

Die Weltpolitik der USA unter Clinton: eine Bilanz des ersten Jahres

Dembinski, Matthias; Dahmer, Kerstin; Gerke, Kinka; 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:

Dembinski, M., Dahmer, K., Gerke, K., & Czempiel, E.-O. (1994). *Die Weltpolitik der USA unter Clinton: eine Bilanz des ersten Jahres*. (HSFK-Report, 1-2/1994). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-79746-5>

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.

D 418.062

HSFK-Report 1-2/1994



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

BIBLIOTHEK
DER HESSISCHEN STIFTUNG
FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

Ernst-Otto Czempel / Kerstin Dahmer /
Matthias Dembinski / Kinka Gerke

Die Weltpolitik der USA unter Clinton
Eine Bilanz des ersten Jahres

HSFK-Report 1-2/1994

Frankfurt am Main

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

Ernst-Otto Czempiel / Kerstin Dahmer /
Matthias Dembinski / Kinka Gerke

Die Weltpolitik der USA unter Clinton
Eine Bilanz des ersten Jahres

HSFK-Report 1-2/1994
Januar 1994

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Autoren:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Leimenrode 29
60322 Frankfurt/Main
Tel: 069 / 959 104-0
Fax: 069 / 55 84 81

ISBN 3-928965-35-2

DM 18,00

Inhalt

1.	Einführung und Fragestellung	1
2.	Grundzüge und Leitlinien der Außenpolitik Clintons	3
3.	Die Verteidigungs- und Rüstungspolitik	9
3.1	Grundzüge und Leitlinien	9
3.2	Das Verteidigungsbudget und die Militärstrategie	10
3.3	Die nukleare Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik	13
3.4	Die Eindämmung des Waffenhandels	19
4.	Die Außenwirtschaftspolitik	20
4.1	Grundzüge und Leitlinien	20
4.2	Die EU und das GATT	24
4.3	Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen	28
4.4	Asien und APEC	31
5.	Die atlantische Region	36
6.	Die Nahostpolitik	42
6.1	Grundzüge und Leitlinien	42
6.2	Der Friedensprozeß	45
7.	Asien-Pazifik	57
7.1	Grundzüge und Leitlinien	57
7.2	Japan und China	59
7.3	Südasien und Indien	60
8.	Ausblick	62

1. Einführung und Fragestellung

Am 10. Januar 1994, auf dem NATO-Gipfel, stand die Zukunft der amerikanisch-europäischen Beziehungen zur Diskussion. Zehn Tage später feierte die Clinton-Administration ihr einjähriges Amtsjubiläum. Am 25. Januar 1994 erstattete Clinton seinen ersten Bericht "Zur Lage der Nation". Eine Bilanz der Clinton-Administration ist also angebracht. Sie legt zwei Maßstäbe an. Immanent kontrolliert sie das Ergebnis des ersten Jahres am Wahlkampfprogramm Clintons und seiner Mannschaft. Nicht zuletzt aus diesem Grund muß die Innenpolitik der neuen Administration berücksichtigt werden, weil deren Betonung gegenüber der Außenpolitik ein Hauptthema der Kandidatur Clintons gewesen war.

In systemtheoretischer Hinsicht untersucht der Report, ob sich mit der demokratischen Clinton-Administration und deren beiden führenden Exponenten Clinton und Gore, die einer jüngeren Generation angehören, die Ziele, Mittel und Instrumente der Weltpolitik der USA geändert haben.

Welche Konsequenzen hat die Administration aus dem Ende des Ost-West-Konflikts hinsichtlich der Ziele der amerikanischen Weltpolitik gezogen? Ist Sicherheit das Hauptziel geblieben oder wurde sie zugunsten der wirtschaftlichen Wohlfahrt auf den zweiten Platz verschoben? Welche Rolle wird dem Instrument der militärischen Gewalt zugewiesen, das während der 40 Jahre potentiell-direkter Bedrohung durch die Sowjetunion den obersten Rang im Instrumentarium der amerikanischen Weltpolitik eingenommen hatte?

Damit wird die Frage angeschnitten, ob die Clinton-Administration auch den Mittelkatalog der Weltpolitik verändert hat. Dieser Aspekt wurde in der Forschungsgruppe Weltpolitik/Weltordnung schon immer mit großer Aufmerksamkeit verfolgt. Als Führungsmacht der OECD-Welt, als nukleare Schutzmacht ihrer Alliierten in Europa und Asien, und als militärisch stärkste Supermacht der Welt war es den Vereinigten Staaten immer schwergefallen, den vom Selbstverständnis ihrer Außenpolitik geforderten gleichberechtigten Umgang mit ihren Alliierten zu harmonisieren mit dem Alleinentscheidungsanspruch, auf den eine solche Macht schlechterdings nicht verzichten kann. Das Ergebnis war ein hegemonialer Kommunikationsstil, der, je nach Administration und Phase, unterschiedliche Mischungsverhältnisse von Unilateralismus und Multilateralismus enthielt, ohne daß das Übergewicht des Unilateralismus je in Frage gestellt war. Von den Verbündeten wurde dieses Übergewicht nicht nur akzeptiert, sondern im Begriff der Führung durch die USA auch nachgefragt.

Der Begriff des Unilateralismus ist einigermaßen präzise: der Akteur handelt allein und entscheidet allein. Rücksichtnahme auf die internationale Umwelt ist im Begriff enthalten, auch Kommunikation, aber eben nicht Abstimmung mit dieser Umwelt.

Im Gegensatz dazu ist der Begriff des Multilateralismus unscharf und mehrfach besetzt. Allgemeine Kennzeichen sind die Entscheidung in Abstimmung und die Aktion im

Zusammenwirken mit anderen. Die Anteile an der Entscheidung und an der Aktion müssen nicht gleichmäßig verteilt, doch darf kein Akteur von beiden völlig ausgeschlossen sein.

Der Unilateralismus ist identisch mit hegemonialem Führungsstil: Ausübung, aber Selbstbändigung von Macht. (Triepel) Der Multilateralismus bezeichnet egale Kooperation zwischen gleichwertigen, aber nicht gleichgewichtigen Akteuren.

Im Hinblick auf die USA werden in der gängigen Literatur - aber ohne besondere Präzisierung - drei Verhaltensstile unterschieden:

- Isolationismus oder Neoisolationismus (extremer Unilateralismus, Imperialismus)
- Hegemonialer Internationalismus (Unilateralismus)
- Liberaler Internationalismus (Multilateralismus)

Unter dem systematischen Aspekt interessiert den Report, ob sich das Mischungsverhältnis zwischen hegemonialem und liberalem Internationalismus unter Clinton weiter zugunsten des letzteren verändert hat. Der Isolationismus ist nur noch residual auf dem rechten Flügel des politischen Spektrums der USA erhalten geblieben. Nicht ohne Bedeutung, ist er ohne Wirksamkeit.

Vorherrschender Führungsstil der USA war seit 1948 der hegemoniale Internationalismus, der erst seit den sechziger Jahren infolge der Machtverschiebungen multilaterale Elemente in sich aufgenommen hat. Bis zu Reagan und Bush blieb er im Kern erhalten, wie die Sowjetunionpolitik beider Administrationen zeigt.

Zu fragen ist, ob Präsident Clinton den hegemonialen Internationalismus seiner Vorgänger nicht nur weiter zurückgenommen hat (was niemand mehr bestreitet), sondern im Begriff ist, ihn jedenfalls gegenüber Westeuropa in liberalen Internationalismus zu verwandeln.

Die Antwort darauf soll zeigen, ob und wie rasch sich die amerikanische Gesellschaft auf die Beendigung der außenpolitischen Herausforderungen einstellt und zur klassischen Orientierung der bürgerlichen Gesellschaft zurückkehrt, in der die Wirtschaftspolitik Vorrang und der kooperative außenpolitische Verhaltensstil den Vorzug hat. Beide Elemente bestimmten die amerikanische Außenpolitik von 1945 bis 1948.

Im Vordergrund des Reports steht die politikbegleitende aktuelle Frage nach der Clintonschen Weltpolitik. Für Europa und für die Bundesrepublik ergeben sich ganz andere Handlungsräume, wenn die Clinton-Administration bereit ist, nicht nur die Lasten, sondern auch die Verantwortlichkeiten mit den westlichen Alliierten zu teilen (burden and power sharing). Das amerikanisch-westeuropäische Verhältnis würde sich ändern. Es könnte sich aber auch ändern, weil die Vorbehalte Washingtons gegen eine verstärkte sicherheitspolitische Zusammenarbeit der Europäer, unter Bush noch ganz deutlich, entfielen.

Stellt das erste Jahr der Clinton-Administration nicht nur das zufällige Bild einer vorübergehenden Konstellation, sondern den Ausdruck einer Wandlung der weltpolitischen

Konzeption der USA dar, dann hat sich die Umwelt Europas substantiell gewandelt. Eine dem liberalen Internationalismus verpflichtete Clinton-Administration würde Europa herausfordern, seine außenpolitische Kohärenz zu verstärken (Maastricht), aber sie dem Sachbereich der wirtschaftlichen Wohlfahrt primär zukommen zu lassen, nicht mehr dem der Sicherheit.

Diese sehr politiknahe Fragestellung ist nur der Ariadnefaden, der durch alle Einzelteile des Reports führt, sie in unterschiedlicher Weise anleitet. Der Faden wird nicht zum Korsett verschnürt. Die Einzelanalysen bemühen sich, den Leser im jeweiligen Sachgebiet umfassend zu informieren. Allerdings deckt der Report nicht die gesamte Weltpolitik der Clinton-Administration ab. Afrika blieb unberücksichtigt, ebenso Lateinamerika. Nordamerika wird ausschließlich unter dem Aspekt der Freihandelszone behandelt. Die AutorInnen sind Mitglieder der Forschungsgruppe Weltordnung/Weltpolitik der HSFK (in Klammern die von ihnen geschriebenen Textteile): Prof. Dr. Ernst-Otto Czempiel (1., 2., 5., 7.); Kerstin Dahmer (6.); Dr. Matthias Dembinski (3.), Kinka Gerke (4.), Dr. Rudolf Witzel (inhaltliche Durchsicht und Korrektur); Marita Kolata (Manuskript), Marlies Sanner (Manuskript).

2. Grundzüge und Leitlinien der Außenpolitik Clintons

Im Zyklus amerikanischer Administrationen ist das zweite Amtsjahr entscheidend. Das erste Jahr vergeht mit dem Lernprozeß des Präsidenten und seiner Mannschaft; gerade Bill Clinton hat zu Beginn seiner Administration viel Lehrgeld bezahlen müssen. Im zweiten Jahr sitzt der Präsident fest im Sattel und hat freie Hand: Er kann die Entscheidungen treffen und ausführen, die seine Amtszeit prägen werden. Im dritten Amtsjahr muß er sich schon wieder auf den Wahlkampf des folgenden Jahres einrichten, der das vierte Amtsjahr beherrscht. Dennoch lassen sich nach einem Jahr die Grundlinien der Weltpolitik erkennen, gezeichnet vom Präsidenten selbst, seinem Außen- und Verteidigungsminister, seinem Sicherheitsberater. Auch die bevorzugten Strategien werden zumindest im Umriß deutlich.

Schon als Kandidaten hatten sich Bill Clinton und Al Gore als Exponenten einer jungen Generation vorgestellt, deren Erfahrungshintergrund nicht der Zweite Weltkrieg, sondern der Vietnam-Krieg gewesen war.¹ Ihr Angebot, aus dem Ende des Ost-West-Konflikts die richtigen Konsequenzen zu ziehen, nämlich den politischen Schwerpunkt von der außenpolitischen Machtentfaltung hin zur Verbesserung der innergesellschaftlichen Existenzentfaltung zu verschieben, verhalf ihnen zum Sieg in den Präsidentschaftswahlen. Als Präsident hat Clinton konsequent dieses Programm umzusetzen versucht. Das Arbeitsplatzbeschaffungsprogramm wurde ihm vom Kongreß abgelehnt, sein Fünfjahresbudget mit einer zumindest teilweisen Rückführung des Haushaltsdefizits

1 Ernst-Otto Czempiel, Die USA unter Bill Clinton. Außen- und innenpolitische Aspekte, in: liberal 35, 1 (Februar 1993), S. 52ff.; Gebhard Schweigler, Hoffnung auf Wandel und Kontinuität. Perspektiven amerikanischer Außenpolitik unter Präsident Clinton. Ders., Supermacht mit Führungsschwächen. Ziele und Probleme amerikanischer Außenpolitik unter Präsident Clinton, SWP-AP 2809, Oktober 1993.

passierte, wenn auch nur mühsam, die Legislative; die Gesundheitsreform mit der umfassenden Krankenversicherung für alle Amerikaner hat den Test noch vor sich. Clintons Präferenz für die Innenpolitik ist zweifellos richtig. Nach vierzig Jahren außergewöhnlicher Anspannung in der Auseinandersetzung mit der Sowjetunion zeigten auch die Vereinigten Staaten Symptome des "imperial overstretch" (Paul Kennedy). Sie wurden verteilungspolitisch verschärft durch die zwölfjährige Herrschaft der Republikaner, in denen die Belastung sehr erfolgreich von oben nach unten umverteilt wurde. Die im Fünfjahresprogramm enthaltene Steuerreform will diesen Prozeß wieder umkehren.

Die Außenpolitik stand in dieser ersten Phase der Clinton-Administration eindeutig auf dem Nebengleis. Der häufige Positionswechsel gegenüber Bosnien-Herzegowina wurde der Administration als Führungsschwäche ausgelegt; sie versuchte, mit einem Raketenschlag gegen Bagdad im Juni und mit der Erhöhung des militärischen Drucks in Somalia im gleichen Monat diesen Eindruck zu korrigieren. Das gelang sehr erfolgreich, zumal der im Weißen Haus gefeierte, unerwartete Friedensschluß zwischen Palästinensern und Israelis sowie die Stabilisierung der Herrschaft Jelzins in Rußland, auf den Clinton von Anfang an gesetzt hatte, zwei bedeutende außenpolitische Erfolge darstellten. Die Ratifizierung von NAFTA und der Abschluß des GATT-Abkommens kamen hinzu. Im Windschatten solcher Erfolge konnte die Clinton-Administration nun auch ihre außenpolitische Konzeption ausarbeiten und der Öffentlichkeit vorstellen.

Der Unterschied zur vergleichbaren Phase der Bush-Administration konnte nicht größer sein. Deren erstes Jahr war ausgefüllt mit der Außen- und Verteidigungspolitik, symbolisiert durch die Feiern zum 40. Jubiläum der NATO. Bis zum Juli 1989 war Präsident Bush schon zweimal in Europa gewesen, anlässlich des NATO-Gipfels in Brüssel im Mai und im Juli in Osteuropa. Präsident Clinton hingegen hatte zwar den Tokio-Gipfel der G-7 im Juli in Tokio besucht, er hatte sich mit Präsident Jelzin schon sehr früh im April getroffen, im übrigen aber das Weiße Haus gehütet. Der Strom der ausländischen Besucher hinderte ihn nicht daran, sein Augenmerk hauptsächlich der Innenpolitik zu widmen.²

Damit kam er nicht nur dem Interesse der amerikanischen Wähler nach, das George Bush als Kandidat fehleingeschätzt und daraufhin prompt die Wahl verloren hatte. Bill Clinton trug auch den durch das Ende des Ost-West-Konfliktes grundsätzlich veränderten Strukturen der Weltpolitik Rechnung. In allen Staaten war die Sicherheitspolitik in den Hintergrund, der Sachbereich der wirtschaftlichen Wohlfahrt dagegen in den Vordergrund getreten. Zwar waren auch bisher schon die amerikanischen Präsidentschaftswahlen in diesem Sachbereich entschieden worden,³ doch hatte die Außenpolitik - angefangen von Eisenhowers "Kreuzzug für die Freiheit" über Kennedys "Raketenlücke" bis hin zu Reagans "Fenster der Verwundbarkeit" - stets eine stützende Rolle gespielt. Sie wollte George Bush sich mit dem Hinweis auf den gewonnenen Golfkrieg zunutze machen, übersah aber dabei, wie sehr das

2 Clinton erfüllte damit sein Wahlkampfversprechen, sich vornehmlich um die Wirtschafts- und Sozialpolitik zu kümmern.

3 Zu diesen Zusammenhängen siehe Stephen Hess, Foreign Policy and Presidential Campaigns, in: Foreign Policy 8 (Fall 1972), S. 3ff.; Barbara Hinckley, The American Voter in Congressional Elections, in: American Political Science Review 74 (1980), S. 641ff.

Ende des Ost-West-Konflikts das Anforderungsprofil der amerikanischen Wähler geändert hatte.

Ihm entsprach Präsident Clinton mit der Konzentration auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik, die Herabstufung der Außen- und Sicherheitspolitik. In der Clinton-Administration sah man auch sehr viel genauer die veränderten Rahmenbedingungen, unter denen amerikanische Weltpolitik künftighin stattzufinden hatte.⁴ Diese Bedingungen kamen dem politischen Hauptziel Clintons, den Haushalt zu sanieren und die Wirtschaft anzuspornen, sehr entgegen. Das Konzept der Weltpolitik, das Präsident Clinton in seiner Rede vom 27. September 1993 vor den Vereinten Nationen schließlich vorstellte⁵ - und das von Angehörigen der Administration im Anschluß daran in zahlreichen Versionen erläutert wurde - war denn auch ganz dazu bestimmt, dem Umbruch in der Weltpolitik⁶ Rechnung zu tragen.

Präsident Clinton warnte vor dem Mißverständnis, die Akzentverlagerung von der Sicherheit auf die Wirtschaft mit der Rückkehr in den Isolationismus zu verwechseln. Die USA würden ihr internationales Engagement und den Führungsanspruch als einzige verbliebene Supermacht aufrechterhalten. Sie würden sechs Ziele verfolgen, an oberster Stelle die Nichtweiterverbreitung der Nuklearwaffen und, in diesem Zusammenhang, verfeinerte Exportkontrollen. Auch der umfassende Teststopp gehört dazu.

Als politisches Hauptziel aber nannte Clinton, Marktwirtschaft und Demokratie in der Welt "zu verbreiten und zu stärken". Den Kreis der Nationen auszuweiten, die solche "freien Institutionen" aufweisen, setze die Politik fort, die während des Kalten Krieges deren Überleben gesichert hatte. Die Politik des "enlargement" von Demokratie und Marktwirtschaft steht damit im Zentrum der Clintonschen Weltpolitik.⁷ Interessant ist, daß diese Zielselektion nicht normativ-missionarisch im Wilsonschen Sinne (make the world safe for democracy), sondern funktional begründet wird. Die Verbreitung von Demokratie und Marktwirtschaft dient den "fundamentalen Sicherheitsinteressen" der Vereinigten Staaten.

Neu an dieser Einsicht, die schon in den ersten Nachkriegsjahren anzutreffen, dann aber verlorengegangen war, ist die fast schon politikwissenschaftliche Begründung: Demokratien führen untereinander keinen Krieg und fördern auch nicht den Terrorismus; ihre Diplomatie ist vertrauenswürdig, ihr Respekt vor den Menschenrechten größer.⁸

Demokratisierungspolitik wird damit zur Sicherheitspolitik. Deswegen muß sie vorrangig in den Kernbereichen der amerikanischen Weltpolitik vorangetrieben werden, in Nordamerika,

4 Clinton hatte schon im Wahlkampf betont, daß er, als Angehöriger einer neuen Generation, sich nicht an der Bipolarität orientiere.

5 USPIT 99, 29.9.93, S. 3ff.

6 Zu diesen Veränderungen vgl. Ernst-Otto Czempel, Weltpolitik im Umbruch. Das Internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, München 1993(2).

7 Ebenda, S. 5ff.

8 Anthony Lake, Effective Engagement in a Changing World, in: USPIT 128, 20.12.1993, S. 21ff.

Europa und Japan, vor allem in Rußland. Gegner der Demokratie wie Iran und Irak müssen aus dem gleichen Grund bekämpft werden. Demokratie und Marktwirtschaft zu verbreiten, ist für den Sicherheitsberater Präsident Clintons Anthony Lake sehr viel wichtiger als das militärische Engagement in Somalia und die Herausforderung dazu in Bosnien-Herzegowina. Beide sind wichtig, liegen aber an der Peripherie der Weltpolitik Clintons.⁹

Auch in der Strategie setzt die Clinton-Administration die Akzente anders als ihre republikanischen Vorgänger. Sie schwächt den Bilateralismus, das klassische Instrument hegemonialer Politik ab und rückt statt dessen den Multilateralismus in den Vordergrund. Im Zeichen dieses "assertive multilateralism" mißt die Clinton-Administration der Zusammenarbeit mit anderen Staaten und mit den Vereinten Nationen eine noch größere Bedeutung bei, als George Bush es schon getan und damit den Unilateralismus der Reagan-Ära korrigiert hatte. Allerdings wird der Multilateralismus nicht zum Prinzip, behält sich Präsident Clinton die unilaterale Aktion vor, "wenn unsere zentralen Interessen oder die unserer Alliierten berührt werden".¹⁰ In solchen Fällen schließen die Vereinigten Staaten auch die Gewaltanwendung nicht aus - trotz des Gewaltverbots in Artikel 2,4 UN-Charta. Außerhalb der Zone vitaler Interessen aber sieht die Clinton-Administration ihre weltpolitischen Interessen am besten aufgehoben in einer Partnerschaft mit den Vereinten Nationen oder anderen Zusammenschlüssen. Die Zusammenarbeit mit ihnen mindert die Belastung und fördert den Nutzen für die USA.¹¹

Gegenüber der multilateralen Zusammenarbeit in internationalen Organisationen herrscht der funktionale Aspekt vor. Die Clinton-Administration wird sich solchen Organisationen weder ein- noch unterordnen; sie wird, als Führungsmacht, diese Organisation dann benutzen, wenn sich die Wirkung verbessern, die Kosten verringern lassen. Immerhin hat diese Einstellung bewirkt, daß die Clinton-Administration die amerikanische Politik in der Frage der Geburtenkontrolle und der Klima-Konvention verändert¹² und auch die Bereitschaft gezeigt hat, ihre rückständigen UN-Beiträge zu bezahlen, allerdings nach einem verringerten Beitragsschlüssel und nach einer Verschlankung der UN-Bürokratie.

Die großen Leitlinien des weltpolitischen Konzepts der Clinton-Administration lassen sich damit einigermaßen erkennen. Die Vereinigten Staaten bleiben Weltführungsmacht, sie beanspruchen vollständige Handlungsfreiheit und die Entscheidung darüber, ob sie multilateral oder unilateral, diplomatisch oder mit Gewalt vorgehen wollen. Der Supermachtanspruch wird nach der Selbstauflösung der Sowjetunion nicht fallengelassen, nicht einmal zurückgenommen und nur leicht modifiziert durch die verstärkte Bereitschaft zum Multilateralismus und zur Mitarbeit in internationalen Organisationen.¹³ Er wird noch unterstrichen durch eine verschärfte Nichtweiterverbreitungspolitik der Massenvernich-

9 Vgl. die ausführliche Beschreibung durch Antony Lake, World Democratic Market Reform Base U. S. Interest, USPIT 105, 15.10.1993, S. 13ff.

10 Ders., USPIT 97, 23.9.1993, S. 9.

11 Ebenda S. 11.

12 Clinton (Anm. 5), S. 5.

13 UN-Botschafterin Albright, USPIT 98, 27.9.1993, S. 15ff.

tungswaffen und der dazu gehörigen Trägersysteme, ohne erkennbare, über die Abkommen mit der Sowjetunion hinausgehende Abrüstungsbereitschaft der Vereinigten Staaten. Selbst bei dem Handel mit konventionellen Waffen versprach Clinton lediglich "größere Transparenz" und eine Überprüfung, bei der aber auch die Gesichtspunkte der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit eine große Rolle spielen sollen.

Der Supermachtanspruch gliedert sich also auf in den Anspruch unbegrenzter Handlungsfreiheit und den der Führung. "... Die Vereinigten Staaten müssen führen. Wir müssen in jeder Hinsicht führen", faßte Außenminister Christopher den Kern der Clinton-Doktrin zusammen.¹⁴ Dieser Anspruch färbt die Deklaratorik der gesamten Administration. Er gibt sicher deren Selbstverständnis wieder, wenngleich er auch als formelhaftes Bekenntnis gewertet werden muß, das ebenso wie die Absicht, Weltmacht Nummer Eins zu bleiben, nun schon zum traditionellen Repertoire öffentlicher Selbstdarstellungen gehört.

Allerdings interpretierte die Clinton-Administration den Führungsanspruch anders als ihre Vorgänger. Er sollte nicht mehr hegemonial ausgeführt werden, weil die USA dazu nicht mehr in der Lage¹⁵ und unter Clinton auch nicht bereit waren. Führung wurde der Multilateralisierung überstellt, zumindest der Arbeitsteilung zwischen den Verbündeten in Westeuropa und Japan. Ein solcher Führungsstil wird von der Schule des 'liberalen Internationalismus', deren Thesen schon die Carter-Administration angeleitet hatten, seit langem befürwortet und expliziert.¹⁶ Sie sind in der Administration auch wiederzuerkennen, so wenn die Botschafterin bei den Vereinten Nationen Albright das außenpolitische Primärziel dahin beschreibt, eine Weltgemeinschaft zu schaffen, die die Verteidigungslasten gleichmäßiger verteilt, aber dennoch amerikanische Führung gewährleistet.¹⁷ Oder wenn der Counselor des Außenministeriums Timothy Wirth die erfolgreiche Unterstützung der Demokratie, der Geburtenkontrolle, des Umweltschutzes, der Drogenbekämpfung, der Flüchtlingshilfe abhängig macht von der Stärkung multilateraler Institutionen, weil die USA "keine Chance haben, allein erfolgreich zu handeln".¹⁸ Daraus folgt, daß die Clinton-Administration den Multilateralismus stärken und einen ihm angemessenen Führungsstil entwickeln muß.

Mit Federstrichen dieser Art lassen sich aber fünfundvierzig Jahre eines hegemonialen Internationalismus nicht auslöschen, deren Praxis den Aufbau und die Verfahrensweisen der Bundesbürokratie in diesem halben Jahrhundert geprägt haben. Der Wechsel in der Führungsspitze strahlt nicht unbedingt und vor allem nicht sehr schnell auf die Masse der

14 Außenminister Christopher, USPIT 57, 3.6.1993, S. 18ff.

15 Siehe die Stellungnahme des U.S. Undersecretary of State for Political Affairs Peter Tarnoff vom 25.5.1993, in: IHT, 27.5.1993, S. 1.

16 Dazu Peter Rudolf, Die unentbehrliche Ordnungsmacht. Die USA in der internationalen Politik nach dem Ost-West-Konflikt, in: Albrecht Zunker (Hrsg.), Weltordnung oder Chaos? Festschrift Ritter, Baden-Baden 1993, S. 245-261.

17 UN-Botschafterin Albright, USPIT 64, 18.6.1993, S. 33.

18 State Department Counselor Timothy Wirth vor dem Senate Foreign Operation Subcommittee, USPIT 62, 14.6.1993, S. 27.

Bundesbürokratie aus - eine Erfahrung, die so unterschiedliche Präsidenten wie Nixon und Carter gleichermaßen gemacht haben. Nicht zuletzt deswegen sind die Aussagen der außenpolitischen Spitzenpolitiker so ambivalent, werden moderne Aussagen zum Multilateralismus sofort flankiert mit traditionellen Rechtfertigungen des militärischen Unilateralismus: "Together where we can, on our own where we must."

Die Tradition des Unilateralismus ist nicht nur in der Bürokratie, sie ist auch im Kongreß, vor allem im Senat lebendig. Sie widerspricht dem Multilateralismus, weil er die amerikanische Souveränität und im übrigen auch die außenpolitischen Rechte des Senats beeinträchtigen könnte. So haben ausgerechnet republikanische Senatsmitglieder, die sonst stets für die militärische Machtentfaltung der USA eintreten, sie einzuschränken versucht, falls sie im Rahmen der Vereinten Nationen erfolgen sollte. Clinton mußte, seinerseits in einer Volte von seiner parteipolitischen Neigung hin zu seiner präsidentiellen Rolle, die Prerogative des Präsidenten gegenüber dem Senat verteidigen.¹⁹

Neben der der Bürokratie und der des Kongresses trifft der Versuch der Clinton-Administration, die Weltpolitik der USA den veränderten Strukturbedingungen und den verringerten Möglichkeiten anzupassen, auf eine dritte Widerstandslinie: die der internationalen Umwelt. Es war einfach, sie im Kampf gegen Kommunismus und Sowjetunion zu führen, einfach auch, sie noch einmal im Kampf gegen die irakische Aggression zu vereinen. Bei so "weichen Zielen" wie der Verbreitung von Demokratisierung und Marktwirtschaft, der Nichtweiterverbreitung der Massenvernichtungswaffen, beim Umweltschutz und bei der Geburtenkontrolle fällt Führung sehr viel schwerer. Mit welchen Mitteln und auf welche Weise können die USA solche Ziele der Gesellschaftswelt durchsetzen?

