

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Ernst-Otto Czempiel

## Clintons Weltpolitik

Eine Bilanz des ersten Amtsjahres

Daniel Hamilton

## USA und Europa:

Die neue strategische Partnerschaft

Reinhard Rode

## Die USA und Japan

Peter Rudolf

## Die Rußlandpolitik der USA

B 9/94

4. März 1994

Ernst-Otto Czempel, Dr. phil., geb. 1927; Forschungsgruppenleiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung; o. Professor em. für Auswärtige und Internationale Politik an der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt a. M.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu außenpolitischen Fragen. Zuletzt erschien: Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, München 1993<sup>2</sup>.

Daniel Hamilton, Ph. D.; verantwortlich für das Programm „Europa und die Vereinigten Staaten“ am Carnegie Endowment for International Peace in Washington, D. C.; 1982–1990 stellv. Direktor des Aspen Instituts Berlin; Berater der U.S.-Botschaft in Bonn.

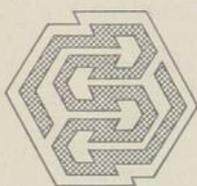
Veröffentlichungen zur amerikanischen Außenpolitik. Zuletzt erschien: Beyond Bonn: America and the Berlin Republic. Es skizziert die möglichen Konturen einer neuen US-amerikanischen Deutschland- und Europapolitik.

Reinhard Rode, Dr. phil., geb. 1947; seit Oktober 1992 Inhaber des Lehrstuhls für internationale Beziehungen und deutsche Außenpolitik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Veröffentlichungen zur amerikanischen Außenwirtschaftspolitik und Weltwirtschaftsbeziehungen. Zuletzt erschien: High Tech Wettstreit 2000. Strategische Handels- und Industriepolitik. Europa versucht's, die USA fangen an, Japan macht's vor, Frankfurt a. M. 1993.

Peter Rudolf, Dr. phil., geb. 1958; Studium der Politikwissenschaft, kath. Theologie und Pädagogik in Mainz und Frankfurt; seit 1988 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik, Forschungsinstitut für internationale Politik und Sicherheit in Ebenhausen.

Zahlreiche Veröffentlichungen zur amerikanischen Innen- und Außenpolitik sowie zu Fragen internationaler Politik. Zuletzt erschien: (Hrsg. zus. mit M. Dembinski und J. Wilzewski) Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt, Baden-Baden 1994.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Clintons Weltpolitik

## Eine Bilanz des ersten Amtsjahres

---

### I. Die Leitlinien

---

In seinem am 25. Januar 1994 vorgelegten ersten „Bericht zur Lage der Nation“ konnte Präsident Clinton mit Recht und mit Stolz eine bedeutende Erfolgsbilanz präsentieren. Innenpolitisch hatte er sein Fünfjahresbudget durchgesetzt, das bis 1997 das Haushaltsdefizit auf 200 Mrd. US-Dollar senken soll. Seine Steuerreform kehrte die von den Präsidenten Reagan und Bush betriebene Umverteilung von unten nach oben in der Richtung wieder um. Ein Vorschlag zur Einführung einer allgemeinen Krankenversicherung liegt dem Kongreß bereits vor.

Clintons außenpolitische Erfolge sind noch größer. Er konnte den Kongreß bewegen, die Nordamerikanische Freihandelszone (NAFTA) zu ratifizieren, er trieb den Abschluß der Uruguay-Runde des GATT mit solcher Verve voran, daß der Vertrag pünktlich am letzten Tag, zum 15. Dezember 1993, unterschrieben werden konnte. Im September 1993 wurde im Rosengarten des Weißen Hauses der Friedensvertrag zwischen Israel und der PLO unterzeichnet, der das Ende eines der wichtigsten und blutigsten Konflikte im Nahen Osten einläutete. Im November 1993 veranstaltete Clinton die erste politische Gipfelkonferenz asiatisch-pazifischer Staats- und Regierungschefs überhaupt; im Januar 1994 folgte der überaus pompöse und erfolgreiche NATO-Gipfel in Brüssel. Wenige Tage später, am 14. Januar 1994, unterschrieb Präsident Clinton zusammen mit seinen Kollegen aus Rußland und der Ukraine den Vertrag, mit dem sich die Ukraine, der letzte der drei Nuklearwaffen erben der Sowjetunion, auf die Ablieferung und Vernichtung seiner Nuklearsprengköpfe verstand.

Eine solche Palette von bedeutenden Erfolgen hat keiner von Clintons Vorgängern nach einjähriger Amtszeit vorzuweisen gehabt<sup>1</sup>. Es hatte sich be-

währt, daß erstmals wieder nach vielen Jahren Präsidentenamt und Kongreßmehrheit in der Hand der gleichen Partei waren. Positiv war vor allem, daß mit Bill Clinton und Al Gore die Repräsentanten einer neuen Generation ans Ruder gekommen waren, die den Kompaß ihrer Politik nicht mehr auf die Entfaltung äußerer Macht des Staates, sondern auf die Verbesserung der Entfaltungschancen des einzelnen Amerikaners legten, auf Arbeitsplatzbeschaffung, Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, Bekämpfung von Inflation, Verbrechen und Drogen, auf die Verbesserung der Umwelt und der Infrastruktur.

Zwar beruhten Clintons innenpolitische Siege auf hauchdünnen Mehrheiten und, wenigstens in einem Fall, auf wechselnden Koalitionen: NAFTA wurde vornehmlich von den Republikanern im Kongreß durchgesetzt, zum Ärger von Demokraten und Gewerkschaften, der eigentlichen Clinton-Basis. Die Steuerreform entstammte dem alten, das Dienstleistungsjahr, mit dem sich junge Menschen ihr Studium verdienen können, dem neuen, dem Clinton-Programm der Demokratischen Partei. Clinton mußte seine Programme gegen Ross Perot durchsetzen, den außerparlamentarischen Oppositionellen, der unermüdlich gegen den Präsidenten focht. Er konnte erst durch ein von Vizepräsident Gore meisterhaft geführtes Fernsehduell wenigstens zeitweise außer Gefecht gesetzt werden. Clinton hatte sich aber auch gegen den radikalen Konservatismus zu verteidigen, der sich mit den persönlichen Feinden des Präsidenten zu einer unheiligen Allianz verband.

Daß Clinton dennoch sein beeindruckendes innenwie außenpolitisches Programm durchsetzen konnte, verdankt er neben seiner und Gores Standfestigkeit seinem Führungsteam, das nach der Behebung kleinerer Pannen ebenso kooperativ wie effektiv die Regierungsgeschäfte führte. Wie sich im Pentagon die Ablösung von Les Aspin, dem früheren Vorsitzenden des Streitkräfteausschusses des Repräsentantenhauses, auswirken wird, muß man abwarten. Das Avancement von Strobe Talbott zum stellvertretenden Außenminister wird mit Sicherheit dafür sorgen, daß Clinton weiterhin auf eine friedliche, positive Entwicklung in Rußland setzt, sie jedenfalls nicht durch verfrühtes Säbelrasseln der NATO behindern wird. Ab-

---

1 Siehe dazu ausführlich: Ernst-Otto Czempiel/Kerstin Dahmer/Matthias Dembinski/Kinka Gerke, Die Weltpolitik der USA unter Clinton, HSFK (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung)-Report 1/2, Frankfurt 1994; Gerhard Schweigler, Supermacht mit Führungsschwächen. Ziele und Probleme amerikanischer Außenpolitik unter Präsident Clinton, Ebenhausen, SWP-AP (Stiftung Wissenschaft und Politik), Oktober 1993.

warten muß man wiederum, ob sich die Ministerialbürokratie von den Erfolgen des ersten Jahres der Clinton-Regierung motivieren lassen wird, ihr auf ihrem Kurs zu folgen. Der Test in dieser Frage, man weiß es aus der Amtszeit Carters, kommt in der Regel zum Ende des zweiten Amtsjahres.

Die außenpolitischen Erfolge Clintons sind um so höher zu veranschlagen, als das Augenmerk des Präsidenten in diesem ersten Jahr auf der Innenpolitik gelegen hat. Anders als Bush, der in der ersten Hälfte seines ersten Amtsjahres bereits drei Auslandsreisen hinter sich gebracht hatte, war Clinton nur zum G-7-Gipfel nach Tokio gefahren. Dafür hatte er in diesem ersten Jahr 32 der amerikanischen Bundesstaaten bereist, davon achtmal Kalifornien. Damit löste Clinton nicht nur ein Wahlkampfversprechen ein; er bereitete auch, vor allem in Kalifornien, frühzeitig den Boden seiner Wiederwahl 1996.

Daß Clinton trotz dieser Aufmerksamkeitskonzentration auf das gesellschaftliche Umfeld der USA so viele Erfolge in den Beziehungen mit der internationalen Umwelt aufzuweisen hat, ist auf die von ihm vorgenommene Veränderung im Ziel-Mittel-Bereich zurückzuführen. Clinton schob den Akzent von der Sicherheits- auf die Außenwirtschaftspolitik<sup>2</sup>. Ihr gab er den Vorzug, nachdem durch die Selbstauflösung der Sowjetunion die Sicherheit der USA überhaupt nicht mehr und die der europäischen Alliierten auf absehbare Zeit nicht gefährdet ist. NAFTA und dem GATT-Abschluß galt seine Politik, ebenso der Vertiefung von APEC, der Asiatisch-pazifischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Sie sollen, wie die Verbesserung der amerikanischen Wettbewerbsposition im Innern, Arbeitsplätze schaffen und damit das interne Arbeitsbeschaffungsprogramm ergänzen.

Clinton nahm aber auch eine bedeutende Veränderung der Mittel der amerikanischen Außenpolitik vor. Hatten alle seine Vorgänger auf den Bilateralismus gesetzt, die klassische Strategie des hegemonialen Internationalismus, so legte Clinton den Kurs auf den Multilateralismus um, der vom liberalen Internationalismus bevorzugt wird. Deswegen berief er die Gipfelkonferenz von Seattle ein, deswegen öffnete er die Führungsstrukturen der NATO für die Zusammenarbeit mit der WEU und mit Nichtmitgliedern. Hatte sich noch Bush – wie alle seine Vorgänger – gegen die zunehmende sicherheitspolitische Identität der Europäer und vor allem gegen die Westeuropäische Union als

2 Außenminister Christopher nannte dem Auswärtigen Ausschuss des Senats sechs außenpolitische Ziele: wirtschaftliche Sicherheit, Reform in Rußland, neuer Rahmen für NATO, Handelsbeziehungen mit Fernost, Nahost und Non-Proliferation, in: Washington Post vom 5. 11. 1993, S. A1.

Rivalin der NATO gesträubt, so nahm Clinton beides gelassen zur Kenntnis.

Nicht, daß er den Führungsanspruch der USA aufgegeben hätte. Er und Außenminister Christopher haben ihn immer wieder betont. Aber sie haben, ganz offenkundig angeleitet vom Sicherheitsberater Anthony Lake, registriert, daß Führung in einer Welt, die an Wohlstand und Demokratie interessiert ist, ganz anders aussehen muß, als die, die zur Verteidigung der freien Welt gegen die Sowjetunion und den Kommunismus erforderlich (und möglich) war. Einerseits ist mit der Notwendigkeit des nuklearen Schutzes der Hebel entfallen, mit dem die westlichen Alliierten in den amerikanischen Führungsradius eingeordnet und dort gehalten werden konnten. Andererseits sind die Westeuropäer als Alliierte entbehrlich geworden, was die amerikanische Handlungsfreiheit erheblich erhöht hat.

Führung in der Gesellschaftswelt<sup>3</sup>, die regionalisiert, demokratisiert und ökonomisiert ist, kann also sehr viel weniger aufwendig gestaltet werden, als die Hegemonie in der Staatenwelt. Sie erlaubt die Rücknahme des direkten amerikanischen militärischen Engagements, was Clinton in Somalia vorexerziert und in Bosnien-Herzegowina von Anfang an berücksichtigt hat. Diese Führung erlaubt es, in multilateralen, also prinzipiell auf Kooperation und Kompromiß ausgerichteten Prozessen das eigene Schwergewicht zur Meinungsbildung und zur Folgeleistung der Alliierten einzusetzen. Nicht kommandieren und anordnen, sondern kooperieren und, wenn konkrete Interessen der USA betroffen sind, sie punktuell durchsetzen – nach diesem Prinzip verfährt die Clinton-Administration.

