen, war dem Fortgang des Friedensprozesses im Nahen Osten ebenso wenig förderlich wie die Blockierung der PLO-Hilfe durch den von Senator Helms geleiteten Auswärtigen Ausschuß des Senats.¹⁰³ Deswegen ist es entscheidend, auch eine israelisch-syrische Einigung noch vor den für den Oktober 1996 festgesetzten - aber von Premierminister Peres auf den Mai vorverlegten - Wahlen in Israel zu erreichen. Sollte in Jerusalem die Regierung wechseln, muß damit gerechnet werden, daß sich der Friedensprozeß verzögert, gegebenenfalls sogar zum Stillstand kommt.

Es ist diese Perspektive, die den amerikanischen Außenminister Christopher bis zum Dezember 1995 fünfzehnmal in den Mittleren Osten reisen ließ,¹⁰⁴ Anfang Februar 1996 absolvierte er seine sechzehnte Tour nach Damaskus und Jerusalem. Zur Diskussion standen die restlichen sechs der von Israel Syrien vorgeschlagenen achtzehn Normalisierungsverträge sowie ein großes Hilfspaket, das das wirtschaftliche Umfeld einer syrisch-israelischen Regelung vorbereiten soll.

Aber auch die sich abzeichnende Lockerung des Ölembargos gegenüber dem Irak gehört in dieses Bild. Bagdad hat seine Feindschaft gegenüber Israel aufgegeben und in eine - wenn auch geheime - Kooperation mit Israel verwandelt. Gelingt es dem Irak, in die politische Normalität des Mittleren Osten langsam zurückzukehren, erhöht sich nicht nur der Druck auf den Ölpreis,¹⁰⁵ sondern auch der auf den syrischen Staatschef Assad zugunsten einer größeren Kompromißbereitschaft.¹⁰⁶

4.2 Nordkorea und Taiwan

In der nach Europa wichtigsten Region Asien-Pazifik hatte die Clinton-Administration ebenfalls alle Mühe, ihren ursprünglichen, auf Multilateralismus und wirtschaftliche Expansion ausgerichteten Ansatz gegenüber denjenigen Kräften zu bewahren, die mit dem Hinweis auf die sicherheitspolitischen Probleme und Bedrohungen, wie sie sich in Nordkorea, Taiwan und China zeigten, die militärische Komponente betonen wollten. Vor rund zwanzig Jahren hatte der letzte amerikanische Soldat Vietnam verlassen; es war sogar der Bush-Administration sinnvoll und möglich erschienen, die militärische Präsenz der USA in Asien-Pazifik zu reduzieren. Immerhin hatte sie die beiden Basen auf den Philippinen, die vom amerikanischen Militär immer als unersetzlich angesehen worden waren, räumen können, ohne die sicherheitspolitische Stabilität des Raumes nennenswert zu erschüttern. Von einem

¹⁰³ CR 5/1995, S. 4. Vgl. die Position der AIPAC in der ausführlichen Stellungnahme ihres Vertreters Neal M. Sher, in: United States Congress, Senate, 104/1, Committee on Foreign Relations: U.S. Assistance Programs in the Middle East, Hearings, 11. Mai 1995, Washington 1995, S. 36-79.

¹⁰⁴ IHT, 19.12.1995, S. 7.

¹⁰⁵ IHT, 06.02.1996. Allgemein zum Problem United States Congress, Senate, 104/1, Committee on Foreign Relations: United States Dependence on Foreign Oil, Hearing, 27.03.1995, Washington 1995.

¹⁰⁶ Eric Rouleau: America's Unyielding Policy Toward Iraq, in: Foreign Affairs 74,1, Januar/Februar 1995, S 59ff.

vollständigen Rückzug daraus war ohnehin nie die Rede gewesen; die "Bottom-up Review" des Verteidigungsministeriums vom Oktober 1993 sah die Stationierung von 100.000 amerikanischen Truppen in Nordostasien vor - rund 50.000 in Japan, 37.000 in Südkorea. Die Siebente Amerikanische Flotte blieb ohnehin im Pazifik, der weiterhin als der "Amerikanische See" gilt.

Die militärische Präsenz beizubehalten und im übrigen den Multilateralismus zu fördern, erwies sich dennoch als nicht ausreichend. Es fehlte das politische Engagement der USA gegenüber den drei Großmächten der Region: China, Indien und Rußland. Die politischen Beziehungen zu Japan litten unter der ökonomischen Rivalität. Nordkorea betrieb eine Kernenergiepolitik, die auch zum Besitz von Nuklearwaffen führen konnte; die Beziehungen zu Vietnam, dem alten Gegner, hingen in der Luft. Die ASEAN-Staaten begannen aufzurüsten, da es die Supermacht USA an sicherheitspolitischer Aufsicht fehlen zu lassen schien.¹⁰⁷ Im Mai 1994 mußte der zuständige Abteilungsleiter im Außenministerium Winston Lord feststellen, daß die Asien-Pazifik-Politik der USA in einem "sehr schlechten Zustand" war.¹⁰⁸

Die Abhilfe begann mit einer sicherheitspolitischen Aufwertung der Region; das Pentagon legte im Februar 1995 eine "United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region" vor, die der militärischen Sicherheit oberste Priorität einräumte und die darauf gerichtete Politik der USA auf die solide Basis militärischer Präsenz stellte.¹⁰⁹ Das Pentagon hatte schon immer die koreanische Halbinsel als möglichen Ursprung einer der beiden Regionalkriege angesehen, die gleichzeitig zu führen es sich vorbereitete.

Die Perspektive eines nordkoreanischen Kernwaffenbesitzes war es denn auch, die zunächst die Pazifik-Politik der Clinton-Administration aktivierte. Im Frühjahr 1993 hatte Nordkorea angekündigt, aus dem 1985 von ihm unterzeichneten Nichtverbreitungsvertrag auszutreten, weil die IAEA ihre Inspektionen über die erklärten Kernenergieanlagen hinaus ausdehnen wollte. Es gelang der Clinton-Administration, Nordkorea zur Weiterbefolgung des Vertrages zu bewegen, doch mußte sie zur Androhung von Wirtschaftssanktionen greifen, um die Inspektionen durchsetzen zu können. Nordkorea reagierte darauf mit verbalen Gewaltakten, die von Südkorea allzu gern aufgegriffen und in den Kontext der noch immer nicht gelösten Teilung des Landes gestellt wurden. Im Frühsommer 1994 schien ein neuer Korea-Krieg unmittelbar bevorzustehen.¹¹⁰

Die Lage stabilisierte sich, nachdem ein nüchterner, die militärisch-ökonomischen Potentiale Nord- und Südkoreas vergleichender Blick die vollkommene Aussichtslosigkeit eines nordkoreanischen Angriffs gezeigt hatte. Arm und isoliert, wie das kleine Land war, wäre höchstens ein verzweifelter Akt denkbar gewesen, der den eigenen Untergang als unausweichliches Resultat einkalkulierte. Die Lage beruhigte sich, nachdem der nordkoreanische Staats-

¹⁰⁷ Harry Harding: Asia Policy to the Brink, in: Foreign Policy 96, Herbst 1994, S. 57ff.