Mit der neuen Orientierung der amerikanischen Weltpolitik auf die Verbreitung von Marktwirtschaft und Demokratie hat die Clinton-Administration der seit dem Ende des Ost-West-Konflikts vor allem im OECD-Bereich hervorgetretenen Gesellschaftswelt Rechnung getragen - einer Welt, in der die Bedürfnisse der Gesellschaft an wirtschaftlichem Wohlstand und Partizipation an der Herrschaft mehr Aufmerksamkeit verlangen als die der Sicherheit gegenüber einer auswärtigen Bedrohung.

Ob Clinton diese deklarierte Welt auf die operative Ebene übersetzen kann, wird schließlich auch davon abhängen, wie die internationale Umwelt, also auch die Bundesrepublik, auf diese Offerte Washingtons reagiert.

19 USPIT 107, 21.10.1993, S. 7.

3. Die Verteidigungs- und Rüstungspolitik

3.1 Grundzüge und Leitlinien

In der Sicherheits- und Rüstungspolitik knüpfte die Clinton-Administration an die Politik ihrer Vorgängerin an. Kontinuitätslinien wurden schon bei wichtigen Personalentscheidungen sichtbar. Les Aspin, Clintons erste Wahl für den Posten des Verteidigungsministers, hatte sich als Vorsitzender des Streitkräfteausschusses im Repräsentantenhaus einen Ruf als moderater und kenntnisreicher Sicherheitspolitiker erworben. Nachdem er Ende 1993 seinen Rücktritt bekanntgegeben hatte, fiel Clintons Wahl zunächst auf Bobby Ray Inman, ein pensionierter Admiral, früherer hoher Geheimdienstbeamter und Republikaner. Dessen Verzicht ebnete den Weg für William J. Perry, den bis dahin zweiten Mann im Pentagon. Perry, einem früheren Professor an der Stanford-Universität, werden gute Kontakte zur Verteidigungsindustrie und zum militärischen Establishment nachgesagt. Mit dieser Wahl hofft Clinton, die Beziehungen zur militärischen Führung zu verbessern, die zu Beginn des Jahres unter der Debatte über ein Ende der Diskriminierung homosexueller Menschen in den Streitkräften gelitten hatten. Allerdings bedeutete Kontinuität in der Sicherheitspolitik eine Fortsetzung der von Präsident Bush eingeleiteten Veränderungen. Im Bereich der nuklearen Abrüstungs- und der Nichtverbreitungspolitik ging die Clinton-Administration sogar weit über den Rahmen hinaus, den Bush gesetzt hatte.

Den Auftakt zu den sicherheitspolitischen Planungen für die Zeit nach dem Ost-West-Konflikt hatte das Verteidigungsministerium 1991, also noch während der Bush-Administration, mit der umstrittenen "Defense Planning Guidance" gesetzt. Obwohl das Planungsdokument gerade von Demokraten wegen der darin enthaltenen Passagen zum Unilateralismus und zur Supermachtrolle der USA scharf kritisiert worden war, übernahm die Clinton-Administration implizit wichtige Aussagen der Studie, vor allem die pessimistische Bedrohungsanalyse und die regionalen Differenzierungen. Ranghohe Vertreter rekurrten zwar wiederholt auf die weltweiten Interessen der USA, die Bedrohungen dieser Interessen und folglich die Verpflichtung zu einem globalen sicherheitspolitischen Engagement. Der neue CIA-Chef, James Woolsey, führte beispielsweise aus, die USA hätten mit der Sowjetunion zwar den "großen Drachen besiegt, lebten heute aber in einem Dschungel gefüllt mit einer Vielzahl giftiger Schlangen".²⁰

Tatsächlich nahm die Clinton-Administration aber durchaus regionale Differenzierungen vor. Europa, das pazifische Becken und - mit Abstrichen - der Mittlere Osten stellen schon allein aufgrund der ökonomischen Verknüpfungen für die Sicherheit der USA zentrale Regionen dar. Ihrer Sicherheit gelte, so Christopher, das eigentliche Interesse der USA.²¹ Nach Auffassung der Clinton-Administration gehen Gefährdungen der USA und ihrer wichtigsten Verbündeten nicht mehr von einem klar identifizierbaren Gegner, sondern von

20 USPIT 13, 2.4.1993, S. 9ff.

21 IHT, 5.11.1993.

der Unsicherheit und Unübersichtlichkeit des internationalen Systems aus.²² Auch in dieser Analyse unterscheidet sie sich wenig von ihrer Vorgängerin. Als wichtigste potentielle Bedrohung der Sicherheitsinteressen der OECD-Staaten identifizierte die Clinton-Administration mögliche Entwicklungen in Rußland und China. Rußland gilt aufgrund der Kombination von politischer Instabilität und der Verfügung über immer noch mehr als 15.000 Nuklearwaffen als potentielle Gefährdung.²³ China wird als potentieller Störfaktor der Stabilität in Ostasien betrachtet, weil nicht auszuschließen ist, daß die chinesische Führung die rasant wachsende wirtschaftliche Potenz des Landes in machtpolitische Ansprüche übersetzt. Gegenüber beiden Ländern verfolgen die USA eine Mischung aus Eingrenzung und Einbindung.²⁴ Daneben gilt die weitere Verbreitung von Massenvernichtungswaffen als wichtige Bedrohung der amerikanischen Sicherheit und der ihrer Verbündeten.²⁵ Dagegen kristallisierte sich nach der gescheiterten Intervention in Mogadishu ein Konsens dahingehend heraus, das militärische Instrument nicht zur Absicherung der breiteren Agenda der Verteidigung von Demokratien einzusetzen und dem amerikanischen Beitrag zu friedenssichernden und -schaffenden Aktionen der UN sehr enge Grenzen zu setzen.²⁶

3.2 Das Verteidigungsbudget und die Militärstrategie

Zum einen wegen der nur schwer kalkulierbaren geopolitischen Unsicherheiten, zum anderen weil Clinton die Verteidigungspolitik seines Vorgängers nicht fortschreiben, sondern zunächst unvoreingenommen eine Analyse der militärischen Notwendigkeiten von Grund auf, eine "Bottom-Up Review", vornehmen wollte, umriß der am 27. März 1993 dem Kongreß vorgelegte Verteidigungshaushalt lediglich den finanziellen Rahmen, traf noch keine inhaltlichen Entscheidungen. Die reichte die Administration nach Beendigung der "Bottom-Up Review" Anfang September 1993 nach Clintons erster Verteidigungsetat für das Fiskaljahr 1994, der wie üblich auch die rüstungsrelevanten Ausgaben des Energieministeriums enthält, sah Ausgaben in Höhe von 263,4 Mrd. USD vor (250,7 Mrd. für das Verteidigungs-, 12,7 Mrd. für das Energieministerium). Damit setzt sich der seit Mitte der achtziger Jahre andauernde Trend sinkender Rüstungsausgaben fort.²⁷ Für das Fiskaljahr 1995 sollen die Verteidigungsausgaben konstant bleiben. Das Budget sieht einige

22 USPIT 13, 2.4.1993, S. 10.

23 Der Natural Resources Defense Council schätzt die Anzahl der nuklearen Sprengköpfe Rußlands 1993 auf 32.000. Davon befinden sich die Hälfte in inaktiver Reserve, das heißt sie werden nicht mehr gewartet, bzw. werden auf die Demontage vorbereitet.

24 Vgl. Peter Rudolf, Nicht mehr Gegner, noch nicht Partner. Von der Sowjetunion zur Rußlandpolitik, und Ders., Menschenrechte und Meistbegünstigung. Die amerikanische Chinapolitik, beide Beiträge in Matthias Dembinski, Peter Rudolf, Jürgen Wilzewski (Hrsg.), Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt, Baden-Baden 1994.

25 Vgl. USPIT 106, 19.10.1993, S. 12f.

26 IHT, 31.1.1994.

27 Dunbar Lockwood, Clinton Defense Budget Shows \$12 Billion Cut From Bush Plan, in: Arms Control Today, May 1993, S. 22.

neue Initiativen vor, unter anderem

- 448 Mio. USD für Peacekeeping-Operationen und Katastrophenhilfe,
- 400 Mio. USD für die Abrüstung des nuklearen Komplexes in der GUS und
- 40 Mio. USD für Initiativen zur Bekämpfung der Proliferation.

Dieser Finanzrahmen ist vom Kongreß mit geringfügigen Abstrichen - die Gesetzgeber kürzten 2,4 Mrd. USD - gebilligt worden.²⁸ Allerdings modifizierte der Kongreß die Vorlage des Präsidenten inhaltlich. So kürzte er die Mittel für ein System zur Abwehr ballistischer Raketen um eine Milliarde auf 2,6 Mrd. USD.²⁹

Die inhaltlichen Schwerpunkte, die sich hinter diesen Zahlen verbargen, wurden mit Veröffentlichung der "Bottom-Up Review" deutlich. Mit dem darin enthaltenen Konzept ging Clinton über die von Bush vorgeschlagenen Reduzierungen des amerikanischen Militärs hinaus, blieb aber hinter den Erwartungen vieler liberaler Demokraten und selbst hinter Planungen zurück, die noch im Sommer 1993 im Pentagon angestellt worden waren.

Bush hatte im August 1990 die von ihm vorgesehene Anpassung des amerikanischen Militärs an die Nachkriegszeit in Form des "Base Force Concept" vorgestellt. Danach sollten die aktiven Streitkräfte von 2,174 Mio. auf 1,626 Mio. Männer und Frauen reduziert werden. Das Konzept sah die Unterteilung der Streitkräfte in fünf Komponenten vor:

- eine Atlantic Force einschließlich 150.000 in Europa stationierten SoldatInnen sollte für den Kriegsfall in Europa oder dem Nahen Osten bereitstehen
- eine Pacific Force, nach der Auflösung der Basen auf den Philippinen bestehend vor allem aus Marine und taktischen Luftwaffeneinheiten
- eine schnell einsetzbare "Contingency Force", die als Vorhut einer Interventionsstreitmacht, zur Terrorismusbekämpfung oder in regionalen Konflikten in der Dritten Welt eingesetzt werden könnte. Ihr sollten unter anderem fünf Armeedivisionen einschließlich der 82. Luftlandedivision angehören
- die unter einem einheitlichen Kommando, dem Strategic Command (STRATCOM) zusammengefaßten strategischen Nuklearstreitkräfte der Luftwaffe und der Marine sowie
- Transporteinheiten für die schnelle Verlegung von Truppen.³⁰

28 Pat Towell, Hill Follows Clinton's Lead But Worries About Pace, in: Congressional Quarterly Weekly Report, 4.12.1993, S. 3312-3316.

29 Dunbar Lockwood, House, Senate Committees Approve Defense Bills Before Summer Recess, in: Arms Control Today, September 1993, S. 28.

30 Vgl. Christopher Daase, Regel oder Ausnahme?, Der Golfkrieg und die Zukunft der amerikanischen

Das "Base Force" Konzept stand in der Tradition der Planungen für den Ost-West-Konflikt. Deutlich erkennbar wird das traditionelle Kriterium zur Bestimmung der konventionellen Kampfkraft, nämlich die Fähigkeit, zwei größere Kriege und eine kleine militärische Operation gleichzeitig führen zu können. Auch die alten Schwerpunktsetzungen wurden fortgeschrieben. Allerdings sollten die in Europa stationierten Truppen schnell verlegbar sein und für Krisen "out of area", insbesondere im Nahen Osten, bereitstehen.

Les Aspin hatte als Vorsitzender des Streitkräfteausschusses des Repräsentantenhauses diese Planung als zu konservativ entschieden abgelehnt. Unter seiner Federführung als Verteidigungsminister erarbeitete das Pentagon während des Sommers 1993 drei verschiedene Streitkräftemodelle. Die erste Option hielt am "Base Force"-Konzept fest. Die zweite Option sah weitere Reduzierungen vor, die die USA zwingen würden, die Fähigkeit zur gleichzeitigen Führung von zwei größeren Kriegen aufzugeben. Diese "Win-Hold-Win" genannte Strategie würde, im Falle zweier gleichzeitiger militärischer Herausforderungen, die verfügbaren militärischen Kräfte zunächst in einer Krisenregion konzentrieren, um dort den Krieg zu gewinnen, während in der zweiten Krisenregion mit wenigen Truppen die eigenen Positionen zunächst nur zu verteidigen wären. Anschließend sollten alle verfügbaren Kräfte in die zweite Krisenregion verlegt werden, um auch diesen Krieg siegreich zu beenden.³¹

Die dritte Option schließlich legte als Planungsgrundlage die Fähigkeit zugrunde, lediglich einen größeren Krieg siegreich beenden zu können. Den Vorstellungen der politisch Verantwortlichen schien die "Win-Hold-Win"-Strategie am ehesten zu entsprechen.³²

Modelle zur Neustrukturierung der amerikanischen Streitkräfte nach dem Ost-West-Konflikt

Units	80er.	Base Force	Win-Hold-Win	One-War	Bottom-Up
Anzahl der Truppen	2,17 Mio.	1,6 Mio.	1,4 Mio.		1,4 Mio.
Flugzeug-trägergruppen	14 (+1)	12 (+1)	9 (+1)	8	12
Divisionen	18	12	10	8	10
Geschwader		26,5	20	16	20

Aber schon im Spätsommer wurde deutlich, daß sich die wachsenden Besorgnisse in Washington über regionale Instabilitäten in politische Unterstützung für die Forderung des Pentagon nach weniger weitreichenden Kürzungen umsetzen würden.³³ Tatsächlich hielt die am 1. September veröffentlichte Planungsstudie an der Fähigkeit zur Führung von zwei fast gleichzeitigen Kriegen fest. Das Konzept sieht vor, die Anzahl der aktiven Truppen auf 1,4 Mio. SoldatInnen zu reduzieren. Davon sollen je 100.000 in Europa und in Nordost-Asien stationiert bleiben. Die USA werden zwar nur 10 Divisionen und 20 Geschwader, dafür

Interventionspolitik, in Dembinski/Rudolf/Wilzewski (Anm. 24).

31 IHT, 31.5.1993.

32 WP, 17.6.1993. Vgl. auch IHT, 18.6.1993.

33 IHT, 12.8.1993.

aber 12 Flugzeugträger behalten. Das Marine Corps soll mit 174.000 SoldatInnen sogar 15.000 Personen mehr umfassen als im "Base Force"-Konzept vorgesehen. Ein weiterer Bereich, in dem keine Kürzungen vorgenommen werden, sind die Transportverbände.³⁴ Weiteren Einsparungen hat Clinton in seiner Regierungsansprache vom Januar 1994 eine Absage erteilt.

Die einzigen substantiellen Reduzierungen betreffen Waffensysteme, die speziell auf die Konfrontation mit der Sowjetunion zugeschnitten waren. Aber selbst hier fallen die Kürzungen der Clinton-Administration konservativ aus. Beispielsweise werden die USA von den 88 nukleargetriebenen U-Booten, die zum Aufspüren und Zerstören sowjetischer strategischer U-Boote vorgesehen waren, mehr als die Hälfte behalten.³⁵ Auch das ca. 30 Mrd. USD teure MILSTAR-Satellitensystem, das in den achtziger Jahren konstruiert wurde, um Nachrichtenverbindungen bis zu sechs Monate nach Ausbruch eines globalen Nuklearkrieges aufrecht zu erhalten, wird 1994 stationiert.³⁶

Die eher vorsichtige Kürzung der konventionellen Streitkräfte kann als Indiz für die Beständigkeit des Unilateralismus im sicherheitspolitischen Bereich gewertet werden. Die Administration hat wiederholt deutlich gemacht, daß sie bereit ist, einer gewaltsamen Bedrohung vitaler amerikanischer Interessen notfalls auch allein militärisch entgegenzutreten. Die Fähigkeit dazu wird sie, lassen sich die gegenwärtigen Planungen verwirklichen, auch künftig nicht verlieren.

3.3 Die nukleare Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik

Bei der nuklearen Abrüstungspolitik setzte die Clinton-Administration hingegen schnell neue Akzente, zunächst mit der Neuorientierung von SDI. Clinton veränderte den Fokus des Programmes weg von weltraumgestützten Systemen und einem umfassenden Schutz des amerikanischen Territoriums hin zu der Entwicklung von landgestützten Systemen zur Abwehr taktischer Raketen. Das Brilliant Pebbles-Programm, von Bush als ein System von 1.000 weltraumgestützten Abfangvorrichtungen gedacht, wurde auf den Status eines Forschungsprojekts zurückgestutzt. Schon vorher hatte der Kongreß den Nunn-Warner Act von 1991, der ein nationales landgestütztes Abwehrsystem bis zum Jahr 1996 schaffen wollte, widerrufen. Statt dessen wurden zwei Programme ausgebaut: Zum einen das Theater Missile Defense (TMD)-Programm mit drei Elementen - ein Theater High Altitude Area Defense (THAAD)-System, eine verbesserte Patriot-Rakete und ein maritimes Abwehrsystem; zum anderen ein kleineres nationales System zur Abwehr ballistischer Raketen, das allerdings innerhalb des vom ABM-Vertrag gesetzten Rahmens bleiben soll.

34 Die "Bottom-Up Review" sieht vor, die in der Military Requirements Study von 1991 vorgesehenen Modernisierungen vollständig zu implementieren. So werden die USA im geplanten Umfang C-17 Transportflugzeuge in Dienst stellen, Material in Übersee einlagern, weitere schnelle Transportschiffe kaufen und das schwere Material einer Panzerbrigade permanent auf Schiffen verladen bereithalten.

35 USPIT 90, 3.9.1993, S. 4-11.

36 IHT, 18.1.1994.

Der neue Charakter wurde mit der Umbenennung der Strategic Defense Initiative Organization (SDIO) in Ballistic Missile Defense Organization (BMDO) unterstrichen.³⁷ Die Neuorientierung schlug sich auch in der Ankündigung der Administration nieder, die sogenannte traditionelle oder enge Interpretation des ABM-Vertrages von 1972 zu akzeptieren. Dieser Auffassung zufolge verbietet der Vertrag die Entwicklung, das Testen und die Stationierung von weltraumgestützten Systemen und Komponenten, gleichgültig auf welcher Technologie sie beruhen.³⁸ Um dennoch ein System zur Abwehr taktischer Raketen entwickeln und stationieren zu können, soll mit Rußland eine entsprechende Interpretation des ABM-Vertrages ausgehandelt werden.

Bei der Abrüstung der nuklearen Offensivwaffen blieb es Clinton zunächst überlassen, die Initiativen seines Vorgängers umzusetzen. Bush hatte mit dem sowjetischen, später mit dem russischen Staatschef eine weitgehende beiderseitige Beseitigung der taktischen Nuklearwaffen und in den START I- und START II-Verträgen eine Reduzierung der strategischen Waffen von einstmalen ca. 10.000 Gefechtsköpfen pro Seite auf 3.000 bis 3.500 Gefechtsköpfe vereinbart. Die Durchführung dieser Abkommen wird schon aus technischen Gründen nicht mehr in diesem Jahrtausend zu bewerkstelligen sein. Aber auch politisch hängt die Ratifizierung der START-Abkommen solange der Luft, bis die Ukraine dem Nichtverbreitungsvertrag beigetreten ist.

Neben der Implementierung der von Bush eingeleiteten Abrüstungsmaßnahmen unternahm die Clinton-Administration aber auch erste tastende Schritte in Richtung auf eine Neuorientierung der nuklearen Abschreckung. Der Bush-Administration ging es lediglich um die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts unumgängliche Konsolidierung der amerikanischen Atomrüstung, keinesfalls jedoch um die Überwindung der Abschreckung.³⁹ Bush wollte im Gegenteil an nuklearen Testexplosionen und an der deklaratorischen Politik des nuklearen Ersteinsatzes festhalten sowie bis ins 21. Jahrhundert über 5.000 nukleare

37 USPIT 52, 17.5.1993, S. 25f.

38 Vgl. Dunbar Lockwood, Administration Backs 'Narrow' Interpretation of ABM Treaty, in: Arms Control Today, September 1993, S. 22. Die Kontroverse über die "enge" oder "weite" Interpretation des ABM-Vertrages geht auf ein Gutachten des früheren Rechtsberaters des Außenministeriums, Abraham Sofaer, zurück, der 1985 argumentiert hatte, daß der Präsident einen Vertrag, den ein anderer Präsident unterzeichnet hatte, neu interpretieren könne, unabhängig von den Stellungnahmen und Dokumenten, auf deren Grundlage der Senat dem Vertrag zustimmt hatte. Die "weite" Interpretation hätte es den USA ermöglicht, SDI-Komponenten und Systeme, die sich einer anderen als der im ABM-Vertrag beschriebenen Technologie bedienen, auch im Weltraum zu stationieren.

39 Als typisch für die Auffassung der Bush-Administration kann ein Report über die Rolle der Nuklearwaffen in der neuen Weltordnung gelten, der 1991 im Auftrag der Luftwaffe von dem früheren Secretary of the Air Force, Thomas C. Reed, und einem Mitarbeiter der Systems Planning Corporation, Michael O. Wheeler, angefertigt worden war. Angesichts der Unsicherheiten über die weitere Entwicklung in der GUS und in Krisenregionen der Dritten Welt sprachen sich die Autoren dafür aus, bis ins nächste Jahrtausend an einem Arsenal bestehend aus 5.000 strategischen Gefechtsköpfen festzuhalten. Der Report ist abgedruckt in: 102/2 U.S. Congress, Senate, Committee on Armed Services, Hearings: Threat Assessment, Military Strategy, and Defense Planning, Washington 1992, S. 93-120.

Gefechtsköpfe behalten.⁴⁰

Ob die nukleare Abschreckung auch unter Clinton den zentralen Platz in der amerikanischen Sicherheitspolitik einnehmen wird, ist hingegen fraglich. Die Richtung, in die sich das strategische Denken der Administration entwickeln könnte, deutet ein Positionspapier an, das Les Aspin noch als Vorsitzender des Streitkräfteausschusses im Repräsentantenhaus verfaßt hatte. Eine wichtige Passage des Papiers verdient es, hier ausführlicher zitiert zu werden:

"Nuclear Weapons are still an equalizer. But with the dissolution of the Soviet threat and the demonstrated success of U.S. military power in the Gulf War, the United States is now on the other side of the equation. The United States is now the lone conventional superpower, and as the proliferation of nuclear weapons to the Third World continues, we face the prospect that growing numbers of smaller nations will have the ability to threaten America with nuclear weapons. *If we now had the opportunity to ban all nuclear weapons, we would* (Hervorhebung M.D.). That is how profound the change is that we have undergone."⁴¹

Sowohl liberale als auch konservative Beobachter akzeptieren, daß die Verfügung über Nuklearwaffen den USA nach Ende des Ost-West-Konflikts nur noch geringe sicherheitspolitische Gewinne einbringt, die Existenz von Nuklearwaffen in den Händen anderer aber erhebliche Risiken aufwirft.⁴² Auf die neuen Gefährdungen, die von den ehemaligen sowjetischen Nuklearwaffen im Besitz eines politisch instabilen Rußlands ausgehen, bieten die bisherigen sicherheitspolitischen Konzepte, die Abschreckung und die Rüstungskontrolle, jedenfalls keine Antworten. Und gegen die Proliferation, die Verbreitung von Nuklearwaffen an weitere Staaten, half die Strategie der nuklearen Abschreckung noch nie.

Mit Hilfe der nuklearen Abrüstung hingegen ließe sich gleich ein ganzes Bündel von Bedrohungen reduzieren. Erstens könnte die nukleare Erbfolgefrage in der GUS gelöst und könnten die vom ehemaligen sowjetischen Nuklearwaffenarsenal ausgehenden Gefahren

40 Dies Arsenal würde sich aus ca. 3.500 strategischen Waffen (500 Minuteman-III ICBM mit je einem Sprengkopf, ca. 420 Trident-I und Trident-II SLBM mit ca. 1.800 Gefechtsköpfen und ca. 100 B-52H und B-2 Bomber mit ca. 1.200 Nuklearbomben zusammensetzen. Darüber hinaus hat der frühere Vorsitzende der Stabschefs, Colin Powell, im Januar 1992 angekündigt, daß die USA 1.600 taktische Nuklearwaffen behalten, den größeren Teil davon aber in Depots einlagern würden. Vgl. U.S. Department of Defense, Fact Sheet, Total Nuclear Warheads, Washington, 29. Januar 1992.

41 Les Aspin, From Deterrence to Denuking: A New Nuclear Policy for the 1990s, abgedruckt in: 102/2 U.S. Congress, House, Committee on Armed Services, Report: Shaping Nuclear Policy for the 1990s: A Compendium of Views, Washington, Committee Print 1992, S. 2-24, hier S. 10.

42 Der Einsatz liberaler Kommentatoren für nukleare Abrüstung mag nicht verwundern. Vgl. hierzu Robert S. McNamara, Yes, Do Our Best to Return to a Nonnuclear World, in: IHT, 24.2.1993, S. 6; Center for Defense Information, Does the United States Need Nuclear Weapons?, The Defense Monitor 22 (1993) 10. Aber selbst Konservative wie Paul H. Nitze, in den siebziger Jahren noch engagierter Vertreter eines kompromißlosen nuklearen Aufrüstungskurses, plädieren mittlerweile für die globale Beseitigung aller Nuklearwaffen. Vgl. Ders., Replace the Nuclear Umbrella, in: IHT, 19.1.1994, S. 6.

dauerhaft beseitigt werden. Zweitens könnten die Entwicklungsmöglichkeiten der nuklearen Arsenale der Schwellenländer (Indien, Pakistan und Israel) begrenzt und drittens militärische Nuklearprogramme weiterer Staaten verhindert werden. Darüber hinaus käme der von Aspin angesprochene Effekt zum Tragen. Durch die globale nukleare Abrüstung würde die Überlegenheit der USA im konventionellen Bereich weiter gefestigt.

Die Sicherheitspolitik der Clinton-Administration folgt dieser Logik. Ihr auffälligstes Merkmal besteht in der Integration der nuklearen Abrüstungs- und der Nonproliferationspolitik, zweier Bereiche, die noch ihre Vorgängerin strikt trennen wollte. Um die weitere Proliferation von Nuklearwaffen einzudämmen, die nach ihrer Ansicht die wichtigste der noch verbleibenden sicherheitspolitischen Herausforderungen darstellt, ist sie bereit, im Gegenzug auch den amerikanischen Handlungsspielraum einzuengen.

Die Teststopp-Initiative ist ein erstes Beispiel für die neue Politik. Gegen den Widerstand des Stabes des Nationalen Sicherheitsrates, der Stabschefs sowie des Verteidigungs- und Energieministeriums beschloß der Präsident, Versuchsexplosionen vorläufig nicht wieder aufzunehmen und statt dessen Verhandlungen über ein vollständiges Verbot von Nukleartests anzustreben. Diese Verhandlungen begannen im Januar 1994 in Genf. Ein vollständiger Teststopp würde zwar die Entwicklung einer primitiven Nuklearwaffe durch einen Nichtkernwaffenstaat kaum verhindern können, wohl aber die Entwicklung fortgeschrittener Designs durch Schwellenländer und die offiziellen Kernwaffenstaaten.

Mit dem Vorschlag, die Produktion von spaltbarem Material für militärische Zwecke weltweit zu verbieten (Cut-Off) und dieses Verbot durch Kontrollen der Internationalen Atomenergie Organisation (IAEO) überwachen zu lassen, ging Clinton noch einen entscheidenden Schritt weiter.⁴³ Damit würden auch die zivilen Kernenergieprogramme der USA, Rußlands, Großbritanniens, Frankreichs und Chinas gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft rechenschaftspflichtig. Zum ersten Mal würde die mit dem NVV errichtete Diskriminierung zwischen Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten ernsthaft durchbrochen; ein symbolisch sehr wichtiger Vorgang. Aber auch in der Substanz wäre ein Cut-Off proliferationspolitisch von höchster Bedeutung. Würde er von allen Staaten akzeptiert, wäre eine Gewähr geschaffen, daß spaltbares Material für militärische Zwecke in bekannten, gegenüber der IAEO deklarierten Anlagen nicht mehr produziert wird. Das nukleare Potential der Schwellenländer würde auf vergleichsweise niedrigem Niveau eingefroren, und es würden gute Voraussetzungen für eine Denuklearisierung dieser Staaten geschaffen.