Eine solche Form der Führung ermöglicht auch eine ganz neue Form der Lastenteilung. Sie kann unter den veränderten Bedingungen der Nachkonfliktzeit ohnehin nicht mehr durchgesetzt werden, ohne daß auch die Verantwortung geteilt werden würde. Aber wenn es diese Gesamtverantwortung nicht mehr gibt, weil die USA darauf gar keinen Anspruch mehr erheben, dann muß die Lasten ohnehin derjenige tragen, der mit ihnen etwas erreichen will. Wenn Europa Frieden in Ex-Jugoslawien erzwingen will, dann muß es selbst dafür sorgen. Wenn es aber um Entscheidungen geht, an denen die USA interessiert sind, wie zum Beispiel um die Osterweiterung der NATO, dann genügt der Momenteinsatz des amerikanischen Gewichtes, um die gewünschte Entscheidung herbeizuführen.

3 Vgl. zu diesem Begriff Ernst-Otto Czempel, Weltpolitik im Umbruch, München 1993<sup>2</sup>, S. 105 ff.

Von Clinton und seiner Administration wird man also zu erwarten haben, daß sie angesichts der so grundlegend veränderten Weltlage ein grundlegend verändertes Führungskonzept der USA praktizieren. Es wird am ehesten noch der Doktrin Nixons ähneln<sup>4</sup>, sich aber von ihr durch eine stärkere Betonung des kooperativen Elementes unterscheiden. Vielleicht kann man diesen Führungsstil mit dem in einer multinationalen Firma vergleichen: Die einzelnen Unternehmen im Ausland arbeiten weitgehend selbständig, sind aber kooperativ mit der Zentrale verbunden, die die Direktiven ausgibt und, falls erforderlich, Letztentscheidungen trifft. Jedenfalls kann man Clintons Ansatz als „Führung durch selektive multinationale Kooperation“ bezeichnen.

---

## II. Sicherheit in der atlantischen Region

---

Clintons Idee, analog zum APEC-Gipfel eine Spitzenkonferenz der NATO-Länder im Januar 1994 anzuberaumen, geriet unversehens zu einer Wegscheide der amerikanischen Politik in der atlantischen Region. Sie war vierzig Jahre lang vom Ost-West-Konflikt beherrscht worden. Als er zusammenbrach, hatten die USA nicht wie 1945 auf ein fertiges politisches Konzept zur Nachkonfliktzeit zurückgreifen können. Sie waren, wie der Westen insgesamt, völlig unvorbereitet in den Frieden entlassen worden.

Aber auch danach wurde kein außenpolitisches Programm entwickelt. Das Wort Präsident Bushs von der „Neuen Weltordnung“ war ein Schlagwort geblieben, kein Schlüsselwort geworden. Vielmehr benutzten die USA unter Bush die alten bewährten Instrumente weiter. In der atlantischen Region wurde vor allem die Militärallianz der NATO eingesetzt, um die Beziehungen zu Westeuropa und die partnerschaftlich gewordenen Beziehungen zu Osteuropa, zu Rußland und den anderen Staaten der GUS voranzutreiben. Auf diese Weise war 1991 der NATO-Kooperationsrat (NAKR) entstanden, in dem die Militärs der früheren Gegner zusammenarbeiteten, um die Abrüstung und die Rüstungskontrolle weiterzuführen. Neu war freilich die Umwandlung der KSZE im November 1990 aus einer Konferenzfolge in eine regelrechte internationale Organisation. Die damals verabschiedete „Charta von Paris für ein neues Europa“<sup>5</sup> enthielt

ein wirklich innovatives, modernes Konzept für eine europäische Neuordnung. 1991 und 1992 wurden der KSZE noch besondere Institutionen für das Krisenmanagement beigegeben. Danach versank sie wieder in der Nichtbeachtung. Alte Vorurteile auf amerikanischer Seite gegen diese Organisation und neue Hinweise auf ihre operative Schwäche trugen dazu bei.

Statt sich der KSZE zu bedienen, fielen die USA wieder auf den alten Dual multilateraler Kooperation in der NATO und bilateraler Kooperation mit Rußland zurück. Diese Politik wurde von Bill Clinton fortgesetzt. Auch er hält die NATO für die wichtigste Verbindung zwischen Nordamerika und Westeuropa und für den besten Weg, mit den früheren Warschauer-Pakt-Staaten zusammenzuarbeiten<sup>6</sup>. Sehr viel stärker aber als sein Vorgänger Bush vertritt Clinton die These, daß die beste Sicherheitsstrategie der USA in der Stärkung der Demokratie und der liberalen Marktwirtschaft in Rußland, den anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion und auch in Ostmitteleuropa liegt<sup>7</sup>.

Hatte die Clinton-Administration die Errichtung und Verfestigung der Demokratie und der Marktwirtschaft in Rußland sowie den anderen Staaten der GUS also richtig als oberste Priorität einer neuen Sicherheitspolitik ausgegeben, so geriet deren Umsetzung 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 die Schwierigkeit nieder, von außen in den Demokratisierungs- und Liberalisierungsprozeß Rußlands einzugreifen, aber auch 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

4 Vgl. ders., Von der Koexistenz zur Kooperation, in: ders./Carl-Christoph Schweitzer (Hrsg.), Weltpolitik der USA nach 1945, Bonn 1987<sup>2</sup>, S. 313 ff.

5 Bulletin 137, 24. 11.1990, S. 1409 ff.

6 Vgl. Warren Christopher, NATO plus, in: United States Policy Information and Texts (USPIT) 4 vom 11. 1.1994, S. 8 ff.

7 Vgl. Anthony Lake, Effective Engagement in a Changing World, in: USPIT 128 vom 20. 12.1993, S. 21 ff.

„Charta der amerikanisch-russischen 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<sup>8</sup>.

Die amerikanische Wirtschaftsbeihilfe hingegen fiel mager aus. Clinton versprach – und der Kongreß bewilligte – 1,6 Mrd. US-Dollar, die später noch einmal um 1,3 Mrd. US-Dollar erhöht wurden<sup>9</sup>. Selbst wenn man zu diesen rund 3 Mrd. US-Dollar Hilfe der Vereinigten Staaten die auf dem G-7-Gipfel in Tokio vereinbarten 28,4 Mrd. US-Dollar rechnet, kann man kaum von einer angemessenen Unterstützung der wirtschaftlichen Liberalisierung und politischen Demokratisierung Rußlands sprechen. Erhalten hat Rußland 1993 ganze 2 Mrd. US-Dollar.

Der Ansatz war gar nicht schlecht. Die US-Regierung half privaten Organisationen dabei, ihre Partner in Rußland zu unterstützen, Investitionsfonds anzulegen. Siebzig Freiwillige des Peace Corps unterrichteten russische Wirtschaftler in westlichem Geschäftsgebaren. Die Overseas Private Investment Corporation (OPIC) unternahm oder versicherte wirtschaftliche Investitionen<sup>10</sup>. Aber der Umfang dieser Maßnahmen war im Vergleich mit der riesigen Aufgabe doch recht klein. Die Regierung in Moskau erhielt im Endeffekt mehr amerikanische Aufmerksamkeit als die Bevölkerung Rußlands. 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 verabredete einen institutionellen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen dem Militär beider Seiten<sup>11</sup>.

Etwas abweichend von der Praxis ihrer Vorgängerin hat die Clinton-Administration die Politik gegenüber den anderen Staaten der früheren Sowjetunion intensiviert. Das Hauptinteresse galt natürlich den drei 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 Nichtverbreitungsver-

trag beschlossen, mit der Umsetzung aber nur ganz zögerlich begonnen. Mit seiner veränderten Strategie gelang es Clinton, im Dezember 1993 Kasachstan und im Januar 1994 die Ukraine zum Verzicht auf ihre Nuklearwaffen zu bewegen.

Dem Vorschlag der Senatoren Nunn und Lugar folgend, hatte der Kongreß im Herbst 1992 aus dem Verteidigungsetat 800 Mio. US-Dollar bereitgestellt, um den Abbau und die Zerstörung der Nuklearwaffen finanziell zu erleichtern. Die Clinton-Administration verbesserte die Kooperationsbereitschaft der Kernwaffenstaaten, indem sie sie als Verhandlungspartner akzeptierte und die Abrüstungshilfe von der Bindung an den vorherigen Beitrag zum Nichtverbreitungsvertrag befreite. Mit Weißrußland 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. US-Dollar Hilfe, um die Konversion der Rakettenindustrie zur friedlichen Produktion zu erleichtern. Die Ukraine wird 175 Mio. US-Dollar für den Abtransport ihrer 176 ICBMs (Intercontinental Ballistic Missiles) mit ca. 1500 Sprengköpfen nach Rußland erhalten, wo sie verschrottet werden. Den Verkaufserlös des Plutoniums teilen sich die Ukraine und Rußland; die Ukraine wird nochmals 155 Mio. US-Dollar im Jahr 1994 erhalten, möglicherweise sogar das Doppelte, wenn sie ihre wirtschaftlichen Reformen vorantreibt<sup>12</sup>.

Der Vertrag mit der Ukraine, den Präsident Clinton am 14. Januar 1994 in Moskau zusammen mit Jelzin und Krawtschuk unterschrieb, stellte einen bedeutenden außenpolitischen Erfolg in einer äußerst sensiblen Angelegenheit dar. Die Entstehung dreier neuer Nuklearstaaten war verhindert, die Gefahr einer nuklearen Konfrontation zwischen Rußland und der Ukraine beseitigt worden. Die Nicht-Weiterverbreitung der Nuklearwaffen, Hauptziel aller US-Administrationen und ein Spitzenziel der Clinton-Administration, war einen großen Schritt vorangekommen. Clinton versprach sich von ihm entsprechend positive Auswirkungen auf das Verhalten anderer nuklearer Schwellenstaaten.

Diesem bedeutenden Erfolg seiner Europareise im Januar 1994 hatte Präsident Clinton auf der NATO-Gipfelkonferenz vom 10. und 11. Januar einen weiteren vorgeschaltet: die Verabschiedung

8 State Department Counselor Timothy Wirth vor dem Senate Foreign Operations Subcommittee, in: USPIT 62 vom 14. 6. 1993, S. 27.,

9 Vgl. USPIT 107 vom 21. 10. 1993, S. 7.

10 Vgl. USPIT 4 vom 11. 1. 1994, S. 13–15.

11 Vgl. USPIT 36 B vom 5. 4. 1993, S. 3ff.

12 Vgl. USPIT 4 vom 11. 1. 1994, S. 7.

des Programms der „Partnerschaft für den Frieden“. Im Zusammenhang mit der Aufmerksamkeitsverschiebung des Westens von der KSZE weg und hin zur NATO hatte sich im Sommer 1993 das Interesse der osteuropäischen Staaten belebt, ihre Verankerung im Westen durch einen NATO-Beitritt zu betreiben. Sie wurden darin insbesondere durch den deutschen Verteidigungsminister Rühe sowie durch den NATO-Generalsekretär Wörner unterstützt.

Im amerikanischen Interesse lag ein solcher Schritt keinesfalls. Mit richtiger Rücksicht auf Rußland, aber auch auf die baltischen Staaten, auf die Ukraine und Weißrußland, hatten die Vereinigten Staaten auf dem NATO-Treffen in Travemünde im Oktober 1993 den deutschen Vorstoß gebremst, den osteuropäischen Staaten die NATO-Mitgliedschaft anzubieten. Verteidigungsminister Aspin regte als Ausweg eine „Partnerschaft für den Frieden“ an, in der die NATO mit dem Militär der NAKR-Staaten in gemeinsamen Übungen und Manövern zusammenarbeiten soll<sup>13</sup>. 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 zurückzudrängen.

So wurde sie am 10. Januar 1994 auf dem NATO-Gipfel in Brüssel auch verabschiedet<sup>14</sup>, so hat sie Präsident Clinton auf seiner Weiterreise in Osteuropa und in Moskau schmackhaft gemacht<sup>15</sup>. Die „Partnerschaft für den Frieden“ beseitigt nicht alle Ängste in Osteuropa, schafft aber keine neuen in Rußland, stört also dort nicht den Prozeß der Demokratisierung und marktwirtschaftlichen Liberalisierung. Von ihm verspricht sich Präsident Clinton mit Recht die einzige Sicherheit erzeugende Struktur in Europa<sup>16</sup>.

Deswegen hat er gerade beim NATO-Gipfel in Brüssel wiederholt gesagt, daß Demokratie und Marktwirtschaft die Aggressivität vermindern<sup>17</sup>, hat er davor gewarnt, „eine neue Linie zwischen Ost und West zu ziehen, die die self-fulfilling prophecy zukünftiger Konfrontationen schaffen würde“<sup>18</sup>.