¹⁰⁸ Chalmers Johnson und E.B. Keehn: The Pentagon's Ossified Strategy, in: Foreign Affairs 74,4, Juli/August 1995, S. 103ff.

¹⁰⁹ Larry Nicksch und Zachary Davies: North Korean Nuclear Controversy: Defining Treaties, Agreements, and Terms, Washington, CRS, 16.09.1994.

¹¹⁰ U.S. News & World Report 20.06.1994, S. 40-56.

präsident Kim Il Sung am 8. Juli 1994 gestorben war und das Land in die offenbar lang anhaltenden Wirren der Nachfolge stürzte.¹¹¹

Die Clinton-Administration verwarf die von den "Falken" immer wieder angeregte Strategie der Counterproliferation, für die Nordkorea ein ebenso geeignetes Objekt zu sein schien wie seinerzeit der Kernreaktor in Bagdad für den israelischen Vernichtungsschlag. Gestützt auf eine Vermittlungsaktion des früheren Präsidenten Jimmy Carter, entschied sich die Clinton-Administration dafür, Nordkorea die Kernwaffenoption mit dem Versprechen der Lieferung von Leichtwasserreaktoren und großzügiger Auslandshilfe "abzukaufen". Am 21. Oktober 1994 wurde in Genf das "Agreed Framework" zwischen den USA und der Demokratischen Volksrepublik Korea abgeschlossen.¹¹² Darin erklärte sich Nordkorea bereit, alle Verpflichtungen aus dem Nichtverbreitungsvertrag zu erfüllen, wofür ihm Leichtwasserreaktoren und 500.000 Tonnen Schweröl jährlich geliefert werden sollten. Amerika sagte zu, die Isolierung Nordkoreas zu beenden und normale Beziehungen zu ihm aufzunehmen, die sich auf Verbindungsbüros in beiden Hauptstädten stützen sollten. Wenn es auch danach immer wieder zum Streit darüber kam, ob die Leichtwasserreaktoren aus Südkorea geliefert werden könnten, hat sich das Abkommen bis Anfang 1996 bewährt.¹¹³ Mit einer assoziativen Strategie war den Vereinigten Staaten auf dem entscheidenden Gebiet der Nichtverbreitung von Nuklearwaffen ein großer und anhaltender Erfolg beschieden. Angesichts dessen erscheint der von den USA entrichtete Preis, nämlich eine gewisse Lockerung der NPT-Regeln, die sehr viel Kritik ausgelöst hat, als nicht zu hoch.

Daß sich im Frühjahr 1996 die Gerüchte über einen neuen Korea-Krieg wieder verdichteten,¹¹⁴ hat mit der Ausführung des Vertrags von 1994 insofern etwas zu tun, als Nordkorea die Beteiligung Südkoreas an der Lieferung von Leichtwasserreaktoren als Versuch seines Rivalen interpretiert, auf wirtschaftlich-kaltem Wege den Anschluß des Nordens an den Süden zu vollziehen. Absichten dazu waren in Seoul zu hören, seit der Tod von Kim Il Sung die innenpolitischen Gewichte Nordkoreas zu verschieben begonnen hatte. Parallelen zur deutschen Wiedervereinigung wurden in Südkorea offen gezogen. Das Land weigerte sich auch, ebenso wie Japan, amerikanischen Bitten um verstärkte Lebensmittellieferungen an Nordkorea nachzukommen. Die USA sahen sich daher 1996 veranlaßt, mit Hilfe eines UN-Programms Lebensmittel im Werte von 2 Mio. USD an Nordkorea gelangen zu lassen.¹¹⁵ Sie mußten sich dabei freilich unentwegt bei ihrem südkoreanischen Alliierten entschuldigen, der dieses Entgegenkommen der USA an Nordkorea offen mißbilligte.

Das Korea-Problem wird erhalten bleiben, solange die Teilung des Landes weiterbesteht. Solange bleiben auch die 37.000 amerikanischen Soldaten ein Faustpfand der Politik Südkoreas, auch wenn sie lange Zeit hindurch, wie die jetzt aufgedeckten Fälle von politischen Verbrechen und Korruption an höchster Stelle des Landes zeigen, keineswegs immer die

¹¹¹ Renn S. Shinn und Robert G. Sutter: North Korea after Kim Il Sung, Washington, CRS, 20.07.1994.

¹¹² Text in USPIT 102, 24.10.1994, S. 9-10.

¹¹³ Zu diesen Schwierigkeiten vgl. Selig S. Harrison in: IHT, 11.04.1993.

¹¹⁴ IHT, 01.02.1996.

¹¹⁵ IHT, 05.07.1996.

Unterstützung der USA verdient hatten. Die 1995/96 laufenden politischen Prozesse erst werden die Demokratisierung Südkoreas beschleunigen und damit vielleicht auch die Ausgangsposition für die Wiedervereinigung des Landes verändern.

Gegenüber Vietnam, dem früheren Gegner, tat sich die Clinton-Administration erheblich leichter. Gestützt auf die Interessen der amerikanischen Wirtschaft, konnte sie das Verlangen der Republikaner, die Normalisierung der Beziehungen zu Vietnam abhängig zu machen von einer vollständigen Aufklärung aller Vermissenfälle, neutralisieren. Im Mai 1994 beendeten die USA das Wirtschaftsembargo gegen Vietnam. Beide Seiten richteten Verbindungsbüros ein. Nachdem dieser Testlauf in der amerikanischen Innenpolitik positiv bewertet worden war - selbst der Senat hatte im Januar 1994 die Regierung aufgefordert, das Wirtschaftsembargo zu beenden -,¹¹⁶ nahmen die USA am 9. August 1995 volle diplomatische Beziehungen zu Vietnam auf.¹¹⁷ Die großen Erwartungen der amerikanischen Wirtschaft auf schnelle und gutgehende Geschäfte in Vietnam haben sich bis Anfang 1996 allerdings nicht erfüllt.

Weniger bei der Normalisierung der Beziehungen zu Vietnam als bei der Beruhigung der nordkoreanischen Krise haben die Vereinigten Staaten eng mit China zusammengearbeitet. Neben Japan ist die Volksrepublik für Washington der wichtigste Staat der Region, gleichzeitig aber auch der schwierigste. Die Interessen der amerikanischen Wirtschaft an guten Beziehungen zu China kollidieren mit dem politischen Interesse an der Verbesserung der Menschenrechte dort. Der amerikanische Führungsanspruch in Asien-Pazifik erkennt zwar die zunehmende regionale Großmachtrolle Chinas an, stößt sich aber an deren militärischen Drohgebärden in der südchinesischen See und gegenüber Taiwan.