Die Umsetzung der START-Abkommen und die sichere Entsorgung des früheren sowjetischen Nuklearwaffenarsenals läßt sich ebenfalls als Abrüstungs- und als Nonproliferationsmaßnahme interpretieren. Zu diesem Zweck stellte Clinton im Fiskaljahr 1994 wiederum 400 Mio. USD aus dem Etat des Verteidigungsministeriums bereit. Von den bereits bewilligten 800 Mio. USD für die sichere Lagerung und Demontage der sowjetischen Massenvernichtungswaffen ist allerdings erst ein geringer Teil ausgegeben worden. Die geplanten Maßnahmen umfassen unter anderem

43 USPIT 99, 29.9.1993, S. 3-9.

- die Gründung eines Zentrum für die Beschäftigung von Atomwissenschaftlern,
- den Bau eines riesigen Atomwaffenlagers,
- den Ankauf von 500 metrischen Tonnen hochangereicherten Urans aus den demontierten Sprengköpfen der ehemaligen Sowjetunion durch die USA.⁴⁴

Ob die USA bei der nuklearen Abrüstung über die im START II-Vertrag gesetzte Marge hinausgehen werden, wird auch von den Empfehlungen einer Studie abhängen, die Clinton im Herbst 1993 in Auftrag gegeben hat. Im Rahmen dieser Untersuchung sollen neue Einsatzdoktrinen für die amerikanischen Nuklearwaffen erarbeitet werden. Hier besteht in der Tat dringender Handlungsbedarf. Die Grundlage der strategischen Planungen stellt nämlich immer noch die aggressive National Security Decision Directive 13 dar, die Präsident Reagan 1981 verabschiedet hatte.⁴⁵ Weiterhin soll der künftige Stellenwert nuklearer Abschreckung ermittelt und auf dieser Basis eine Position für weiterreichende Abrüstungsverhandlungen mit Rußland (und vermutlich den anderen offiziellen Kernwaffenstaaten) erarbeitet werden.

Zentrale Fragen, die im Rahmen der Studie entschieden werden sollen, betreffen zum einen die mögliche Abkehr von der Doktrin des nuklearen Ersteinsatzes und damit zusammenhängend zum zweiten die Frage, ob die amerikanische Militärstrategie den Einsatz nuklearer Waffen als Vergeltung für Angriffe mit chemischen oder biologischen Waffen vorsehen sollte.⁴⁶ Diese Frage ist für die Zukunft der amerikanischen Nuklearstrategie von größter Relevanz. Wird sie positiv entschieden, ist eine neue "zukunftsorientierte" Begründung für nukleare Waffen geschaffen. Dann würden Modernisierungen des nuklearen Potentials, die Entwicklung neuer Sprengköpfe und weitere Nuklearwaffentests nötig, so wie sie von den Nuklearlabors des Energieministeriums und den Planern im reorganisierten Strategic Command (STRATCOM) schon vorgedacht werden.⁴⁷ Wird diese Frage negativ entschieden, öffnen sich Spielräume für weitere Abrüstung.

Neben der Abrüstung stützt die Clinton-Administration ihre Nonproliferationspolitik auf die traditionellen Instrumente der Exportkontrollen und der Diplomatie. Mit der "Counterproliferation" entwickelt sie ein zusätzliches Instrument. Die Sprecher der Administration kündigten an, daß sie dies Instrumentarium in Kooperation mit anderen Staaten einsetzen, die

44 Zum den Details der Abmachung über den Kauf des Urans vgl. Nuclear Fuel, 17.1.1994, S. 1. Zu den im Rahmen des Programmes über die sichere Demontage der Waffen vereinbarten Schritten siehe die Aufstellung in: Arms Control Today, June 1993, S. 36 und October 1993, S. 21.

45 Zum Hintergrund der strategischen Planungen während der achtziger Jahre vgl. Desmond Ball/Robert C. Toth, Revising the SIOP. Taking War-Fighting to Dangerous Extremes, in: International Security 14, 4 (Spring 1990), S. 65-92.

46 IHT, 20.10.1993.

47 Vgl. William M. Arkin, Nuclear Junkies: Those Lovable Little Bombs, in: The Bulletin of the Atomic Scientists, (July/August 1993), S. 22-27; William Arkin/Robert S. Norris, Tinynukes for Mini Minds, in: The Bulletin of the Atomic Scientists (January/February 1993), S. 24f; Eric Schmitt, U.S. Is Redefining Nuclear Deterrence. Terrorist Nations Targeted, in: IHT, 26.2.1993, S. 2.

Nonproliferationspolitik also stärker multilateralisieren. Damit akzeptieren die USA, daß sie bei der Nichtverbreitung auf die Mitwirkung anderer angewiesen sind.

Bisher hielt sich die Administration weitgehend an ihre Ankündigungen, auch wenn Zweifel angebracht sind, ob sie der Nonproliferation tatsächlich in jedem Fall Priorität einräumt. So steht zu erwarten, daß die USA ihre bisher im internationalen Vergleich vorbildlichen Exportkontrollen abbauen werden. Die amerikanische Wirtschaft versucht, das Interesse der Clinton-Administration an einer Steigerung amerikanischer Exporte zugunsten einer Lockerung der in ihrer Sicht überzogenen Kontrollen zu instrumentalisieren. Einem Vorschlag der National Association of Manufacturers zufolge sollten der Genehmigungsprozeß vereinfacht, große Teile des Warenverkehrs ganz von Kontrollen befreit und Außenhandel als nationales Recht definiert werden, gegen das staatliche Eingriffe vor Gericht anfechtbar würden.⁴⁸ Diese Position scheint interessanterweise Resonanz im Verteidigungsministerium zu finden, traditionell eher ein Fürsprecher extensiver Kontrollen.

Diplomatische Initiativen zur regionalen Konfliktberuhigung auf der koreanischen Halbinsel, dem indischen Subkontinent und dem Nahen Osten bilden einen weiteren Schwerpunkt der amerikanischen Nonproliferationspolitik. Gerade in ihrer Politik gegenüber Nordkorea berücksichtigte die Administration weitgehend die Auffassungen und Interessen der IAEO sowie der amerikanischen Verbündeten in der Region.

Exportkontrollen, diplomatische Initiativen und ein Cut-Off sind Instrumente zur Eindämmung bekannter Nuklearwaffenprogramme. Sie taugen nicht zum Aufdecken und Abfangen eines geheimen Programms, wie es etwa vom Irak betrieben worden ist. Auf die Abwehr derartiger Gefährdungen sind Initiativen gerichtet, die die Clinton-Administration unter dem Begriff "Counterproliferation" in die Diskussion gebracht hat. Fürsprecher dieser Politik ist insbesondere das Verteidigungsministerium, wo unter Ashton Carter als Assistant Defense Secretary for Nuclear Security and Counterproliferation eine entsprechende Abteilung eingerichtet wurde.

Eine abschließende Bewertung der Initiative ist aufgrund der vagen Stellungnahmen, die die Administration bisher abgegeben hat, nicht möglich. Äußerungen Carters zufolge fordert das Verteidigungsministerium eine größere Mitsprache bei der Exportkontrolle und beim Abbau ehemals sowjetischer Nuklearwaffen. Ferner möchte es seine besondere Expertise stärker in den interministeriellen Entscheidungsprozeß einbringen. Im Zentrum der Überlegungen des Pentagon stehen Vorbereitungen für den Fall, daß das amerikanische Militär aufgefordert werden sollte, gegen einen Gegner zu operieren, der über Massenvernichtungswaffen verfügt oder dabei ist, derartige Waffen zu erwerben. In solchen Fällen will das Verteidigungsministerium offensive und defensive militärische Optionen und Maßnahmen vorbereiten wie das Zerstören mobiler Raketenrampen und unterirdischer Einrichtungen, die prophylaktische Impfung der SoldatInnen und die Abwehr taktischer Raketen. Zunächst allerdings wird das Pentagon nur neue Einsatzpläne entwickeln und die laufenden Beschaffungsprogramme daraufhin prüfen, ob Waffensysteme in der Entwicklung

48 Vgl. Business EAA Proposal Would Sharply Trim Government Use of Export Controls, in: Inside U.S. Trade (5.2.1993), S. 1.

sind, die sich für die Bekämpfung der Proliferation verwenden lassen.⁴⁹ Erst im Haushalt für das FY 1996 will das Pentagon Mittel für die Beschaffung neuer Waffensysteme beantragen.

3.4 Die Eindämmung des Waffenhandels

Eine Abkehr von der Politik Bushs kündigt sich auch im Bereich der konventionellen Waffentransfers an. Bush hatte nur minimale Anstrengungen unternommen, den Handel mit konventionellen Waffen vertraglich einzuschränken. Die wichtigste Initiative war die am 29. Mai 1991 lancierte Arms Control Initiative for the Middle East (ACME), die einen Dialog mit den vier bedeutsamsten Lieferländern (Frankreich, Großbritannien, Rußland und China) über den Transfer von destabilisierenden konventionellen Waffen in die Region einleiten sollte.⁵⁰ Allerdings wollte die Bush-Administration nicht mehr als eine gegenseitige Konsultationspflicht vor dem Transfer von bestimmten Waffensystemen. Und selbst dieser bescheidene Ansatz scheiterte, nachdem China aus Protest gegen die Lieferung amerikanischer Jagdflugzeuge an Taiwan seine Mitarbeit eingestellt hatte. Auch der Initiative zur Einführung eines von der UNO verwalteten Registers über den weltweiten Handel mit konventionellen Waffen stand Bush ablehnend gegenüber. Die minimalistische Position darf nicht verwundern. Tatsächlich zielte die Bush-Administration nicht auf eine Einschränkung der Waffenverkäufe. Bei dieser Haltung spielte sicherlich eine Rolle, daß die USA vom Rückgang der Nachfrage nach Rüstungsgütern seit dem zweiten Golfkrieg am wenigsten betroffen sind.⁵¹ Eine Beschränkung der Rüstungstransfers hätte folglich vor allem die USA getroffen und ihr nach Ansicht der Bush-Administration ein wichtiges Instrument zur Beeinflussung des internationalen Systems genommen.⁵²

Das Clinton-Team rückt von dieser Haltung vorsichtig ab. Es unterstützt das UNO-Waffenregister und bemüht sich um eine Reaktivierung der 5-Mächte-Verhandlungen zur Eindämmung der Waffenlieferungen in den Nahen und Mittleren Osten. Eine weitere Initiative zielt darauf, das vom Kongreß im Juli 1992 durchgesetzte einjährige Exportmoratorium für Landminen in einen multilateralen Vertrag zu überführen.⁵³ Allerdings können diese Schritte nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Administration auch nach Abschluß ihres ersten Amtsjahres, wie Robert Einhorn, Deputy Assistant Secretary of State for Nonproliferation, zugeben mußte, noch keine Richtlinien für die

49 USPIT 124, 9.12.1993, S. 10-13; WP, 8.12.1993.

50 USPIT 77, 31.5.1991, S. 35-43.

51 Office of Technology Assessment, Global Arms Trade, Washington 1991; Richard F. Kimmit, Conventional Arms Transfers to the Third World, CRS, Washington 1993.

52 Vgl. das Statement von Richard A. Clarke in: 102/1 U.S. Congress, Senate, Joint Economic Committee, Subcommittee on Technology and National Security, Hearings: Trade and Nonproliferation, Washington 1992.

53 Patrick Leahy, Landmine Moratorium: A Strategy For Stronger International Limits, in: Arms Control Today, January/February 1993, S. 11-14.

Kontrolle konventioneller Rüstungstransfers entwickelt hat.⁵⁴

4. Die Außenwirtschaftspolitik

4.1 Grundzüge und Leitlinien

"The Economy, stupid" - diese den Wahlkampf Clintons und Gores anleitende Devise hat die neue Administration auch in die Prioritätensetzung ihres außenpolitischen Programms übernommen. Natürlich bleibt auch für Clinton die Gewährleistung der äußeren Sicherheit ein wichtiges Ziel. Da es aber auf absehbare Zeit nicht gefährdet ist, kann sich die Administration mit Vorrang der Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der USA widmen. Innenpolitisch hatte sie aus diesem Grund ein großes Arbeitsbeschaffungsprogramm geplant, das der Kongreß aus Budgetgründen weitgehend kürzte. Der Fünf-Jahres-Haushaltsplan aber, der die Nettokreditaufnahme innerhalb von fünf Jahren um 496 Mrd. USD senken soll, passierte die Legislative, wenn auch nur mit einer hauchdünnen Mehrheit. Darin war auch eine Steuerreform enthalten, die den von Reagan und Bush vorgenommenen Umverteilungsprozeß zugunsten der höheren Einkommensgruppen weitgehend rückgängig machen soll. Auf dem Programm der Clinton-Administration stehen weiterhin die Arbeitsplatzbeschaffung, die Verbesserung der Berufsausbildung, Konversionshilfen für nicht mehr wettbewerbsfähige Industrien, die Reform des Gesundheitssystems und die effizientere Gestaltung der Verwaltung. Durch Ableisten sozialer Dienste soll jungen Menschen die Möglichkeit gegeben werden, sich Stipendien für ihre Hochschulausbildung zu verdienen.

Das Ergebnis ist nach einem Jahr durchaus beeindruckend. Inzwischen ist deutlich erkennbar, daß die Rezession überwunden ist. Die amerikanische Wirtschaft wuchs 1993 um knapp 3 %, obwohl die Regierungsausgaben sanken. Da die Zinsen sich auf dem tiefsten Stand seit dreißig Jahren befanden, blieb die Inflationsrate im vergangenen Jahr trotz des wirtschaftlichen Aufschwungs unter 3 %. Es wurden mehr als 1,6 Mio. neue Arbeitsplätze im ersten Amtsjahr Clintons geschaffen, wenn auch nicht die von Clinton versprochenen hochwertigen und gut dotierten, sondern überwiegend schlechter bezahlte im Dienstleistungssektor. Zum Jahresende sank die Arbeitslosenquote auf 6,4 % und näherte sich damit dem Stand der Vollbeschäftigung. Unter Bush lag sie 1992 noch bei 7,3 %. Für 1994 erwarten die Administration und Wirtschaftsexperten erneut ein Wirtschaftswachstum von ungefähr 3 %.

Als klare Ergänzung zu ihren erfolgreichen binnenwirtschaftlichen Sanierungsbemühungen setzte die Administration auch in den Außenbeziehungen den Akzent auf die wirtschaftliche Wohlfahrt. Ihre Außenwirtschaftspolitik stellte sie unter das Motto "We Must Compete,

54 Lee Feinstein, Clinton Hears Congressional Views On Restraining Global Arms Trade, in: Arms Control Today, September 1993, S. 26.

Not Retreat"⁵⁵ und erteilte einem Rückzug der USA aus der Weltwirtschaft sowie einer protektionistischen Abschottung ihres Binnenmarktes eine klare Absage. Anders als Bush betont Clinton die Notwendigkeit, die amerikanische Wirtschaft an die veränderten internationalen Wettbewerbsbedingungen anzupassen. Zugleich trägt er damit der gestiegenen Internationalisierung der amerikanischen Wirtschaft Rechnung, deren Dynamik und Wachstum zunehmend vom Export abhängig ist. Seit 1988 wurden zwei Drittel des amerikanischen Wirtschaftswachstums im Exportsektor erwirtschaftet. Nach Clinton schafft jede zusätzliche Mrd. USD an Exporten 20.000 neue Arbeitsplätze.⁵⁶ Entsprechend sieht die Administration in einer Expansion der Exporte den Schlüssel für das von ihr im Wahlkampf versprochene Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum.

Als Ursache der unzureichenden internationalen Konkurrenz- und Anpassungsfähigkeit der amerikanischen Wirtschaft bezeichnete Clinton im Wahlkampf die Vernachlässigung der Binnenwirtschaft durch seine Amtsvorgänger. "Ein Großteil unserer Wettbewerbssituation", so Clinton, "kann nicht durch handelspolitische Vergeltung korrigiert werden. Zu viele der Ketten, die uns im Handelswettbewerb behindern, sind 'made in America'."⁵⁷ Binnenwirtschafts- und Außenwirtschaftspolitik werden als untrennbare Einheit gesehen. Keinesfalls dürfe die Handelspolitik Ersatz oder Kompensation für eine fehlende Binnenwirtschaftspolitik sein, sondern sie müsse vielmehr als Teil eines umfassenden Wirtschaftsprogrammes fungieren.

Institutionell findet die Unteilbarkeit von Binnen- und Außenwirtschaftspolitik ihren Ausdruck in der Schaffung des Nationalen Wirtschaftsrates (National Economic Council), in dem alle mit wirtschafts- und handelspolitischen Fragen befaßten Ministerien und Behörden vertreten sind und dem die Koordinierung der gesamten Wirtschaftspolitik obliegt.⁵⁸ In der Einrichtung des Nationalen Wirtschaftsrates kommt zugleich zum Ausdruck, daß die Administration dem Sachbereich der wirtschaftlichen Wohlfahrt Priorität einräumt und damit dem Ende des Ost-West-Konfliktes, der die Wohlfahrt dem Ziel der Sicherheit unterordnete, Rechnung trägt. Der hohe Stellenwert, der der Wirtschaftspolitik beigemessen wird, zeigt sich auch an den ursprünglichen Überlegungen, den Wirtschaftsrat Economic Security Council zu nennen in Anlehnung an den für Verteidigungs- und Sicherheitsfragen zuständigen National Security Council.⁵⁹

Außenwirtschaftspolitik unter Clinton ist zu einem großen Teil auch Außen- und Sicherheitspolitik. Wirtschaftliche Stärke wird als Voraussetzung nationaler Sicherheit und der Fähigkeit, international eine Führungsrolle übernehmen zu können, gesehen. Sicherheit, so Außenminister Christopher, werde in der Ära nach dem Kalten Krieg ebenso von einer

55 Vgl. Clintons Rede vor der American University am 26.2.1992, in: USPIT 22, 1.3.1993, S. 16.

56 Andreas Falke, Geht Amerika neue Wege in der Handelspolitik?, in: Politische Studien 329, 44 (1993), S. 76.

57 Ebenda.

58 Zur Zusammensetzung und Arbeitsweise des Wirtschaftsrates vgl. USPIT 10, 21.1.1993, S. 9f.

59 Allerdings beruht die Schaffung des NSC auf einem vom Kongreß verabschiedeten Gesetz, dem National Security Act von 1947.

starken Wirtschaft wie von vollen Waffenarsenalen abhängen. Entsprechend zählt er "wirtschaftliche Sicherheit" zu den sechs strategischen Prioritäten der amerikanischen Außenpolitik.⁶⁰ Die stärkere Betonung der wirtschaftlichen Dimension von Sicherheit stellt Clintons Reaktion auf die "Ökonomisierung der Weltpolitik"⁶¹ und das Ende des Ost-West-Konflikts dar.

Die binnenwirtschaftlichen Reformen sollen durch eine aggressive, resultatsorientierte Handelspolitik ergänzt werden. Deren Ziel ist es, die gegenwärtige "Schieflage" im internationalen Handel zu beseitigen, die darin bestehe, daß ausländische Märkte nicht ebenso offen sind wie der amerikanische.⁶² Zwar räumt die Administration einem multilateralen Verhandlungsansatz grundsätzlich Vorrang ein, schließt aber die Anwendung bilateraler und unilateraler Verhandlungsstrategien nicht aus. Als probates Mittel zur Öffnung notorisch abgeschotteter Märkte wie dem japanischen gilt auch die Androhung und Verhängung von Sanktionen. Welche Strategie im Einzelfall gewählt wird, hängt davon ab, für wie wirksam die Administration sie im Hinblick auf ihr Ziel, ausländische Märkte zu öffnen, hält. Dabei zeichnet sich bei der Anwendung der einzelnen Strategien eine Arbeitsteilung innerhalb der Administration ab,⁶³ mit der vor allem dem Kongreß vermittelt werden soll, daß die neue Administration sich stärker als ihre Vorgängerin um die Durchsetzung amerikanischer Handelsinteressen bemüht.⁶⁴ Während der Handelsbeauftragte Mickey Kantor und Handelsminister Ron Brown eine konfrontative und unilaterale Strategie vertreten, ist Clinton Repräsentant einer multilateralen Strategie. Für ihn war die rasche Beendigung der Uruguay-Runde eine handelspolitische Priorität. Entsprechend beantragte er kurz nach seinem Amtsantritt die Verlängerung seines Verhandlungsmandates im Rahmen des "Fast-Track"-Verfahrens, das eine Verabschiedung des GATT-Vertrages ohne Zusätze des Kongresses bis zum 15. Dezember 1993 ermöglichte.

Einen verbesserten Zugang zu ausländischen Märkten will die Regierung darüber hinaus durch eine aktive Exportpolitik ("export activism") erreichen. Die von Clinton Ende September vorgelegte Nationale Exportförderungsstrategie sieht eine Erhöhung der Exportsubventionen zum Ausgleich ausländischer Regierungssubventionen, eine stärkere staatliche Unterstützung bei der Vermittlung internationaler Wirtschaftskontakte und Aufträge, sowie

60 USPIT 113, 8.11.1993, S. 4-10. Hier insb. S. 5. Kritisch zu dem Begriff der "wirtschaftlichen Sicherheit", der die Gefahr birgt, daß wirtschaftliche Konkurrenten mit Feinden verwechselt und kommerzielle Reibungen zu politischen Konflikten werden, vgl. Stanley Kober, *The CIA as Economic Spy: The Misuse of U.S. Intelligence After the Cold War*, in: *Policy Analysis* (CATO-Institute), 185 (8.12.1993) sowie ders., *Idealpolitik*, in: *Foreign Policy* 79 (Summer 1990), S. 3-24.

61 Czempiel (Anm. 6), S. 133.

62 So Finanzminister Lloyd Bentsen in seiner Rede vor den Consumers for World Trade am 30.6.1993. USPIT 69, 2.7.1993, S. 27.

63 Andreas Falke, *Die USA und das Welthandelssystem: Auf dem Weg zu einer neuen Handelspolitik?*, in: Dembinski/Rudolf/Wilzewski (Anm. 24).

64 Offensichtlich ist ihr das geglückt, denn der Vorsitzende des Unterausschusses für internationalen Handel im Senat, Max Baucus (D-Mon.) urteilte: "He's doing a heck of a good job. ... He's more than made up for his lack of trade experience." Zit. nach Bruce Stokes, *In Your Face*, *National Journal* 25, 34-35 (21.8.1993), S. 2068.

die von der Industrie seit langem geforderte Lockerung der Exportkontrollen vor.⁶⁵ Ferner soll das seit 1949 bestehende Coordinating Committee for Multilateral Export Controls (COCOM), ein Relikt aus der Zeit des Kalten Krieges, aufgelöst werden. An dessen Stelle soll im Verlauf des Jahres 1994 eine neue flexiblere Organisation zur Kontrolle der Lieferungen von Waffen und "Dual-use"-Gütern in Spannungsgebiete treten.⁶⁶

Ein erstes Beispiel dafür, wie die geplante staatliche Exportförderung aussehen kann, gab Clinton, der sich persönlich erfolgreich für den Kauf von amerikanischen Boeing-Flugzeugen anstelle europäischer Airbus-Maschinen durch die saudi-arabische Fluggesellschaft einsetzte und den Kauf mit Kreditgarantien der staatlichen Export-Import-Bank absicherte.⁶⁷

Schließlich will die Administration mit Hilfe einer stärker zivil orientierten strategischen Handels- und Industriepolitik die amerikanischen Exporte steigern. In ihrem Mittelpunkt steht die Förderung bestimmter auch als "kritische Industrien"⁶⁸ bezeichneter Sektoren, d. h. Industrien, denen eine besondere Bedeutung für die Entwicklung von Zukunftstechnologien und damit die Erhöhung amerikanischer Weltmarktanteile zukommt. Sie bieten die von Clinton im Wahlkampf versprochenen hochwertigen, gut bezahlten Arbeitsplätze an. Damit will die Administration zum einen industriepolitische Maßnahmen der Handelspartner ausgleichen und wieder ein "fair playing field" herstellen. Zum anderen will sie protektionistische Forderungen einzelner Industrien abwehren. So gab die Administration den Forderungen der Chip-Produzenten nach mehr Protektion nicht nach, sondern stellte ihnen statt dessen finanzielle Forschungshilfen zur Verfügung.

Den industriepolitischen Ambitionen der Administration sind jedoch sehr enge Grenzen gesetzt, da weder die politischen, finanziellen noch institutionellen Voraussetzungen für eine erfolgreiche zivile Industriepolitik gegeben sind.⁶⁹ Selbst wenn die Regierung in der Lage wäre, das Problem der Benennung sog. Gewinnerindustrien zu lösen, ist die Durchführung einer kohärenten Industriepolitik angesichts des stark fragmentierten und für interessenpolitische Anforderungen durchlässigen politischen Systems der USA wenig wahrscheinlich. Wie divergierend die Anforderungen der Unternehmen innerhalb eines Sektors sind, erfuhr die Administration bei ihren Förderungsplänen für die

65 USPIT 100, 1.10.1993, S. 4-8. Handelsminister Brown sprach sogar davon, weltweit alle US-Botschaften und Behörden in ein "massive promotion support team for American business" zu verwandeln. Ebenda, S. 8.

66 USPIT 116, 18.11.1993, S. 27. Ursprünglich war der 31.3.1994 als Datum für die Auflösung des COCOM vorgesehen. Da die Mitgliedsländer sich aber auf eine Neuregelung bisher nicht einigen konnten, wird eine Verzögerung der Verhandlungen um ein halbes Jahr erwartet. Vgl. SZ, 4.1.1994.

67 Gebhard Schweigler, Supermacht mit Führungsschwächen, SWP-Arbeitspapier, Oktober 1993, S. 26.

68 Das Konzept stammt von Laura d'Andrea Tyson, der Vorsitzenden des Council of Economic Advisors in der Clinton-Administration. Als "kritische Industrien" werden z. B. die Flugzeug-, Computer-, Telekommunikations- und Autoindustrie bezeichnet. Vgl. Laura Tyson in einer Anhörung vor dem Senate Banking Committee am 21.2.1993. USPIT 9, 25.1.1993, S. 21-23. Vgl. auch ihr Buch: Who Is Bashing Whom? Trade Conflict in High-Technology Industries, Washington 1992.

69 Über den militärischen Sektor betreiben die USA hingegen schon seit langem eine Industriepolitik.

Luftfahrtindustrie. Während kleinere und schwächere Unternehmen staatlichen Fördermaßnahmen positiv gegenüberstanden, äußerten sich große Unternehmen wie Boeing, die kostenintensive Anpassungsmaßnahmen bereits vorgenommen haben, kritisch. So werden die industriepolitischen Anstrengungen der Administration auf die Förderung des nationalen Wettbewerbs, die Gewährung von Steuervergünstigungen und den Abbau staatlicher Regulierung beschränkt bleiben.

Die erfolgreiche Umstrukturierung der amerikanischen Wirtschaft in den vergangenen zehn Jahren deutet darüber hinaus auch nicht auf die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der amerikanischen Industrie hin, deren Produktivität zwischen 1982 und 1991 um 36 % stieg.⁷⁰ Nach einer Studie des McKinsey Global Institute erreichte das Produktivitätswachstum 1992 mit 2,7 % die höchste Zuwachsrate seit 1972. In einzelnen Branchen liegt die Arbeitproduktivität im internationalen Vergleich sogar deutlich vor der Japans und Deutschlands. Auch 1993 erzielten die USA mit 1,4 % den höchsten Zuwachs bei der Arbeitsproduktivität innerhalb der Gruppe der westlichen Industrieländer. Dabei zeigt insbesondere das Beispiel der Automobilindustrie, daß diese Produktivitätsverbesserungen überwiegend auf den starken Wettbewerb zurückzuführen sind, dem die amerikanische Industrie im In- und Ausland ausgesetzt war.⁷¹

4.2 Die EU und das GATT

Die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen sind mit dem Amtsantritt der Clinton-Administration deutlich konflikträchtiger geworden. Zum einen, weil mit dem Ende des Ost-West-Konflikts die sicherheitspolitische Klammer und damit die Notwendigkeit der Einhegung handelspolitischer Konflikte zur Vermeidung einer Belastung der bündnispolitischen Beziehungen entfallen ist. Zum anderen sind die USA nicht mehr wie während des Kalten Krieges bereit, die Handelsbarrieren der westlichen Handelspartner wegen des sicherheitspolitischen Bündnisses zu tolerieren. Sie bestehen darauf, daß die Handelsbeziehungen auf eine "gerechte Grundlage" gestellt werden und amerikanischen Unternehmen eine "faire" Behandlung im Rahmen der europäischen Integration zuteil wird. Sollte dies nicht der Fall sein, würden die USA ihre Handelsgesetze mit aller Härte anwenden. Die rhetorische Schärfe des Handelsbeauftragten Mickey Kantor diene in erster Linie dazu, diesen Forderungen Nachdruck zu verleihen.