Zugunsten der notwendigen sozioökonomischen Strukturbildung gab Präsident Clinton in Brüssel neue Förderungsprogramme für die mittel- und osteuropäischen Staaten bekannt. Darunter befinden sich auch 30 Mio. US-Dollar für ein treffend

so bezeichnetes „Democracy Network“<sup>19</sup>. Dieses Netzwerk soll gesellschaftliche Akteure der USA in den Stand setzen, mit ihren Partnern in Ost- und Mitteleuropa gemeinsame Handlungszusammenhänge aufzubauen. Sie sollen lokalen Gruppen zugute kommen und dazu beitragen, daß die Gesellschaftsreform, die Rechtsentwicklung und das Erziehungswesen gefördert werden. Mit ihnen sollen „die Wurzeln der Demokratie gestärkt werden“. Die Clinton-Administration praktiziert damit die „Vergesellschaftung der Außenpolitik“, die sich in politikwissenschaftlicher theoretischer Sicht zwingend aus den veränderten weltpolitischen Bedingungen im OECD-Raum ergibt<sup>20</sup>. Solche Demokratisierungsstrategien tragen dazu bei, daß die wichtigste Gewaltursache, nämlich die autoritär-diktatoriale Verfassung von Herrschaftssystemen, verlässlich – wenn auch langsam – abgebaut wird.

Über die zweitwichtigste Ursache der Gewalt, das aus der Anarchie des internationalen Systems resultierende Sicherheitsdilemma<sup>21</sup>, ist Clinton offenbar von seinen Beratern nicht unterrichtet worden. Dieses Manko trägt der amerikanische Präsident freilich nicht allein. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zeigte der gesamte Westen in erschreckender Weise, daß die Grenze zwischen Politik und Politikwissenschaft noch immer hermetisch geschlossen ist. Politikwissenschaftliche Forschungsergebnisse finden kaum Eingang in die Vorbereitungen der Entscheidungen der politischen Praxis. Präsident Clinton steht mit seiner der Politikwissenschaft entnommenen Erkenntnis, daß Demokratien keine Kriege untereinander geführt haben und demokratische Herrschaftssysteme demzufolge die verlässlichste Friedenssicherung darstellen, ohnehin einsam an der Spitze westlicher Staatschefs.

Die ergänzende Einsicht in die Notwendigkeit, das Sicherheitsdilemma abzubauen, läßt aber auch Clinton vermissen. Sonst hätte er zusätzlich zur Beibehaltung der NATO, zusätzlich zum NATO-Kooperationsrat und zur „Partnerschaft für den Frieden“ auch die Aktivierung der KSZE angemahnt und betrieben. Als internationale Organisation ist sie wie kein anderes Instrument geeignet, das gefährliche Sicherheitsdilemma, dessen Folgen sich in Rußland wie auch im Westen schon wieder zeigen, zu beheben. Daß sie in einem Schwächezustand gehalten wird, haben hauptsächlich die Europäer zu verantworten. Sie hätten allen Anlaß zu begreifen, welche bedeutenden Leistungen diese Organisation erbringen kann – zumal sie in

13 Vgl. USPIT 108 vom 22. 10. 1993, S. 16ff.

14 Vgl. USPIT 4 vom 11. 1. 1994, S. 5.

15 Vgl. USPIT 5 vom 13. 1. 1994, S. 9.

16 Vgl. USPIT 3 vom 10. 1. 1994, S. 5.

17 Vgl. ebd., S. 4.

18 Ebd., S. 5.

19 Vgl. USPIT 5 vom 13. 1. 1994, S. 8.

20 Vgl. Ernst-Otto Czempel, Vergesellschaftete Außenpolitik, in: Merkur, 48 (1994)1, S. 1ff.

21 Vgl. ders. (Anm. 3), S. 33.

deren Gründungsurkunde alle richtig aufgelistet sind. Die Europäer haben die Organisation zuerst mit dem Konflikt im früheren Jugoslawien überfordert und schließlich durch die Marginalisierung dann wieder unterfordert.

Würde sie, die seit 1992 als regionale Unterorganisation der Vereinten Nationen fungiert, statt dessen von der westlichen Politik ernst genommen und genutzt, 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<sup>22</sup>. Der ihr später eingebaute Krisenmechanismus könnte nicht nur wie gegenwärtig bei den entlegenen Konflikten in der früheren Sowjetunion, sondern generell in der atlantischen Region eingesetzt werden.

Die KSZE stellt an sich noch keine europäische Staatenordnung dar<sup>23</sup>; sie könnte aber die Vertrauensbildung und die Abrüstung, die Erzeugung von Sicherheit, die jetzt der NATO als ihr eigentlich fremde Zusatzleistungen abverlangt werden, sehr viel besser erbringen. Sie würde auch sichtbar werden lassen, daß die drängendsten Bedürfnisse der osteuropäischen Staaten nicht auf dem Gebiet der militärischen Verteidigung, sondern auf dem der wirtschaftlichen Wohlfahrt liegen; daß sie den ungehinderten Zugang zu den Märkten der OECD-Staaten brauchen – statt gemeinsame Manöver als Versicherung gegen eine gegenwärtig nicht existente und auf absehbare Zeit auch nicht zu erwartende Bedrohung aus Rußland. Auf Dauer wird sich die Verweigerung des notwendigen wirtschaftlichen Entgegenkommens nicht mehr mit dem Angebot militärischer Kooperation kompensieren lassen. Präsident Clinton hat in Brüssel zu Recht die Europäer ermahnt, ihre Handelsbarrieren gegenüber den früheren kommunistischen Staaten abzubauen<sup>24</sup> und dort mehr zu investieren.

Ein Konzept für die machtfürliche Neuordnung Europas hat Präsident Clinton in Brüssel nicht angedeutet. Es fehlt offenbar das Problembewußtsein dafür, daß der Kontinent, nachdem er vierzig Jahre lang durch das Gegenüber zweier Militärblöcke „geordnet“ worden war, eine neue Gestalt braucht. Er kann nicht als willkürlich zusammengewürfeltes Konglomerat von Staaten und Staatenzusammenschlüssen in die Zukunft entlassen werden.

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

23 Vgl. E.-O. Czempel (Anm. 3), S. 39ff.

24 Vgl. USPIT 5 vom 13. 1. 1994, S. 8, 11.

Das gilt auch für die Atlantische Gemeinschaft. Sie kann nach dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht mehr gut nur durch eine Militärallianz geordnet werden. Ein neuer, zeitgemäßer und umfassender Vertrag zwischen Westeuropa und Nordamerika, wie er von Außenminister Kinkel und Bundeskanzler Kohl schon angeregt worden ist, würde den Westen endlich von der Notwendigkeit entbinden, ein ausreichend großes Maß von auswärtigen Bedrohungen registrieren oder perzipieren zu müssen, um nicht mit der Verteidigungsallianz die einzige organisierte Verbindung in der Atlantischen Gemeinschaft zu verlieren. Die westliche Politik könnte viel flexibler, viel politischer agieren, müßte sie nicht um des inneren Zusammenhalts willen immer wieder die Militärallianz in den politischen Vordergrund schieben. Aber auch Präsident Clinton hält am Verteidigungsbündnis als der einzigen organisierten Verbindung zwischen Nordamerika und Westeuropa fest.

## 1. Die Reform der NATO

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<sup>25</sup>; 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. Aus diesem Grund war die deutsch-französische Brigade, die eigentlich der europäischen Verteidigungsidentität zugute kommen sollte, erst mit anderen multinationalen Einheiten, darunter auch einer deutsch-amerikanischen, umstellt und dann im November 1993 offiziell als erstes „Eurocorps“ in Dienst genommen worden.

Weil für Clinton die Sicherheit der USA untrennbar mit der Europas verbunden bleibt, beläßt er Amerikas Engagement für die Sicherheit und die Stabilität Europas „so stark wie je“<sup>26</sup>. Hatten er und sein Sicherheitsberater Lake schon früher als Strategie für das überragende Ziel der Sicherheit der USA die Förderung von Marktwirtschaft und Demokratie genannt, so erwähnte Clinton in Brüssel jetzt zusätzlich und an erster Stelle die „militärische Stärke und Kooperation“<sup>27</sup>. Er schränkte sie allerdings wieder ein mit dem Hinweis darauf, daß militärische Gewalt bei Konflikten in und zwischen

25 Vgl. International Herald Tribune (IHT) vom 11. 5. 1993. Vgl. Philipp Borinski, Die neue NATO-Strategie: Perspektiven militärischer Sicherheitspolitik in Europa, HSFK-Report, (1993) 1, passim.

26 USPIT 3 vom 10. 1. 1994, S. 4.

27 Ebd., S. 5.

den Staaten schwierig einzusetzen und es daher besser sei, solchen Konflikten vorzubeugen. Aber man interpretiert Clinton sicher nicht falsch, wenn man seinen beiden Hauptstrategien, der Demokratisierung und der marktwirtschaftlichen Liberalisierung, die dritte, die Beibehaltung ausreichend großer militärischer Gewalt, hinzurechnet. Für den europäischen Friedensprozeß, sagte Clinton in Brüssel, „muß die NATO, der Geschichte größte Militärallianz, zentral sein“<sup>28</sup>. 100 000 amerikanische Soldaten sollen daher in Europa bleiben. Konsequenter stellt das Brüsseler Kommuniqué fest, daß die NATO das „wesentliche Forum der Konsultation“ der Mitglieder ist.

Allerdings wurden in der Arbeitsteilung wesentliche Verschiebungen verabredet. Präsident Clinton hat expressis verbis den Widerstand seiner Vorgänger gegen eine größere Freizügigkeit und Selbständigkeit der Europäer im Sicherheitsrat aufgegeben. Weil sich die Sicherheitsherausforderung in neuer Form präsentiert, „hat unsere Administration mit vorausgehenden amerikanischen Administrationen gebrochen...“<sup>29</sup>. Clinton unterstützt dementsprechend die Europäische Union und ihre gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, er unterstützt Europa auch bei dem Versuch, der Westeuropäischen Union eine stärkere Rolle bei der Gewährleistung der Sicherheit in Europa zuzuweisen.

Diesem Konzept folgend, wurde auf dem NATO-Gipfel im Januar beschlossen, daß die Allianz ihre Stäbe und Einrichtungen der Westeuropäischen Union zur Verfügung stellen und sie darüber hinaus auch der Zusammenarbeit mit Nicht-NATO-Mitgliedern öffnen wird<sup>30</sup>.

War letzteres die logische Folge aus der „Partnerschaft für den Frieden“, so wies ersteres, wie Clinton sagte, den Europäern eine größere Bedeutung zu. Daraus soll in der Atlantischen Gemeinschaft ein „besseres Gleichgewicht der Verantwortlichkeit“ entstehen. Ob aus eigener Entscheidung, im Auftrag der Vereinten Nationen oder der KSZE – die NATO wird künftig auch agieren können, ohne daß amerikanische Truppen daran teilnehmen. Sie wird ihre Institutionen, ihre Truppen und militärischen Installationen der Westeuropäischen Union zur Verfügung stellen, damit auch diese Allianz operativ aktiv werden kann.

Eine solche Politik bricht in der Tat mit der aller vorausgegangenen amerikanischen Administrationen. Präsident Bush hatte noch 1992 mehrfach in den europäischen Hauptstädten interveniert, um

vor größerer Aktivität der Westeuropäischen Union und vor eigenen europäischen Truppen wie dem Eurocorps zu warnen. In den Augen der USA hatte bis 1992 der Idealzustand darin bestanden, daß „die Europäer ständig an ihrer Einheit arbeiten, aber sie niemals erreichen“<sup>31</sup>. Um so leichter konnten die Vereinigten Staaten Europa gegenüber in der Rolle des „balancer“ verweilen<sup>32</sup>, die ihnen auch von einigen Europäern gern zuge-dacht wurde<sup>33</sup>.

Zugunsten seiner Neuinterpretation amerikanischer Führung hat Clinton dieses Residuum des hegemonialen Internationalismus aufgegeben. Er weist den Europäern mehr Gleichberechtigung zu, weil er nur dann von ihnen eine wirkliche Lastenverteilung und eine entsprechende Entlastung der USA erwarten kann. Seine Zurückhaltung im Bosnien-Konflikt bildete diese Politik schon vor. Der amerikanische Stellvertretende Außenminister Peter Tarnoff hatte sie im Mai 1993 frühzeitig skizziert. Dieses Ausmaß des Wandels rechtfertigt es durchaus, von einer außenpolitischen Clinton-Doktrin zu sprechen.