In dem stets ambivalenten Versuch der USA, das Interesse an der Durchsetzung der Menschenrechte in China zu verbinden mit dem an vermehrten Wirtschaftsbeziehungen, hatten sich mit dem Wechsel von George Bush zu Bill Clinton die Positionen vertauscht. Clinton trat jetzt für eine Trennung der beiden Bereiche ein und setzte sie 1993 auch durch, indem er die Gewährung der Meistbegünstigung für China von dessen Befolgung der Menschenrechte abkoppelte. Die Rolle der Kritiker im Congress, die unter George Bush den Demokraten zugefallen war, übernahmen jetzt die Republikaner. Die "House Republican Policy Group" veröffentlichte am 17. Juli 1995 eine scharfe Kritik an der Clintonschen Meistbegünstigungspolitik, die sie wieder an die Menschenrechte zurückgebunden sehen wollte.¹¹⁸ Das mißlang knapp, hielt aber die Republikaner nicht davon ab, Clintons Versuch einer gradualistischen Strategie zur Demokratisierung und Liberalisierung der Marktwirtschaft in China immer wieder hart zu kritisieren. Sie verglichen die Energie, mit der Washington Beijing zur Einhaltung des 1994 geschlossenen Abkommens über die intellektuellen Eigentumsrechte zwingen wollte,¹¹⁹ mit Washingtons Nachlässigkeit gegenüber verhafteten chinesischen Freiheitskämpfern.¹²⁰ Dabei ging es der amerikanischen Wirtschaft,

¹¹⁶ IHT, 28.01.1994, S. 1.

¹¹⁷ USIT 070, 09.08.1995, S. 13.

¹¹⁸ Marilyn Werber Serafini: Turning up the Heat, in: National Journal, 12.08.1995, S. 2047.

¹¹⁹ USIT 004, 01.02.1996, S. 4.

¹²⁰ IHT, 07.02.1996.

der die Republikanische Partei traditionell nahesteht, angesichts der negativen Handelsbilanz mit China durchaus darum, die illegale Produktion amerikanischer CDs in immerhin vierunddreißig Fabriken einstellen zu lassen. Gleichfalls drang sie auf die weitere Öffnung des chinesischen Marktes, insbesondere für amerikanisches Investitionskapital und Dienstleistungen. Die USA nahmen 1995 40 % aller chinesischen Exporte auf; von einem Abbau des Handelsdefizits, das sich im gleichen Jahr auf 35 Mrd. USD belief, verspricht sich die amerikanische Wirtschaft bedeutende Vorteile.

Die amerikanische Politik überstellt der zunehmenden Kommerzialisierung Chinas die weitere Liberalisierung des kommunistischen Regimes, von der langfristig auch die Menschen- und Bürgerrechte in China profitieren werden. Rußland gilt in Washington als Beispiel. Deswegen sah die Clinton-Administration über zahlreiche Manifestationen chinesischer Großmachtaspirationen hinweg. Zwar kritisierte sie stets die Lieferung von Nuklearreaktoren und Mittelstreckenraketen an den Iran und andere nahöstliche Staaten, verurteilte sie - wenn auch weniger scharf als gegenüber Frankreich - die fortgesetzten chinesischen Nukleartests. Aber sie bemühte sich insgesamt darum, das kooperative Muster der amerikanisch-chinesischen Beziehungen zu erhalten und durch die diversen, von der Republikanischen Opposition stets aufgebauchten Störungen nicht beeinträchtigen zu lassen.¹²¹ Washington setzte darauf, daß Beijing bei dem Versuch, China aus einem rückständigen Agrarland in einen modernen Hochtechnologiestaat zu verwandeln, auf eine helfende Umwelt angewiesen und daher kooperationsbereit sei.¹²²

Die Clinton-Administration registrierte positiv, daß China nicht nur zur Entschärfung der nordkoreanischen Nukleardrohung beigetragen, sondern auch die im Mai 1995 beschlossene unbegrenzte Verlängerung des Nichtverbreitungsvertrages der Nuklearwaffen mitgetragen hatte. Im Oktober 1994 hatte es sich der Sache nach dem Raketenkontrollregime (MTCR) angeschlossen. Es will dem Vertrag über die Beseitigung der Chemiewaffen beitreten und zeigt sich bereit, den für Juni 1996 vorgesehenen Abschluß eines umfassenden Teststoppvertrages zu unterstützen. Das China-Bild der Clinton-Administration ähnelt damit dem Selbstbild, das die Volksrepublik von ihrer Außenpolitik zu entwerfen versucht.¹²³ Natürlich blieb Washington auf der Hut, zumal die Frage der Nachfolge von Deng Xiao Ping noch immer nicht geregelt ist. Aber die Clinton-Administration blieb bei ihrer Strategie, soweit wie möglich mit China zu kooperieren, bei Streitigkeiten den Konsens zu fördern und Konflikte entweder zu verhindern oder zu vermindern.¹²⁴ Zu diesem Zweck intensivierte Washington auch wieder die Zusammenarbeit mit dem chinesischen Militär.

An diese Form der Konfliktbearbeitung hielt sich Washington auch in den sensitiven Fällen der Südchinesischen See und der Taiwan-Frage. Washington versuchte zunächst, sich aus dem

¹²¹ Dazu Peter J. Opitz: Veränderungen in einem "strategischen Dreieck". Zum gewandelten Verhältnis Chinas gegenüber Rußland und den USA, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B50/95, 08.12.1995, S. 3ff.

¹²² Winston Lord: For China, Not Containment But True Integration, in: *IHT*, 13.10.1995, S. 8.

¹²³ Ge Young: Chinas Aufstieg - Eine Gefahr? in: *Beijing Rundschau* 32, 5, 31.01.1995, S. 18-20. Ferner: Presseamt beim Staatsrat der Volksrepublik China: Rüstungskontrolle und Abrüstung in China, Beijing, November 1995, passim.

¹²⁴ Lord (Anm. 122).

Streit über die Herrschaftsansprüche in der Südchinesischen See, in der China 1988 und 1995 Teile der unbewohnten Spratly-Inseln besetzt hatte, herauszuhalten. Es beschränkte sich auf den Wunsch nach einer friedlichen Lösung und auf die Forderung, daß die Seewege offenbleiben müßten.¹²⁵ Die USA werden aber die Führungsrolle übernehmen müssen, weil sie von Chinas Rivalen im Spratly-Streit, von denen Taiwan, Malaysia und Brunei mit den USA befreundet sind, die Philippinen sogar seit 1951 einen Verteidigungsvertrag mit den USA haben, dazu gedrängt werden. Unter den Spratly-Inseln wird Öl vermutet; vermutlich hat gerade deswegen China, das zum Nettoimporteur von Öl geworden ist, sein Interesse an dieser unbewohnten Inselkette verstärkt.