Auftakt für die konfliktreichen Handelsbeziehungen zwischen den USA und der EU 1993 waren die Anfang des Jahres von den USA erhobenen Strafzölle auf Stahlprodukte, die auf eine noch unter der Bush-Administration eingeleitete Antidumping-Untersuchung zurückgingen. Sie wurden erst nach der endgültigen Entscheidung der International Trade Commission (ITC) im Sommer des gleichen Jahres weitgehend zurückgenommen.

70 Vgl. Thomas J. Duesterberg, Global Competitiveness and U.S.-EC Trade Relations, in: Washington Quarterly 16, 3 (Summer 1993), S. 116.

71 Vgl. IHT, 22.10.1993 und Martin N. Baily, Made in the U.S.A., in: The Brookings Review 11, 1 (Winter 1993), S. 36-39. Zur Automobilindustrie vgl. WSJE, 19.10.1993.

Ein weiterer Streitpunkt war die öffentliche Beschaffungspolitik der EU im Telekommunikations- und Energiesektor. Die USA hatten mehrfach mit handelspolitischen Sanktionen für den Fall gedroht, daß die EU amerikanische Anbieter nicht von Art. 29 der am 1. Januar 1993 in Kraft getretenen Beschaffungsdirektive ausnimmt. Sie sieht eine dreiprozentige Preispräferenz für europäische Anbieter und einen europäischen Produktanteil von mindestens 50 % vor. Dieser Konflikt wurde im April durch die getrennte Behandlung beider Sektoren entschärft. Die EU erklärte sich bereit, im Energiesektor amerikanische Anbieter von Art. 29 auszunehmen. Im Gegenzug sagten die USA die Aufhebung von Teilen des "Buy-American"-Gesetzes zu. Da es im Telekommunikationssektor zu keiner Einigung kam, verhängten die USA schließlich Sanktionsmaßnahmen, die allerdings nur ein geringes Produktvolumen betrafen.

Schließlich flammte der Streit über die europäischen Airbus-Subventionen erneut auf, nachdem die Clinton-Administration Neuverhandlung des im Juli 1992 geschlossenen Subventionsabkommens gefordert hatte. Er wurde auf Drängen der amerikanischen Industrie beigelegt, die auf die engen wirtschaftlichen Verflechtungen mit Europa in diesem Sektor und das Risiko eines Subventionswettkampfs hinwies.⁷²

Zentraler Streitpunkt zwischen den USA und der EU waren jedoch die Verhandlungen um die Beendigung der Uruguay-Runde des GATT. Bis zuletzt drohte der Abschluß der siebenjährigen Gespräche an dem Widerstand der Franzosen gegen die Kürzungen der Agrarsubventionen und die Einbeziehung der Film- und Fernsehindustrie in das GATT-Regime zu scheitern. Erst unmittelbar vor Ablauf des Verhandlungsmandats des US-Präsidenten am 15. Dezember 1993 einigten sich die Verhandlungspartner auf einen Kompromiß, so daß - sofern alle 117 Mitgliedsländer das Abkommen ratifizieren - zum 1. Juli 1995 das bisher umfassendste Abkommen zur Liberalisierung des Welthandels in Kraft treten kann.

Ermöglicht wurde der termingerechte Abschluß durch die Übereinkunft der transatlantischen Partner, die Film- und Fernsehindustrie, den Luftverkehr, die Schifffahrt und die Finanzdienstleistungen aus dem Abkommen herauszunehmen und bis Ende März 1994 in Nachverhandlungen zu einem Ergebnis zu kommen ("agreed to disagree"). Dieser Einigung waren besonders scharfe Auseinandersetzungen über die Einbeziehung der Film- und Fernsehindustrie in das GATT-Abkommen vorausgegangen. Während die Franzosen auf der Herausnahme dieses Sektors bestanden und den Verlust der "kulturellen Identität" Europas sowie eine "mentale Kolonialisierung Europas"⁷³ prophezeiten, forderten die USA die Rücknahme der EG-Fernsehrichtlinie von 1991, die eine Quote von 50 % für europäische Produkte bei in der EU ausgestrahlten Fernsehprogrammen festlegt.

Im einzelnen sieht das GATT-Abkommen eine substantielle Verbesserung des Marktzuganges bei Industrieprodukten und die Integration des Agrar- und Dienstleistungssektors sowie des bisher außerhalb der GATT-Disziplin liegenden Multifaserabkommens (MFA) in das GATT-Regime vor. Die Industriegüterzölle werden um durchschnittlich 30 %

72 WSJE, 4.3.1993.

73 So Jack Lang, der ehemalige französische Kulturminister. WSJE, 23.11.1993.

innerhalb der nächsten 10 Jahre gesenkt. Die Zölle der Industrieländer auf Bau- u. Landwirtschaftsausrüstung, medizinische Ausrüstungsgüter, Stahl, Bier, Spirituosen, pharmazeutische Produkte, Papier, Spielwaren und Möbel werden ganz gestrichen.

In der kontroversen Frage der Kürzung der Agrarsubventionen, in der die Franzosen auf einer Neuverhandlung des im November 1992 zwischen den USA und der EU ausgehandelten Blair-House-Abkommens insistierten, lenkten die Amerikaner Anfang Dezember ein und gaben ihre bis dahin kompromißlose Ablehnung einer "Klarifizierung" auf. In den Grundzügen sind die Vereinbarungen des Blair-House-Abkommens, das u.a. eine Verringerung der subventionierten Agrarexporte um 21 % innerhalb von sechs Jahren, die schrittweise Reduzierung der direkten Exportsubventionen um 36 % und eine "Friedenspflicht", d.h. den Verzicht auf Handelssanktionen für sechs Jahre vorsieht, beibehalten worden. Der Kompromiß bestand in der Zustimmung der USA zu einer großzügigeren Übergangsregelung für die Subventionskürzungen. Danach können innerhalb der vereinbarten Sechs-Jahres-Frist die Kürzungen zeitlich nach hinten verlagert werden.

Darüber hinaus sieht das Abkommen ein Verbot sämtlicher Quoten vor. Sie müssen ebenso wie alle anderen nichttarifären Handelshemmnisse in Zölle umgewandelt ("tarifiziert") und gleichfalls bis 1999 um 36 % gesenkt werden. Der Anteil der Importe bei allen Produktkategorien muß mindestens 3 % (nach 6 Jahren 5 %) des bisherigen Inlandskonsums betragen. Allerdings haben sowohl die USA als auch die EU bereits angekündigt, alle Importe, die über die vorgeschriebene Mindestmenge hinausgehen, mit prohibitiven Zöllen zu belegen.⁷⁴ Japan und Südkorea stimmten der lange von den USA geforderten Öffnung ihrer Reismärkte zu.

Das Quotensystem des Multifaserabkommens (MFA) soll innerhalb einer Übergangsperiode von 10 Jahren, die am 1.7.1995 beginnt, auslaufen (zunächst hatten die USA auf einer fünfzehnjährigen Übergangsfrist insistiert). Im gleichen Zeitraum sollen die bestehenden und die aus der Tarifizierung resultierenden Zölle um durchschnittlich 12 % gesenkt werden.⁷⁵

Schließlich finden die Regeln des GATT erstmals auch auf den Handel mit Dienstleistungen (mit den genannten Ausnahmen) Anwendung. Für den Handel mit Finanzdienstleistungen werden die USA bilaterale Marktzugangsabkommen bis Ende 1995 aushandeln. Wird bis dahin keine die USA befriedigende Einigung gefunden, behalten die USA sich das Recht vor, unilaterale Maßnahmen zu ergreifen, wie es in dem Gesetzentwurf für den Fair Trade in Financial Services Act vorgesehen ist. In der vorliegenden Form gestattet dieser Gesetzentwurf den USA, die Expansion ausländischer Finanzdienstleistungsunternehmen zu blockieren, sofern in deren Heimatländern der Marktzugang für amerikanische Unternehmen begrenzt ist.⁷⁶ Die Reaktion der amerikanischen Banken- und Versicherungs-

74 Für alle genannten Bestimmungen gelten großzügigere Regelungen für die Entwicklungsländer.

75 Die Zustimmung der EU, die zuletzt durch Portugal blockiert wurde, kam erst nach Bereitschaft der EU, Portugals Textilindustrie Hilfen in Höhe von 770 Mio. DM zu gewähren, zustande. SZ, 16.12.1993.

76 Die primär gegen Japan gerichtete Vorlage wurde bereits von dem International Finance Subcommittee des House Banking Committee am 19. November 1993 verabschiedet. Die Administration erhoffte sich

dustrien auf diesen Kompromiß war überwiegend positiv, zumal sie mit dem Gesetz eine wirksames Instrument in der Hinterhand zu haben glauben.

Mit Blick auf ihre eigenen industriepolitischen Ambitionen drängte die Clinton-Administration auf eine Erhöhung der bisherigen Obergrenzen für staatliche Forschungssubventionen. Das Subventionsabkommen, das definiert, welche Subventionen legal sind und welche nicht, gestattet staatliche Forschungssubventionen von bis zu 75 % der Kosten für die Grundlagenforschung und 50 % der Kosten für angewandte Forschung. Bis zu 20 % der Kosten für Umweltschutzprojekte dürfen erstattet werden.⁷⁷

Erstmals sieht das Abkommen auch internationale Mindeststandards für Patentschutz und die Wahrung von Copyrights und Urheberrechten vor, die eine effektivere Durchsetzung des von den USA seit langem geforderten Urheberschutzes ermöglichen. Umfassende Kriterien und eine größere Transparenz sind auch erstmals für die Bestimmung des materiellen Schadens durch Importe und Dumping festgelegt worden. Im Rahmen des internationalen Antidumping-Abkommens zählen die USA zu den Hauptgewinnern. Sie konnten sich vor allem mit ihrer Ablehnung einer Überprüfung der nationalen Antidumping-Untersuchungen durch ein internationales Schiedsgericht durchsetzen. Die EU hingegen zeigte sich erleichtert, daß die von den USA geforderte Verschärfung der Bestimmungen über die Umgehung von Antidumping-Zöllen nicht Eingang in die Endfassung des Vertrages fand (die USA hatten gefordert, auch "ähnliche" Produkte mit Strafzöllen belegen zu können) und die maximale Dauer der Strafzölle auf 5 Jahre begrenzt wurde. Über 10 % der gegenwärtigen amerikanischen Antidumping-Zölle sind seit mehr als 20 Jahren in Kraft.⁷⁸

Schließlich stimmten die USA auch der Schaffung einer von der EU und Kanada 1990 vorgeschlagenen multilateralen Handelsorganisation zu, die gemäß der amerikanischen Forderung den Namen World Trade Organisation (WTO) trägt. Sie soll neben das GATT treten und den Rang einer internationalen Organisation wie Weltbank oder Internationaler Währungsfonds haben und künftig über die Handelspolitik ihrer Mitglieder wachen und schneller und verbindlicher als das GATT Handelsstreitigkeiten schlichten.⁷⁹

Die Zustimmung der USA zu der WTO ist in zweierlei Hinsicht bedeutsam. Zum einen signalisiert die Administration damit, daß sie das Abkommen in der vorliegenden Form für im Kongreß durchsetzbar hält. Zum anderen spiegelt sie die Bereitschaft der Administration wider, eine teilweise Einschränkung ihrer unilateralen Instrumente hinzunehmen, sofern der

davon eine Stärkung ihrer Verhandlungsposition im GATT und gegenüber Japan. Congressional Quarterly Weekly Report, 20.11.1993, S. 2188 sowie WSJE, 26.10.1993.

77 Dies war besonders wichtig in Hinblick auf das Projekt der Administration in Zusammenarbeit, mit der Autoindustrie einen umweltfreundlichen Automotor zu entwickeln. WP, 16.12.1993.

78 FT, 16.12.1993. Erst im November 1993 legten die USA einen neuen Entwurf des Antidumping-Abkommens vor, der einen deutlichen Rückschritt gegenüber dem Entwurf von 1991 darstellte. Vgl. FT, 25.11.1993.

79 Ein Beitrittszwang besteht nicht, jedoch hoffen die USA und die EU, daß die Mehrheit der GATT-Signatarstaaten ihr beitrifft und das GATT damit aufgelöst werden kann.

multilaterale Entscheidungsmechanismus die Durchsetzung ihrer Interessen gewährleistet.

Zwei Faktoren dürften ausschlaggebend für die Zustimmung der Administration zu dem Abkommen gewesen sein: die Etablierung zeitlicher Begrenzungen in jeder Phase des Streitschlichtungsprozesses, der die Dauer der bisher sehr langwierigen Verfahren deutlich verkürzt, und der Ausschluß der Möglichkeit, den Entscheidungsprozeß in einzelnen Stufen zu blockieren. So signalisierte die Administration bereits, daß die umstrittene 301-Klausel⁸⁰ des amerikanischen Handelsgesetzes von 1988 in Zukunft weniger Anwendung finden wird, da der Streitschlichtungsmechanismus der WTO einschließlich der Möglichkeit produktübergreifender Vergeltungsmaßnahmen ("cross-retaliation") ein hinreichendes Substitut darstellt.⁸¹ Allerdings machte die Administration in der an den Kongreß weitergeleiteten Fassung nicht deutlich, daß die Anwendung von Vergeltungsmaßnahmen von der Autorisierung der WTO abhängig ist.

Die Zustimmung des Kongresses zu dem Abkommen, von dem die OECD ein globales Wachstum von mindestens 274 Mrd. USD bis zum Jahre 2002 und die US-Regierung eine Steigerung des amerikanischen Anteils am Welthandel von 13 auf 15 % erwartet, ist ungewiß. Sie wird zum einen davon abhängen, ob die Abstimmung im Kongreß in einem hinreichend großen Abstand zu den Kongreßwahlen im November 1994 stattfinden wird. Zum anderen muß abgewartet werden, ob der Druck der Gegner des Abkommens (z. B. Umweltschützer, Textil-, Stahl- und Chemische Industrie) durch den Gegendruck der Befürworter des Abkommens kompensiert werden kann. Während der Mehrheitsführer der Demokraten im Kongreß, Richard Gephardt (D-Mo.), bereits seine Unterstützung zusagte, deutete die republikanische Opposition an, ihre Zustimmung so lange zu verweigern, wie die Administration nicht darlegt, wie sie den durch die niedrigeren Tarife und Einfuhrzölle entstehenden Einnahmeverlust von ca. 12 Mrd. USD ausgleichen will.⁸²

4.3 Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen

Das im November vom Kongreß verabschiedete Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA)⁸³ sieht die Errichtung einer Freihandelszone zwischen den USA, Kanada und Mexiko vor. Der neu geschaffene Wirtschaftsraum umfaßt mehr als 360 Mio. Menschen und ein Bruttosozialprodukt von ca. 6,7 Bio. USD. NAFTA ist ein Beispiel für die regionale handelspolitische Strategie Clintons. Clinton stand dem Abkommen vor seinem Amtsantritt zunächst "vorsichtig optimistisch" gegenüber und entschied sich erst spät für die Übernahme des noch von seinem Amtsvorgänger Bush ausgehandelten Abkommens. Er ergänzte das Abkommen durch Zusatzabkommen zu Fragen des Umweltschutzes, des

80 Sie gestattet den USA die Verhängung von Importrestriktionen für den Fall, daß andere Länder gegen amerikanische Rechte aus Handelsabkommen verstoßen.

81 FT, 16.12.1993.

82 WP, 22.12.1993 und SZ, 2.2.1993.

83 Am 17. November 1993 verabschiedete das Repräsentantenhaus das Abkommen mit 234 zu 200 Stimmen. Der Senat stimmte ihm am 20. November mit 61 zu 38 Stimmen zu.

Arbeitsrechts und Importschutzes.⁸⁴ Dennoch ging er mit dieser Entscheidung ein großes politisches Risiko ein. Wie keine andere politische Frage spaltete der Streit um das Abkommen die Nation und insbesondere Clintons eigene Partei, die Demokraten.

Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung stand die Sorge um den Verlust von Arbeitsplätzen an das Niedriglohnland Mexiko. Dort beträgt das Reallohniveau nur ein Siebtel des amerikanischen. Doch nicht nur deshalb avancierte das Abkommen zu einer Art Blitzableiter für die Ängste der Bevölkerung. Seit den achtziger Jahren mußten vor allem Niedriglohnarbeiter Reallohneinbußen hinnehmen; die Ungleichheit der Einkommensverteilung verschärfte sich. Dem wirtschaftlichen Umstrukturierungsprozeß fielen überwiegend Arbeitsplätze in der verarbeitenden Industrie zum Opfer. Hinzu kam, daß der gegenwärtige Wirtschaftsaufschwung von einem ungewöhnlich niedrigen Beschäftigungswachstum begleitet ist.⁸⁵ Die Gegner des Abkommens⁸⁶, allen voran die Gewerkschaften und der unabhängige Präsidentschaftskandidat Ross Perot, prophezeiten einen Verlust von mindestens einer halben Mio. Arbeitsplätzen und behaupteten, das Abkommen diene allein den Interessen der großen multinationalen Konzerne.⁸⁷ Sie befürchteten, daß wegen der niedrigen Löhne und der unzureichende Durchsetzung von Umwelt- und Arbeitsschutzbestimmungen amerikanische Unternehmen in großem Umfang ihre Produktion nach Mexiko verlagern würden. Ferner kritisierten sie, daß angesichts der undemokratischen Regierung in Mexiko die Zustimmung zu NAFTA eine Abkehr von den amerikanischen Prinzipien "Freiheit und Demokratie" darstelle.⁸⁸

Die Administration und die Befürworter des Abkommens rechnen dagegen mit 200.000 bis 500.000 neuen Arbeitsplätzen bis 1995, einer langfristigen Erhöhung des Lohnniveaus in Mexiko und damit auch mit einer Entschärfung der illegalen Einwanderung über die mexikanische Grenze. Auch erwarten sie eine weitere Erhöhung des Absatzes amerikanischer Produkte und eine Verbesserung des Umwelt- und Arbeitsschutzes in Mexiko.⁸⁹ Ferner argumentierte die Administration, daß eine Verabschiedung des Abkommens die wirtschaftlichen Reformen in Mexiko absichern und langfristig einer

84 Der Text der Zusatzabkommen ist abgedruckt in: USPIT 84, 17.8.1993, S. 13-16.

85 Zur wachsenden Einkommensungleichheit in den USA vgl. Paul Starobin, Unequal Shares, National Journal 25, 37 (11.9.1993), S. 2176-2179, sowie Arno Danile, Blockade in der Job-Maschine, in: Die Zeit 29, 16.7.1993, S. 15-16. Zum Phänomen des "jobless growth" vgl. WSJE, 1.11.1993.

86 Gegen das Abkommen schlossen sich so unterschiedliche Gruppen wie Umweltschützer, Konsumenten, Farmer, Tierschützer und religiöse Organisationen in der Citizen Trade Campaign zusammen.

87 Perot sprach gar von dem "giant sucking sound going south", den die Arbeitsplatzverlagerung auslösen würde. WP, 18.3.1993.

88 Ernest F. Hollings (demokratischer Senator aus South Carolina und Vorsitzender des Senate Committee on Commerce, Science, and Transportation), Reform Mexico First, in: Foreign Policy 93 (Winter 1993-94), S. 91.

89 Vgl. Clintons Rede in der JFK-Bibliothek, USPIT 111, 3.11.1993, S. 5. Zu den Auswirkungen von NAFTA auf die drei Vertragsparteien vgl. die Studie der International Trade Commission, USPIT 13, 14.2.1993, S. 17-26. Für eine ausführliche Darstellung des Abkommens und der Argumente beider Seiten vgl. Congressional Quarterly Weekly Report, 16.10.1993, S. 2791-2796.

Liberalisierung des Handels auch eine politische Liberalisierung folgen würde. Eine Ablehnung hingegen wäre ein negatives Signal für all jene Länder Lateinamerikas, die versuchten, durch wirtschaftliche Reformen und Demokratisierung die Voraussetzungen für eine engere Kooperation mit den USA herzustellen. International entstünde der Eindruck, die USA seien nicht in der Lage, ihre eigenen globalen Wirtschaftsinteressen zu vertreten und steuerten allen gegenteiligen Beteuerungen zum Trotz wieder in Richtung eines Isolationismus.

Den entscheidenden Wendepunkt in der sehr emotionalen und populistischen Diskussion brachte die Fernsehdebatte zwischen Ross Perot und Al Gore, aus der der Vizepräsident mit seinen sachlichen Argumenten eindeutig als Sieger hervorging. Danach stieg die öffentliche Zustimmung zu NAFTA von 34 % auf 57 %.⁹⁰ Die noch fehlenden Stimmen "erkaufte" Clinton mit großzügigen protektionistischen Konzessionen vor allem gegenüber der Textil- und Bekleidungsindustrie. Die Zusicherung seiner Unterstützung zu der vom Kongreß geforderten Wiedereinführung der Super 301-Bestimmung des amerikanischen Handelsgesetzes von 1988 tat ein Übriges. Sie sieht unilaterale Sanktionen gegen Länder vor, die gegen die Prinzipien des "fairen Handels" verstoßen und amerikanischen Aufforderungen nach Marktöffnung nicht entsprechen. Den überraschend klaren Sieg am 17. November erreichte Clinton überwiegend mit den Stimmen der republikanischen Opposition, die mit 132 zu 34 Stimmen im Repräsentantenhaus für NAFTA stimmte, während die Demokraten es mit 156 zu 102 Stimmen ablehnten. Im Senat stimmten 27 der demokratischen Senatoren für und 28 gegen das Abkommen. Auf Seiten der Republikaner sprachen sich 34 der 44 Senatoren dafür aus.⁹¹ Nach der im Dezember erfolgten Zustimmung der neuen kanadischen Regierung unter Premierminister Chretien konnte das Freihandelsabkommen wie geplant am 1. Januar 1994 in Kraft treten.

Die Verabschiedung von NAFTA stellt weder eine Niederlage der Protektionisten noch einen Sieg der Freihändler dar. Es demonstriert vielmehr Clintons Fähigkeit und Willen, Führung zu übernehmen und zur Durchsetzung eines ihm wichtigen "issue" parteiübergreifende Koalitionen bilden zu können. Dafür scheute er auch nicht davor zurück, weitgehende protektionistische Zugeständnisse zu machen. Der Vorsitzende der AFL-CIO brachte das Dilemma auf den Punkt, als er sagte: "It takes an awful lot of protectionism to get a free trade agreement."⁹² Ebensowenig wie NAFTA als Beleg für die freihändlerische Haltung der neuen Administration gelten kann, signalisiert es eine Tendenz zu einer regionalen Blockbildung. Bei Clintons Politik handelt es sich statt dessen um einen

90 FT, 12.11.1993.

91 WSJE, 22.11.1993. Die Abgeordneten der Demokraten, die traditionell den Gewerkschaften näher stehen, waren im Vorfeld der Abstimmung besonders stark vom Gewerkschaftsdachverband AFL-CIO unter Druck gesetzt worden, der ihnen den Entzug der politischen und finanziellen Wahlkampfunterstützung 1994 androhte. Nach Angaben der Federal Election Commission erhielten die Demokraten im letzten Wahlkampf das größte Spendenvolumen eines Verbandes von den Gewerkschaften in Höhe von 39 Mio. USD; fast 95 % der gesamten Spenden der Gewerkschaften. WP, 16.11.1993. Für eine ausführliche Wahlanalyse siehe Congressional Quarterly Weekly Report, 20.11.1993, S. 3181-3183.

92 USPIT 119, 19.11.1993, S. 7.

"offenen Regionalismus", bei dem regionalen Handelsabkommen die Rolle von "building blocks" zukommt, die langfristig zu einer umfassenderen Handelsliberalisierung führen sollen.⁹³

4.4 Asien und APEC

Einen "offenen Regionalismus" strebt die Clinton-Administration auch in Asien an, mit dem Ziel, langfristig eine asiatisch-pazifische Wirtschaftsgemeinschaft zu erreichen. Mit dieser Strategie wollen die USA sich vor allem den Zugang zu der weltweit aussichtsreichsten Wirtschaftsregion sichern, deren Wachstum nach Schätzungen der OECD bis zum Jahre 2000 jährlich 6,5 % betragen wird. Es ist damit doppelt so hoch wie das der westlichen Industrieländer.⁹⁴ Bereits jetzt hängen 2,3 Mio. amerikanische Arbeitsplätze und Exporte im Wert von 120 Mrd. USD von dem Handel mit Asien ab.⁹⁵ Darüber hinaus ist die Region aufgrund der extrem hohen Sparraten, die 30 % des BIP teilweise übersteigen, als Kapitalquelle bedeutsam. Ostasiatische Zentralbanken kontrollieren schätzungsweise 42 % der gesamten internationalen Zentralbankreserven.⁹⁶

Die "Wiederentdeckung des Pazifik" und der geschärfte Blick für die Zukunftsmärkte Asiens bedeuten jedoch keineswegs eine Abkehr der USA von Europa und das Ende der "eurozentristischen Attitüde"⁹⁷ in der Washingtoner Politik. Europa bleibt ein wichtiger, ist aber nicht mehr der wichtigste Handelspartner der USA. So weist die amerikanische Handelsbilanz mit Europa, im Unterschied zu den ostasiatischen Ländern, einen Überschuß von knapp 7 Mrd. USD auf.⁹⁸ Allerdings wirkte sich die rezessionsbedingte gedämpfte Nachfrage in Europa nach amerikanischen Produkten negativ auf die Handelsbilanz der USA aus, so daß sich der Handelsüberschuß in der ersten Hälfte von 1993 in ein Defizit von 2,3 Mrd. USD umkehrte.⁹⁹ Während über die Hälfte der amerikanischen Direktinvestitionen im Ausland in Europa getätigt wurden, beträgt ihr Anteil in Asien nur 11 %. Allerdings war die Wachstumsrate der Direktinvestitionen in Ostasien 1992 mit 10 % fast dreimal so hoch wie die in Europa mit nur 2,6 %.¹⁰⁰

93 USPIT 123, 7.12.1993, S. 20. Die Administration deutete bereits eine Ausweitung der Freihandelszone auf die Länder Lateinamerikas an.

94 WSJE, 18.10.1993.

95 So Clinton in seiner Rede vor der Waseda-Universität während des Tokioer Gipfeltreffens im Juli. USPIT 70, 8.7.1993, S. 18.

96 Vgl. Donald S. Zagoria, Clinton's Asia Policy, in: Current History 92, 578 (December 1993), S. 402.

97 So Außenminister Christopher. FAZ, 15.10.1993.

98 Eine Korrektur der amerikanischen Politik, die zunächst allein auf Asien konzentriert war, erfolgte relativ spät. Vgl. die Rede des stellv. Staatssekretärs im Außenministerium für Europäische und Kanadische Angelegenheiten, Stephen A. Oxman, Why Europe Matters, USPIT 119, 26.11.1993, S. 13-16 und die Rede Außenminister Christophers vor Journalisten, USPIT 120, 30.11.1993, S. 4-8.

99 WP, 27.10.1993.

100 Vgl. Christophers Rede vor der University of Washington, USPIT 116, 18.11.1993, S. 13.

Handelsbilanz der USA mit Westeuropa und Asien
(in Mrd. USD)

	1989	1990	1991	1992
Insg.	- 115	- 109	- 74	- 96
Westeuropa	- 4	+ 2,2	+ 15	+ 3,2
EG	- 1	+ 5	+ 15,5	+ 6,8
Asien	- 45,7	- 47,7	- 39	- 48,7
Japan	- 49,7	- 42,5	- 45	- 50,5

(Quelle: Survey of Current Business, Juni 1993, S. 78)

Direktinvestitionen der USA im Ausland
(in Mrd. USD)

	1989	1990	1991	1992
Westeuropa	243	256,5	233,2	239,4
EG	216,1	230	198	200,5
Asien/Pazifik	78	95,1	71	78

(Quelle: Survey of Current Business, Juni 1989, S. 23 und Juni 1993, S. 51)

Seine Ostasienpolitik und das Konzept einer "neuen pazifischen Gemeinschaft" legte Clinton im Juli 1993 dar. Zentrale Stützpfeiler dieser Gemeinschaft sollen die Stärkung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zu Japan und offenere regionale und globale Märkte sein, gestärkt durch demokratische Reformen.