In gewisser Weise war dieser Wandel unausweichlich, setzte er eine Entwicklung fort, die schon seit den fünfziger Jahren erkennbar war<sup>34</sup>. Das Ende des Ost-West-Konfliktes und die sich verstärkende Integration Westeuropas hatten schon Präsident Bush und seinen Außenminister Baker bewogen, in der „Gemeinsamen Erklärung“ zu den Beziehungen zwischen der EG und den Vereinigten Staaten vom November 1990<sup>35</sup> Europa auch politisch stärker als Partner anzuerkennen. Es bedurfte aber erst einer neuen Führungsgeneration in den USA und ihrer Einsicht in die veränderte Weltsituation, in die Prävalenz ökonomischer gegenüber den sicherheitspolitischen Interessen, um den sicherheitspolitischen Hegemonialanspruch der USA kappen zu können. Wer wie Clinton und Gore der Wirtschaft das Hauptaugenmerk zuwendet, betrachtet die Europäische Gemeinschaft schon seit langem als gleich starken Partner. Die GATT-Verhandlungen zeigten es überdeutlich; sie wären ohne amerikanische Konzession in letzter

31 IHT vom 11. 5. 1993.

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

33 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.

34 Vgl. Ernst-Otto Czempel, Die USA und Westeuropa: Asymmetrie, Interdependenz, Kooperation, in: Manfred Knapp/Gert Krell (Hrsg.), Einführung in die internationale Politik, München 1990, S. 80ff.

35 Abgedruckt in: Europa-Archiv, 46 (1991) 1, S. D 18ff.

28 Ebd.

29 USPIT 4 vom 11. 1. 1994, S. 4.

30 Vgl. FAZ vom 12. 1. 1994, S. 3.

Minute nicht erfolgreich abgeschlossen worden. Von dieser Einsicht in die Äquivalenz zwischen den USA und Westeuropa war es nur ein kleiner Schritt, den Europäern auch sicherheitspolitisch mehr Gleichberechtigung zuzugestehen, Kennedys Grand Design endlich zu verwirklichen.

Der Schritt fällt um so leichter, als er das Privileg der amerikanischen Führung keineswegs antastet. Er verringert den Aufwand der USA, behält ihnen aber das letzte Wort in der Allianz vor. Bei begrenzten Konflikten wie dem in Bosnien-Herzegowina kommen die USA, wenn sie die Europäer frei gewähren lassen, aus der politischen Schußlinie. Die Polizistenrolle in Europa kann in der Tat bequem den Europäern überlassen werden; sicherheitspolitische Interessen der USA werden erst betroffen, wenn Rußland ins Spiel kommt. Hier übernehmen, wie bei der Osterweiterung der NATO, die USA sowieso und sofort den Vorsitz und die Führung.

Darüber hinaus können sie die auch von Bill Clinton sorgsam gepflegte Direktbeziehung zu Moskau weiterhin für ihre Führungsinteressen benutzen. Immerhin ist es bemerkenswert, daß Präsident Clinton auf seinen Staatsbesuch in Rußland genausoviel Zeit verwendete wie auf die Gipfelkonferenz mit den fünfzehn NATO-Staaten. Clinton begrüßte Rußland als „gleichberechtigten Partner“ und ließ sich von Jelzin bescheinigen, daß das amerikanisch-russische Verhältnis eine „reife strategische Partnerschaft“ und eine „globale Allianz“ darstelle<sup>36</sup>. Seit den Tagen Präsident Nixons hatte es diese Zweigleisigkeit der amerikanischen Europapolitik gegeben; sie wird von der Kompetenzverschiebung zwischen den USA und Westeuropa nicht betroffen.

Dieser Wandlung baute man zwei Sicherungen ein: Auch diejenigen NATO-Operationen, die ohne die USA ausgeführt werden, müssen vom NATO-Rat beschlossen werden, also mit den Stimmen der Vereinigten Staaten. Und: Wenn die Westeuropäische Union sich der NATO-Arsenale bedienen kann, dann braucht sie keine eigenen. Das alte Ziel vergangener US-Administrationen wurde also keineswegs ganz aufgegeben. Auf sanfte Weise wird auch künftig die Westeuropäische Union daran gehindert, eine eigene europäische Militärallianz zu werden. Gerade mit der Offerte größerer Selbständigkeit wird sie dazu verlockt, ein unselbständiger Subunternehmer der NATO zu bleiben.

Clintons Führungskonzept wird hier deutlich sichtbar. Es variiert erneut den von Richard Nixon erstmals unternommenen Versuch, durch Mediatisie-

rung der Führung deren Lasten unter Amerikas Freunden und Alliierten besser zu verteilen. Ronald Reagan hatte versucht, gegen diesen Trend zu schwimmen; es gelang ihm nur noch für knapp zwei Jahre. Bush praktizierte mit dem von ihm geführten und von anderen bezahlten Golfkrieg ein halbes Extrem der Nixon- und einen halben Rückfall in die Reagan-Strategie.

Clinton wird das nicht wiederholen. Er verteilt die Lasten, aber auch die Verantwortlichkeiten, behält sich die nukleare Kompetenz und die globalen Endentscheidungen vor. Was in den Regionen passiert, bleibt den Alliierten überlassen. Amerika spricht dort mit und behält aufgrund seiner eigenen Machtfülle das letzte Wort. Was global passiert, was insbesondere die amerikanisch-russische Zusammenarbeit tangiert, wird von den Vereinigten Staaten weitgehend allein bestimmt.

## 2. Wirtschaftliche Wohlfahrt in Asien

Diese neue Handlungsfreiheit versetzt die Clinton-Administration in die Lage, sich stärker als bisher im asiatisch-pazifischen Raum zu engagieren. Außenminister Christophers Feststellung, daß „keine Region der Welt für Amerikas Interessen wichtiger sein wird als die asiatisch-pazifische“<sup>37</sup>, hat in Europa viel Aufsehen erregt, zumal der Außenminister sie häufig wiederholt hat. Sie enthält aber eigentlich nur eine Selbstverständlichkeit. Die Außenpolitik der Vereinigten Staaten hatte stets zwei Gesichter, deren eines nach Europa, das andere aber nach Asien blickte. Mit ihrer langen pazifischen Küste sind die Vereinigten Staaten immer eine pazifische Macht gewesen. Das Ende des Ost-West-Konflikts, der sein Zentrum in Europa hatte, gibt ihnen lediglich die Gelegenheit, die pazifische Seite wieder stärker zu berücksichtigen.

Für die Clinton-Administration, die den politischen Akzent auf die Steigerung der wirtschaftlichen Wohlfahrt setzt, verstand sich das sowieso. Die Strategie, mit der sie die Führung im Sachbereich der wirtschaftlichen Wohlfahrt an sich zu ziehen gedenkt, besteht aus drei Teilen: Clinton will die Wettbewerbsfähigkeit der Vereinigten Staaten durch wirtschaftliche Reformen zu Hause stärken; er will seine Außenwirtschaftspolitik auf die Weltregion mit dem größten wirtschaftlichen Wachstum richten und er will, drittens, die internationalen Beziehungen so gestalten, daß sie den USA und ihren Partnern ökonomisch zugute kommen<sup>38</sup>.

37 USPIT 113 vom 8. 11. 1993, S. 7. Ferner Charles R. Larson, A Few Reasons for U.S. Engagement in the Pacific, in: IHT vom 21. 12. 1993. Larson ist Oberkommandierender, U.S. Pacific Command.

38 Vgl. USPIT 119 vom 26. 11. 1993, S. 5.

36 FAZ vom 15. 1. 1994.

Diese strategische Absicht lenkt die Aufmerksamkeit der Vereinigten Staaten sofort auf den asiatisch-pazifischen Raum, die dynamischste Region der Gegenwart.

Außenminister Christopher und Präsident Clinton reflektieren damit nur die Realität, wenn sie Asien als den größten amerikanischen Handelspartner und, unter diesem Aspekt, als die wichtigste Region der amerikanischen Außenpolitik bezeichnen. Darin liegt keine Zurückstufung Europas, sondern nur eine Höherbewertung Asiens. Die Clinton-Doktrin, die Multilateralisierung der amerikanischen Weltpolitik, gibt mit der darin liegenden Entlastung den USA die Möglichkeit, sich stärker als bisher auf die wirtschaftlichen Möglichkeiten des asiatisch-pazifischen Raumes einzulassen.

Sie wenden auch dabei den neuen Multilateralismus an, brechen mit der alten, noch von Baker und Bush überbetonten Strategie des Bilateralismus. Baker hatte sich noch in mehreren Reden im Zusammenhang mit dem Tokio-Besuch Präsident Bushs gegen den Multilateralismus und energisch für den Bilateralismus ausgesprochen<sup>39</sup>; Clinton und Christopher schalteten unter der Anleitung des zuständigen Unterstaatssekretärs Winston Lord energisch auf den Multilateralismus um. Seiner Praktizierung diene die große APEC-Gipfelkonferenz im November 1993 in Seattle; erstmals traf der amerikanische Präsident mit allen asiatischen Regierungschefs gemeinsam zusammen.

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 asiatisch-pazifischen Staaten. Sie soll zu einer „Neuen Pazifischen Gemeinschaft“ (New Pacific Community) führen<sup>40</sup>. Auf diese Weise vom bisherigen direkten Engagement mit jedem einzelnen Staat der Region entlastet, wollen 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 wirtschaft-

lichen Wachstums ausgeschlossen zu werden, die aufgrund dieser Stabilität produziert werden<sup>41</sup>. Ein besseres Mischungsverhältnis zwischen der Erzeugung politisch-militärischer Stabilität und der Teilhabe am wirtschaftlichen Profit sieht die Clinton-Administration in der Multilateralisierung ihrer Politik.

Sie wendet sie auch auf den Sicherheitsbereich an. Zwar wird die Multilateralisierung 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. 1992 war es auf amerikanischen Einfluß zurückzuführen, daß die Pläne der ASEAN-Staaten, ein Sicherheitsforum einzurichten<sup>42</sup>, zerfielen. Die ausdrückliche Ermunterung der Clinton-Administration bewirkte jetzt, 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<sup>43</sup>.

Diese Wende hin zum Multilateralismus auch in sicherheitspolitischen Fragen, die Winston Lord schon im Sommer 1993 angekündigt hatte<sup>44</sup>, 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 denen 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. In der

41 Vgl. USPIT 119 vom 26. 11. 1993, S. 6.

42 Siehe zur Politik der ASEAN-Staaten die Studie von Susanne Nicolette Klein/Barbara Dreis (Hrsg.), Regionalismus und Kooperation in Südostasien: Die Assoziation südostasiatischer Staaten (ASEAN), Institut für Politikwissenschaft, Johannes-Gutenberg-Universität, Mainz, Juli 1993.

43 Vgl. USPIT 116 vom 18. 11. 1993, S. 14.

44 Vgl. Washington Post vom 27. und 31. 7. 1993; IHT vom 6./7. 11. 1993.

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

40 USPIT 113 vom 8. 11. 1993, S. 7.

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.

Mit China, der mächtig aufsteigenden militärischen und wirtschaftlichen Supermacht in Asien, will die Clinton-Administration aus sicherheitspolitischen und ökonomischen Interessen zusammenarbeiten; sie will gleichzeitig das Land zu einer Verbesserung seiner Menschenrechtspolitik veranlassen. Im Mai 1993 hatte Clinton die Gewährung der Meistbegünstigung für ein Jahr lang verlängert, ihre Weitergewährung dann aber von einer nachweislichen Besserung dieser Lage abhängig gemacht. China hatte auch 1993 mit der Lieferung von Raketenteilen an Pakistan gegen amerikanische Interessen verstoßen; das Haupthindernis bildet nach wie vor der Staatsterror gegen Dissidenten. Im Winter 1993/94 versuchte Clinton, China auf zahlreichen administrativen Ebenen zu einer nachweisbaren Veränderung seiner Menschenrechtspolitik zu veranlassen<sup>45</sup>. Immerhin stellt das Land den am schnellsten wachsenden Markt für amerikanische Produkte dar; deren Export erreichte 1992 die Rekordmarke von 33 Mrd. US-Dollar<sup>46</sup>.