Direkt gefordert ist die amerikanische Führungsposition bei der Lösung des Konflikts zwischen Taiwan und China. 1995 und 1996 eskalierten die wechselseitigen Provokationen und Drohgebärden derart, daß ein Krieg nicht mehr ausgeschlossen werden kann. Die Beziehungen zwischen den beiden wurden seit 1979 mit Formelkompromissen definiert, in denen sich drei Ziele konservierten: Es gibt nur ein China, seine Herstellung darf nur friedlich erfolgen, Taiwan darf kein unabhängiger Staat werden, muß aber selbständig bleiben. Nachdem die amerikanische Regierung 1994 die Beziehungen zu Taiwan intensiviert, der Congress demonstrativ die Witwe des Kuomintang-Präsidenten Chiang Kai-shek zu einem feierlichen Empfang in das Kapitol eingeladen und der neue Präsident des Repräsentantenhauses Newt Gingrich offen von der Anerkennung Taiwans als unabhängigem Staat gesprochen hatte, verschlechterten sich die Beziehungen zu China rapide. Beijing rief seinen Botschafter aus Washington zurück, der amerikanische Posten in Beijing blieb unbesetzt.¹²⁶ Die Spannung stieg so hoch, daß selbst Henry Kissinger den Congress aufforderte, von weiteren Provokationen Chinas abzusehen.¹²⁷

Aber Taiwan und die Republikaner im Congress ließen nicht locker, erzwangen ein Visum für den taiwanesischen Staatspräsidenten Lee Teng-hui, dem konservative Abgeordnete auch noch einen glanzvollen Empfang bereiteten.¹²⁸ Obwohl diese Visumpolitik, die im Januar 1996 fortgesetzt wurde, ganz offenkundig auf die Vorbereitung der Anerkennung Taiwans als zweitem chinesischem Staat abzielen scheint, dient sie wohl eher der Positionsverbesserung Lees bei den Präsidentschaftswahlen in Taiwan am 23. März 1996, den ersten demokratischen Wahlen in diesem Lande überhaupt. Da aber auch in den USA der Präsidentschaftswahlkampf angelaufen ist, muß die Clinton-Administration bemüht sein, den Konflikt zu beruhigen, bevor er eskaliert. China zog Ende Januar 1996 Truppen an der Gegenküste Taiwans zusammen und nahm auch die Raketenversuche wieder auf. Die USA müßten, würde China Taiwan angreifen, die Insel verteidigen. Wohl deswegen hat die Clinton-Administration in Taipeh auf friedliche Gesten des Staatspräsidenten Lee Teng-hui gegenüber China

¹²⁵ IHT, 06.06.1995, S. 4.

¹²⁶ William H. Overholt: Noisy Taiwan Backers Threaten Virtuous Circle, in: IHT, 21.07.1995. Vgl. auch Robert G. Sutter: Taiwan: Recent Developments and U.S. Policy Choices, CRS Issue Brief, Washington, 23.01.1995.

¹²⁷ Henry Kissinger: Four Proposals to Get the United States and China Off their Collision Course, in: IHT, 24.07.1995, S. 9.

¹²⁸ CR 7/1995, S. 5.

gedrängt.¹²⁹ Den chinesisch-taiwanesischen Konflikt zu lösen heißt, seine Bearbeitung in die bis 1994 praktizierte ruhige Form zurückzuführen, in der beide Seiten ihre Aufmerksamkeit dem wirtschaftlichen Wachstum und dem wechselseitigen Handel zugewandt hatten.

4.3 Kernwaffenparadox

Bei der Nichtverbreitung von Nuklearwaffen in Asien-Pazifik sieht sich die Clinton-Administration in der paradoxen Situation, gegen einen großen Fortschritt in dieser Richtung Front machen zu müssen. Am 15. Dezember 1995 haben die ASEAN-Staaten zusammen mit Burma, Kambodscha und Laos einen Vertrag abgeschlossen, der Südostasien zur nuklearwaffenfreien Zone erklärt.¹³⁰ Die Unterzeichner verzichten auf die Herstellung, den Besitz, den Test oder die Aufbewahrung nuklearer Waffen; sie unterstellen ihre zivile Nutzung der Atomenergie strengen internationalen Auflagen und Kontrollen. Der Vertrag unterscheidet sich von ähnlichen Abkommen im Südpazifik und in Lateinamerika dadurch, daß er sich auch über die 320 km weiten exklusiven Wirtschaftszonen und auf die Kontinentalsockel erstreckt, die normalerweise der nationalen Jurisdiktion nur beschränkt unterstehen. Beijing hatte deswegen schon frühzeitig Bedenken gegen den Vertrag angemeldet, weil er mit den chinesischen Ansprüchen in der Südchinesischen See kollidierte. Aber auch die USA haben Bedenken, weil der Vertrag die Bewegungsfreiheit ihrer Schiffe und Flugzeuge, die Kernreaktoren oder Kernwaffen an Bord haben, beschränken könnte. Ihr Interesse an der Nichtverbreitung der Nuklearwaffen, das durch den ASEAN-Vertrag mächtig gefördert wird, kollidiert sich mit ihrem Interesse als Weltführungsmacht, keine Auskunft über die nukleare Ausstattung ihrer Schiffe zu geben.

Dieser Machtanspruch hatte die USA veranlaßt, im August 1986 ihren Bündnis- und Beistandvertrag mit Neuseeland einseitig aufzukündigen, weil Wellington auf einer Erklärungs-pflicht amerikanischer Schiffe bestand. Die Entscheidung der Bush-Administration, von amerikanischen Überwasserschiffen die Nuklearwaffen zu entfernen, hatte das Problem so weit entschärft, daß die Clinton-Administration die zivilen und militärischen Kontakte mit Neuseeland wiederaufnehmen konnte.¹³¹ Unter diesem Aspekt sollte es den USA nicht so schwer fallen, dem Protokoll des Vertrages, das auf amerikanische Sonderwünsche auch noch Rücksicht nehmen könnte, beizutreten.

Sie haben auch die Einrichtung des ASEAN Regional Forum (ARF) begrüßt, auf dem die ASEAN-Mitglieder mit ihren traditionellen Dialogpartnern und mit Rußland und China in Sicherheitsfragen zusammenzuarbeiten begonnen haben. Dieser sich entwickelnde Multilateralismus bringt den USA sehr viel mehr Vorteile, als das Beharren auf dem Machtanspruch, die Existenz von Kernreaktoren und Kernwaffen auf Schiffen und Flugzeugen "weder zu bestätigen noch zu dementieren".

¹²⁹ IHT, 07.02.1996.

¹³⁰ IHT, 16.-17.12.1995.

¹³¹ Harding (Anm. 107), S. 66.

Dem amerikanischen Interesse an Konfliktlösungen könnte nichts Besseres passieren als die Einrichtung einer solchen nuklearwaffenfreien Zone im Indischen Ozean. Dort stehen sich nach wie vor Indien und Pakistan als zwar unerklärte, wohl aber faktische Nuklearmächte im Konflikt um Kaschmir gegenüber. Für das Ziel der Clinton-Administration, die Massenvernichtungswaffen "zu begrenzen, zu reduzieren und letztlich zu eliminieren",¹³² wäre ein Kernwaffenverzicht der beiden Staaten von außerordentlicher Bedeutung. Die USA kooperieren mit beiden, von denen sie in zahlreichen Friedenssicherungsaktionen unterstützt wurden. Die USA wissen, daß ein Nuklearkrieg zwischen diesen beiden Partnern nicht nur entsetzliche Menschenopfer und riesige Umweltschäden hervorrufen, sondern auch die Barriere lösen könnten, die bisher einen Nuklearkrieg in der außereuropäischen Welt verhindert hat. Die Clinton-Administration hofft, daß sie mit dem Ausbau der militärischen Beziehungen zu beiden Ländern genügend Einfluß auf sie gewinnen kann, um sie, sollte es zum vierten Krieg um Kaschmir kommen, zum Verzicht auf den Einsatz von Kernwaffen bewegen zu können. Ob das gelingt, ist angesichts der offenbar kriegs- und nuklearwaffenbereiten öffentlichen Meinung in Pakistan, das sich durch den Test der indischen Prithvi 2-Rakete zusätzlich herausgefordert sah,¹³³ zumindest zweifelhaft.