Ein erster konkreter Versuch, den Ausbau dieser Gemeinschaft zu befördern, war Clintons Einladung zu einem Gipfeltreffen der APEC-Mitglieder im Anschluß an die Ministertagung des Asia Pacific Economic Cooperation Forum (APEC) im November in Seattle. Ziel des Gipfels war es, die Pläne der Clinton-Administration bekannt zu machen, das regionale Gesprächsforum zu einer verbindlicheren regionalen Handelsorganisation auszubauen und das Engagement der USA in der pazifischen Region zu betonen.¹⁰¹ Zugleich wollten die USA verhindern, daß eine regionale Handelsvereinigung entsteht, von der sie ausgeschlossen sind. Schließlich wollten die USA Druck auf die Europäer ausüben, damit diese sich in den GATT-Verhandlungen kompromißbereiter zeigen.

Die Durchsetzung einer stärkeren Institutionalisierung der Wirtschaftsbeziehungen und die

¹⁰¹ Bisher hatte APEC keinen großen Stellenwert in der amerikanischen Politik. Dies zeigt sich auch an den geringen Aufwendungen der USA. Während sie 50 Mio. USD jährlich für die OECD und 70 Mio. USD für die Organisation Amerikanischer Staaten ausgeben, sind es für APEC nur knapp 400.000 USD. Frank B. Gibney, Creating a Pacific Community, in: Foreign Affairs 72, 5 (November/December 1993), S. 21f.

Schaffung verbindlicher Rahmenbedingungen für Handel und Investitionen in der Region scheiterten jedoch an den sehr heterogenen Interessen der Mitgliedsländer. Die verabschiedete Rahmendeklaration über Handel und Investitionen enthält wenig mehr als unverbindliche Absichtserklärungen, die Märkte für Handel und Investitionen zu öffnen. Ein Ausschuß soll die Möglichkeiten der regionalen Marktöffnung prüfen. Einziger Erfolg Clintons: Die Partner folgten seinem Wunsch nach einer eindeutigen Erklärung zu einem fristgerechten Abschluß der Uruguay-Runde und betonten, daß das Blair-House-Abkommen nicht für Nachverhandlungen zur Disposition stünde.

Die Chancen für die Realisierung der "neuen pazifischen Gemeinschaft" auf der Grundlage gemeinsamen Wohlstandes und gemeinsamer demokratischer Werte stehen aber nicht nur aufgrund der heterogenen Interessen in der Region schlecht. Fragwürdig ist vor allem die Tragfähigkeit des zentralen wirtschaftlichen Stützpfilers, den bilateralen Beziehungen zu Japan.¹⁰² Sie gestalteten sich alles andere als harmonisch, auch wenn die Administration stets bemüht war, die handelspolitischen Spannungen nicht eskalieren zu lassen und sensibler als ihre Vorgängerin mit den japanischen Forderungen nach einer gleichberechtigten Partnerschaft umzugehen.¹⁰³

Das anhaltende Handelsdefizit von über 50 Mrd. USD, die Enttäuschung darüber, mit Hilfe multilateraler Abkommen die strukturellen Marktzugangsbarrieren des japanischen Markts zu beseitigen sowie die praktischen Erfahrungen der für Handelsfragen mit Japan zuständigen Personen führten zu einem grundsätzlichen Wandel in der Handelspolitik gegenüber Japan. Die neue Administration will sich nicht länger mit allgemeinen Versicherungen zufrieden geben, sondern setzt auf eine an konkreten numerischen Ergebnissen orientierte Handelspolitik - auch wenn sie wortreich bestreitet, eine "managed trade"-Strategie zu verfolgen.¹⁰⁴ Zu der "get tough"-Strategie zur Beseitigung des Handelsdefizites zählt auch die gezielte Erhöhung des Dollar-Yen-Wechselkurses. So fiel im August der Dollar auf einen historischen Tiefpunkt von 101 Yen, nachdem Clinton die Aufwertung des Yen als Ziel seiner Politik bezeichnet hatte.

Die Amerikaner sagten die Senkung ihres Haushaltsdefizites und die Förderung der inländischen Sparguthaben sowie der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der USA zu. Da die Japaner sich strikt weigerten, den amerikanischen Forderungen nach konkreten numerischen Zielgrößen zur Überprüfung der Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen nachzugeben, einigten sich die Partner darauf, auf halbjährlichen Treffen der Regierungschefs Fortschritte anhand "qualitativer oder quantitativer objektiver Kriterien" zu überprüfen.

Bereits kurze Zeit nach dem Abschluß des Abkommens zeigte sich, daß die Verhandlungspartner in der Interpretation des Abkommens keinesfalls übereinstimmten. Wäh-

102 Vgl. Harry Hardig, Edward J. Lincoln, Rivals or Partners? Prospects for U.S.-Japan Cooperation in the Asia-Pacific Region, in: The Brookings Review 11, 3 (Summer 1993), S. 7-11.

103 Vgl. SZ, 21.1.1993, sowie ausführlich zu der Politik Bushs Ernst-Otto Czempiel, The United States, Japan, and Asia. New Constellations but Old Politics, PRIF-Report No. 27, August 1992.

104 USPIT 86, 29.6.1993, S. 12.

rend die Clinton-Administration darauf beharrte, daß das Abkommen konkrete Ergebnisse zum Inhalt hat, bestritten die Japaner vehement, konkrete Zusagen gemacht zu haben. Die neue japanische Regierung unter Premierminister Morihiro Hosokawa, die unmittelbar nach ihrem Amtsantritt die Berechtigung zahlreicher amerikanischer Beschwerden über strukturelle Marktzugangsbeschränkungen konzedierte und umfassende Deregulierungsreformen ankündigte, reagierte auf den anhaltenden amerikanischen Druck offensiv. Sie konterte, indem sie den Amerikanern eigene Daten vorlegte, die beweisen sollten, daß der amerikanische Markt viel geschlossener als der japanische sei. So beantworteten die Japaner die Klage der Amerikaner über den unzureichenden Anteil von nur 1,6 %, den ausländische Firmen bei der Vergabe von öffentlichen Telekommunikationsaufträgen halten, mit dem Hinweis, daß der Anteil in den USA sogar nur 0,3 % betrage. Das eigentliche Verhandlungsthema müsse also die Öffnung des amerikanischen und nicht des japanischen Marktes sein.¹⁰⁵ Ursache für den Stimmungswechsel in den Verhandlungen scheint die Bewertung des Nutzens ausländischen Drucks auf die Öffnung des japanischen Marktes durch die neue japanische Regierung zu sein. Während Amtsvorgänger Miyazawa auswärtigen Druck als hilfreich für die Durchsetzung innenpolitischer Reformen bezeichnete, hält Hosokawa ihn für konterproduktiv. Innerhalb der Clinton-Administration herrscht Uneinigkeit darüber, wie die USA auf diese neue Situation reagieren sollen. Das Außenministerium drängt Clinton, den Druck auf Japan zu senken und der neuen Regierung Zeit für eigene Reformen zu geben. Das Finanzministerium hingegen besteht auf einer Fortsetzung des Druckes.

Auch der Streit um den Zugang zu dem japanischen Halbleitermarkt, der die Beziehungen zu Beginn des Jahres 1993 bereits belastete, ist nach Bekanntwerden der 1993 kontinuierlich gesunkenen amerikanischen Marktanteile (wenn auch nicht Umsatzvolumina) wieder entflammt. Auf die von Kantor geforderten sofortigen Sondergespräche mit Tokio über die Einhaltung des 1991 geschlossenen bilateralen Handelsabkommens, das nach Ansicht der Amerikaner einen Mindestanteil von 20 % für amerikanische Unternehmen vorschreibt, ging Japan bis Ende 1993 nicht ein. Bowman Cutter, der stellvertretende Präsident des Nationalen Wirtschaftsrates, erklärte, die USA seien bereit, die ausgelaufene Super 301-Klausel des amerikanischen Handelsgesetzes von 1988 wieder einzuführen und gegen Japan anzuwenden, wenn die Japaner keine Gesprächsbereitschaft zeigen.¹⁰⁶

Selbst wenn die USA in der Lage wären, ihre Konflikte mit Japan in absehbarer Zeit beizulegen, sehen sie sich einem weiteren Zielkonflikt in der Region gegenüber, der am deutlichsten in den Beziehungen zu China hervortritt. Auf der einen Seite strebt die Administration den Zugang zu dem weltweit am schnellsten wachsenden Markt an, der nach konservativen Schätzungen amerikanischer Ökonomen bereits jetzt ein Bruttoinlandsprodukt von 1,2 Bio. USD aufweist.¹⁰⁷ Auf der anderen Seite kollidieren ihre ökonomischen Ziele mit ihrem politischen Ziel, Demokratie und die Einhaltung der Menschenrechte in der Region durchzusetzen und die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen zu verhindern. Es ist das traditionelle Dilemma, dem die USA in ihren Beziehungen zu China gegen-

105 WP, 6.12.1993.

106 SZ, 31.12.1993.

107 Zagoria (Anm. 96), S. 402.

überstehen. Dabei fordert insbesondere der Kongreß, daß China sich in der Frage der Menschenrechte kompromißbereit zeigt, während Clinton - den Forderungen der amerikanischen Wirtschaft folgend - den Nexus zwischen wirtschaftlichen und strategisch-politischen Interessen zugunsten ersterer auflösen möchte.

Ende Mai 1993 verlängerte Clinton die bevorzugte Zollbehandlung (Meistbegünstigungsklausel, MFN) für China um ein weiteres Jahr, machte aber eine erneute Verlängerung von Fortschritten bei der Einhaltung der Menschenrechte in dem Land abhängig. Auf dem ersten amerikanisch-chinesischen "Gipfel" seit dem Tiananmen-Massaker 1989, am Rande des APEC-Treffens in Seattle im November, weigerte sich Clinton, der chinesischen Forderung nach einer Trennung der kommerziellen von den politischen Beziehungen nachzugeben. Einer Aufhebung der im August nach Bekanntwerden der Raketenlieferung nach Pakistan verhängten Handelssanktionen wollte er ohne eine Zusicherung der Chinesen, daß sie sich der Übereinkunft über die Nichtverbreitung von Raketentechnologien (MTCR) anschließen, nicht nachkommen.

China, das bisher jegliche "linkage"-Versuche der USA vehement ablehnte und auf einer bedingungslosen Gewährung des MFN-Status bestand, scheint seit Anfang 1994 aufgrund des anhaltend hohen Drucks zu partiellen Reformen bereit zu sein.¹⁰⁸ Wirtschaftlich steht für China viel auf dem Spiel. Zum einen braucht China die Unterstützung der USA für den von ihm angestrebten GATT-Beitritt. Zum anderen ist es für eine Fortsetzung seiner wirtschaftlichen Expansion auf den Handel mit den USA angewiesen. 1993 lieferte China Waren im Wert von 40 Mrd. USD in die USA gegenüber nur 2,5 Mrd. USD vor zehn Jahren¹⁰⁹ und erzielte nach ersten Schätzungen einen Handelsüberschuß mit den USA von mindestens 20 Mrd. USD.¹¹⁰ In dem Ende 1993 entstandenen Konflikt über die Erneuerung des am 31. Dezember 1993 ausgelaufenen bilateralen Textilabkommens lenkte China in letzter Minute ein, so daß die von den USA angedrohten Strafzölle, die am 17. Januar 1994 in Kraft treten sollten, hinfällig wurden. Das Abkommen stellte Kürzungen der chinesischen Importe in den kommenden drei Jahren sicher. Außerdem stimmte China den von den USA geforderten klaren Richtlinien über die Kontrolle von Firmen, die verdächtigt werden, durch illegale Lieferungen das Abkommen zu unterlaufen, zu.

Inzwischen signalisierte die Clinton-Administration die Bereitschaft, ihre Forderungen nach Durchsetzung von Demokratie und Menschenrechten zugunsten wirtschaftlicher Interessen zu lockern. Der Vorsitzende des Nationalen Wirtschaftsrates, Robert Rubin, deutete an, er würde sich angesichts der amerikanischen Geschäftsinteressen in China mit "bescheidenen Fortschritten bei den Menschenrechten zufriedengeben."¹¹¹ Diese attestierte das Außenministerium China in seinem jährlichen Menschenrechtsbericht, den es im Februar 1994 vor-

108 IHT, 31.1.1994.

109 Ebenda.

110 FAZ, 18.1.1994.

111 Richard Gephardt warnte bereits vor einem "Verlust an Glaubwürdigkeit, sollten wir den Chinesen nicht energisch genug gegenüber treten", und Oppositionsführer Senator Robert Dole ist der Meinung, die Administration fahre einen "völligen Zickzackkurs". SZ, 17.1.1993.

legte. Der Primat wirtschaftlicher Interessen zeigte sich bereits während der Verhandlungen über die Erneuerung des Textilabkommens. Während Kantor damit drohte, die Importquote Chinas zu senken, bestätigte er zugleich die Aufhebung des Ausfuhrverbotes für drei Kommunikationssatelliten des Rüstungskonzerns Martin Marietta.

Stärker als ihre Vorgängerin betont die Clinton-Administration die Notwendigkeit, unilaterale Maßnahmen zur Öffnung notorisch geschlossener Märkte anzuwenden und spricht sich für eine resultatsorientierte Handelspolitik aus. Eine kohärente Handelsstrategie zeichnet sich aber bisher nicht ab. Vielmehr ist die Entscheidung für die Verfolgung einer unilateralen, bilateralen, regionalen oder multilateralen Strategie von pragmatischen Überlegungen gekennzeichnet. Es findet jeweils der Ansatz Anwendung, der den größten Erfolg bei der Durchsetzung amerikanischer Interessen verspricht. So entschied sich Clinton im Falle NAFTAs und Asiens für einen Ansatz, der als "offener Regionalismus" bezeichnet werden kann. Regionale Handelsabkommen sollen dabei Wegbereiter für eine weitergehende globale Handelsliberalisierung sein.

Der multilateralen Handelsliberalisierung im Rahmen des GATT kommt nur dann Priorität zu, wenn die Wahrung amerikanischer Interessen, einschließlich des Rechts, gegebenenfalls unilateral handeln zu können, gesichert ist. Von einem neuen Multilateralismus im Sinne einer egalien Kooperation und Entscheidungsabstimmung mit gleichwertigen Partnern kann auf dem Gebiet der Außenwirtschaftspolitik bisher nicht die Rede sein. Der Einsatz für Marktwirtschaft ist Mittel zu dem Ziel, offene und stabile Märkte für amerikanische Unternehmen zu sichern. Die Politik der neuen Administration ist nicht protektionistisch, trägt aber aufgrund der einseitigen Betonung der Exportexpansion zur Erzielung von Wachstum und Wohlstand in den USA eindeutig neomerkantilistische Züge.

5. Die atlantische Region

Hatte die Clinton-Administration die Errichtung und Verfestigung der Demokratie und der Marktwirtschaft in Rußland sowie den anderen Staaten der GUS richtig als oberste Priorität einer neuer Sicherheitspolitik ausgegeben, so geriet sie in der Praxis immer mehr zu einer Kooperation der politischen Systeme zugunsten einer strategischen Partnerschaft. Statt die Wirtschaft und die Gesellschaft Rußlands durch ausreichend große Politik- und Wirtschaftshilfe zu stärken, konzentrierte sich Washington auf die Unterstützung von Präsident Jelzin sowohl in den Wahlen des Frühjahrs wie nach dem Putschversuch im Herbst 1993. Clinton setzte damit in der Praxis die Politik fort, die sein Vorgänger Bush gegenüber Gorbatschow betrieben hatte. In ihr schlug sich sowohl die Schwierigkeit nieder, von außen in den Demokratisierungs- und Liberalisierungsprozeß Rußlands einzugreifen, wie der Wunsch, die Großmacht Rußland als strategischen Partner sowohl gegenüber Asien und der Welt generell, wie auch gegenüber Westeuropa weiterhin zu behalten. Ohne das Widerlager einer zweiten Großmacht würde auch der Weltführungsanspruch der Vereinigten Staaten in einen Begründungsnotstand geraten.

Clinton setzte deswegen sehr rasch die Pflege der Beziehungen zu Jelzin fort, die Bush in der Camp David-Erklärung vom 1. Februar 1992 und in der "Charta der amerikanisch-rus-

sischen Partnerschaft und Freundschaft" vom 17. Juni 1992 begonnen hatte. Bei dem Treffen mit Präsident Jelzin in Vancouver, Anfang April 1993, beschworen beide erneut die gemeinsamen Interessen an der Inkraftsetzung des START I- und der Ratifizierung des START II-Vertrages; sie unterstrichen besonders die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Nichtweiterverbreitung der Massenvernichtungswaffen.

Die amerikanische Wirtschaftshilfe hingegen fiel mager aus. Clinton versprach - und der Kongreß bewilligte 1,6 Mrd. USD, die später noch einmal um 1,3 Mrd. USD erhöht wurden.¹¹² Selbst wenn man aber zu diesen rd. 3 Mrd. USD Hilfe der Vereinigten Staaten die auf dem G-7-Gipfel in Tokio nochmals vereinbarten 28,4 Mrd. USD rechnet, kann man kaum von einer angemessenen Unterstützung der wirtschaftlichen Liberalisierung und politischen Demokratisierung Rußlands und der anderen GUS sprechen. Effektiv gegeben wurden 1993 ohnehin nur ganze 2 Mrd. USD.

Statt die Zusammenarbeit mit den gesellschaftlichen Gruppen in der früheren Sowjetunion zu verstärken und damit den Demokratisierungsprozeß konkret voranzutreiben, spitzte sich die amerikanische Politik immer mehr auf die Unterstützung des politischen Systems unter Jelzin zu. Der am 17. Juni 1993 verabredeten "Gemeinsamen Kommission für Energie- und Raumfragen" folgte am 8. September die Unterzeichnung eines "Memorandum of Understanding" zwischen den USA und Rußland. Es schuf einen institutionellen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen dem Militär beider Seiten.¹¹³ Anfang September 1993 haben Washington und Rußland weitere Abkommen über die Zusammenarbeit im Welt- raum und in Energiefragen abgeschlossen.¹¹⁴

Ein weiteres Hauptinteresse Clintons galt den drei neuen Nuklearwaffenstaaten Ukraine, Weißrußland und Kasachstan. Sie hatten zwar im Mai 1992 in Lissabon die Ratifizierung von START I, die Liquidierung ihrer Kernwaffenbestände und den Beitritt zum Nichtverbreitungsvertrag beschlossen, mit der Umsetzung aber nur ganz zögerlich begonnen. Dem Vorschlag der Senatoren Nunn und Lugar folgend, hatte der Kongreß im Herbst 1991 aus dem Verteidigungsetat 400 Mio. USD bereitgestellt, um den Abbau und die Zerstörung der Nuklearwaffen finanziell zu erleichtern. 1992 und 1993 wurden nochmals je 400 Mio. USD bewilligt. Die Clinton-Administration verbesserte die Abrüstungsbereitschaft der Kernwaffenstaaten weiter, indem sie die politische Diskriminierung aufgab und die Abrüstungshilfe von der Bindung an den vorherigen Beitritt zum Nichtverbreitungsvertrag befreite. Mit Weißrußland¹¹⁵ und mit der Ukraine wurden, ähnlich wie mit Rußland selbst, Memoranda of Understanding geschlossen, die den Kooperationsrahmen institutionalisierten. Weißrußland, das als erstes der drei Länder START ratifiziert, den Beitritt zum Nichtverbreitungsvertrag vollzogen und mit dem Transport seiner mobilen SS-25 nach Rußland begonnen hatte, erhielt 60 Mio. USD Hilfe. Kasachstan folgte im Dezember 1993; die Ukraine unterschrieb auf dem Moskauer Dreiergipfel am 14. Januar 1994. Damit war

112 Außenminister Christopher, 20.10.1993, USPIT 108, 22.10.1993, S. 4.

113 USPIT 92, 10.9.1993, S. 17.

114 USPIT 91, 8.9.1993.

115 USPIT 111, 3.11.1993, S. 7.

die Gefahr gebannt, daß die frühere Sowjetunion drei neue Nuklearstaaten hinterlassen würde. Clinton konnte, nach NAFTA, APEC-Gipfel und GATT, innerhalb von zwei Monaten einen weiteren großen außenpolitischen Erfolg verbuchen.

Die Serie war damit keineswegs zu Ende. Auch der NATO-Gipfel vom 10. und 11. Januar 1994 in Brüssel gehört hinein. Ursprünglich von Clinton konzipiert, um nach der Begegnung mit den asiatischen Staats- und Regierungschefs die mit den Europäern folgen zu lassen, wurde das Treffen zu einem bedeutenden politischen Ereignis. Er entschied über die Osterweiterung der NATO und über die neue europäische Arbeitsteilung.

Die vier Visegrád-Staaten hatten schon im Sommer 1993 ihr Interesse bekundet, in die NATO aufgenommen zu werden. Darin schlug sich ihr verständlicher Wunsch nieder, angesichts ihrer durchweg negativen Erfahrungen mit Rußland und der Sowjetunion in der NATO-Allianz endlich einen zuverlässigen Ort im Westen zu finden. Dieser Wunsch wäre aber kaum so früh und so deutlich artikuliert worden, hätte nicht der Westen seinerseits die Militärallianz der NATO in den Vordergrund und die neugegründete KSZE als politische Organisation Gesamteuropas in den Hintergrund treten lassen.

Unterstützt vor allem vom deutschen Verteidigungsminister Rühle und vom NATO-Generalsekretär Wörner setzte im Spätsommer 1993 eine wahre Kampagne ein, mit der die osteuropäischen Staaten ihren Eintritt in die NATO zu bewerkstelligen hofften. Er wäre dem amerikanischen Interesse, Rußland nicht zu verprellen, die Reformen dort nicht zu behindern, strikt zuwider gelaufen. Auch gab es, solange Boris Jelzin im Kreml regiert, nicht den geringsten Anlaß, die Militärallianz bis an die Westgrenze Rußlands auszudehnen. Der Versuch dazu hätte, im Gegenteil, von Jelzin als Expansionsinteresse des Westens gedeutet und eine entsprechende Reaktion auslösen müssen.

Die USA haben daher schon sehr früh mit richtiger Rücksicht auf Rußland, aber auch auf die baltischen Staaten, auf die Ukraine und Weißrußland, auf dem NATO-Treffen in Travemünde, Oktober 1993, den Vorstoß gebremst.¹¹⁶ Verteidigungsminister Aspin bot als Ausweg eine "Partnerschaft für den Frieden" an, in der die NATO mit dem Militär der osteuropäischen Staaten in gemeinsamen Übungen und Manövern zusammenarbeiten soll. Diese neue Partnerschaft war dazu bestimmt, die osteuropäischen Staaten zu beruhigen, Rußland und die baltischen Staaten nicht zu verprellen und die Osterweiterung des deutschen Einflusses wieder zurückzubinden.

Auf dem NATO-Gipfel in Brüssel wurde diese neue "Partnerschaft für den Frieden" offiziell unterschrieben und in Kraft gesetzt. Sie bietet allen Staaten des früheren Warschauer Paktes die Möglichkeit, mit den NATO-Staaten militärisch zusammenzuarbeiten, gemeinsame Manöver zu veranstalten und militärische Konzepte zu harmonisieren. Damit erhalten die Visegrád-Staaten einen gewissen militärischen Schutz, ohne daß sich Rußland, dem diese Partnerschaft ebenfalls angeboten wird, bedroht sehen müßte. Die osteuropäischen Staaten waren mit diesem Angebot zweifellos nicht zufrieden, zumal der Wahlerfolg des Nationalisten Schirinowskij am 12. Dezember 1993 die Möglichkeit einer erneuten expan-

116 Verteidigungsminister Aspin, 21.10.1993, USPIT 108, 22.10.1993, S. 19.

sionistischen Politik Rußlands am politischen Horizont sichtbar auftauchen ließ. Sie erklärten sich aber bei ihrem Zusammentreffen mit Clinton am 12. Januar 1994 mit diesem Angebot zufrieden, das in ihren Augen einen Schritt in die richtige Richtung darstellte.

Präsident Clinton tat ein übriges, um das Rußland Boris Jelzins der partnerschaftlichen Kooperation der Vereinigten Staaten zu versichern. Er reiste nach dem NATO-Gipfel nach Moskau und verbrachte dort genauso viel Zeit wie in Brüssel. Das war nur ein symbolischer Akt; er zeigte aber doch deutlich, daß auch die Clinton-Administration die von ihren Vorgängerinnen betriebene Zweigleisigkeit der Europapolitik fortzusetzen gedachte. Zur Allianz mit den Westeuropäern trat die Partnerschaft mit Rußland.

Die Allianz mit den Westeuropäern erhielt in Brüssel einen neuen Drall. Getreu seinem Interesse am Multilateralismus und an der Entlastung der Vereinigten Staaten hat Präsident Clinton mit der Politik seiner Vorgänger ausdrücklich "gebrochen".¹¹⁷ Während sie geradezu ängstlich darauf bedacht waren, die Europäer daran zu hindern, eine eigene sicherheitspolitische Identität zu entwickeln, etwa sogar die Westeuropäische Union zur zweiten Säule der NATO auszubauen, bot Präsident Clinton den Europäern eine solche Arbeitsteilung geradezu an. Die NATO öffnete sich der Zusammenarbeit mit Nicht-Mitgliedern. Das lag in der "Partnerschaft für den Frieden" begründet. Die NATO wurde aber auch in Stand gesetzt, ihre Institutionen und Installationen der Westeuropäischen Union zur Verfügung zu stellen, sie sozusagen auszuleihen. Damit könnte die Westeuropäische Union zum anerkannten Subunternehmer der NATO werden.

Zwar ist die damit gewonnene Handlungsfreiheit der Europäer nicht so groß wie sie aussieht. Über alle NATO-Aktivitäten entscheidet der NATO-Rat. In der geforderten Einstimmigkeit liegt der Schutz amerikanischer Interessen, und zwar auch dann, wenn sie an der Aktion selbst nicht teilnehmen. Für die USA hat der Wandel noch einen weiteren Vorzug. Wenn die Westeuropäische Union die Einrichtungen und Installationen der NATO benutzen kann, entsteht für sie kein Anreiz, entsprechende eigene Einrichtungen zu schaffen. Die sicherheitspolitische Identität der Europäer wird also einerseits anerkannt und gefördert, es wird ihr andererseits jeder Anreiz genommen, sich weiter zu verselbständigen.

Für die künftige Arbeitsteilung zwischen Westeuropa und Nordamerika ist die Flexibilisierung der NATO zweifellos von besonderer Bedeutung. Es wird jetzt eine europäische und eine globale NATO geben, wobei die europäische sich um regionale Probleme, wie beispielsweise um den Bürgerkrieg in Bosnien-Herzegowina, kümmern kann, ohne auf eine amerikanische Beteiligung angewiesen zu sein. Auch ist die Westeuropäische Union imstande, NATO-Aktionen auszuführen oder eigene Unternehmungen mit NATO-Ausrüstung durchzuführen. Umgekehrt könnten natürlich auch die Vereinigten Staaten, entweder allein oder mit ausgewählten NATO-Staaten, NATO-Aktionen außerhalb Europas durchführen. Jedenfalls ist die Allianz durch diese Flexibilisierung modernisiert worden. Die Vereinigten Staaten haben den hegemonialen Führungsanspruch abgemildert in einen Mitspracheanspruch, der die Selbständigkeit und die Gleichberechtigung Westeuropas in der Allianz entsprechend betont. War Washington früher daran interessiert, daß "die Europäer

117 Clinton-Rede in Brüssel, USPIT 4, 11.1.1994, S. 3ff.

ständig an ihrer Einheit arbeiten, aber sie niemals erreichen";¹¹⁸ waren einige westeuropäische Staaten daran interessiert, daß die Vereinigten Staaten in der Rolle des "Balancer" verblieben,¹¹⁹ so hat die radikale Reformpolitik Clintons mit diesen Traditionen gebrochen. Sie erkennt die Europäer als gleichberechtigte Partner an, macht es ihnen reizvoll, diese Gleichberechtigung in der NATO zu praktizieren, und entlastet die USA.