45 Vgl. IHT vom 14. 1. 1994.

46 Vgl. Washington Post vom 18. 5., 28. 5. und 14. 6. 1993.

Mit Indien, der ebenfalls aufsteigenden wirtschaftlichen und militärischen Supermacht am Westausgang des Pazifischen Ozeans, verbessern sich die amerikanischen Beziehungen langsam aber stetig. Im Frühjahr 1993 gelang es Washington, eine erneute Krise um Kaschmir durch gutes Zureden in Delhi zu beruhigen. Daß sowohl Indien wie Pakistan über Atomwaffen verfügen dürften, ist und bleibt Washingtons Hauptsorge. Sie gilt auch Nordkorea, der nächsten Schwellenmacht. Zwar gelang es Clinton im Januar 1994, die nordkoreanischen Kernenergieanlagen wieder der internationalen Inspektion zu öffnen. Das Mißtrauen gegenüber den Absichten der Volksrepublik ist aber geblieben; es wurde durch den Kauf von 40 russischen U-Booten im Januar 1994 noch verstärkt.

Im asiatisch-pazifischen Raum vertraut die Clinton-Administration darauf, daß die Stabilität des Winters 1993/94 weiter anhalten wird. Deren Grundlage bilden die drei Dyaden: Washington-Tokio, Tokio-Beijing, Beijing-Washington. Die erste muß, wie man in Washington sagt, hervorragend, die zweite sehr gut, die dritte mindestens erträglich sein. Dann ist die Basis gegeben, auf der die Clinton-Administration auch in diesem Raum den Multilateralismus praktizieren kann, jenes bessere Mischungsverhältnis von politisch-sicherheitspolitischem Aufwand und ökonomischem Ertrag, das das Kennzeichen der Clinton-Doktrin ausmacht.

# USA und Europa: Die neue strategische Partnerschaft

---

## I. Umorientierung der Europapolitik der USA

---

Ein Jahr nach der Amtsübergabe von George Bush an Bill Clinton ist eine Deutschland- und Europapolitik der USA erst in Ansätzen erkennbar. Auch die Europäer sind vorrangig mit innenpolitischen Problemen beschäftigt und haben bisher keine konkreten Lösungen angeboten, die den transatlantischen Beziehungen neuen Auftrieb geben könnten. Die Erneuerung der atlantischen Partnerschaft steht noch aus, ist aber dringend erforderlich, wenn die Vereinigten Staaten und ihre europäischen Partner der wachsenden Zahl von gemeinsamen Problemen begegnen wollen.

Bill Clinton wurde primär deshalb gewählt, weil er der amerikanischen Wählerschaft versprochen hatte, sich „wie ein Laserstrahl“ vor allem auf eine innere Erneuerung des Landes zu konzentrieren. Dies war und ist nicht als isolationistische Haltung zu bewerten. Vielmehr wird eine innere Erneuerung als Fundament einer aktiven Außenpolitik verstanden und akzeptiert, nicht als deren Alternative. Diese innenpolitischen Bemühungen aber haben im ersten Amtsjahr der neuen Regierung viel Zeit und Energie in Anspruch genommen.

Dazu kam, daß die junge Clinton-Regierung die außenpolitische Hinterlassenschaft der Bush-Administration verwalten mußte. In die Zeit zwischen der Wahl am 3. November 1992 und der Amtseinführung von Bill Clinton am 20. Januar 1993 fielen eine Reihe wichtiger außenpolitischer Entscheidungen: Mit Rußland wurde ein Rüstungskontrollabkommen unterzeichnet; es wurden Truppen nach Somalia geschickt, und mit dem Irak brachen erneut Konflikte aus. Die meisten Entscheidungen wurden in Abstimmung mit der neuen Regierungsmannschaft getroffen, hatten aber Nachwirkungen, die den Handlungsspielraum der Clinton-Regierung einengten. „Als wir am 21. Januar das Amt übernahmen“, erklärte Außenminister Warren Christopher, „standen wir vor einem Programm, das von Krisen und potentiellen Katastrophen nur so wimmelte. Wir mußten einen großen Teil unserer Zeit und Energie darauf verwenden, auf allen Kontinenten zwischen Strudeln und Klippen unter der Wasseroberfläche zu navigieren.“

Darüber hinaus wurde die amerikanische Führung gleich nach ihrer Amtsübernahme dazu gezwungen, sich auch anderen Brennpunkten der Weltpolitik zu widmen, die entweder von der Bush-Regierung vernachlässigt worden waren oder die sich zu entzünden drohten, zum Beispiel in Ostasien, im Nahen Osten oder in politisch unsicheren Staaten wie dem Iran. Dazu kam der innenpolitische Kampf um die Ausarbeitung des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA), der bis November andauerte und in den die Clinton-Regierung viel politisches Kapital investieren mußte.

Es gibt einen weiteren Grund dafür, warum eine klare Europapolitik im ersten Amtsjahr der neuen Regierung sich nicht entfaltete. Als die Clinton-Administration damit begann, sich den neuen globalen Herausforderungen zuzuwenden, war sie zurecht, daß ihre europäischen Partner stark genug sein würden, die Hauptverantwortung für die meisten europäischen Probleme zu übernehmen und auch die Verantwortung für globale Fragen mitzutragen. Dies erwies sich als Illusion. Bosnien ist dafür ein gutes Beispiel. Zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg hatten die Vereinigten Staaten ihre Führungsrolle in einer sicherheitspolitischen Krise an andere abgetreten. Die Europäische Gemeinschaft (EG) war zunächst erfreut, diese Rolle zu übernehmen. Angesichts der Meinungsverschiedenheiten zwischen den wichtigsten EG-Mitgliedern und der Kompliziertheit und Verfahrenheit dieser problematischen Situation erwies sich aber die Ohnmacht der jetzigen Europäischen Union (EU). Zunächst erklärte die Clinton-Regierung ihre Bereitschaft, die serbische Aggression „zurückzurollen“, aber ihr Zögern bei der Entsendung von Bodentruppen nach Bosnien unterminierte den Einfluß Washingtons auf seine europäischen Partner. Die Frustration Washingtons war groß, als seine europäischen Partner, vor allem Frankreich, zunächst gegen das Bemühen der Vereinigten Staaten auftraten, das Waffenembargo für die bosnischen Muslime aufzuheben und Luftangriffe gegen die serbischen Aggressoren einzuleiten, und dann beim NATO-Gipfel im Januar 1994 gerade für die Luftangriffe in einer solchen Weise plädierten, daß sie den öffentlichen Eindruck erweckten, Washington zögere noch.

Bei den Fehlern in der Europapolitik während des ersten Amtsjahres der Clinton-Regierung handelt es sich allerdings in der Hauptsache um Unterlas-

sungssünden. Anfangs war die Regierung geneigt, dem Wunsch der Westeuropäer nach größerer transatlantischer Verantwortung entgegenzukommen. Dies wurde jedoch durch die zähen Verhandlungen der Uruguay-Runde, die sich hauptsächlich auf die Europäer konzentrierten, beeinträchtigt. Eine zusätzliche Belastung war die Tatsache, daß das Zusammenstellen des neuen außenpolitischen Teams nur schleppend vorankam.

Es gibt Anzeichen dafür, daß dies sich jetzt ändert. In Washington wird zunehmend über eine neue Europapolitik nachgedacht. Außerdem hat die Regierung jetzt mehr Gelegenheit, sich der Europa- und Deutschlandpolitik zu widmen. Die innere Erneuerung macht Fortschritte: Die Vereinigten Staaten erholen sich allmählich von der Rezession. Die Arbeitslosenquote ist auf sechs Prozent gesunken, und für 1994 wird ein Wirtschaftswachstum von mindestens drei Prozent vorausgesagt. Die Außenwirtschaftspolitik wendet sich ebenfalls zum Positiven: Die Besiegelung der Nordamerikanischen Freihandelszone und der erfolgreiche Abschluß des GATT-Welthandelsabkommens sowie die neue Initiative zur Belebung der Asiatisch-pazifischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit (APEC) beim Gipfeltreffen der 14 Mitgliedstaaten im November 1993 in Seattle brachten Clinton große Erfolge ein.

Diese Fortschritte erreichen jedoch inzwischen Grenzen, die eine neue Europapolitik immer wichtiger erscheinen lassen. Weitere positive Entwicklungen in allen Bereichen, die eingangs erwähnt wurden, hängen jetzt von Fortschritten in Europa ab. Die innere Erneuerung der USA ist vom Wirtschaftswachstum in der Europäischen Union abhängig. Fortschritte mit Moskau setzen die Einbettung der Rußlandpolitik in eine breit angelegte Europapolitik voraus. Auch Fortschritte bei einer Reihe von anderen globalen Fragen hängen von einer erfolgreichen Zusammenarbeit mit den wichtigsten demokratischen Partnern Washingtons ab. Hinzu kommt eine weitere Überlegung: Wenn Clinton kein schlüssiges Konzept für die Außenpolitik auf den Tisch legt, das den äußeren Gegebenheiten auf eine Weise begegnet, die ihm die Konzentration auf die Innenpolitik ermöglicht, besteht die Gefahr, daß die Regierung von einer außenpolitischen Krise zur anderen getrieben wird.

Was sind mögliche Konturen einer neuen Europa- und Deutschlandpolitik der USA? Sie beruhen auf zwei grundsätzlichen Überlegungen:

*Erstens:* Der Rahmen, in den die transatlantischen Beziehungen eingebettet werden, mag neu sein, aber gewisse fundamentale US-amerikanische Interessen in Europa haben weiterhin Bestand: keine

feindlichen Machtkonstellationen auf dem europäischen Kontinent; florierende Wirtschaftspartner, die den Ideen, Gütern und Investitionen aus den USA offen gegenüberstehen; eine Wertegemeinschaft von demokratisch regierten Ländern, die sich so weit ostwärts ausdehnt, daß sie den immer zahlreicheren globalen Herausforderungen begegnen kann; ein Kontinent, der nicht in einem Maß von Unfrieden geplagt ist, daß er unmäßige Ressourcen der Vereinigten Staaten oder der übrigen Welt aufsaugt. Diese Interessen machen ein aktives Engagement der Vereinigten Staaten in Europa unabdingbar. Sie deuten darauf hin, daß eine enge Zusammenarbeit mit Deutschland und anderen europäischen Partnern notwendig ist. Diese Haltung hat Präsident Clinton bei seiner Rede am 10. Januar 1994 im Brüsseler Rathaus unterstrichen.

*Zweitens:* Sowohl in Westeuropa als auch in den USA ist man sich inzwischen der Tatsache bewußt geworden, daß eine innere Erneuerung der Gesellschaft dringend erforderlich ist. Die Europäische Union und die Vereinigten Staaten werden gemeinsamen Herausforderungen von außen nur dann effektiv begegnen können, wenn sie in der Lage sind, Probleme im eigenen Land zu meistern. Einem wirtschaftlich schwachen Amerika, dessen Gesellschaft keine Geschlossenheit zeigt, wird im Ausland kein Respekt gezollt. Ein von den psychologischen und materiellen Kosten der Vereinigung überwältigtes Deutschland oder ein von Massenarbeitslosigkeit und Rezession geplagtes Europa wird kaum in der Lage sein, eine größere weltpolitische Rolle zu übernehmen, wie es den Vorstellungen der Vereinigten Staaten entspräche. Europäer und Amerikaner würden sich lediglich ihren eigenen Problemen zuwenden oder wären geneigt, nach fremden Sündenböcken für hausgemachte Probleme zu suchen. Auf beiden Seiten des Atlantiks gibt es bereits solche Tendenzen.

Auf der anderen Seite aber ist das Weltgeschehen zu eng mit dem Leben in Europa und in Amerika verwoben, als daß man die übrige Welt ignorieren und sich nur auf drängende innenpolitische Probleme konzentrieren könnte. Stellt man das gesamte politische Handeln unter das „Primat der Innenpolitik“, wird der gesellschaftliche Konsens, auf dem die Außenpolitik beruhen muß, zu anfällig. Man liefe Gefahr, sich in der Bewältigung der eigenen Probleme zu verlieren.

Dies ist die größte Herausforderung, vor der die europäisch-amerikanischen Beziehungen in den nächsten Jahren stehen werden. Ein Blick auf die letzten vierzig Jahre zeigt, daß Europäer und Amerikaner zur Zeit mehr denn je mit innenpolitischen Problemen beschäftigt sind. Es besteht das

Risiko, daß Entscheidungsträger und Führungskräfte, die von ihren innenpolitischen Sorgen stark in Anspruch genommen werden, immer öfter im Interesse des eigenen Landes handeln, ohne dabei die internationalen Konsequenzen ausreichend zu berücksichtigen. Wir laufen Gefahr, am Ende wie ein altes Ehepaar dazustehen; beide erinnern sich hin und wieder an die guten alten Zeiten, aber so langsam gerät in Vergessenheit, warum man überhaupt noch beieinander ist.