Aber auch das indisch-chinesische Verhältnis verlangt die Aufmerksamkeit der USA. Beide Länder rivalisieren um die Großmachtposition am Indischen Ozean, die Beijing keineswegs New Delhi überlassen will. Andererseits haben die Beziehungen zwischen den beiden Großmächten sich kürzlich verbessert. Sie nahmen 1993 Verhandlungen auf, um endlich den Territorialkonflikt zwischen ihnen beizulegen; inzwischen sind sie auch in einen bilateralen Sicherheitsdialog eingetreten.¹³⁴ Wie er sich entwickelt, wird entscheidend von der Politik abhängen, die Washington beiden Staaten gegenüber anschlägt. Indien hat in dieser Beziehung sicherlich einen Nachholbedarf, weil es lange Zeit von den USA zugunsten Chinas vernachlässigt worden war. Als Asiens drittgrößte Wirtschaft spielt Indien als Markt zunehmend eine große Rolle. Für die USA, aber auch für Rußland ist seine strategische Position als Umwelt Chinas von Bedeutung.¹³⁵

4.4 Japan

Nirgendwo war ein neuer Führungsimpuls für die Lösung alter Probleme so dringend erforderlich und so gut möglich wie in den Beziehungen zu Japan. Sie sind die wichtigsten, die die Vereinigten Staaten in Asien-Pazifik überhaupt unterhalten, die Basis der amerikanischen

¹³² United States Congress, Senate, 104/1, Committee on Foreign Relations: Overview of U.S. Policy Toward South Asia, Hearings, 07. u. 09.03.1995, Statement Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs Joseph S. Nye, S. 103.

¹³³ IHT, 01.02.1996.

¹³⁴ IHT, 20.10.1995.

¹³⁵ IHT, 15.12.1995.

Sicherheitspolitik in diesem Raum.¹³⁶ Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts hatte sich die in den achtziger Jahren entstandene drastisch asymmetrische Machtfigur immer störender bemerkbar gemacht: Die riesige Wirtschaftsmacht Japan war sicherheits- und verteidigungs- politisch der Juniorpartner der USA geblieben, der sich von Washington gängeln ließ. Die USA hatten ihre Führungspolitik mit ihrer militärischen Präsenz dort (und in Südkorea) sowie mit dem System strikter Bilateralisierung der Beziehungen zu allen Staaten in Asien-Pazifik instrumentiert. Die Clinton-Administration hatte dieser Tradition der amerikanischen Asien-Politik zwar den Multilateralismus entgegengestellt,¹³⁷ ihm dann aber doch eher nur die symbolische Bedeutung großer Gipfelkonferenzen der APEC-Staaten zugemessen und die Sicherheitspolitik, wie ihre Vorgängerinnen, dem Bilateralismus anvertraut.

Auch gegenüber Japan setzte die Clinton-Administration den Akzent auf die Handelspolitik. Sie traf dabei, wie ihre Vorgängerinnen, auf den hinhaltenden Widerstand Japans. Das Gipfelgespräch zwischen Präsident Clinton und Ministerpräsident Hosokawa am 11. Februar 1994 ging ergebnislos auseinander, so daß Washington erneut über Handelssanktionen nachdachte.¹³⁸ Der Handelsüberschuß Japans gegenüber den USA hatte 1992 49,6 Mrd. USD betragen, nicht ganz die Hälfte des japanischen Gesamtüberschusses von 118 Mrd. USD.

Diese Situation vermochte die Clinton-Administration bis Anfang 1996 etwas zu ändern. Sie schloß mit Japan sechzehn Handelsabkommen ab, die den japanischen Markt öffnen, die Exportchancen der amerikanischen Wirtschaft verbessern sollten. Von besonderer Bedeutung war das Automobilabkommen vom 28.6.1995,¹³⁹ in dem Japan sich bereiterklärte, die Zahl seiner Produktionsanlagen in den USA um 25 % zu erhöhen und die Fertigung in Japan entsprechend zurückzufahren. Zusammen mit der Aufwertung des Yen haben sich daraufhin die amerikanisch-japanischen Wirtschaftsbeziehungen etwas entspannt; sie profitierten davon, daß der japanische Außenhandelsüberschuß 1995 um 7,6 % gegenüber dem Vorjahr sank, sich auf 134,8 Mrd. USD belief.¹⁴⁰ Ob dieser Trend anhalten wird, bleibt abzuwarten. Die Fähigkeiten der Vereinigten Staaten, Japan zur größeren Öffnung seines Marktes zu bewegen (gaiatsu), sind begrenzt.¹⁴¹ Im Januar 1996 wurde Ryutaro Hashimoto zum neuen Ministerpräsidenten Japans gewählt; er hatte zuvor als Handelsminister den USA die härtesten Schlachten geliefert.¹⁴²

¹³⁶ Ernst-Otto Czempiel: Die Pazifik-Politik der USA nach dem "Ende des Containment", HSFK-Report 7/1990.

¹³⁷ Derselbe und Kerstin Dahmer, Mathias Dembinski, Kinka Gerke: Die Weltpolitik der USA unter Clinton. Eine Bilanz des ersten Jahres. HSFK-Report 1-2/1994, S. 57ff.

¹³⁸ USPIT 019, 15.02.1994, S. 4.

¹³⁹ Vgl. das Fact Sheet in: USIT 058, 30.06.1995, S. 9ff.

¹⁴⁰ IHT, 08.02.1996.

¹⁴¹ Vgl. Raymond J. Ahearn: Japan's Response to U.S. Trade Pressures: End of an Era? Washington, CRS, 12.06.1995.

¹⁴² IHT, 06-07.01.1996, S. 1.

Während die USA und Japan, die zusammen mehr als 40 % des Welthandels bestreiten, wirtschaftlich aufeinander angewiesen bleiben,¹⁴³ hat das Ende des Ost-West-Konflikts die sicherheitspolitische Abhängigkeit Japans von den USA faktisch beseitigt. Japan ist nach wie vor an der amerikanischen Truppenpräsenz interessiert, weil sie es ihm erlaubt, die innen- wie außenpolitisch heikle Frage nach einer profilierten japanischen Außen- und Sicherheitspolitik weiter zu vertagen. Für die USA ist die an der Peripherie der asiatischen Landmasse gelegene japanische Inselkette geostrategisch außerordentlich wichtig. Da Japan auch noch die Stationierungskosten übernimmt, wie erwähnt, sind die USA an einer Verlängerung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit doppelt interessiert. Sie machen aber nach wie vor keine Anstalten, deren organisatorische Form den veränderten Bedingungen anzupassen, Japan den Status eines gleichberechtigten Partners einzuräumen.

Grundlage der sicherheitspolitischen Beziehungen sind noch immer der amerikanisch-japanische Sicherheitsvertrag und die Richtlinien über die Verteidigungszusammenarbeit von 1978.¹⁴⁴ Einziges bilaterales Organ ist das Security Consultative Committee, das lange Zeit auf Arbeitsebene und erst später auf Botschafterebene tagte. Die Clinton-Administration hatte sich vorgenommen, diesem Ausschuß und der Rolle Japans darin mehr Bedeutung zuzumessen. Im November 1994 begannen das Außen- und das Verteidigungsministerium über die Modernisierung der amerikanisch-japanischen Sicherheitsbeziehungen nachzudenken. Das sichtbare Ergebnis war das "2-plus-2"-Treffen am 27. September 1995 in New York. Erstmals begegneten sich dort die Verteidigungs- und Außenminister beider Länder zu einer gemeinsamen Beratung.¹⁴⁵ Sie sollte auch das amerikanisch-japanische Gipfeltreffen im November in Tokio vorbereiten.