Die politische Reform der NATO führt die militärstrategische fort. Die NATO hatte gerade erst im Sommer 1993 ihre Reorganisation in multinational zusammengesetzte Corps beendet. Sie fördern nicht nur die neue, auf schnelle Reaktionen abgestellte Strategie der NATO;¹²⁰ sie sind auch dazu bestimmt, zumindest die militärische Macht des wiedervereinigten Deutschlands in kleine, mit westeuropäischen Partnern oder der USA zusammengesetzte Einheiten aufzuteilen und damit als Faktor der Besorgnis in Europa zu eliminieren. Was die deutsch-französische Brigade, die im November 1993 offiziell als erstes "Eurocorps" in Dienst genommen wurde, schon beabsichtigt hatte, wurde jetzt zum Organisationsprinzip der Militärallianz.

Von dieser Modernisierung abgesehen, hält aber auch die Clinton-Administration eisern an der NATO als dem stabilitätspolitischen Anker in Europa und der einzigen organisatorischen Verbindung zwischen Nordamerika und Westeuropa fest. Clinton versprach in Brüssel, ungefähr 100.000 amerikanische Soldaten in Europa zu belassen. Am Rang der Militärallianz als der wichtigsten Organisation der westlichen Welt wird sich also auch unter Bill Clinton nichts ändern. Weder hat der amerikanische Präsident angedeutet, daß er sich eine neue politische Klammer zwischen Nordamerika und Westeuropa vorstellen könnte, noch daß er die KSZE aufzuwerten bereit sei. Dabei würde diese Organisation den beiden politischen Hauptzielen der Clinton-Administration, die Demokratisierung und die Marktwirtschaft zu stärken, erheblich zugute kommen. Ihre angebliche Schwäche ist nur die Folge ihrer bisherigen politischen Vernachlässigung. Würde sie, als regionale Organisation der Vereinten Nationen, von der westlichen Politik ernst genommen und benutzt, so könnte sie das politische Vertrauen zwischen allen europäischen Staaten fördern, das Sicherheitsdilemma gar nicht erst aufkommen lassen und damit einen substantiellen Beitrag zur Vermeidung neuer Konflikte in Europa liefern. Der ihr später eingebaute Krisenmechanismus könnte nicht nur, wie gegenwärtig, bei den entlegenen Konflikten in der früheren Sowjetunion, sondern auch bei dem in Jugoslawien eingesetzt werden.

Die KSZE stellt an sich noch keine neue europäische Staatenordnung dar;¹²¹ sie könnte aber die Vertrauensbildung und die Abrüstung, die Erzeugung von Sicherheit, die jetzt der

118 Klaus-Peter Schwarz, Die Entwicklung der amerikanischen Sicherheitspolitik mit Blick auf die künftigen Beziehungen zu Westeuropa, SWP-AP 2795, Mai 1993.

119 Dazu Werner Link, Europäische Interessen an der Funktion der USA als europäische Balancemacht, in: Stiftung Wissenschaft und Politik (Hrsg.), Internationales Umfeld, Sicherheitsinteressen und nationale Planung der Bundesrepublik, Ebenhausen 1993, S. 169ff.

120 Vgl. dazu Philipp Borinski, Die neue NATO-Strategie: Perspektiven militärischer Sicherheitspolitik in Europa, HSFK-Report 1/1993, passim.

121 Vgl. dazu Peter Schlotter, Norbert Ropers, Berthold Meyer, Die neue KSZE. Zukunftsperspektiven einer regionalen Friedensstrategie, Leverkusen 1994.

NATO als ihr eigentlich fremde Zusatzleistungen abverlangt werden, sehr viel besser erbringen. Sie würde auch sichtbar werden lassen, daß die eigentlichen Bedürfnisse der osteuropäischen Staaten nicht auf dem Gebiet der militärischen Sicherheit, sondern auf dem der wirtschaftlichen Wohlfahrt liegen; daß sie den ungehinderten Zugang zu den Märkten der OECD-Staaten brauchen - statt gemeinsame Manöver als der Versicherung gegen eine gegenwärtig nicht existente und auf absehbare Zeit auch nicht zu erwartende Bedrohung aus Rußland. Auf Dauer wird sich die Verweigerung derart konkreten wirtschaftlichen Entgegenkommens nicht mehr mit dem Angebot militärischer Gleichberechtigung kompensieren lassen.

Der Verlaß auf die NATO hindert auch die Clinton-Administration daran, den Gedanken einer politischen Ergänzung auch nur zu erwägen. Die Militärallianz brauchte ja nicht aufgelöst, sondern nur von ihrer Zusatzfunktion entlastet zu werden, die amerikanisch-westeuropäischen Beziehungen zu institutionalisieren. Eine Entkopplung dieser beiden Funktionen würde es dem Westen erlauben, dem Friedensprozeß entsprechend den Militäraufwand weiter zu reduzieren, ohne dadurch die atlantischen Bindungen zu lockern. In Bonn wurden solche Pläne vom Planungsstab des Auswärtigen Amtes 1992 ergebnislos ventiliert; in den Vereinigten Staaten veröffentlichte eine Studiengruppe des Carnegie Endowment eine fortschrittliche Studie mit dem Titel "Atlantic Frontiers". Dennoch hält auch die Clinton-Administration unerschütterlich an dem kollektiven Verteidigungsbündnis der NATO als dem "wichtigsten Instrument" (basic answer) zur Verwirklichung ihrer komplexen wirtschaftspolitisch-gesellschaftlichen Ziele in Europa fest. Sie weist der NATO "breitere und noch innovativere Rollen" als Friedensbewahrer zu; überstellt ihr die humanitäre Hilfeleistung ebenso wie die Unterstützung der neuen Demokratien in Europa.¹²² Immerhin wird die erwähnte Flexibilisierung der NATO ihre Öffnung hin zur Kooperation mit Nicht-Mitgliedern und die Fragmentierung ihrer Aktionen das amerikanisch-westeuropäische Verhältnis entlasten. Der Verzicht der Vereinigten Staaten auf eine automatische Beteiligung weist den Europäern auch im sicherheitspolitischen Bereich die Gleichberechtigung zu, die sie dort besonders vermißten, weil sie sie im Sachbereich der wirtschaftlichen Wohlfahrt längst besaßen.

Andererseits entlastet diese Flexibilisierung auch die Vereinigten Staaten. Sie können nunmehr die sicherheitspolitischen Detailaufgaben in Europa ihren dortigen Verbündeten überlassen. Bosnien-Herzegowina gibt das Paradebeispiel für diese neue Arbeitsteilung im atlantischen Bündnis ab. Die Allianz behält ihren zentralen Platz in der Weltpolitik der Vereinigten Staaten, sie verändert aber ihre Qualität. War sie, weil sie die Interessen der einzelnen Mitglieder zwar einband, aber nicht mehr befriedigte, zu einer starren Hülse geworden, die ihre Einsatzfähigkeit beeinträchtigte, so wurde sie durch die in Brüssel verabredete Reform zu einem lockeren Aktionsverbund. Abgesehen vom Verteidigungsfall, der natürlich nach wie vor die Zusammenarbeit aller erforderte, könnten jetzt auch Teilgruppen innerhalb der NATO aktiv werden. Mit dem Votum aller Mitglieder der Allianz ausgestattet, können jetzt einige Mitglieder auch einen Alleingang unternehmen. Dadurch hatten sich die Vereinigten Staaten zwar nicht von der europäischen Sicherheit abgekoppelt, aber sie zu großen Teilen den Europäern überstellt. Solange nicht eine neue Bedrohung aus Rußland oder aus einer

122 Vgl. das NATO-Kommuniqué vom 19.12.1993, USPIT 125, 13.12.1993, S. 8ff.

vergleichbaren Macht entsteht, werden die Europäer nur noch mit dem Segen, nicht aber mit dem Säbel der USA leben lernen müssen.

Diese bedeutende Entlastung der Vereinigten Staaten werden sie dazu nutzen, ihre Verteidigungs- und Rüstungspolitik entsprechend zu justieren, also auch den Verteidigungshaushalt zurückzufahren. Sie werden sie, andererseits, dazu nutzen, mehr Aufmerksamkeit und Nachdruck auf ihre außenwirtschaftspolitischen Interessen zu setzen.

6. Die Nahostpolitik

6.1 Grundzüge und Leitlinien

Der Nahe Osten ist für die außenpolitische Strategie der Clinton-Administration nach wie vor von großer Bedeutung, trotz der bereits im Wahlkampf angekündigten und im ersten Amtsjahr auch durchgesetzten Betonung des innen- und wirtschaftspolitischen Sektors. Dafür sprechen die zahlreichen Interessen, die die USA in der Region haben, vorrangig der Schutz der israelischen Sicherheit und die Aufrechterhaltung guter Beziehungen zu den moderaten arabischen Staaten, nicht zuletzt, um den freien Zugang zu arabischem Öl zu gewährleisten sowie arabische Märkte für den amerikanischen Handel offen zu halten bzw. zu erschließen.

Die besonderen Beziehungen der USA zu Israel gestalteten sich unter Clinton sehr viel besser als unter Bush. Dieser hatte 1991 versucht, im Sinne des Friedensprozesses die konservative Likud-Regierung unter Shamir zu einem Siedlungsstopp zu bewegen, indem er Israel die bereits zugesagten Kreditgarantien in Höhe von 10 Mrd. USD sperrte. Sie hatten, angesichts der hohen Anzahl jüdischer Einwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion und Osteuropa, zur Errichtung neuer Siedlungen in den besetzten Gebieten verwendet werden sollen.¹²³ Dies stellte eine für amerikanisch-israelische Beziehungen ungewöhnlich harte Maßnahme dar, die in Israel auf scharfe Ablehnung stieß, jedoch nicht zu dem erwünschten politischen Kurswechsel führte. Er fand erst statt mit dem Amtsantritt Rabins, dessen Arbeitspartei im Frühjahr 1992 die Wahlen gewonnen hatte und nach 15 Jahren in der Opposition erstmals wieder die Regierung stellte.¹²⁴ Rabin hatte von Anfang an zugesagt, sich sehr viel intensiver für den Friedensprozeß einzusetzen. Damit trat eine Verbesserung der beiderseitigen Beziehungen ein, die zwar nie ernsthaft gefährdet, aber durch die Auseinandersetzungen um die israelische Siedlungspolitik doch erheblich belastet worden waren. Die Sperrung der Kreditgarantien wurde 1992 noch unter Bush aufgehoben.

123 Shamir hatte ungeachtet des israelisch-arabischen Friedensprozesses noch im November 1991 auf den Golan-Höhen eine neue Siedlung errichten lassen, um demographische Fakten zu schaffen, die eine Verhandlungslösung erschweren würden.

124 Vgl. zu den Wahlen in Israel und der Politik Rabins Amnon Neustadt, Determinanten der israelischen Politik nach den Wahlen, in: Europa-Archiv 47, 23 (1992), S. 691ff.

Unter Clinton setzte sich diese Verbesserung der Beziehungen fort, die sich auch in der israelfreundlichen Besetzung der Kabinettsposten widerspiegelte. Dies war spätestens seit Rabins erstem Besuch im März 1993 in Washington deutlich erkennbar. Clinton hob hier die einmalige Beziehung zwischen den USA und Israel hervor: "We have begun a dialogue intended to raise our relationship to a new level of strategic partnership - partners in the pursuit of peace, partners in the pursuit of security."¹²⁵ In diesem strategischen Dialog soll es vor allem um die Langzeitbedrohungen nächstlicher Stabilität durch die Proliferation von Massenvernichtungswaffen gehen. Die militärische Superiorität Israels gegenüber seinen arabischen Nachbarn aufrechtzuerhalten, israelische Sicherheit zu gewährleisten, steht dabei für beide Seiten im Vordergrund. Dies zeigte sich auch in der Ende letzten Jahres getroffenen Übereinkunft über den Verkauf moderner amerikanischer Kampfflugzeuge der Typen F-15E und F-16. Mit der Erweiterung bzw. Modernisierung seines Waffenarsenals will Israel Vorsorge treffen für die Bildung einer Anti-Israel-Koalition, die im schlimmsten Fall der Iran anführen könnte. Langfristig könnte jedoch auch das israelische Rüstungsprogramm im konventionellen und nuklearen Bereich im Zuge erfolgreicher Friedensverhandlungen zur Diskussion gestellt werden. Im Rahmen der multilateralen Nahost-Rüstungskontrollverhandlungen muß und wird diese Thematik zur Sprache kommen, wird langfristig Abrüstung auch von Israel gefordert werden.

Bislang erhält Israel jedoch ungekürzt Wirtschafts- und Militärhilfe in Höhe von 3 Mrd. USD, auch 1994. Bei Rabins letztem Besuch in Washington Mitte November 1993 bekam er die Zusage, daß die Auslandshilfegelder für Israel auch zukünftig vorerst nicht gekürzt werden sollen, trotz genereller Umstrukturierungen und Kürzungen in diesem Bereich, nicht zuletzt, um den Friedensprozeß nicht durch finanzielle Kürzungen zu gefährden.¹²⁶ Diese Zusage war allerdings nicht ganz unumstritten im Kongreß. Bereits im Frühjahr hatten einige Abgeordnete, so z.B. David R. Obey (D-Wis.) sowie Senator Patrick J. Leahy (D-Vt.) den Umfang israelischer und ägyptischer Auslandshilfe, mit 36 % der größte Posten bei der amerikanischen Auslandshilfe, angesichts der wirtschaftlichen Lage der USA stark kritisiert und betont, kein Staat habe ein Anrecht auf Auslandshilfe.¹²⁷ Darüber hinaus gab es auch unter Clinton Differenzen hinsichtlich der Kreditgarantien für Israel. Im Herbst 1993 wurde ihre mögliche Kürzung diskutiert. Die für 1993 vorgesehenen 2 Mrd. USD sollten um 437 Mio. USD gekürzt werden; für jeden Dollar, den Israel 1993 in neue Siedlungen investiert hatte, sollte ihm ein Dollar gekürzt werden. Israel argumentierte, daß dies angesichts des mit der PLO geschlossenen Abkommens und der damit auch von Israel eingegangenen Verpflichtungen die falsche Maßnahme sei. Die Clinton-Administration sucht nun nach Möglichkeiten, die Gelder für den Aufbau der besetzten Gebiete zur Verfügung zu stellen, anstatt sie zu streichen.¹²⁸

Gegenüber dem Mittleren Osten betrieb die Clinton Administration eine Politik der Kontinuität, ausgerichtet auf die Erhaltung des Status quo ohne erkennbare Ansätze einer Multila-

125 USPIT 28, 17.3.1993, S. 7.

126 Vgl. zum Besuch Rabins in Washington USPIT 115, 15.11.1993, S. 9ff.

127 Vgl. dazu Congressional Quarterly Weekly Report, 13.3.1993, S. 621

128 Vgl. dazu WP, 6.11.1993.

teralisierung der Beziehungen. Nach wie vor setzt sich die amerikanische Nah- und Mittelostpolitik aus einem Geflecht bilateraler Beziehungen zu den Staaten der Region zusammen. Dies trifft sich mit der durch den Golfkrieg geförderten Neigung der Golfanrainer, bilaterale Sicherheitsarrangements mit den USA einer vormals oft propagierten gesamtarabischen Sicherheitsstruktur vorzuziehen. Bereits 1991 hatten die USA Verteidigungsabkommen mit Kuwait und Bahrain abgeschlossen, 1992 mit Qatar.

Edward Djerejian, Staatssekretär im Außenministerium, den Clinton in seine Administration übernahm¹²⁹ und der sein neues Amt als Botschafter in Israel im Januar 1994 antrat, betonte frühzeitig, daß es auch gegenüber dem Irak keine Politikänderung geben würde.¹³⁰ Die USA würden auch weiterhin auf die strikte Einhaltung der Sanktionen dringen, die nach dem Golfkrieg gegen den Irak verhängt worden waren. Die amerikanische Bombardierung des irakischen Geheimdienstzentrums in Bagdad im Juni 1993 - als Reaktion auf einen angeblichen irakischen Attentatsversuch auf Clintons Vorgänger Bush während dessen Besuch in Kuwait im Frühjahr 1993 - demonstrierte, daß Clinton die Politik der Stärke seines Vorgängers Bush fortsetzen würde. Die Administration Clinton machte von Anfang an deutlich, daß sie sich für die Sicherheit und territoriale Unversehrtheit der Staaten der Region, gerade der Golfscheichtümer wie Kuwait und Saudi-Arabien, einsetzen und weitere Übergriffe vor allem des Irak - auch 1993 hatte es kleinere Zwischenfälle an der irakisch-kuwaitischen Grenze gegeben - nicht dulden würden.¹³¹ Die Hoffnung Saddam Husseins, in Clinton ein umgänglicheres Gegenüber zu haben als in Bush, erfüllte sich nicht. Dennoch ist dem Westen und den USA daran gelegen, den Status quo im Irak aufrechtzuerhalten, wegen der ohnedies empfindlichen politischen Konstellation in der Region. Der geschwächte Irak unter Saddam Hussein ist ein politisch kalkulierbarer Machtfaktor in der Region. Das hat zur Folge, daß die USA Eingriffe in die irakische Politik zu vermeiden suchen. Damit bleibt die Frage, ob die USA in der Zukunft politische Kontakte zu Saddam Hussein in Erwägung ziehen oder sich bessere Beziehungen zum Irak erst nach einem Sturz Husseins vorstellen können, weiterhin unbeantwortet.

Gegenüber dem Iran entschied sich auch die Clinton-Administration für eine Politik der Ausgrenzung. Seit Amtsantritt wurde der Iran mehrmals zum "international outlaw" erklärt¹³² wegen seiner Unterstützung des internationalen Terrorismus, seiner fortgesetzten Versuche, sich Massenvernichtungswaffen anzueignen, seiner Mißachtung der Menschenrechte, seines Widerstandes gegen den Friedensprozeß in der Region. Nach der Schwächung des Irak ist es vor allem der Iran, der eine regionale Hegemonialstellung anstrebt und damit die fragile Stabilität in der Region bedroht. Teil seiner Strategie ist die Unterstützung radikaler Kräfte in verschiedenen islamischen Ländern, wie z.B. auch dem

129 Neben Djerejian übernahm Clinton auch Dennis Ross in seine Administration. Ross, enger Vertrauter des früheren Außenministers Baker und in der Bush-Administration Leiter des Planungsstabes im Außenministerium, wurde neuer Sonderberater der USA bei den Washingtoner Nahostverhandlungen.

130 Vgl. 103/1 U.S. Congress, House, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Europe and the Middle East, Hearings, Washington 1993, S. 24f.

131 Ebenda, S. 4

132 Vgl. USPIT 34, 1.4.1993, S. 7 sowie USPIT 57, 1.6.1993, S. 33ff.

Sudan, den die USA im August 1993 ebenfalls auf die Terrorismusliste setzten.¹³³ Das iranische Budget von 1992/93 sah allein 20 Mio. USD für radikale, den Friedensprozeß ablehnende palästinensische Gruppierungen vor. Der aggressive Kurs des Iran gegenüber den Staaten des Persischen Golfes, sein Rüstungsprogramm - der iranische Fünfjahresplan (1989-93) enthielt 10 Mrd. USD für den Waffenankauf, vornehmlich aus Staaten der ehemaligen Sowjetunion - sowie sein Nuklearwaffenprogramm zeigen, daß der Iran weiterhin auf Kollisionskurs ist sowohl in bezug auf seine Nachbarstaaten als auch auf den Westen. Der Iran stellt daher heute die größte Bedrohung für die Sicherheit der Staaten des Nahen und Mittleren Ostens dar.¹³⁴

Die Strategie der Ausgrenzung des undemokratischen iranischen Regimes durch Clinton führte im letzten Herbst zu Spannungen mit der Bundesrepublik, die ihre politischen und wirtschaftlichen Kontakte zum Iran aufrechterhielt. Neueren Angaben zufolge überstieg jedoch 1993 das amerikanisch-iranische Handelsvolumen mit rund 8,5 Mrd. DM das deutsch-iranische mit 5,7 Mrd. DM deutlich. Die USA, die hauptsächlich Rohöl importierten, steigerten damit ihr Handelsvolumen mit dem Iran 1993 um etwa 10 % gegenüber dem Vorjahr - gänzlich im Widerspruch zu ihrer offiziellen Rhetorik.

6.2 Der Friedensprozeß

Auch unter Clinton war das Engagement der USA, den Friedensprozeß im Nahen Osten zu fördern, ungebrochen. Djerejian betonte anlässlich einer Anhörung vor dem Subcommittee on Europe and the Middle East des Auswärtigen Ausschusses des Repräsentantenhauses, daß die Politik der Clinton-Administration gegenüber dem arabisch-israelischen Friedensprozeß dabei sowohl Elemente der Kontinuität als auch des Wandels beinhalte. Kontinuität in bezug auf die Priorität, die der Friedensprozeß weiterhin habe sowie bezüglich der amerikanischen Rolle als "honest broker"; Wandel in bezug auf das Konzept der "vollen Partnerschaft", die den Staaten angeboten werden solle. Die Rolle als voller Partner signalisiere ein noch aktiveres Engagement der USA bei dem Versuch, den Staaten bei der Verringerung ihrer Differenzen zu helfen. Damit sei nicht die Teilnahme an den bilateralen Gesprächen gemeint, aber Djerejian schloß beispielsweise das Einbringen amerikanischer Vorschläge in den Verhandlungsprozeß nicht aus.¹³⁵

Clinton trat 1993 das erfolgversprechende Erbe Bushs an, der gemeinsam mit der Sowjetunion eine Nahost-Friedenskonferenz initiiert hatte, die im Oktober 1991 in Madrid stattfand. Ihr schlossen sich in unregelmäßigen Abständen in Washington einzelne Konferenzrunden an, in denen die beteiligten Staaten unter Vermittlung der USA erstmals bilaterale Gespräche auf der Basis der UN-Resolution 242-"Land für Frieden" führten.¹³⁶ Israel ver-

133 Vgl. WP, 18.8.1993.

134 Vgl. zur Politik des Iran Daniel Pipes und Patrick Clawson: Ambitious Iran, Troubled Neighbors, in: Foreign Affairs, S. 122ff.

135 Vgl. Anm.130, S. 4f.

136 Zur Eröffnung der Konferenz vgl. Europa-Archiv 47, 4 (1992), S. D123ff. Zu den Positionen der

handelte gleichzeitig mit einer palästinensisch-jordanischen, einer syrischen, einer libanesischen Delegation die strittigen Territorialfragen sowie den Palästina-Konflikt. Israel hatte durchgesetzt, daß nicht die PLO mit Sitz in Tunis die Palästinenser in den Gesprächen vertrat, sondern daß nur Palästinenser aus der Westbank und dem Gaza-Streifen in der Delegation vertreten waren. Dies änderte sich erst nach dem Regierungswechsel 1992 und der Amtsübernahme durch Rabin. Auf amerikanisches Drängen hin konnte später Faisal Husseini aus Ost-Jerusalem, Vertreter Arafats in den besetzten Gebieten, an den bilateralen Verhandlungen teilnehmen. Multilateral sprechen Arbeitsgruppen über Rüstungskontrolle, regionale Wirtschaftsentwicklung, Umwelt, Wasserverteilung und Flüchtlinge. Die Diskussion dieser Probleme wurde im Januar 1992 angeregt. Seither treffen sich die Delegationen in unregelmäßigen Abständen an jeweils wechselnden Tagungsorten. Die Teilnehmer kommen aus Israel, Jordanien, Ägypten, den meisten Golf-Staaten, dem Maghreb, den USA, Asien und Europa.¹³⁷ Syrien und der Libanon boykottierten die multilateralen Gespräche bislang. Sie wollen eine Teilnahme erst erwägen, wenn Fortschritte bei den bilateralen Verhandlungen gemacht wurden.

Die Bedeutung, die Clinton dem Friedensprozeß beimißt, läßt sich auch daran erkennen, daß Außenminister Christophers erste Auslandsreise ihn im Februar 1993 in die Staaten der Region führte, um den Friedensprozeß weiter voranzubringen.¹³⁸ In den Vermittlungsbemühungen Christophers um die Wiederaufnahme der Nahostgespräche, die im Dezember 1992 infolge der israelischen Zwangsexilierung von 415 der Hamas nahestehenden Palästinensern in den Südlibanon von der palästinensischen Delegation abgebrochen worden waren, wurde das unverminderte amerikanische Engagement im Friedensprozeß deutlich. Christopher, der Beratungen mit der israelischen Regierung und einer Abordnung der Palästinenser führte, drängte Israel zu Kompromissen in der Deportiertenfrage und erreichte, daß Israel sich bereit erklärte, 101 Palästinenser sofort zurückkehren zu lassen. Damit gelang es ihm auch, ein drohendes UN-Votum gegen Israel abzuwenden; im Februar akzeptierte der UN-Sicherheitsrat den israelischen Kompromiß. Gleichzeitig forderte er die Palästinenser auf, an den Verhandlungstisch zurückzukehren. So war es hauptsächlich ihm zu verdanken, daß im April 1993 die Nahostverhandlungen wieder aufgenommen wurden.

Die USA begleiteten die Nahostgespräche, die in der Substanz nur wenig vorankamen, weiterhin kontinuierlich. Sowohl Christopher als auch der amerikanische Sonderunterhändler bei den Nahostverhandlungen, Dennis Ross, standen in dauerndem Kontakt zu den beteiligten Regierungen. Die USA setzten sich dabei bereits frühzeitig für ein "early empowerment" der Palästinenser ein; d.h. den Palästinensern sollte bereits vor Abschluß eines Abkommens die Verantwortung in bestimmten Bereichen übertragen werden, um ihnen die Möglichkeit zu bieten, sich auf die Selbstverwaltung vorzubereiten. Im Mai legten

Parteien auch Martin Hoch, Palästina-Konflikt: Positionen und Perspektiven im Friedensprozeß, in: Außenpolitik 44, 2 (1993), S. 163ff. Generell zum Nahen Osten nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes vgl. Edward Mortimer, The Middle East after the Cold War, Oxford Project for Peace Studies: OPSS Paper No. 32, Oxford 1992.

137 Angaben zu den Konferenzrunden in: Dispatch Supplement (U.S. Department of State), Recent Developments in the Middle East Peace Process, Vol. 4, No. 4, September 1993, S. 26.

138 Vgl. USPIT 14, 8.2.1993, S. 3ff.

die USA dann ein Papier vor, das als Vorschlag für einen Prinzipienkatalog für die israelisch-palästinensischen Gespräche gedacht war und demonstrierten damit ihre Rolle als "voller Partner" bei den Gesprächen. Ihr Vorschlag, der nicht veröffentlicht wurde, wurde jedoch von der palästinensischen Delegation nicht akzeptiert, weil er zu pro-israelisch sei, weil er vor allem auch die Debatte über Jerusalem auf einen späteren Zeitpunkt vertagen wollte. Arafat signalisierte allerdings im August, als Christopher sich zu Vermittlungsgesprächen in der Region aufhielt, seine Bereitschaft, die Klärung des Status von Jerusalem in das zweite Verhandlungsstadium zu verschieben. Hier wurde der Bruch zwischen der palästinensischen Delegation und der PLO-Führung in Tunis offenbar, der beinahe zum Rücktritt von drei führenden Delegationsmitgliedern, dem Delegationsleiter Faisal Husseini, dem Vizevorsitzenden Saeb Erekat und der Sprecherin Hanan Ashrawi, geführt hätte. Die Beratungen, die Christopher auf seiner Reise mit den Palästinensern führte, mußten daher ergebnislos bleiben, solange PLO-Führung und Delegation ihre Differenzen nicht intern geklärt hatten. Auch die Gespräche, die Christopher, zwischen Israel und Syrien pendelnd, mit beiden Seiten führte, brachten keine wesentlichen Annäherungen im israelisch-syrischen Dialog.

Bereits Ende Juli 1993, als es zu militärischen Auseinandersetzungen zwischen Israel und der Hisbollah gekommen war, hatte Christopher kurzfristig seine Asienreise beendet und eine geplante Australienreise abgesagt, um Gespräche mit den Staaten der Region zu führen. Sein Drängen nach Zurückhaltung und das syrische Einlenken führten schließlich Anfang August zu einem Waffenstillstandsabkommen.