---

## II. Strategische Partnerschaft mit dem Osten

---

Nach der Vereinigung Deutschlands und dem Zerfall der Sowjetunion muß sich Deutschland nun mit einem epochalen Umbruch seiner strategischen Prioritäten auseinandersetzen. Fast fünfzig Jahre lang waren die Bemühungen der Bonner Republik von dem strategischen Gebot geprägt, die Teilung Europas zu überwinden, eine Einbindung in den Westen zu erreichen, sich als stabile Demokratie zu erweisen und die Grundlagen für die französisch-deutsche sowie die amerikanisch-deutsche Partnerschaft zu festigen. Diese Ziele sind erreicht worden. Für die nächsten fünfzig Jahre haben sich die wichtigsten strategischen Interessen Deutschlands nun in Richtung Osten verlagert. Die Beziehungen zum Westen bleiben weiterhin von wesentlicher Bedeutung, doch dies vor dem Hintergrund einer ganz anderen strategischen Priorität: nämlich Demokratie, Marktwirtschaft und den Abbau der Waffenarsenale so weit wie möglich nach Osten hin zu festigen. Wenn Deutschland befreundete, wohlhabende und vor allem stabile Demokratien als Nachbarstaaten hat, kann das vereinte Deutschland sich vielleicht endlich von dem historisch-tragischen Dilemma seiner Mittellage zwischen Ost und West befreien.

Im Zuge dieser Neuorientierung haben allein die Vereinigten Staaten gegebenenfalls den nötigen Weitblick, den politischen Willen, die Mittel und ein Gefühl für die Dringlichkeit der Lage, um Deutschland bei seinen Bemühungen zur Seite zu stehen. Im Hinblick auf Osteuropa, Rußland und einige andere Nachfolgestaaten der Sowjetunion, z.B. der Ukraine, läßt sich eine entscheidende Konvergenz zwischen den strategischen Interessen beider Länder feststellen. Diese könnte und sollte in eine strategische Partnerschaft umgesetzt werden, die auf multilateraler Ebene die treibende Kraft ist für den Export demokratischer Strukturen, Hilfsleistungen für marktwirtschaftlich ausgerichtete Reformen, eine gesicherte Reduzierung

von Waffen, die Entwicklung kooperativer militärischer Strukturen und die Förderung der zivilen Kontrolle des Militärs in allen osteuropäischen Staaten sowie den Nachfolgestaaten der Sowjetunion, während sie gleichzeitig die Anbindung und letztlich die Integration dieser Länder in westliche Strukturen ermöglicht. Andere Länder sollten in diese Anstrengungen einbezogen werden, aber die deutsch-amerikanischen bilateralen Beziehungen müssen Angelpunkt dieses Wandels sein. Derartige Bemühungen könnten mehr zur Sicherheit Europas beitragen als Überlegungen, die sich nur mit den rein militärischen Sicherheitsaspekten auseinandersetzen.

Letztlich müssen erfolgreiche Reformen von innen kommen. Doch eine strategische deutsch-amerikanische Partnerschaft kann helfen. Ein großes Land wie Rußland ist gewöhnlich nur geringfügig von außen zu beeinflussen. Bei einem monumentalen Umbruch können äußere Einflüsse jedoch bedeutsam sein. Das überraschend gute Wahlergebnis von Wladimir Schirinowskij und seinen neofaschistischen Anhängern unterstreicht drei wichtige Fakten, die bei der zweiten russischen Revolution berücksichtigt werden müssen: Die augenblickliche Lage läßt viele Möglichkeiten offen; die Ereignisse in Rußland haben tiefgreifende Konsequenzen für die übrige Welt, und das Handeln oder die Untätigkeit des Westens wird für den Ausgang mitentscheidend sein.

Die hier dargestellte deutsch-amerikanische Partnerschaft sollte bilaterale und multilaterale Elemente aufweisen und strategisch ausgerichtet sein. Dabei sollen und können die deutschen Verpflichtungen im Rahmen der Europäischen Union voll berücksichtigt werden. Beide Länder könnten zum Beispiel eine Initiative für den verstärkten Zugang osteuropäischer Länder zu westlichen Märkten erarbeiten, die einen Abbau von Einfuhrkontingenten in wichtigen Bereichen wie Textilien, landwirtschaftlichen Produkten und Stahl vorsähe. Dieser Vorschlag könnte dann der EU vorgelegt werden. Besser koordinierte Hilfeleistungen, die auf spürbare Verbesserungen im Alltag der russischen Bevölkerung zielen, könnten demagogischen Parolen den Wind aus den Segeln nehmen. Man könnte in Osteuropa und in Rußland ein Netz von deutsch-amerikanischen „Häusern der Demokratie“ einrichten, auf der Tradition der 50 Amerika-Häuser fußend, die nach dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland gegründet wurden.

Möglichkeiten gibt es viele. Die Frage ist, ob beide Länder die Gelegenheit ergreifen, aufgrund ihrer besonderen Kompatibilität im Rahmen einer strategischen deutsch-amerikanischen Zusammenarbeit dem Osten einen umfassenderen Problem-

ansatz anzubieten, oder ob jeder seinen eigenen Weg geht und sich bei loser Koordination mit anderen Partnern eigene Aktionsfelder sucht und sich generell weigert, gemeinsam einem ehrgeizigeren Plan Priorität einzuräumen.

---

### III. Neugestaltung der Sicherheitspartnerschaft

---

Die militärischen Institutionen des Westens sind noch immer von veralteten Elementen aus der Zeit des Kalten Krieges geprägt. Alte Probleme, die noch am Horizont erkennbar sind, und neue Herausforderungen, die plötzlich im Rampenlicht stehen, werfen Schatten auf die alten Mechanismen der transatlantischen Sicherheitspartnerschaft. Die alten Strukturen dürfen nicht konserviert, sondern sie müssen neu gestaltet werden.

Im Hinblick auf diese neuen Herausforderungen sind die augenblicklichen Strukturen von NATO, KSZE und Europäischer Union, der US-Truppenpräsenz und der Mittelzuweisung der USA für die „Sicherheit“ Europas nicht mehr zeitgemäß. Es geht nicht um die Umgestaltung der bestehenden Sicherheitsinstitutionen, vielmehr muß eine neue Beziehung zwischen den einzelnen Organisationen hergestellt werden. Die Alternative „NATO oder Nichts“ ist nicht genug.

Die NATO sucht noch nach ihrer neuen Rolle und Aufgabe. Die sowjetische Bedrohung, die das Konzept der NATO größtenteils prägte, gibt es nicht mehr. Doch das Bündnis hat im Laufe der Jahre auch andere Funktionen entwickelt, die nach wie vor relevant sind: Die NATO beschwichtigt europäische Befürchtungen, daß Deutschland seine politische Macht zum Einsatz bringen könnte; sie fördert eine entnationalisierte militärische Planung; das Bündnis bildet die sicherheitspolitische Grundlage für die europäischen Integrationsbemühungen; die NATO bietet die Grundlage für gemeinsame multilaterale Aktionen, und sie ist der greifbarste Ausdruck für das Engagement der USA in Europa. Die NATO ist aber auch für Deutschland wichtig. Sie verleiht vielen Deutschen das Gefühl der Stabilität und Sicherheit in einer Zeit atemberaubender Veränderungen. Ferner erlaubt sie Deutschland auch weiterhin den Verzicht auf eigene Atomwaffen, während gleichzeitig ein Mitspracherecht in nuklearen Angelegenheiten gegeben bleibt, das Deutschland sonst nicht hätte.

Die Beistandspflicht der NATO, die ja ihr Hauptzweck ist, muß weiterhin aufrechterhalten werden. Als weitere Ziele sollten jetzt das gemeinsame Kri-

senmanagement, Truppeneinsätze außerhalb des NATO-Gebiets und der Export von Stabilität nach Osten mit eingebaut werden. In Anbetracht der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen in Europa wird die NATO jedoch nicht in der Lage sein, die Sicherheit im Westen zu garantieren, wenn sie nicht auch im Osten und mit Partnern außerhalb der NATO operieren kann.

Eine überstürzte Erweiterung der NATO könnte allerdings die Aussichten auf Frieden und Stabilität in Europa schwächen. Politische Realität ist, daß die osteuropäischen Länder derzeit noch nicht in der Lage sind, über Nacht NATO-Mitglieder zu werden. Eine plötzliche Ausdehnung der NATO bis zur russischen Grenze könnte leicht mißverstanden werden. Dies könnte eine russische Bedrohung hervorrufen, die momentan nicht existiert.

Das Angebot der NATO zu einer „Partnerschaft für den Frieden“ entspringt dem pragmatischen Bemühen, diese Klippen sicher zu umgehen. Der Vorschlag sieht eine Reihe von bilateralen Assoziierungsvereinbarungen als Zusätze zum Vertrag von Washington vor, nach denen die betreffenden Länder den Artikeln 1 bis 4 des Vertrages beitreten würden, nicht aber der gegenseitigen Beistandspflicht, die in Artikel 5 und 6 festgeschrieben ist. Die mit der Friedenspartnerschaft anvisierten militärischen Beziehungen würden der Unterstützung des Aufbaus demokratischer Institutionen dienen, indem sichergestellt wird, daß die Friedenspartner jeweils ihr Verteidigungsministerium unter zivile Kontrolle stellen, daß sie ihren Verteidigungshaushalt offenlegen, daß sie eine regelmäßige Zusammenarbeit mit den NATO-Mitgliedern anstreben und die vielen erforderlichen Einzelschritte unternehmen, die dafür sorgen, daß das Militär im Rahmen einer zivilen Gesellschaft produktive Aufgaben erfüllt. Der Weg hin zur gemeinsamen Verteidigung und zur militärischen Integration würde die Verteidigungspolitik entnationalisieren und den Mitgliedstaaten bei ihrem sicherheitspolitischen Kalkül die Sorge um andere Mitgliedsländer nehmen.

Da die NATO prima facie keinen Unterschied machen würde zwischen einzelnen potentiellen Partnern, würden sich die Friedenspartner im Laufe ihrer Zusammenarbeit mit der NATO selbst voneinander abheben. Einige würden Verbindungen zur NATO herstellen, die zur Vollmitgliedschaft führen; andere würden sich für eine umfassendere Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich disqualifizieren, weil sie die Prinzipien nicht einhalten, die im Vertrag von Washington, der Schlußakte von Helsinki und der KSZE-Charta von Paris (1990) festgelegt sind.

In den Augen seiner Kritiker geht dieser Vorschlag jedoch nicht weit genug. Doch Skeptiker sollten das auf den Tisch gelegte Angebot nicht unterschätzen. Wenn die Friedenspartner den Vorschlag der NATO ernst nehmen, ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß ein Land enger in den Operationsbereich der NATO eingebunden wird.

Natürlich birgt dieser Vorschlag auch Probleme. Zunächst könnte der anvisierte Selbstausleseprozeß einen Wettbewerb unter den osteuropäischen Ländern hervorrufen, was die NATO ja gerade zu vermeiden sucht. Zweitens werden diejenigen, die der Europäischen Union beitreten, wahrscheinlich auch zum WEU-Beitritt ermuntert. Dadurch verstärkt sich der Druck, diese Länder auch in die NATO aufzunehmen. Obwohl die NATO selbst keine neuen Grenzen ziehen will, wird sich dies kaum vermeiden lassen, wenn die für die NATO-Mitgliedschaft qualifizierten Friedenspartner sämtliche Kriterien erfüllen können und ihre Aufnahmebereitschaft ankündigen.

Somit kann die Partnerschaft für den Frieden lediglich eine Station auf dem Weg zu grundlegend neuen militärischen Beziehungen zwischen Ost und West sein, die die Vereinigten Staaten zwingen, darzulegen, ob sie im Rahmen ihrer nationalen Interessen einer Konsolidierung der Demokratie in dieser Region genügend Bedeutung beimessen, so daß Washington dafür Sicherheitsgarantien abgeben könnte.

Da die Vereinigten Staaten diese Debatte im eigenen Land noch nicht geführt haben, versucht Washington, es zu vermeiden, Prozesse in Gang zu setzen, die eine automatische NATO-Mitgliedschaft zum Ziel haben. Die Erfüllung der festgelegten Kriterien sollte eine notwendige, aber keineswegs die einzige Bedingung für eine Vollmitgliedschaft im Bündnis sein. Die NATO-Mitglieder sollten sich das Recht vorbehalten, zu gegebener Zeit entscheiden zu können, ob die Gewährung des Beistands nach Artikel 5 des NATO-Vertrages in ihrem strategischen Interesse ist oder nicht.