Als Präsident Clinton diesen Staatsbesuch mit dem Hinweis auf die Haushaltsstreitigkeiten mit dem Congress kurzfristig absagte - obwohl er zur Beisetzung von Premierminister Rabin nach Israel reiste -, registrierte Tokio erneut seine Inferiorität. Es erinnerte sich daran, daß schon einmal ein amerikanischer Präsident, George Bush, einen geplanten Staatsbesuch kurzfristig abgesagt und dann ausgerechnet an einem Tag begonnen hatte, an dem Japan über seinen verstorbenen Kaiser trauerte. Nimmt man noch die traditionelle Empfindlichkeit Japans in Prestigefragen hinzu, so tritt das Problem, das die Clinton-Administration eigentlich lösen müßte, plastisch hervor: die Umwandlung der bisherigen asymmetrischen sicherheitspolitischen Beziehungen in eine Allianz gleichberechtigter Partner.

Präsident Clintons Besuch in Japan soll im April 1996 stattfinden; dort wird die für den November 1995 geplante "Security Declaration" veröffentlicht werden. Sie dürfte sich - wie die Neue Transatlantische Agenda vom 3. Dezember 1995 mit den Europäern auch - in der Auflistung gemeinsamer sicherheitspolitischer Ziele erschöpfen. Diese sind jedoch sehr zahlreich. Japan ist besonders großzügig, wenn es um den "Host Nation Support" geht; er

¹⁴³ Vgl. dazu: The Japan Forum on International Relations (Ed.): The Policy Recommendations on "The Essence of U.S.-Japan Economic Conflicts and Japan's Response", Tokyo, August 1995.

¹⁴⁴ Hanns W. Maull: Die Außenpolitik Japans, in: Manfred Knapp u. Gert Krell (Hg.): Einführung in die internationale Politik, Studienbuch, 3. überarb. Auflage, München 1996, S. 215.

¹⁴⁵ Statement des Assistant Secretary of Defense Joseph S. Nye vor dem Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten des Repräsentantenhauses, abgedruckt in: USIT 083, 26.10.1995, S. 9.

wurde am 27. September in New York in dem "Special Measures Agreement" für weitere fünf Jahre festgeschrieben. Die amerikanisch-japanische Zusammenarbeit gegenüber China muß weiterhin so gestaltet werden, daß sie in Beijing nicht als Bedrohung aufgefaßt wird. Die USA werden dafür sorgen, daß Japans große und wachsende wirtschaftliche Macht von seinen Nachbarn nicht als sicherheitspolitische Bedrohung aufgefaßt wird. Umgekehrt bildet Japan die Basis für die amerikanische Präsenz im Pazifik.

Führung würde die Clinton-Administration aber erst dann zeigen, wenn sie die Konfiguration der amerikanisch-japanischen Beziehungen endlich änderte. Zwar geht sie davon aus, daß die Beziehungen in ihrer bisherigen Form "breite und wirklich allgemeine Zustimmung in der ganzen Region findet, auch innerhalb Japans selbst"¹⁴⁶. Dabei hat der Prozeß gegen drei Angehörige der auf Okinawa stationierten US-Truppen im Winter 1995/96 eine Öffentlichkeit zutage treten lassen, die sich gegenüber einer andauernden amerikanischen Truppenpräsenz mehr als kritisch zeigte. Der neue Premierminister Hashimoto schrieb in seinem Buch "Vision of Japan", daß die Beziehungen zu Washington zwar wichtig seien, ihnen aber nicht die nationale Souveränität Japans geopfert werden dürfe.¹⁴⁷ Und die Anfälligkeit des Bilateralismus als Führungsinstrument der USA ist am Anfang ihrer Amtszeit selbst von der Clinton-Administration ganz deutlich herausgestellt worden "in Asien-Pazifik sowohl wie in Europa".

Daß sie in beiden Bereichen ihm nun doch wieder den Vorzug zu geben bereit ist, hat sicher mit dem Schwergewicht der Struktur, aber auch mit den Schwierigkeiten des Multilateralismus zu tun, denen er in Europa wie in Asien begegnet. Wurden sie dort von der Unfähigkeit der Westeuropäer gebildet, ihre außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit zu integrieren, so in Asien-Pazifik von der Weite des Raumes und dem Fehlen jeglicher sicherheitspolitisch relevanter multilateraler Struktur. Das ASEAN Regional Forum ist noch zu neu, als daß es sich auch nur mit der OSZE würde vergleichen lassen.¹⁴⁸ Gründungsmitglied, wie sie sind, könnten die USA dazu beitragen, daß dieser schwache Ansatz sich kräftig weiterentwickelt.

Vor allem aber könnten sie dem Bilateralismus im Verhältnis zu Japan die moderne und vor allem gleichberechtigte Form eines politischen Bündnisses geben. Es würde Japan nicht nur eine finanzielle Belastung zuteilen, die das Land in überreichem Maße schon trägt. Das Bündnis müßte Japan auch politisch und sicherheitspolitisch zum gleichberechtigten Partner machen, seine Handlungsfreiheit erhöhen, seine Mitbestimmung vergrößern und damit auch seine Selbstverantwortung wieder freisetzen. Um das Land aus seinem gegenwärtigen "Status als Protektorat" der USA¹⁴⁹ herauszuführen, müßte vielleicht nicht unbedingt die japanische Verfassung geändert werden; es reichte, aus dem seinerzeitigen Sicherheitsvertrag ein Bündnis zwischen zwei gleichberechtigten Partnern werden zu lassen. Die Verweigerung dieser Reform erhöht nur scheinbar die amerikanische Führungsfähigkeit. Bei Lichte besehen,

¹⁴⁶ Ebenda, S. 10.

¹⁴⁷ IHT, 06.-07.01.1996, S. 6.

¹⁴⁸ Zur Entstehung und Funktion von ARF vgl. Asian Security 1995-96, S. 1ff., S. 15ff.

¹⁴⁹ Johnson und Keehn (Anm. 108), S. 109.

schränkt sie sie ein, weil sie die USA eines mächtigen und kooperationsbereiten Partners beraubt, der den Aufwand der amerikanischen Außenpolitik verringern, ihren Erfolg erheblich erhöhen würde.