Daß die Nahostverhandlungen in Washington zwischen Israelis und Palästinensern allerdings nur noch ein Nebenschauplatz waren, offenbarte sich Ende August mit dem Bekanntwerden der Geheimgespräche zwischen Israel und der PLO, die seit Anfang 1993 in Norwegen stattgefunden hatten, vermittelt durch den norwegischen Außenminister Johan Jørgen Holst, koordiniert hauptsächlich durch Außenminister Peres auf israelischer und Arafat-Berater Mahmoud Abbas auf palästinensischer Seite. Sie mündeten in der Aushandlung des Gaza-Jericho-Abkommens, das die Errichtung einer Teilautonomie der Palästinenser im Gaza-Streifen und im Kreis Jericho vorsieht.¹³⁹

Die USA waren aus diesem Verhandlungsprozeß weitgehend ausgeschlossen worden. US-Außenminister Christopher war über den genauen Inhalt der Geheimverhandlungen erst im August 1993 informiert worden. Das Abkommen, dem Anfang September die gegenseitige Anerkennung zwischen Israel und PLO vorausgegangen war,¹⁴⁰ ist jedoch von fundamentaler Bedeutung für die USA und die amerikanische Nahostpolitik. Es wurde am 13. September 1993 im Rahmen einer feierlichen Zeremonie in Washington im Rosengarten des Weißen Hauses unterzeichnet.¹⁴¹ In ihren Reden betonten sowohl Rabin und Peres als auch

139 Abkommen im Wortlaut in: USPIT 95, 17.9.1993, S. 3ff.

140 Bereits im Dezember 1992 war in Israel das Kontaktsperre-Gesetz aufgehoben worden, das bis dahin alle Kontakte zur PLO verboten hatte.

141 Einen Monat nach der Unterzeichnung, am 13. Oktober 1993, trat es in Kraft. Die insgesamt fünfjährige Übergangszeit soll mit dem israelischen Rückzug aus den besetzten Gebieten beginnen, der am 13.4.1994 abgeschlossen sein soll.

Arafat und Abbas die große Bedeutung der USA für den Friedensprozeß.¹⁴² Für die USA, die sich seit Jahrzehnten beständig für den Fortgang des Friedensprozesses in der Region eingesetzt hatten, markiert die Unterzeichnung des Gaza-Jericho-Abkommens einen Wendepunkt. Der wenn auch zögerliche und von Clinton forcierte Handschlag zwischen Rabin und Arafat macht den Friedensprozeß unumkehrbar. Dies schließt Rückschläge nicht aus, macht aber eine Rückkehr zu dem instabilen Nicht-Kriegszustand, der die Beziehungen zwischen Israel und seinen arabischen Nachbarn vor Aufnahme der Verhandlungen gekennzeichnet hatte, unwahrscheinlich. Die USA haben durch ihr Engagement das Fundament für den Frieden in der Region gelegt. Ihre Unterstützung bei der Umsetzung des Friedenswillens in praktische Politik ist nun unerlässlich. Clinton sagte daher sofort amerikanische Unterstützung bei der Implementierung zu.

Unterstützt wird er dabei auch vom Kongreß, der das Abkommen in seiner Mehrheit begrüßte und auf den positiven Impetus hinwies, den es auf den weiteren Fortgang des Friedensprozesses haben werde. Ebenso positiv äußerte sich die amerikanische Bevölkerung, nicht zuletzt die amerikanischen Juden. Bei einer Umfrage des American Jewish Committee äußerten 90 %, Israel werde von der Anerkennung der PLO profitieren; eine Mehrheit glaubte, daß die palästinensische Autonomie die Chancen für den Frieden erhöht,¹⁴³ trotz einer gewissen verständlichen Skepsis bezüglich der Erfolgchancen ihrer Umsetzung. Generell hatten die rund 6 Mio. amerikanischen Juden israelische Politik immer unterstützt. Die Wende war mit dem Bürgerkrieg im Libanon gekommen. Die Verantwortung der israelischen Armee für das Massaker in den palästinensischen Flüchtlingslagern Sabra und Shatila im September 1982 führte zu einem Umschwung in der Beurteilung israelischer Politik bei amerikanischen Juden. Die Rechte der Palästinenser wurden in der Folge sehr viel stärker wahrgenommen, israelische Politik fand nicht mehr kritiklos Zustimmung.

Dies drückt sich auch jetzt aus in der großen Unterstützung des Abkommens und der breiten Zustimmung amerikanischer Juden zur Errichtung einer palästinensischen Autonomie in den besetzten Gebieten. 65 % der amerikanischen Bevölkerung erklärten bei einer Umfrage sogar, gegen die Errichtung eines palästinensischen Staates in den besetzten Gebieten nichts einzuwenden zu haben.¹⁴⁴ AIPAC (American Israel Public Affairs Committee), die größte jüdische Lobby-Gruppe, begrüßte das Abkommen ebenfalls. Ihr Vorsitzender Stephen Grossman forderte andere amerikanisch-jüdische Organisationen zur Unterstützung seiner Implementierung auf. Ganz so ungetrübt sind die Beziehungen zwischen AIPAC und Israel allerdings nicht mehr. Im Juli 1993 war AIPAC-Vizepräsident Harvey Friedman zurückgetreten, nachdem er sich abfällig über den stellvertretenden israelischen Außenminister Beilin geäußert hatte. Wenige Tage vorher hatte bereits der langjährige ausführende Direktor Thomas A. Dine nach abfälligen Bemerkungen über ultra-orthodoxe Juden zurücktreten müs-

142 Ein US-Beamter betonte, daß beide Seiten die Unterzeichnung in Washington gewünscht hatten, weil die USA als "godfather" des Friedensprozesses gesehen würden, in: USPIT 93, 14.9.1993, S. 11. Die Reden sind abgedruckt in: Dispatch Supplement (Anm. 137), S. 7ff.

143 Vgl. WP, 28.9.1993.

144 Umfrageergebnisse in: National Journal, 2.10.1993, S. 2396.

sen.¹⁴⁵ Hinsichtlich der Territorialfrage ist man sich auch bei AIPAC nicht einig, was in der Zukunft durchaus zu weiteren Spannungen führen könnte. Der Exekutivdirektor der National Association of Arab Americans,¹⁴⁶ Khalil Jahshan, äußerte grundsätzlich Zustimmung, drückte jedoch die Mehrheitsmeinung aus, als er sagte, das Abkommen sei "fine as a first step; it is not fine as a final step."¹⁴⁷

Negativer fiel die Beurteilung des Abkommens notwendigerweise bei denen aus, die eher die konservative Politik des Likud-Blocks unterstützt hatten. Jeane Kirkpatrick, UN-Botschafterin unter Reagan, äußerte sich ebenso ablehnend wie Norman Podhoretz, Herausgeber der konservativen Monatszeitschrift *Commentary*, der der neuen Verhandlungsbereitschaft einiger arabischer Staaten bzw. der PLO von Beginn an sehr mißtrauisch gegenüberstand: "I will go further and assert flat out that if those policies are meeting with so much approval in certain quarters, it *must* mean that they are not good for Israel."¹⁴⁸ Douglas J. Feith, Nahostspezialist im Nationalen Sicherheitsrat unter Reagan, vermutete hinter den Verhandlungen die Fortsetzung des Krieges mit anderen Mitteln.¹⁴⁹ Hinter solchen Äußerungen steckt eine prinzipielle Ablehnung der Aufgabe besetzter Gebiete durch Israel.

Die allgemein große Zustimmung zum Gaza-Jericho-Abkommen paart sich jedoch mit einer breiten Abneigung, es auch zu finanzieren. Bei einer Umfrage im September sprachen sich 70 % der amerikanischen Bevölkerung gegen eine finanzielle Unterstützung des Aufbaus der besetzten Gebiete aus.¹⁵⁰ Die Meinungen im Kongreß gingen in eine ähnliche Richtung. Der Führer der demokratischen Mehrheitsfraktion im Repräsentantenhaus und Präsident dieser Kammer, Thomas S. Foley (D-Wash.) äußerte deutlich: "The United States will play a role in that, but it will by no means be providing the majority of the funds."¹⁵¹ Der Abgeordnete Benjamin Gilman (R-N.Y.) führte an: "The United States can do the lead, but the American taxpayers are in a position where they cannot pick up the tab for everything there, and will not."¹⁵² Während also ein überparteilicher Konsens hinsichtlich der generellen Unterstützung des Abkommens bestand, war die Bereitschaft eher gering, sich sichtbar für die geplante palästinensische Autorität einzusetzen.¹⁵³

145 Vgl. WP, 3.7.1993. Bereits im November 1992 hatte AIPAC's damaliger Präsident David Steiner zurücktreten müssen, weil er sich öffentlich damit gebrüstet hatte, mit Clintons Team bereits über Schlüsselpositionen in der neuen Administration zu verhandeln.

146 In den USA leben ca. 2,5 Mio. Amerikaner arabischer Herkunft.

147 WP, 1.9.1993.

148 *Commentary* 95, 4 (April 1993), S. 21.

149 Douglas J. Feith, A Mandate for Israel, in: *The National Interest* 33 (Fall 1993), S. 43.

150 Umfrageergebnisse abgedruckt in: *National Journal*, 2.10.1993, S. 2396; vgl. dazu auch *National Journal*, 18.9.1993, S. 2264.

151 *USPIT* 93, 14.9.1993, S. 14.

152 Ebenda, S. 15.

153 Vgl. *Congressional Quarterly Weekly Report*, 18.9.1993, S. 2471.

Ihrer Verantwortung für den Frieden in der Region dennoch gerecht werdend, veranstalteten die USA am 1. Oktober 1993 in Washington eine "Geberkonferenz" (Conference to Support Middle East Peace), an der sich Vertreter von 46 Nationen beteiligten. Sie wollen für den Aufbau der besetzten Gebiete insgesamt zunächst 2 Mrd. USD über 5 Jahre zur Verfügung stellen.¹⁵⁴ Die USA steuern ihrerseits vorerst 500 Mio. USD dazu bei. Die bereits existierenden amerikanischen Hilfsprogramme in Gaza und der Westbank, die sich auf 25 Mio. USD belaufen, wurden auch im Auslandshilfegesetz für 1994, das am 30. September 1993 in Kraft trat, nicht gekürzt.¹⁵⁵

Über die Verwaltung der international zur Verfügung gestellten Gelder und die Leitung des Prozesses gab es allerdings Auseinandersetzungen zwischen den USA und der EU, die die Führungsrolle beide für sich reklamierten. Die Differenzen konnten weitgehend durch die Einigung beider Seiten auf die Einrichtung eines Koordinierungskomitees beseitigt werden. Ihm gehören die USA, die EU, Kanada, Japan, Rußland, Norwegen und Saudi-Arabien an, mit Israel, Ägypten, Jordanien und der PLO als assoziierten Mitgliedern. Die Weltbank stellte dem Ausschuß ihr Sekretariat zur Verfügung. Bei der ersten Tagung der Konsultativgruppe für die besetzten Gebiete im Dezember 1993 wurde vereinbart, 1994 570 Mio. USD für den Aufbau in Gaza und Jericho bereit zu stellen. Neueren Angaben zufolge beläuft sich die im ersten Jahr zur Verfügung stehende Summe auf ca. 622 Mio. USD.¹⁵⁶

Die Initiative des amerikanischen Vizepräsidenten Albert Gore¹⁵⁷ vom Dezember 1993, amerikanische Investitionen in den besetzten Gebieten gezielt zu fördern, ist ein Schritt hin zu einer verstärkten Bündelung und Kanalisierung der Hilfeleistungen. Sie ist weniger dazu gedacht, neue Mittel einzuwerben, als die Verwendung vorhandener Gelder zu steuern. Gore unterstützte die Bildung einer Spezialeinheit, bestehend aus Mitgliedern der Regierung und der Privatwirtschaft - "Builders for Peace". Sie soll geleitet werden von dem ehemaligen Abgeordneten Mel Levine (D-Calif.) und James Zogby, Präsident des Arabisch-Amerikanischen Instituts.

Zur Förderung einer umfassenden Einigung forderten Clinton und Christopher auch nachdrücklich die Aufhebung des arabischen Handelsboykotts gegenüber Israel, dabei unterstützt vom Kongreß. Mitte November 1993 verabschiedete der Senat eine Resolution, in der der arabische Boykott Israels verurteilt wurde; zwei Tage später stimmte das Repräsentantenhaus der Maßnahme zu.¹⁵⁸ Die Aufhebung des primären Boykotts wird jedoch bislang von den arabischen Staaten abgelehnt, die zum einen eine israelische wirtschaftliche Dominanz befürchten und zum anderen fordern, daß Israel vorher auch Abkommen mit Syrien, dem Libanon und Jordanien schließt.¹⁵⁹ Die Arabische Liga will jedoch auf ihrem nächsten Treffen im März die Aufhebung des sekundären Boykotts, d.h. des Boykotts der Firmen

154 Zur Verteilung im einzelnen vgl. WP, 2.10.1993.

155 Siehe Congressional Quarterly Weekly Report, 21,19,1993, S. 2658.

156 Vgl. FAZ, 24.1.1994.

157 Vgl. WP, 3.12.1993.

158 Vgl. Congressional Quarterly Weekly Report, 27.11.1993, S. 3281.

159 Vgl. WP, 6.11.1993.

von Drittstaaten mit Handelsbeziehungen zu Israel, diskutieren. Diese Zusage hatte der amerikanische Handelsminister Brown Mitte Januar auf seiner Reise nach Ägypten, Jordanien, Israel und Saudi-Arabien, wo er sich für die Verbesserung der amerikanisch-arabischen Handelsbeziehungen einsetzen und die Chancen amerikanischer Investitionen in der Region und besonders in den besetzten Gebieten ausloten wollte, erhalten.¹⁶⁰

Das größte Hindernis für den Aufbau in den besetzten Gebieten liegt jedoch darin, daß auf palästinensischer Seite noch keine geeigneten Institutionen zur Verwaltung und Zuweisung der international zur Verfügung gestellten Gelder existieren. Die Gründung der Palästinensischen Entwicklungs- und Wiederaufbauagentur (Palestinian Development and Reconstruction Agency, PEDRA) hätte ein erster Schritt in diese Richtung sein können, wenn sich nicht Arafat, dessen autoritärer Führungsstil innerhalb der PLO seit langem kritisiert wird und der im Sommer 1993 zu ernsthaften Auseinandersetzungen zwischen ihm und der in Washington verhandelnden palästinensischen Delegation geführt hatte, selbst zum Vorsitzenden der Agentur ernannt hätte. Weitere wichtige Posten der Agentur wurden ebenfalls mit PLO-Politikern besetzt, obwohl die Weltbank, die die Verantwortung für die Abwicklung der Wirtschaftshilfe übernommen hat, forderte, die Posten mit Wirtschaftsexperten zu besetzen.

Um die Rahmenbedingungen für einen umfassenden Frieden insgesamt zu verbessern, versuchen die USA, alle Staaten der Region in den Friedensprozeß einzubinden. Eine besondere Position kommt dabei Ägypten zu, das seit dem Abschluß des israelisch-ägyptischen Friedensvertrages 1979 für die USA eine herausragende Rolle spielt als Vermittler zwischen israelischen und arabischen Interessen. Ägyptens Unterstützung der internationalen Koalition während des Golfkrieges 1990/91 war ein weiteres Zeichen für die funktionierende amerikanisch-ägyptische Kooperation. Die USA, die Ägypten seit Abschluß des Friedensvertrages mit Israel Wirtschafts- und vor allem Militärhilfe gewähren, werden diesen Betrag, der sich mittlerweile auf 2,1 Mrd. USD beläuft, auch für das kommende Jahr nicht kürzen; dies ist nach den Bewilligungen für Israel der zweithöchste Betrag, den die USA an Auslandshilfe vergeben. Anlässlich des Besuchs des ägyptischen Staatspräsidenten Mubarak im Oktober 1993 in Washington bezeichnete Clinton ihn als "one of our most important partners"¹⁶¹, hauptsächlich wegen seines konstanten Einsatzes für den Frieden im Nahen Osten. Die Autonomiegespräche zwischen Israel und der PLO finden im ägyptischen Taba und Kairo statt, und die direkt am Prozeß beteiligten Parteien sehen gerade in Mubarak einen wichtigen Konsultationspartner. Das Land selbst steckt jedoch in einer Krise nicht zuletzt aufgrund der anhaltenden Terroranschläge islamischer Extremisten. Der Anschlag auf den ägyptischen Ministerpräsidenten Sedki im November 1993 war bereits der dritte dieser Art in diesem Jahr. Während sich jedoch durch massiven Einsatz der Sicherheitskräfte die Situation in Kairo etwas entspannte, setzen sich die extremistischen Übergriffe auf dem Land unvermindert und mit steigender Brutalität fort. Daß auch die USA vor Übergriffen nicht sicher sein können, zeigte der Anschlag auf das World Trade Center im Februar 1993. Er wurde vermutlich koordiniert von dem ägyptischen Extremisten Scheich Abdel Rahman, der im Juli 1993 in den USA festgenommen wurde.

160 Vgl. WP, 22.1.1994.

161 USPIT 109, 26.10.1993, S.8.

Sowohl der Golf-Kooperationsrat (GCC) als auch die Arabische Liga stimmten auf leichten amerikanischen Druck dem Abkommen zu, drängten jedoch auf den baldigen Rückzug Israels aus allen besetzten Gebieten.¹⁶² Saudi-Arabien sagte, auf amerikanisches Drängen hin und als einziges arabisches Land, auch finanzielle Unterstützung für die Implementierung des Abkommens zunächst in Höhe von 100 Mio. USD zu, äußerte sich aber Anfang November dahingehend, den Friedensprozeß zukünftig noch stärker unterstützen zu wollen.¹⁶³ Die amerikanischen Beziehungen zu Saudi-Arabien profitieren auch von dem saudischen Entschluß im Sommer 1993, 60 Passagierflugzeuge im Wert von 6 Mrd. USD von den amerikanischen Firmen Boeing Co. und McDonnell Douglas Corp. zu erwerben, die Saudi-Arabien ursprünglich von der europäischen Konkurrenz Airbus Industrie hatte kaufen wollen. Saudi-Arabien tätigt darüberhinaus verstärkt seit 1989 Waffenkäufe in den USA, die mittlerweile einen Wert von 30 Mrd. USD erreicht haben. Momentan befindet sich das Land jedoch in einer auch aus fallenden Ölpreisen resultierenden Finanzkrise, so daß fraglich ist, wann Saudi-Arabien seine Schulden bezahlen kann.¹⁶⁴ Die anderen Golfscheichtümer lehnen eine Unterstützung der PLO jedoch nach wie vor ab. Sie hatten ihre umfangreichen Finanzleistungen an die Organisation - in den Jahren von 1970 bis 1990 hatten die Golfstaaten der PLO Finanzhilfen in Höhe von insgesamt 10 Mrd. USD zukommen lassen - umgehend eingestellt, nachdem diese sich im Golfkrieg offen auf die Seite Saddam Husseins gestellt hatte. Dies trug hauptsächlich zur derzeitigen Finanzkrise der PLO bei. Ende Januar reiste Arafat zu seinem ersten Besuch seit dem Golfkrieg nach Saudi-Arabien. Daran knüpft sich die Hoffnung auf eine Verbesserung der Beziehungen, gekoppelt mit der Wiederaufnahme der finanziellen Unterstützung.

Die USA wollen zwar den Dialog mit der PLO wiederaufnehmen, sie aber vorerst nicht offiziell anerkennen. Bereits am 16. Dezember 1988 hatten die USA unter Reagan und die PLO nach 13 Jahren erstmals wieder offizielle Gespräche miteinander aufgenommen, die aber 1990 nach einem Anschlag in Israel wieder suspendiert wurden. Bevor jetzt weitergehende Kontakte möglich sind, müssen die entsprechenden amerikanischen Gesetze geändert werden, die engere Beziehungen bislang untersagten. Per Gesetz (S1487, PL103-125) wurde Clinton gestattet, bis zum 1.1.1994 das Kontaktverbot zwischen der amerikanischen Regierung und der PLO aufzuheben, bei vorheriger Konsultation des Kongresses. Im November 1993 verlängerte der Kongreß diese Frist bis zum 1. Juli 1994.¹⁶⁵

Die amerikanischen Beziehungen zu Jordanien, das direkt an den Nahostverhandlungen in Washington beteiligt ist, waren durch die ambivalente Haltung des Landes während des Golfkrieges stark belastet worden. Jordaniens Parteinahme für Saddam Hussein führte zu seiner Isolierung im arabischen Lager und in der internationalen Gemeinschaft. Davon hat sich die Monarchie wirtschaftlich noch nicht wieder erholt, zumal sie infolge des Krieges die Aufnahme von ca. 300.000 von Kuwait ausgewiesenen Palästinensern verkraften mußte

162 Vgl. SZ, 21.9.1993.

163 Vgl. dazu FAZ, 3.11.1993.

164 Vgl. hierzu WP, 20./21.8.1993 sowie 7.1.1994; IHT, 19.1.1994

165 Vgl. Congressional Quarterly Weekly Report, 20.11.1993, S. 3213.

- der palästinensische Bevölkerungsanteil in Jordanien liegt bei ca. 50 %.¹⁶⁶ Die amerikanisch-jordanischen Beziehungen haben sich jedoch verbessert, seit König Hussein anlässlich seines Besuchs in Washington im Juni 1993 zugesagt hatte, die Sanktionen gegen den Irak einzuhalten. Der Kongreß gab daraufhin 50 Mio. USD an bereits bewilligten Auslandshilfegeldern frei. Nachdem Jordanien am 14. September 1993 mit Israel eine "Friedensagenda" unterzeichnet hatte, die die Basis für einen gemeinsamen Friedensvertrag bilden soll,¹⁶⁷ bat Clinton den Kongreß, Jordanien weitere 30 Mio. USD zur Verfügung zu stellen. Clinton kündigte darüber hinaus an, daß sich die USA in Kontakten mit anderen Industriestaaten auch darum bemühen wollten, Jordaniens Auslandsschulden in Höhe von derzeit rund 15 Mrd. USD zu verringern. Jordanien bemüht sich also auch im eigenen Interesse verstärkt um den Friedensprozeß. König Hussein muß aus wirtschaftlichen und politischen Gründen ein großes Interesse daran haben, von israelisch-palästinensischen Regelungen nicht ausgeschlossen zu werden, weshalb er zunächst auch negativ auf den Ausschluß seines Landes von den Geheimverhandlungen zwischen Israel und der PLO reagiert hatte. Daher kündigten der israelische Außenminister Peres und der jordanische Kronprinz Hassan anlässlich ihres Besuchs in Washington im Oktober 1993 die Bildung eines gemeinsamen Ausschusses für die Koordination der wirtschaftlichen Entwicklung an, mit dem späteren Ziel der formellen Aufnahme diplomatischer Beziehungen. Gemeinsam mit den USA soll eine Arbeitsgruppe für wirtschaftliche Zusammenarbeit gebildet werden. Die Verwaltung der für den Aufbau in Gaza und Jericho bereitgestellten Gelder soll vorerst über die Jordanische Zentralbank erfolgen, in den Gebieten ist die jordanische Währung im Umlauf, so daß die Einbindung Jordaniens in den Prozeß gewährleistet ist.

Die amerikanisch-syrischen Beziehungen verbesserten sich, seit Syrien im Golfkrieg die Anti-Irak-Koalition unterstützt hatte. Syrien hatte mit der Sowjetunion einen wichtigen Bündnispartner und Waffenlieferanten verloren und signalisiert seither Interesse an verbesserten Beziehungen zum Westen, vor allem zu den Vereinigten Staaten. Die Teilnahme Syriens an den Nahostfriedensverhandlungen ist zu einem nicht geringen Teil auch vor diesem Hintergrund zu sehen.

Clinton mißt der Einbindung Syriens in den Friedensprozeß große Bedeutung bei. Bei der Pressekonferenz anlässlich des Rabin-Besuchs in Washington betonte er, er stehe mit Assad in dauerndem Kontakt.¹⁶⁸ Er machte deutlich, daß es keinen umfassenden Frieden geben könne "unless there is some peace with Syria."¹⁶⁹ Das Treffen zwischen Clinton und dem syrischen Außenminister Al Schara Anfang Oktober 1993 in Washington - es war das erste derartige Treffen seit rund 20 Jahren - war ein erster Versuch, Syrien die Vorteile eines Engagements für den Frieden zu demonstrieren. Denn Syrien, das über die Geheimverhand-

166 Vgl. zur Position Jordaniens im Golfkrieg: Bernhard J. Trautner und Peter Billing, Alte Feinde, neue Freunde: Das politische Spektrum in der Region, in: Gert Krell und Bernd W. Kubbig (Hrsg.), Krieg und Frieden am Golf. Ursachen und Perspektiven, Frankfurt/M. 1991, S. 76ff.

167 Text in: Dispatch Supplement (Anm. 137), S. 17; vgl. auch FAZ, 15.9.1993. Der Vertrag soll fast unterschiftsreif sein, Jordanien wird ihn aber vermutlich mit Rücksicht auf Syrien vorerst nicht unterzeichnen; vgl. dazu auch FAZ, 11.11.1993.

168 Vgl. USPIT 115, 15.11.1993, S. 12.

169 Vgl. USPIT 109, 26.10.1993, S. 9.

lungen nicht informiert gewesen war, hatte zunächst ablehnend auf das Gaza-Jericho-Abkommen reagiert und die Verhandlungen mit Israel in Washington abgebrochen. Das Land, das im Schatten des Friedensprozesses ungestört den Ausbau seiner Hegemonialstellung im Libanon betreiben konnte¹⁷⁰ - die Basis dafür hatte Assad bereits während des libanesischen Bürgerkrieges gelegt -, besitzt die Möglichkeiten und das Potential, den Prozeß nachhaltig zu stören oder aber ihn zu fördern. Es deckt die islamischen Extremisten, unter anderen die Hisbollah, die vom Südlibanon aus gegen Israel operiert und widersetzte sich bislang deren Entwaffnung durch die libanesischen Armee. Die Unterstützung der Hisbollah und anderer radikaler islamistischer Gruppierungen, die den Friedensprozeß gezielt zu unterminieren versuchen, durch den Iran, unter anderem in Form von Waffenlieferungen, erfolgt hauptsächlich über Syrien. Die sogenannte "Verweigerungsfront", ein Zusammenschluß aus zehn radikalen, den Sturz Arafats betreibenden palästinensischen Splittergruppen, hat ihren Sitz in Damaskus. Gleichzeitig jedoch kontrolliert Syrien so die Gegner des Friedensprozesses und manipuliert sie im Sinne des eigenen politischen Kalküls, wie sein Eingreifen in die militärischen Auseinandersetzungen zwischen Israel und der Hisbollah im Sommer 1993 zeigte.

Dies begründet die hohe Aufmerksamkeit, die die USA gerade dem Fortgang des israelisch-syrischen Einigungsprozesses widmen. Auch Christopher bemühte sich auf seiner Nahostreise Anfang Dezember 1993 besonders darum, Syrien und Israel wieder an den Verhandlungstisch zu bringen und "lockte" Assad mit einem Treffen mit Clinton am 16.1.1994 in Genf. Assad kündigte im Gegenzug an, daß syrische Juden Ausreisegenehmigungen erhalten sollten - dies hatte er bereits zu Beginn des Jahres versprochen, aber nie umgesetzt. Außerdem gestattete er einem amerikanischen Kongreßteam, das Schicksal israelischer Soldaten zu erforschen, die seit den achtziger Jahren im Libanon vermißt werden.

Das Treffen Clintons mit Assad in Genf brachte erwartungsgemäß keinen Durchbruch, wenn sich auch beide Seiten mit den Ergebnissen des Gesprächs, das mit 5 1/2 Stunden ungefähr doppelt so lange gedauert hatte wie geplant, zufrieden zeigten. Der israelisch-syrische Dialog wurde daraufhin, nach viermonatiger Unterbrechung, am 24. Januar 1994 in Washington wieder aufgenommen; gleichzeitig wurden auch die anderen bilateralen Nahostverhandlungen zwischen Israel und dem Libanon, Jordanien und der PLO, die nach der Unterzeichnung des Gaza-Jericho-Abkommens ebenfalls unterbrochen worden waren, fortgeführt. Sie haben nach den Veränderungen im Nahen Osten selbst an Bedeutung verloren, dokumentieren jedoch das allseitige Interesse, einen umfassenden Frieden erreichen zu wollen. Assad zeigte sich weiterhin bereit, zur Fortführung des Friedensprozesses mit den USA zusammenzuarbeiten. In der Pressekonferenz in Genf - zu der übrigens nur amerikanische, syrische und Schweizer Journalisten zugelassen waren - auf den Friedensschluß mit Israel angesprochen, erwiderte Assad: "We are ready to sign peace now."¹⁷¹ Des weiteren vereinbarten Clinton und Assad in Genf auch, daß die Außenminister Christopher und Al Shara einen Mechanismus installieren sollten, um eine gemeinsame Bearbeitung der Differenzen

170 Als sich die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit 1990/91 auf den Golfkrieg richtete, waren syrische Truppen in Beirut einmarschiert und Syrien übernahm die volle Kontrolle über die Regierung im Libanon, unbehelligt von den USA. Vgl. dazu Hoch (Anm. 136).