Es mag durchaus im nationalen Interesse der Vereinigten Staaten liegen, Männer und Frauen aus Montana, Virginia und Wisconsin zur Verteidigung der Ostgrenzen von Polen, der Slowakei oder von Ungarn einzusetzen – aber dies darf nicht ohne eine umfassende landesweite Debatte geschehen. Denn derartige Zusagen hätten kein Gewicht, wenn sie nicht auf der vollen Unterstützung der US-Bevölkerung gegründet wären. Würde man versuchen, neue Sicherheitsgarantien abzugeben, während viele Amerikaner ernsthafte Zweifel an der künftigen Lebensfähigkeit der NATO haben, könnte dies das Engagement der Vereinigten Staaten für die

Sicherheit Europas eher schwächen als stärken. Spätestens hier wird deutlich, wie wichtig es ist, daß die Clinton-Regierung im ganzen Land eine gezielte Kampagne startet, die klarmacht, wie notwendig eine neue NATO für die Durchsetzung der nationalen Interessen der Vereinigten Staaten ist.

Ein zweites wichtiges Element für die Schaffung einer neuen NATO ist der Ausbau der Bündnis-kapazitäten im Krisenmanagement und in den Bereichen friedenserhaltende und friedenschaffende Maßnahmen. Um diese neuen Zuständigkeiten wahrnehmen zu können, müssen die Beziehungen zu den Vereinten Nationen und zur KSZE auf eine neue Grundlage gestellt werden. Eine Beteiligung der NATO auf Ersuchen der UNO oder der KSZE an derartigen Operationen würde den Bemühungen des Bündnisses bei einem Krisenmanagement im genannten Spannungsdreieck eine größere internationale Legitimation verleihen. Dem Nordatlantischen Kooperationsrat (NACC), der auf eine deutsch-amerikanische Initiative hin gegründet wurde mit dem Ziel, nach dem Zusammenbruch des Kommunismus ausgleichend zwischen Ost und West zu wirken, fielen ebenfalls neue Aufgaben zu. Das NATO-Angebot einer Friedenspartnerschaft greift den ursprünglichen Gedanken des Kooperationsrats auf und geht sogar noch darüber hinaus. Eine neue deutsch-amerikanische Initiative könnte nun den Vorschlag unterbreiten, jetzt auch neutrale und blockfreie Länder, die vorher nicht beitreten konnten, in den Nordatlantischen Kooperationsrat aufzunehmen und ihn so zum militärischen Arm der KSZE zu machen. Dieses neue Instrument könnte die Zusammenarbeit zwischen NATO-Mitgliedern und Nichtmitgliedern erleichtern, z.B. bei friedenserhaltenden Maßnahmen, Abrüstungsvereinbarungen, der Verhinderung der Weitergabe von Nuklearwaffen und der Rüstungskonversion.

---

#### IV. Funktionsfähigkeit der KSZE

---

Eine strategische deutsch-amerikanische Partnerschaft könnte multilaterale Mechanismen im Sicherheitsbereich weiter stärken. Sie könnte zum Beispiel einen Vorschlag zur Neubelebung der KSZE unterbreiten, der mehr operationelle Kapazitäten für diese Organisation vorsähe.

Die NATO ist nicht geeignet für die Lösung ethnischer Konflikte. Dennoch stellen gerade solche Konflikte heute die größte Bedrohung für die Sicherheit Europas dar. Die KSZE spielt bei der Schlichtung ethnischer Konflikte eine aktivere Rolle, aber sie hat kaum operationelle Kapazitäten. Die politischen und militärischen Aspekte der

Konfliktverhütung könnten koordiniert werden, wenn KSZE-Mitglieder in der Lage wären, von der geleisteten normativen Arbeit der Organisation aktiv Gebrauch zu machen. Dazu gehören die Anstrengungen in den Bereichen Menschenrechte und Grundfreiheiten, Mechanismen wie der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten sowie Maßnahmen der präventiven Diplomatie wie Frühwarn-Indikatoren. Zum möglichen Aufgabenbereich der KSZE sollte auch die Entsendung von friedenserhaltenden Truppen gehören, und zwar je nach den Gegebenheiten unter der Schirmherrschaft von KSZE, UNO, NATO, NACC oder sogar der WEU. Es gibt keine Garantie dafür, daß bittere europäische Konflikte friedlich gelöst werden können. Wenn aber eine ethnische Minderheit die Möglichkeit hat, sich in einer Konfliktsituation an eine anerkannte internationale Institution zu wenden, könnten zumindest hin und wieder Spannungen vermieden werden. Auch die Zusicherung, daß Gruppen, die entschlossen sind, sich von ihrem Heimatstaat zu lösen, ein friedlicher Weg zu einer fairen Anhörung offensteht, könnte hilfreich sein. Helfen könnten politische Maßnahmen und Verfahren, die das Recht des Menschen untermauern, im Heimatstaat zu verbleiben, so daß niemand durch Krieg und Verfolgung gezwungen wird, sein „Recht, ihn zu verlassen“, wahrzunehmen. Die Bemühungen um die Schaffung flexibler Strukturen zur Bewältigung von Instabilitäten würden sich sicher lohnen. Der dadurch für die europäische Sicherheit geleistete Beitrag entspräche der Stationierung von 100 000 amerikanischen Soldaten. Wird dieser Prozeß aber nicht von einer deutsch-amerikanischen Initiative in Bewegung gesetzt, ist sein Zustandekommen unwahrscheinlich.

Eine solche Initiative müßte natürlich auch die Grenzen der KSZE berücksichtigen. Keine der KSZE-Vereinbarungen hat die Durchsetzungskraft eines internationalen Vertrages; es handelt sich in allen Fällen um Regierungsvereinbarungen. Zwar wurde das Prinzip der Einstimmigkeit geringfügig abgeschwächt, aber mit mehr als fünfzig sehr unterschiedlichen Mitgliedstaaten ist die Organisation zu schwerfällig, um gemeinsame Verteidigungsinteressen wahrnehmen zu können. Auch fehlt die Erfahrung auf den Gebieten Bedrohungsanalysen und abschreckende Maßnahmen. Die KSZE könnte zur Not der europäischen Sicherheitspolitik dienen; dies darf aber nicht zu einer Schwächung der NATO oder einer geringeren Rolle der WEU führen. „Wenn das Bündnis und/oder die Europäische Gemeinschaft in den neunziger Jahren ernstlich unterminiert würde/n“, erinnert uns Robert Blackwill, „wäre die KSZE nicht Erbe von deren Schutzschirm; sie würde vielmehr ebenfalls Opfer dieses Niedergangs.“

Die Vereinigten Staaten sollten ihre europäischen Bündnispartner dabei unterstützen, ihre Streitkräftestruktur nicht mehr allein auf die territoriale Verteidigung auszurichten, sondern auf die Verteidigung gemeinsamer lebenswichtiger Interessen außerhalb des traditionellen NATO-Gebiets. Diese Gelegenheit sollte genutzt werden, eine neue Prämisse für die flexible Verteidigung festzuschreiben: daß nämlich die USA nicht das einzige NATO-Mitglied sein sollten, das wichtige gemeinsame Interessen außerhalb Europas schützen kann. Die Initiative der NATO zur Schaffung gemischter Einsatzverbände ist ein weiterer positiver, pragmatischer Schritt. Wenn aber Washington diesen Gedanken akzeptieren soll, muß die US-Regierung ihn bis zur letzten Konsequenz anerkennen und den traditionellen Widerstand gegen eine reale, sich schnell entwickelnde europäische Verteidigungszusammenarbeit aufgeben. Wenn eine solide europäische Verteidigungsidentität mit militärischen Kapazitäten verwirklicht werden kann, müssen die Vereinigten Staaten diese Bemühungen unterstützen.

---

## V. Deutschlands fehlende Bereitschaft zu strategischer Verantwortung

---

Die Effizienz einer strategischen Partnerschaft mit dem Osten und neu durchdachter gemeinsamer Sicherheitsstrukturen hängt jedoch davon ab, inwieweit Deutschland in seiner Bereitschaft zu größerer Verantwortung gefördert werden kann. Es hat zwar den Anschein, als seien die Interessen Deutschlands und der Vereinigten Staaten im Hinblick auf eine enge sicherheitspolitische Zusammenarbeit und ein Engagement der Amerikaner für die Sicherheit Europas identisch. Dieser Eindruck täuscht jedoch über große Unterschiede hinweg, die sich alle auf einen entscheidenden und strittigen Punkt der deutschen Politik konzentrieren: Läßt sich Gewaltanwendung rechtfertigen, um die Menschenrechte und Grundfreiheiten von Menschen zu verteidigen, die von Aggression bedroht werden? An diesem Punkt werden höchst unterschiedliche Meinungen über den Sinn und Zweck der gemeinsamen Verteidigung geäußert, und das Vakuum an strategischem Denken, das es in Deutschland während des Kalten Krieges gab, wird offensichtlich.

Viele Deutsche haben die NATO und die Präsenz der US-amerikanischen Streitkräfte als Mittel zur Verteidigung Deutschlands gegen eine ganz spezifische Bedrohung gesehen. Beide waren in der Hauptsache dafür da, Deutschland zu verteidigen. Die NATO als umfassenderes Sicherheitsbündnis

wurde wenig verstanden. Dies war an der Wankelmütigkeit Deutschlands im Hinblick auf die Unterstützung der Türkei im Golfkrieg klar erkennbar. Das Gefühl, „Importeure“ ihrer Sicherheit zu sein, ist im Denken der Deutschen seit mehr als vierzig Jahren tief verwurzelt. Aufgrund der deutschen Geschichte ist es verständlich, daß es den Deutschen bereits widerstrebt, auch nur über die Möglichkeit zu sprechen, daß Deutschland seine Macht vielleicht anwenden müßte, wobei auch Gewaltanwendung gemeint ist, um Menschen zu schützen, die weit von Deutschland entfernt leben. Dieses Denken wurde von den Bündnispartnern Deutschlands gefördert und verstärkt. Die deutschen politischen Stiftungen haben sicherlich eine wichtige Rolle dabei gespielt, den Aufbau demokratischer Strukturen im Ausland zu unterstützen. Aber im allgemeinen ist der Gedanke, daß der Export von Sicherheit in befreundete Länder oder der Schutz schwächerer Staaten vor der Aggression von außen ebenfalls positiv zu bewerten sind, in Deutschland nur schwach ausgeprägt.

Angesichts der Realitäten im post-sowjetischen Europa erweist sich dieses Denken als unzureichend. Es macht den Deutschen unmöglich, sich ganz normal darüber Gedanken zu machen, daß ihrem Land aufgrund seiner stärkeren Position in der heutigen Welt auch mehr Verantwortung zufällt. Es hindert die Deutschen daran, ihre Verpflichtungen innerhalb gemeinsamer Sicherheitsorganisationen zu erfüllen. Dieses Denken läßt es nicht zu, daß Krisen, die sich unmittelbar vor der eigenen Haustür in dem genannten Spannungsdreieck abspielen, wirksam bewältigt werden. Es fördert die Tendenz, sich für eine eng definierte Arbeitsteilung einzusetzen, nach der sich Deutschland auf nichtmilitärische Missionen konzentriert und einen kurzsichtigen Moralismus pflegt, mit dem die Bündnispartner immer dann gestraft werden, wenn sie sich mit Herausforderungen im wirklichen Leben auseinandersetzen müssen, die in einer Grauzone liegen.

Ferner steht dieses Denken einer dauerhaften Akzeptanz der amerikanischen Truppenpräsenz seitens der deutschen Bevölkerung im Wege. Die amerikanischen Steuerzahler werden nur dann gewillt sein, eine umfassende US-Truppenstationierung in Deutschland zu finanzieren, wenn sich dies als kosteneffiziente Investition für die Verteidigung der Interessen der Vereinigten Staaten erweist, und zwar nicht nur auf dem Gebiet der NATO in Europa, sondern auch darüber hinaus. Und von dort wird die Sicherheit Europas ja schließlich herausgefordert. Wenn sich aber die deutschen Wähler diesem Gedankengang nicht anschließen und nicht akzeptieren können, daß bisweilen angesichts von Aggression oder eklatanter

Menschenrechtsverletzungen Gewalt angewendet werden muß, dann wird die US-Truppenpräsenz lediglich als Vorposten amerikanischer Macht angesehen, womit die Amerikaner eine Politik und Interessen verfolgen, die von den Deutschen nicht unbedingt geteilt oder mitgetragen werden.