In Asien-Pazifik zeigt sich also ein ähnliches Bild wie in Europa. Verlockt von der alten Führungstradition und von der Existenz der dazugehörigen administrativen Struktur und veranlaßt durch das Fehlen einer manifesten Korrekturanforderung durch ihre Partner, hat sich die Clinton-Administration von ihrer zu Beginn ihrer Amtszeit artikulierten richtigen Befürwortung eines "assertive multilateralism" und einer gleichberechtigten Kooperation mit ihren Bündnispartnern zurückführen lassen zu der bis zum Ende des Ost-West-Konflikts praktizierten und danach nicht korrigierten hegemonialen Führungsweise. Der hier liegende Widerspruch kann noch immer aufgelöst werden, wenn der Clinton-Administration eine zweite Amtszeit beschieden und sie imstande sein sollte, darin zu ihren ursprünglichen welt-politischen Konzepten zurückzukehren. Tritt diese Entwicklung nicht ein, dann wird sich der Widerspruch dadurch aufzulösen versuchen, daß die alten Strukturen die ihnen vertrauten Szenarien wiederherstellen. Rußland wird im atlantischen Bereich, China in Asien-Pazifik dabei die Hauptrolle spielen.

4.5 Die Auslandshilfe

An der radikalen, organisatorisch bis an die Grenze der Annihilation vordringenden Einschränkung der Auslandshilfe läßt sich ablesen, wie sehr die während des Kalten Krieges gewachsene Struktur der amerikanischen Führungsposition auf das Instrument des Militärs gestützt worden war. Außenpolitische Instrumente, die in den Sachbereichen der wirtschaftlichen Wohlfahrt und der herrschaftlichen Partizipation tätig waren, wie die Auslandshilfe, wurden offenbar nur hilfswise eingesetzt, zur Verstärkung der Allianzbildung. Wäre ihnen ein eigener Wert beigemessen worden - was eigentlich ganz im Selbstverständnis der amerikanischen Außenpolitik gelegen hätte -, wären diese Instrumente nach dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht so radikal zur Disposition gestellt worden.

Zwar kämpfte die Clinton-Administration verbissen um das "Foreign Operations Program", das im wesentlichen (aber nicht ausschließlich) den gesamten Bereich der Auslandshilfe abdeckt. 1985 hatte ihr Budget mit 29 Mrd. USD (in Dollar von 1996) einen Höhepunkt erreicht. In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre lag es konstant bei 18 Mrd. USD, um dann in Zweijahresschritten bis zu dem für 1996 vorgesehenen Betrag von 12,1 Mrd. USD abzusinken, also auf 40 % des 1985 ausgegebenen Höchstbetrages. Das waren 18 %, rund ein Fünftel weniger, als Präsident Clinton beantragt hatte.

Die Clinton-Administration hatte den Betrag mit dem Führungsanspruch der Vereinigten Staaten begründet, aber auch mit ihrem Interesse an wirtschaftlicher und militärischer Sicherheit sowie an der Ausbreitung der Menschenrechte und der Demokratie.¹⁵⁰ Immer wieder

¹⁵⁰ United States Congress, House, 104/1, Committee on International Relations: Administration Fiscal Year 1996 International Affairs Budget Request, Washington 1995, Statement Außenminister Christopher, S. 5.

hatte sie den Congress und die Öffentlichkeit vor den regelrechten Isolationisten und den "Hintertür"-Isolationisten gewarnt, die zwar den außenpolitischen Führungsanspruch der USA hochhielten, seine Finanzierung aber verweigerten. Statt dessen forderte die Clinton-Administration den Congress auf, den "Preis für die Führung" zu zahlen, zumal das sich in ihm ausdrückende Aufwands-Erfolgsverhältnis außerordentlich günstig sei. Die USA könnten auf diese Weise vorbeugende Maßnahmen unternehmen oder auch durch die Vereinten Nationen und andere internationale Organisationen unternehmen lassen, die ihnen die verspätete, teure und meist vergebliche militärische Aktion ersparen würden.¹⁵¹ Clinton wies auf die sicherheitspolitische Bedeutung der Demokratisierung, sogar auf die wirtschaftspolitische Bedeutung der Gesundheitsfürsorge in Entwicklungsländern hin, die für eine genügend große Zahl von Abnehmern amerikanischer Waren sorgten.¹⁵²

Ein Erfolg aber war dem Präsidenten nicht beschieden. Die Auslandshilfe, immer schon ein Stiefkind legislativer Aufmerksamkeit, vereinigte alle diejenigen auf sich, die die Clinton-Administration wegen ihrer Politik allgemein, wegen ihres Internationalismus oder wegen der ungeliebten Bürokratie zu kritisieren wünschten. Ihnen stach nicht nur der finanzielle Aufwand der Auslandshilfe, nicht nur der die internationale Organisation, vor allem die Vereinten Nationen, befürwortende Multilateralismus der Clinton-Administration in die Augen; ihre Kritik konzentrierte sich auch auf diejenigen Ministerialbürokratien, die diese Art von Außenpolitik ausführten: die Agency for International Development, die Arms Control and Disarmament Agency und die U.S. Information Agency. Sie sollten abgeschafft und damit nicht nur der Etat, sondern auch die bürokratische Basis des amerikanischen Internationalismus verkleinert werden.

Nur in einem Punkt folgte der Congress für das Haushaltsjahr 1996 dem Präsidenten: die beiden auf die Förderung militärischer Stärke bezogenen Programme des Economic Support Fund und des Foreign Military Financing erhielten mit 6,45 Mrd. USD die Hälfte der gesamten Auslandshilfe. Zählt man noch die Hilfe für Israel und Ägypten hinzu, die ebenfalls deren Verteidigungsetat zugute kam, so lassen die auf die militärische Sicherheit der Empfängerstaaten abzielenden Programme in Höhe von 11,46 Mrd. USD von den insgesamt bewilligten 12,1 Mrd. nur noch einen kleinen Restbetrag zurück, den sich alle anderen Programme, bilateral wie multilateral, teilen mußten.¹⁵³

Diesem finanziellen Kahlschlag folgte der bürokratische Totschlag. Die neuen Republikanischen Vorsitzenden der Auswärtigen Ausschüsse beider Häuser brachten 1995 Gesetzentwürfe ein (H.R. 1561 und S. 908), die die drei genannten Agenturen abschaffen und ihre Funktionen in das Außenministerium eingliedern wollten. Senator Helms ging sogar so weit, bei dieser Gelegenheit ein neues Außenministerium zu verlangen. In dessen Zentrum sollte

¹⁵¹ Anthony Lake: The Prize of Leadership, in: USIT 039, 02.05.1995, S. 11ff.

¹⁵² Ebenda, S. 14.

¹⁵³ Die Zahlen nach Larry Nowels: Appropriations for FY 1996: Foreign Operations, Washington, CRS, 28.10.1995, S. 7, 10, 23, 24.

eine "Amerika-Abteilung" dafür sorgen, daß sich die gesamte amerikanische Außenpolitik am Nationalinteresse der USA orientierte.¹⁵⁴

Die beiden Genehmigungsgesetze drücken die politischen Präferenzen der neuen Mehrheiten aus: Das Repräsentantenhaus wollte den Beitrag für internationale Friedenssicherungsaktionen von 445.000 auf 300.000 USD absenken und darüber hinaus beispielsweise das Fulbright-Programm von 117 Mio. auf 93 Mio. USD kürzen. Der Senat strich dafür die Gehälter der USIA von 496 auf 429 Mio. USD zusammen.¹⁵⁵ Der Vorsitzende des Außenpolitischen Senatsausschusses Helms hielt die Ernennung von dreiundzwanzig amerikanischen Botschaftern für fast ein Jahr in seinem Ausschuß fest, weil er auf diese Weise die Regierung zur Annahme seines Reorganisationsplans zwingen wollte. Er gab erst im Dezember 1995 nach, nachdem sich die Clinton-Administration zu einem Kompromiß bereitgefunden hatte. Sie wird bis Mitte 1996 einen eigenen Reformplan vorlegen, der innerhalb von fünf Jahren mindestens 1,7 Mrd. USD, d.h. praktisch eine der drei Agenturen einsparen wird.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Susan B. Epstein: Foreign Relations Authorization: A Comparison of H.R. 1561 and S. 908, Washington, CRS, 13.10.1995, S. 4.