171 IHT, 17.1.1994.

in den bilateralen Beziehungen zwischen den USA und Syrien zu ermöglichen.

Das Treffen Clintons mit dem Diktator Assad war bereits im Vorfeld gerade von jüdischen Gruppierungen in den USA stark kritisiert worden. Das Center for Security Policy, eine konservative außenpolitische Gruppierung in Washington, meinte, Clintons Bereitschaft, auf Assad zuzugehen, erinnere fatal an die amerikanische Politik gegenüber dem Irak während des Iran-Irak-Krieges.¹⁷² 1991 hatte Clinton, damals noch Gouverneur von Arkansas, geäußert, Assad sei ein unabänderlicher Faktor des nahöstlichen Lebens, aber man dürfe seinen tyrannischen Regierungsstil nicht außer acht lassen. Die Clinton-Administration scheint nun genau dies zu tun, hat sie doch eben aufgrund von Syriens politischer Bedeutung im Nahen Osten zu starke Kritik bzw. Konfrontationen über Menschenrechtsfragen bislang vermieden.¹⁷³ Hier treten Clintons Demokratisierungsbestrebungen deutlich hinter das außenpolitische Ziel, den Friedensprozeß zu befördern, zurück.

Unklar bleibt jedoch auch nach den syrischen Absichtserklärungen, wie die Auseinandersetzungen um die Golan-Höhen zwischen Israel und Syrien für beide Seiten zufriedenstellend geklärt werden können, wie "normale Beziehungen" zwischen Israel und Syrien aussehen könnten. Der Golan, dessen Rückgabe Syrien nach wie vor fordert, ist für Israel aus wenigstens drei Gründen von enormer Bedeutung. Zum einen überblickt man vom Golan den Südlibanon und einen Großteil des südlichen Syrien - Einheiten der israelischen Armee sind stationiert in einem Abstand von nur 35 km zu Damaskus. Diese Kontrollposition aufzugeben, stellt für Israel ein hohes Sicherheitsrisiko dar. Allerdings hat der Golfkrieg auch gezeigt, daß ein Mehr an Waffen oder Territorium nicht notwendigerweise ein Mehr an Sicherheit bedeutet. Zum zweiten ist der Golan, angesichts der extremen Wasserknappheit in der Region, von Bedeutung aufgrund seiner Wasserressourcen. Außerdem erschweren die rund 35 jüdischen Siedlungen eine Rückgabe an Syrien. Heute leben ca. 15.000 Juden auf dem Golan und nur noch 16.000 Araber, hauptsächlich Drusen; vor der israelischen Besatzung lebten dort ca. 130.000 Araber.

Rabin, den die amerikanische Delegation, angeführt vom US-Sonderbotschafter bei den Nahostverhandlungen, Dennis Ross, von den Ergebnissen des Gesprächs informierte, reagierte zurückhaltend. Er äußerte die Hoffnung auf einen neuen Anfang, doch stößt die geforderte Rückgabe des Golan in Israel generell auf Ablehnung. Bei einer Umfrage im letzten Jahr sprachen sich 70 % der Bevölkerung gegen eine Rückgabe des Golan aus, nur 30 % zogen eine Teilrückgabe in Erwägung. Die Regierung äußerte, zur Golanfrage ein Referendum abhalten zu wollen. Dies kann die innerisraelische Debatte zwar kurzfristig entspannen, könnte sich aber hinderlich auf die israelisch-syrischen Gespräche auswirken.

Die USA können hier zur langfristigen Beilegung des Konflikts beitragen, indem sie in bezug auf den Golan Sicherheitsgarantien gewährleisten. Der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des Repräsentantenhauses, Lee Hamilton (D-Ind.), verglich die Situation mit dem Sinai: "But as you move down the line towards a comprehensive agreement, it is quite

172 Vgl. WP, 10.12.1993.

173 Vgl. zu den Chancen und Problemen einer Demokratisierung im Nahen und Mittleren Osten Jonathan S. Paris, When to worry in the Middle East, in: Orbis 37, 4, (Fall 1993), S. 553ff.

possible that U.S. troops might be involved at the Golan Heights or some other area, as we have been, incidentally, in the Sinai for some years."¹⁷⁴ Wegen seiner strategisch ungleich höheren Bedeutung dürfte sich die Lösung des Golan-Problems dennoch ungleich schwieriger gestalten.

Während die USA sich also sehr stark für die Fortsetzung des israelisch-syrischen Dialogs einsetzten, lehnten sie bislang eine Vermittlungsrolle bei den israelisch-palästinensischen Verhandlungen ab. Nicht unerwartet bereitet die Umsetzung des Gaza-Jericho-Abkommens zahlreiche Probleme. Der relativ enge Zeitplan sah vor, daß sich beide Seiten bis zum 13. Dezember 1993 über die Konditionen des israelischen Rückzugs aus den besetzten Gebieten einigten, der an diesem Tag beginnen sollte und am 13. April 1994 abgeschlossen sein soll. Der Termin wurde nicht eingehalten, die Gespräche in Taba wurden abgebrochen und erst Mitte Januar wieder aufgenommen. Die Differenzen zwischen Israel und der PLO betreffen hauptsächlich die Größe des autonomen Jericho, die Kontrolle der Grenzen zu Ägypten und Jordanien sowie die Gewährleistung der Sicherheit der jüdischen Siedlungen. Die Ausschreitungen radikaler Palästinenser und militanter jüdischer Siedler nahmen nach der Unterzeichnung des Abkommens deutlich zu, die Zustimmung zum Prozeß sank auf beiden Seiten. Während die PLO ein amerikanisches Eingreifen gefordert hatte, lehnt Israel eine amerikanische Intervention in den israelisch-palästinensischen Dialog, der vor allem seit dem Treffen zwischen Peres und Arafat anläßlich des internationalen Wirtschaftsforums in Davos Ende Januar einen positiveren Verlauf nimmt, strikt ab.

Die USA begründeten ihre Zurückhaltung damit, daß Israel und die PLO bereits ein Abkommen geschlossen hätten, das sie nun selbständig umsetzen müßten.¹⁷⁵ Doch sie stärken dadurch die israelische Seite, die amerikanischen Druck bei der Umsetzung des Gaza-Jericho-Abkommens nicht befürchten muß. Eine Neuauflage der Sperrung amerikanischer Gelder für Israel, wie Bush sie vorexerzierte, um politisches Wohlverhalten zu erzwingen, wird es unter Clinton nicht geben. Hier wird wiederum deutlich, daß das israelisch-amerikanische Verhältnis nach wie vor seinen besonderen Status behält, und die USA unter Clinton keinesfalls zuungunsten Israels entscheiden werden. Anstatt Druck auf Israel auszuüben, setzt Clinton darauf, das Interesse der arabischen Nachbarn am Friedensprozeß durch positive Anreize zu erhalten, wie das Beispiel Syrien zeigt. Die Verhandlungen zwischen Israel und der PLO sind jedoch erst in ihrem Anfangsstadium. Während Israel am Gaza-Streifen kaum religiöse oder wirtschaftlich begründete Interessen hatte - im Gegenteil gibt Israel den ehemals ägyptischen Landstreifen, der nach Ausbruch der Intifada 1987 für die israelische Armee nahezu unkontrollierbar geworden war, nicht ungern an die PLO ab - und Jericho zunächst nur einen kleinen Teil der für Israel sowohl aus religiösen als auch aus wirtschaftlichen Gründen sehr viel bedeutenderen Westbank darstellt, dürften die Verhandlungen über den endgültigen Status der palästinensischen Autonomie, die unter anderem die Klärung des Status von Jerusalem einschließen, das israelischen Angaben zufolge unteilbare Hauptstadt Israels bleiben und Arafat zufolge Hauptstadt eines zukünftigen palästinensischen Staates werden soll, sehr viel schwieriger werden. Die Vision eines "größeren Jerusalem" existiert in Israel nach wie vor, und während Rabin die israelische Siedlungstätigkeit

174 USPIT 93, 14.9.1993, S. 14.

175 Vgl. WP, 22.1.1994.

in der Westbank eingeschränkt hat, setzt sie sich in und vor allem um Jerusalem unvermindert fort - ohne daß die Clinton-Administration dagegen bislang Einwände erhoben hätte.

Die amerikanische Nahostpolitik reagierte auf die mit der Unterzeichnung des Gaza-Jericho-Abkommens eingetretene fundamentale Wende also noch nicht zureichend. Nach wie vor rangieren die amerikanisch-israelischen Beziehungen an erster Stelle, ist amerikanische Nahostpolitik weitgehend bilateral organisiert. Auf lange Sicht gesehen können die alle Staaten der Region betreffenden Probleme wie beispielsweise Wasserressourcen und Flüchtlingsfragen nur in einem gemeinsamen multilateralen Kontext geklärt werden, wie er in Ansätzen in den multilateralen Nahostverhandlungen bereits installiert wurde. Die USA sollten daher die Aufnahme amerikanischer Kontakte zur PLO und die Unterstützung des Aufbaus in Gaza und Jericho engagiert vorantreiben, damit das Fundament, das mit dem Gaza-Jericho-Abkommen gelegt wurde, schnell und effektiv ausgebaut und auf eine breite, von allen Staaten der Region getragene Grundlage gestellt werden kann. Dies läge sowohl im israelischen als auch im amerikanischen Interesse.

7. Asien-Pazifik

7.1 Grundzüge und Leitlinien

Die Asien-Politik der USA hat unter Präsident Clinton eine strategische Kehrtwende erfahren. Zuvor war die amerikanische Asienpolitik strikt bilateral organisiert gewesen; noch Außenminister James Baker hatte wiederholt betont, daß es der "Bilateralismus ist, der die geopolitische Balance herstellt, es uns erlaubt, als ehrlicher Makler zu wirken".¹⁷⁶

Er hatte ausdrücklich Front gegen den Multilateralismus gemacht, gegen jede Art von Überorganisation, die die amerikanische Handlungsfreiheit beschränken würde. Die Clinton-Administration hat diesen Kurs abrupt verlassen. Sie bevorzugt den Multilateralismus als Strategie - ausgedrückt erstmals in großem Stil durch die Gipfelkonferenz der APEC-Staaten Ende November 1993 in Seattle. 1989 auf eine australische Anregung hin gegründet, stellt APEC zwar lediglich ein Diskussionsforum dar, dessen Weiterentwicklung hin zu einer "Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft", wie sie von einer Expertengruppe in Seattle vorgestellt wurde,¹⁷⁷ von den meisten Mitgliedern mit Vorsicht betrachtet und daher abgelehnt wurde.

Die Bedeutung der APEC-Gipfelkonferenz im November 1993 lag denn auch ganz woanders, nämlich in der erstmaligen Praktizierung des amerikanischen Multilateralismus in Asien-Pazifik. Erstmals traf der amerikanische Präsident mit allen asiatischen Regierungschefs gemeinsam zusammen.

176 James A. Baker III, *America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community*, in: *Foreign Affairs* 70, 5 (Winter 1991-92), S. 1ff.

177 Auszüge des Berichts in IHT, 4.11.1993.

Dieser multilaterale Regionalismus tritt an die Stelle des bisherigen ausschließlichen Bilateralismus. Er löst ihn zwar nicht vollends ab; mit den beiden wichtigsten Staaten der Region, mit Japan und mit China, werden die Vereinigten Staaten ihre bilateralen Beziehungen weiter besonders pflegen. Aber sie ergänzen sie mit dem "regional approach", mit der regionalen Kooperation, in einem multilateralen Kontext mit allen asiatischen-pazifischen Staaten. Sie soll zu einer "Neuen Pazifischen Gemeinschaft" (New Pacific Community) führen.

Auf diese Weise vom bisherigen direkten Engagement mit jedem einzelnen Staat der Region entlastet, sollen sich die Vereinigten Staaten auf diejenigen Probleme und Prozesse konzentrieren, die ihnen den größten Gewinn versprechen. Sie haben keine Lust mehr, wie Präsident Clinton in Seattle sagte, die Kosten ihrer militärischen Präsenz in Asien und die Lasten regionaler Führung zu tragen, nur um von den Wohltaten wirtschaftlichen Wachstums ausgeschlossen zu werden, die aufgrund dieser Stabilität erzeugt werden.¹⁷⁸ Den Ausweg aus diesem Dilemma, die Verbindung zwischen der Erzeugung politisch-militärischer Stabilität und Teilhabe am wirtschaftlichen Profit sieht die Clinton-Administration in der Multilateralisierung ihrer Politik.

Sie betrifft auch den Sicherheitsbereich. Zwar wird sie die bilateralen Bündnisverpflichtungen und Kooperationen nicht ersetzen, sie wird sie aber ergänzen. Auf diese Weise bricht Clinton mit der Tradition der bisherigen amerikanischen Pazifikpolitik, die diesen Multilateralismus strikt abgelehnt hatte. War es auf amerikanischen Einfluß zurückzuführen gewesen, daß die Pläne der ASEAN-Staaten, ein Sicherheitsforum einzurichten, scheiterten,¹⁷⁹ so ist es der ausdrücklichen Ermunterung der Clinton-Administration zu danken, daß die ASEAN-Staaten zusammen mit den USA im Juli 1993 das "ASEAN Regional Security Forum" gründeten. Es soll dazu beitragen, Spannungen zu senken und Rüstungswettläufe zu vermeiden. An dem Forum sollen nicht nur die sieben Gründungsstaaten, sondern auch Japan, Kanada, Südkorea, Australien, China, Rußland und Vietnam teilnehmen.¹⁸⁰

Diese Wende hin zum Multilateralismus auch in sicherheitspolitischen Fragen, die Winston Lord schon im Sommer 1993 angekündigt hatte,¹⁸¹ stellt das asiatisch-pazifische Pendant zur Bereitschaft der USA dar, eine stärkere Verselbständigung der Europäer zu fördern. Auch in Asien praktiziert die Clinton-Administration jene neue Form multilateraler Führung, die auf die Kooperation der Partner setzt und sie zu beeinflussen sucht.

Grundlage dafür bildet auch in Asien eine kontinuierliche militärische Präsenz der USA. Sie wird sich auf 100.000 Soldaten stützen, die gleiche Anzahl - wie man in Asien mit Befriedigung registriert - wie sie die USA auch in Europa unterhalten. Sie werden vornehmlich im Nordostpazifik stationiert sein, dort, wo sich die strategischen Interessen der USA mit de-

178 USPIT 119, 26.11.1993, S. 6.

179 Vgl. zur Politik der ASEAN-Staaten die Studie von Susanne Nicolette Klein und Barbara Dreis (Hg.), Regionalismus und Kooperation in Südostasien: Die Assoziation Südostasiatischer Staaten (ASEAN), Institut für Politikwissenschaft, Johannes-Gutenberg-Universität, Mainz, Juli 1993.

180 USPIT 116, 18.11.1993, S. 14.

181 WP, 27. und 31.7.1993; IHT, 6./7.11.1993.

nen Rußlands begegnen und wo sich Japan, Amerikas stärkster und wichtigster Verbündeter im Pazifik befindet. Die Achse Washington-Tokio dient nicht nur der amerikanischen Sicherheitspolitik, sondern auch den amerikanischen wirtschaftlichen Interessen. Mit der im Sommer 1993 eingesetzten Regierung Hosokawa hofft die Clinton-Administration einen aufgeschlosseneren Partner gefunden zu haben, der die von Amerika noch immer diagnostizierten japanischen Wettbewerbsverzerrungen letztendlich beseitigen wird.

7.2 Japan und China

1993 standen wirtschaftliche Interessen im Vordergrund der amerikanischen Asienpolitik. Sie bewirkten eine Milderung der Politik gegenüber China und Vietnam, den Versuch dazu auch gegenüber Pakistan. Sie verschärften darüber hinaus die Kontroverse mit Japan. Anlässlich des G-7-Gipfeltreffens in Tokio hatten die Vereinigten Staaten und Japan am 10. Juli 1993 ein neues wirtschaftliches Rahmenabkommen beschlossen. Die USA verpflichteten sich darin, ihr Haushaltsdefizit zu verringern, Japan stimmte Verhandlungen mit den USA zu, die innerhalb eines Jahres den japanischen Handelsüberschuß substantiell senken sollten.¹⁸² Vier Monate später konnten die USA keinerlei Fortschritt feststellen. Der Importanteil der japanischen Autoindustrie lag nach wie vor bei 2 %, der der Telekommunikationsindustrie bei 5 %, im Versicherungswesen bei 2 %.¹⁸³

Der Regierungswechsel in Japan im Juli 1993 hatte sich bis zum Jahreswechsel noch nicht auf die japanische Außenhandelspolitik ausgewirkt. Er beseitigte allerdings die im Sommer 1993 aufgetretene Unsicherheit über Japans Bereitschaft, 1995 den Atomwaffensperrvertrag zu verlängern. Unter der Leitung des neuen Ministerpräsidenten Hosokawa nahm Japan ohnehin einen gemäßigeren, in manchem der Clinton-Administration ähnlichen politischen Ausdruck an.

Die China-Politik Clintons wechselte von drastischen Sanktionen zum Gipfeltreffen zwischen Clinton und Jiang Zemin in Seattle und zur Wiederaufnahme der militärischen Kooperation. Präsident Clinton hatte schon am 27. Mai 1993 - entgegen seinen Äußerungen als Wahlkämpfer - angekündigt, daß er China die wirtschaftliche Meistbegünstigung zunächst für ein Jahr weiter gewähren wollte. Eine erneute Verlängerung sollte dann von Chinas Fortschritten im Bereich der Menschenrechte abhängig gemacht werden.

Diese Rückkehr zu einer gemäßigten China-Politik war zweifellos auf die enormen ökonomischen Interessen der amerikanischen Wirtschaft in China zurückzuführen. Das Land ist der am schnellsten wachsende Markt für amerikanische Produkte, vor allem von Spielzeugen, Kleidung und Schuhen. Er erreichte 1992 die Rekordmarke von 33 Mrd. USD.¹⁸⁴ Engagiert sind dabei auch Firmen der Transport-, Raumfahrt- und Bekleidungsindustrie.

182 USPIT 71, 12.7.1993, S. 29-34.

183 USPIT 114, 10.11.1993, S. 18.

184 IHT, 6./7.11.1993. Vgl. auch WP, 27. und 31.7.1993.

Aus diesen Gründen hatte die Clinton-Administration nur widerwillig am 25. August 1993 auf den Export von raketentechnologisch relevantem Material nach Pakistan mit der Verhängung von Export-Sanktionen im Hochtechnologiebereich geantwortet.¹⁸⁵ Davon waren 7 % der amerikanischen Exporte nach China betroffen, mit einem Umfang von 500 Mio. USD. Die Beziehungen zu China verschlechterten sich weiter, nachdem die USA sich offen gegen Peking als Austragungsort der Olympischen Spiele 2000 ausgesprochen und die Chinesen mit einer unterirdischen Nuklearexplosion im Oktober das (von ihnen zwar nicht unterzeichnete, aber doch eingehaltene) Test-Moratorium gebrochen hatten.

Sicherheitspolitische Erwägungen ermöglichten Präsident Clinton im Oktober einen Politikwandel. Er entsandte eine Reihe von hochrangigen Beamten nach Peking, die seine Begegnung mit Präsident Jiang Zemin in Seattle ermöglichen und vorbereiten sollten. Sie fand am 19. November 1993 statt und demonstrierte die beiderseitige Bereitschaft zu weiterer Zusammenarbeit. Allerdings wurden die konkreten Probleme nicht gelöst, weder der Waffenhandel Chinas noch seine Exportpraktiken, die im Januar 1994 zur Senkung der Importquoten für chinesische Textilien durch die USA führten.

Entscheidend bleibt die Menschenrechtsproblematik. Clinton muß die politische und wirtschaftliche Bedeutung Chinas abwägen mit der in der Übergabe einer Liste mit den Namen von 3.000 chinesischen Gefangenen deutlich betonten Menschenrechtsproblematik. China stellt nicht nur den größten Markt in der Region dar; seine Beziehungen zu Japan bilden die wichtigste militärisch-politische Achse im asiatisch-pazifischen Raum; sein Einfluß in Nordkorea, dessen Streben nach Kernwaffen die Welt bedroht, ist einzigartig. Dennoch war es die Clinton-Administration, die im Januar 1994 Nordkorea erfolgreich dazu überredete, seine Nuklearanlagen wieder der internationalen Inspektion zu öffnen.

7.3 Südasien und Indien

Südasien nimmt in der Aufmerksamkeit der Clinton-Administration noch immer nicht den Rang ein, der ihm, jedenfalls in der Meinung Indiens, eigentlich zukommt. Zwar hat sich der historische "tilt" Amerikas hin zu Pakistan infolge der Auflösung des Ost-West-Konflikts und der Sowjetunion von selbst erledigt; Pakistan wurde, wie China, für den Handel mit Raketenteilen mit einem Technologieembargo belegt. Allerdings werden sich nach der Wiederwahl von Frau Bhutto zur Ministerpräsidentin die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten wieder verbessern. Das wurde eigentlich auch von der Regierung Rao erwartet, die die Rückkehr Indiens zur Marktwirtschaft beschleunigt, die Beziehungen zu Israel verbessert und den Dialog mit den ASEAN-Staaten aufgenommen hatte. Allerdings hat auch die Regierung Rao den Atomsperrvertrag nicht unterschrieben, Ende Mai 1992 sogar eine kernwaffenfähige Rakete, Agni, getestet.¹⁸⁶ Indien steht schon lange im amerikanischen Verdacht, ein heimlicher Kernwaffenstaat zu sein.¹⁸⁷

185 USPIT 87, 26.8.1993, S. 8.

186 WP, 18.5., 28. 5., 14.6.1993.

187 Ebenda, 26.8.1993.

Dennoch ist damit zu rechnen, daß Indien in der Außenpolitik Clintons neu bewertet werden wird. Die Demokraten haben sich traditionell für Indien interessiert, da es immerhin die älteste Demokratie in Asien darstellt, in der militärischen Rangliste den vierten, in der ökonomischen den neunten Platz einnimmt. Das Land verdient also mehr Aufmerksamkeit als die, die auf seinen Streit mit Pakistan über Kaschmir fällt. Als er im Frühjahr 1993 über die zahlreichen Terrorattacken in Bombay erneut aufzuflackern drohte, griff Washington unter der Hand, aber sehr erfolgreich beruhigend ein. Die militärische Zusammenarbeit mit Indien war schon von Präsident Reagan eingeleitet und von Präsident Bush weiter fortgeführt worden. Die Clinton-Administration hat in ihrem ersten Amtsjahr die Indien-Politik nicht weiter intensiviert.

Auch von wirtschaftlicher Seite kamen keine besonderen Anregungen. Die ökonomischen Reformen der Rao-Regierung, die das Land 1991 immerhin vor dem Absturz in die Zahlungsunfähigkeit retteten, führten zu Importbeschränkungen; die Konvertibilität der Währung ist noch immer nicht voll erreicht. Beide Nachteile wurden durch die Lockerung der Joint-Venture-Bestimmungen nicht kompensiert, zumal die religiös bedingten Unruhen um Ayodhya in Verbindung mit den Spannungen mit Pakistan, die im April 1993 zu den Terroranschlägen in Bombay geführt hatten, das politische Klima destabilisieren. Obwohl Indien über eine sehr viel bessere Infrastruktur verfügt, kann es jedenfalls im Jahre 1993 China nicht den Rang als bevorzugter Platz für amerikanische Investitionen ablaufen. Auch die Wachstumsraten wirken sich zugunsten Ostasiens aus. In China werden sie 1994 10,2 %, in Thailand und Malaysia 8,1 %, in Korea, Indonesien, Singapur und Taiwan immerhin mehr als 6,0 % betragen. Der Schwerpunkt des wirtschaftlichen Aufschwungs lag 1993 zweifellos in Ostasien, nicht auf dem indischen Subkontinent. Der amerikanische Handel mit diesem Raum lag um die Hälfte höher als der mit Europa, wie der amerikanische Außenminister Christopher am 17. November 1993 in Seattle feststellte.¹⁸⁸

Die Clinton-Administration, die ihre Hauptaufgabe in der innergesellschaftlichen Sanierung der USA sieht, wird die pazifische Seite ihrer Weltpolitik stärker betonen als die atlantische und in beiden Fällen ökonomische Interessen vorrangig behandeln vor den sicherheitspolitischen. Darin liegt keine Neuorientierung der Vereinigten Staaten. In Europa wurde - und wird - stets vergessen, daß die Vereinigten Staaten nicht nur eine atlantische, sondern auch eine pazifische Macht sind, die sich im asiatisch-pazifischen Raum spätestens seit dem 19. Jahrhundert engagiert hat. Für die an der wirtschaftlichen Sanierung der Vereinigten Staaten interessierte Clinton-Administration ist der asiatisch-pazifische Raum wegen seiner höheren ökonomischen Wachstumsraten, seiner ungeheuren wirtschaftlichen Dynamik, von großer Anziehungskraft. Davon bleibt die fundamentale sicherheitspolitische und wirtschaftspolitische Bedeutung Westeuropas (zu der noch die Wertegemeinschaft und die Tradition der Kooperation hinzugezählt werden) völlig unberührt. Präsident Clinton handelt wie ein Unternehmer: Er engagiert sich dort, wo die Gewinnchancen am größten sind, ohne darüber die alten verlässlichen Handelspartner und die gesicherten Beziehungen zu ihnen zu vernachlässigen.

188 USPIT 116, 18.11.93, S. 12-13.

8. Ausblick

Unter der Voraussetzung, daß Präsident Clinton die Wirren der Whitewater-Affäre übersteht, werden sich die Westeuropäer, wird sich die Bundesrepublik, auf eine amerikanische Weltpolitik einzustellen haben, die auf die Veränderungen in der internationalen Politik sehr viel schneller und flexibler reagiert, als es die Bush-Administration getan hatte. Die USA bleiben die Weltmacht Nummer Eins; sie wird aber unter Clinton versuchen, diese Vorrangstellung vor allem im Bereich der wirtschaftlichen Wohlfahrt zum Tragen zu bringen. Eine sicherheitspolitische Bedrohung größerer und ernsthafter Natur ist auf Jahre hinaus nicht zu erkennen. Präsident Clinton wird diese Zeitspanne nutzen, um die Aufwand-Ertragsrechnung der amerikanischen Außenpolitik zu verbessern. Er wird den militärischen Aufwand weiter reduzieren, wodurch sich die Truppenstärke in Europa und in Asien-Pazifik auf Werte unter 100.000 verringern werden. Er wird in einer sehr viel deutlicher gefaßten Form der Lastenteilung den Alliierten, besonders den Europäern, die direkte Verantwortung ihrer Sicherheit in ihrer jeweiligen Region aufbürden. Was Präsident Nixon in der nach ihm benannten Doktrin begonnen hatte, nämlich den Alliierten und Partnern der USA nur noch Hilfe zur Selbsthilfe anzubieten, setzt sich, wenn auch unter demokratischem Vorzeichen, unter Präsident Clinton in einem qualitativ verstärkten Ausmaß fort. Die Vereinigten Staaten werden ihre Handlungsfreiheit eben auch dadurch zu vergrößern suchen, daß sie mit einer Neuverteilung der Pflichten die Handlungsfreiheit ihrer Partner begrenzen. Die Clinton-Doktrin setzt also konsequent fort, was die Nixon-Doktrin unter den sehr viel schlechteren Bedingungen des anhaltenden Kalten Krieges bereits versucht hatte.

Vor allem wird die Clinton-Administration den Sachbereich der wirtschaftlichen Wohlfahrt in den Vordergrund ihrer Politik stellen. Sie setzt damit nicht nur die eigentliche Tradition der Außenpolitik der Vereinigten Staaten fort; sie entspricht mit dieser Politik auch dem gewandelten Politikverständnis einer sich modernisierenden demokratischen Partei. Sie muß ihr traditionelles Wählerpotential um Zuzügler aus der gesellschaftlichen Mitte der USA anreichern, um mehrheitsfähig zu bleiben. Der Schlüssel dazu heißt Steigerung des wirtschaftlichen Wohlstands. Ihm zu allererst wird sich die Weltpolitik der Clinton-Administration verpflichtet wissen.