¹⁵⁵ Ebenda, S. 16, 17.

¹⁵⁶ CR 12/1995, S. 5.

5. Schluß - Empfehlung

Es war der ursprüngliche Tenor der Clinton-Administration, daß es an der Zeit sei, nach dem Ende des Ost-West-Konflikts mehr an die innenpolitischen Belange der USA zu denken als an die der Außenwelt. Aber die Clinton-Administration hatte die außenpolitischen Konsequenzen ihres ursprünglichen Ansatzes nie durchdacht, sondern einfach außer acht gelassen. In diese Lücke hatten sich die konservativen Republikaner geschoben, die mit ihrem "Contract with America" die Außenpolitik auf die durch die NATO und andere Militärbündnisse ausgedrückte Sicherheitspolitik reduzieren, diesen Teil finanziell stärken und dafür die Sozialpolitik kürzen wollten. Clinton wollte wirtschafts- und sozialpolitisch das Gegenteil, hat aber die dazugehörige Außenpolitik nicht oder erst zu spät entwickelt. Im Mai 1995, also fast zweieinhalb Jahre nach dem Amtsantritt der Clinton-Administration, war es eigentlich schon zu spät, die Führungsstrategie dieser Administration zu erläutern und im Congress durchzusetzen. Deren allgemeines Ziel hatte Clinton zwar sehr rechtzeitig bekanntgegeben, indem er die Ausbreitung von Demokratie und Marktwirtschaft, die Politik des "enlargement" als die eigentlich richtige, effektive und kostensparende Sicherheitspolitik der USA bezeichnete. Diese Politik wurde aber nie in Einzelstrategien übersetzt. Statt dessen folgte Bill Clinton, als er innenpolitisch in Not geriet, dem Strukturdruck der Bürokratie, indem er in Europa die NATO und in Asien-Pazifik das Militärbündnis mit Japan, die traditionellen Strategien also, an die Spitze des Instrumentenkataloges schob. Der Kompromiß wurde zur Konzession, zu einem politischen Steuerungsverlust, den die Administration nicht mehr aufholen konnte. Den Verlust an Initiative und Führung, den sie 1994/95 rechtzeitig noch bemerkt hatte, konnte sie wettmachen, den Mangel an Innovation nicht. Die Chance, aus dem richtigen Ansatz des "enlargement" ein außenpolitisches Konzept herzuleiten, das die Binnenorientierung, die Kompensation der amerikanischen Gesellschaft für vierzig Jahre aktiver und aufwendiger Weltpolitik verband mit einer Führungsposition in der Zeit nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, wurde nicht ergriffen. Vielmehr wurde die sehr stark auf militärischer Macht beruhende gewohnte Weltführungsposition restituiert, bis hin zur Wiedererhöhung des Verteidigungsetats.

An dieser Entwicklung sind die Partner der USA, die Westeuropäer, nicht unschuldig. Statt sich in der veränderten Welt zur Union zusammenschließen, um im Sachbereich der Sicherheit die Parität herzustellen, die sie im Sachbereich der Wirtschaft mit der Bildung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft erreicht hatten, fragten sie sicherheitspolitisch immer wieder Führung nach. Sie drängten die USA in die Rolle zurück, die Clinton bis Anfang 1994 aufzugeben bereit gewesen ist. Zwar gab es Ansätze zur Korrektur, insbesondere von deutscher Seite mit der Forderung nach einer neuen transatlantischen Agenda, aber sie kamen nicht recht voran, zumal sie nicht unionsweit betrieben wurden.

Dabei wäre die Symmetrierung der amerikanisch-europäischen Beziehungen im Sachbereich der Sicherheit keinesfalls ein unfreundlicher Akt gegenüber den USA, sondern brächte ihnen eine Erleichterung, die der amerikanischen Gesellschaft sofort, mittel- und langfristig aber auch der Administration zugute käme. Eine gleichberechtigte Kooperation zwischen Europa und den USA hatte schon John F. Kennedy Anfang der sechziger Jahre vorgeschwebt, sie endlich herzustellen, erfüllte sein Vermächtnis. Was die USA stets gefordert haben: burden

sharing, die Lastenteilung, ließe sich dann wirklich herstellen. Was die USA als Führungseinfluß verlören, würden sie in der Potenzierung durch die amerikanisch-europäische Kooperation mehr als zurückbekommen. Dabei könnte ihr eigener Beitrag wesentlich vermindert, könnten Clintons Ziele verwirklicht werden, die wirtschaftliche und soziale Situation der Amerikaner zu verbessern. Der sozialpolitische Aufwand brauchte nicht verringert, eine allgemeine Krankenversicherung könnte finanziert werden. Gerade wer die Interessen der amerikanischen Gesellschaft im Auge hat, muß dazu beitragen, daß die bisherige Struktur des amerikanisch-westeuropäischen Verhältnisses im Sachbereich der Sicherheit aufgebrochen und durch ein gleichberechtigtes Nebeneinander ersetzt wird. Dieser Umbau der Atlantischen Gemeinschaft stößt verständlicherweise auf die Kritik derer, die am Status quo interessiert sind. Aber auch sie werden, hat er sich erst einmal verändert, die militärische und finanzielle Entlastung zu schätzen lernen, die ein solcher Umbau für Amerika mit sich bringt. Die amerikanische Gesellschaft würde ihn ohnehin sofort akzeptieren. Für sie rangiert die Außenpolitik nicht einmal unter den ersten zehn politischen Zielen. An deren Spitze steht die Bekämpfung von Verbrechen und Arbeitslosigkeit. Mit ihr also befänden sich die Europäer sofort in Einklang, wenn sie den Einfluß, den sie immer auf die USA genommen hatten,¹⁵⁷ zugunsten eines symmetrierenden Umbaus der Atlantischen Gemeinschaft verstärken würden. Eine derart veränderte internationale Umwelt würde dem im November 1996 zu wählenden Präsidenten und seiner Administration eine neue Chance geben, ihren Aufwand zu verringern, die Verteilungsgerechtigkeit im Innern zu erhöhen und in der Kooperation mit Westeuropa den Weltführungseinfluß dennoch zu verstärken. Natürlich können und sollen die Europäer sich nicht in die amerikanische Innenpolitik einmischen. Indem sie deren Umwelt verändern, können sie aber die Selbststeuerungskräfte im politischen System und in der Gesellschaft der USA beflügeln, die die alte Struktur modernisieren wollen.

¹⁵⁷ Thomas Risse-Kappen: *Cooperation Among Democracies. The European Influence on US Foreign Policy*, Princeton, NJ, 1995.