Die Bündnispartner haben diese Einstellung oft toleriert, weil sich Deutschland durch finanzielle Leistungen aus der Klemme half. Dies ist allerdings in der heutigen Welt nicht mehr akzeptabel. Darüber hinaus wird es auf diese Art und Weise den Deutschen zu leicht gemacht, sich nicht damit auseinandersetzen zu müssen, wo ihre nationalen Interessen liegen, welche Werte sie verteidigen wollen und welche Leistungen sie zu ihrer eigenen Verteidigung erbringen müssen. Es würde überdies bedeuten, daß die Bündnispartner Deutschlands niemals genau wüßten, ob sie sich in einer Krise wirklich auf Deutschland verlassen können.

Es ist eminent wichtig, daß die Vereinigten Staaten helfen, den sich abzeichnenden, aber noch brüchigen Konsens in Deutschland zu fördern, der die Einsicht einschließt, daß das Land seine Sicherheit nicht mehr länger importieren kann, sondern daß man zum Exporteur demokratischer Stabilität werden muß. Dies muß jedoch im stillen und mit Fingerspitzengefühl geschehen, damit man in Deutschland nicht den Eindruck erhält, als sei der deutsche Sinneswandel ein Mittel amerikanischer Politik im eigenen Interesse anstatt nötiger Konsequenz größeren deutschen Gewichts. Die Vereinigten Staaten können eine wichtige Rolle dabei spielen, Deutschland zu helfen, seine vielschichtigen Verteidigungsprobleme zu sondieren und die Zukunftsplanung der zwar kleinen, aber ständig wachsenden Zahl von Strategieexperten mitzugestalten. Eine enge Zusammenarbeit ist erforderlich, wenn die Vereinigten Staaten Deutschland dazu bewegen wollen, seine größere politische Verantwortung in der Welt wahrzunehmen. Der Ton, in dem diese Diskussion geführt wird, wird entscheidend sein. Die allseitige Empfindlichkeit könnte sehr schnell zu Mißverständnissen führen.

---

## VI. Die Neugestaltung der transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen

---

Neue sicherheitspolitische Vereinbarungen sind wichtig, aber die gemeinsamen Anstrengungen dürfen sich nicht nur darauf beschränken. Die nationale Sicherheit beruht heutzutage mehr denn je auf der Wirtschaftskraft eines Landes. Die

Bereitschaft von Europäern und Amerikanern, ihre verteidigungspolitischen Beziehungen neu zu überdenken, muß auch zur Neugestaltung der Wirtschaftsverbindungen führen.

Zum ersten Mal in den vergangenen Jahrzehnten sind wirtschaftliche Anforderungen, die im Rahmen der transatlantischen Beziehungen bewältigt werden müssen, genauso wichtig wie sicherheitspolitische Belange. Globale Wirtschaftsfaktoren wirken sich unmittelbarer und greifbarer auf das Wohlergehen der amerikanischen und europäischen Bürger aus als militärische und sicherheitspolitische Aspekte. Gelingt es nicht, effizientere Instrumente zu entwickeln, um wirtschafts- und währungspolitischen Konflikten zwischen den großen Volkswirtschaften vorzubeugen oder diese zu lösen, werden die Fronten im Zeitalter nach dem Kalten Krieg zwischen den Siegern dieses Krieges selbst gezogen werden.

Die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen stehen vor einem Wendepunkt. Zahlreiche wichtige Ereignisse deuten bereits auf ein neues wirtschaftspolitisches Zeitalter hin: der erfolgreiche Abschluß der Uruguay-Runde der multilateralen Handelsverhandlungen, der Abschluß von NAFTA, der Wandel der Europäischen Gemeinschaft zu einer vertieften und erweiterten Europäischen Union und die jüngsten Bemühungen zur Stärkung der sich abzeichnenden Asiatisch-pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft (APEC). Die wirtschaftspolitischen Strukturen, die Washington jetzt mit seinen europäischen Partnern entwickelt, werden für das künftige wirtschaftliche Wohlergehen der Vereinigten Staaten entscheidend sein. Sie werden auch zur Gestaltung von Sicherheitsbeziehungen beitragen und mitentscheiden, ob Washington sich bei der Bewältigung globaler Probleme auf seine Bündnispartner verlassen kann.

Um mit diesen neuen Entwicklungen fertig zu werden, brauchen die Vereinigten Staaten und die Europäische Union eine transatlantische Wirtschaftsstrategie, die umsetzbare und machbare kurzfristige Zielsetzungen in ein umfassenderes und langfristiges Programm einbaut. Dazu sind fünf Schritte erforderlich:

*Erstens* sollte Washington seine Unterstützung für die Vertiefung und Erweiterung der europäischen Integration klar zum Ausdruck bringen. Im Gegenzug müssen die EU-Länder einsehen, daß die europäische Einigung inzwischen in eine Phase getreten ist, in der auch eine Reihe transatlantischer Elemente in die Vertiefung und Erweiterung Europas mit eingebaut werden müssen. Zur Zeit geht von Europa noch eine unklare Botschaft aus: Die Vereinigten Staaten sollen zwar Angelpunkt für die europäische Verteidigung und Sicherheit

bleiben, am europäischen Wirtschaftstisch wird ihnen jedoch kein Platz eingeräumt. Diese Position ist unhaltbar. Wird man sie weiter vertreten, werden die USA allmählich zu einer raumfremden Macht.

*Zweitens* sollten zwischen dem Europäischen Wirtschaftsraum, der NAFTA und APEC Instrumente für regelmäßige Konsultationen und die Beilegung von Streitigkeiten vereinbart werden, damit regionale Integrationsbemühungen das multilaterale Handels- und Finanzsystem ergänzen und nicht mit ihm konkurrieren.

*Drittens* muß Washington hinsichtlich der kommenden EU-Erweiterung eine konsequente Politik verfolgen. Einerseits ist die EU-Mitgliedschaft wohl der wichtigste Schritt für die Festigung der Demokratien und Marktwirtschaften in Osteuropa; andererseits ist eine schlecht durchdachte Erweiterung ohne Rücksicht auf Konsequenzen für die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen ein Patentrezept für künftige Reibungspunkte. Die Schaffung von gemeinsamen Arbeitsgruppen zwischen den USA und der EU für besonders heikle Bereiche wie Landwirtschaft oder Stahlindustrie wäre ein Schritt in die richtige Richtung.

*Viertens* sollten die Europäische Union und die Vereinigten Staaten ihre Beziehungen vertiefen und eine Reihe von mikroökonomischen Vereinbarungen treffen, die die Spielregeln für eine Wettbewerbs-, Industrie- und Technologiepolitik sowie für nationale Verordnungen und Normen festlegen.

Die wichtigsten Initiativen müssen im Investitionsbereich liegen. In den letzten zehn Jahren war die Zuwachsrate für Auslandsinvestitionen dreimal so hoch wie der Welthandelszuwachs und viermal so hoch wie die Zuwachsrate der gesamten Weltproduktion. In den transatlantischen Beziehungen sind Investitionsflüsse zum wichtigsten und am schnellsten wachsenden Faktor geworden. Bis einschließlich 1992 beliefen sich die US-Investitionen in Europa auf insgesamt 239 Milliarden US-Dollar, ein Betrag, der über den gesamten US-Investitionen in der übrigen Welt liegt und der die US-Investitionen im pazifischen Raum weit in den Schatten stellt. Die EU-Investitionen in den USA betragen insgesamt 249 Milliarden US-Dollar, d. h. mehr als die Hälfte der gesamten EU-Investitionen weltweit. Aber es gibt keine verbindlichen Vereinbarungen für den Investitionsbereich, die diese Flüsse regeln und Mißbrauch verhindern könnten. Ein Regelwerk für US-EU-Auslandsinvestitionen wäre der beste erste Schritt. Damit würde auch die Region in den Vordergrund treten, in der Erwartungen zufolge in den nächsten fünf Jahren die meisten Arbeitsplätze geschaffen würden.

Eine engere Abstimmung der Währungspolitik ist das *fünfte* unabdingbare Element eines neuen transatlantischen Verhältnisses. Eine verbesserte Kompatibilität der finanz- und währungspolitischen Maßnahmen unter den Mitgliedern der G-7 ist heute notwendiger denn je. Die Koordinierung hängt von der künftigen Ausgestaltung der europäischen Währungsintegration ab. Die Schaffung einer Europäischen Zentralbank im Herzen einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion wirkt sich auch wesentlich auf die Vereinigten Staaten aus. Der Bundesbank fällt eine entscheidende Rolle zu. Die USA sollten die finanz- und währungspolitische Abstimmung der G-7 erneut beleben, solange sich das europäische Währungssystem in einer Übergangsphase befindet. Die europäische Währungsintegration würde dann eine Abstimmung innerhalb der G-7 stärken und nicht schwächen.

---

## VII. Ausblick

---

Dieses umfassende Konzept stellt die transatlantische Partnerschaft auf eine neue Grundlage. Sein Ziel ist ein geeintes, freies, florierendes und friedliches Europa und die Einbindung der östlichen Demokratien in westliche Strukturen. Dieses Kon-

zept ist die Grundlage für ein dauerhaftes und aktives Engagement der Vereinigten Staaten in Europa, und es erlaubt die Bildung neuer Koalitionen über den Atlantik hinweg. In allen angesprochenen Bereichen sollten die deutsch-amerikanischen Beziehungen den Fortschritt vorantreiben.

Bei der Gestaltung einer neuen transatlantischen Partnerschaft müssen die Vereinigten Staaten die Federführung übernehmen. Aber in einer neuen Welt sieht diese Führungsrolle anders aus als früher. Es zeigt sich heute immer deutlicher, daß sich Koalitionen zusammenfinden müssen, die willens sind, sich mit schwierigen Problemen auseinanderzusetzen. Die Diffusion der Macht, stärkere Freunde, globale Problemstellungen und brennende innenpolitische Probleme, all dies zwingt zum gemeinsamen Handeln. Dies wird nicht einfach sein, denn Bündnispartner verlangen mehr Mitspracherechte, zumal angesichts größerer Lasten.

Die Vereinigten Staaten werden wahrscheinlich ihr Verhalten erst dann ändern, wenn auch die Europäische Union dazu bereit ist. Wenn man aber die Verhaltensänderung des anderen stets zur Voraussetzung für eigene positive Veränderungen macht, kommt man nicht weit. Wir werden nicht um eine gemeinsame Verhaltensänderung herumkommen. Auf beiden Seiten des Atlantiks genügt es nicht mehr, einfach zur Tagesordnung überzugehen.

## Die USA und Japan

---

### I. Sicherheit und Geschäft für Japan, Hegemonie für die USA

---

Das amerikanisch-japanische Verhältnis wurde durch das Ende des Ost-West-Konflikts zwar weniger tangiert als das amerikanisch-deutsche, dennoch zeichnet sich auch hier ein tiefgehender Wandel ab. Die deutsche Teilung hatte in der Bundesrepublik und in der DDR nur halbsouveräne Staaten entstehen lassen, die an der Nahtstelle des systemantagonistischen Konflikts zwischen Ost und West nur geringe Handlungsfreiheit besaßen. Japan war durch seine Insellage ein solches Schicksal erspart geblieben. Dennoch boten allein die USA auch Japan eine Sicherheitsgarantie vor der Sowjetunion. Wie im deutschen Falle hatte diese Sicherheitsgarantie einen doppelten Aspekt. Es ging immer um Sicherheit für Japan, aber auch für die Region um Sicherheit vor Japan. Der Hegemonialkrieg, den Japan in der pazifischen Region geführt und verloren hatte, spielte bei jeglichem strategischen Kalkül zumindest eine unausgesprochene Rolle.

In Japan selbst war das Thema noch mehr verdrängt und tabuisiert als in der Bundesrepublik Deutschland, wo der Doppelaspekt der NATO-Mitgliedschaft (Sicherheit für und vor Deutschland) auch kein Thema war. Bis zum Ende der achtziger Jahre mußte die japanische Sicherheitspolitik auch kein großes Thema sein, weil das alte Verhältnis mit den Vereinigten Staaten eine stabile Lösung des regionalen Sicherheitsdilemmas beinhaltete. Dieses Verhältnis war nicht konfliktfrei, aber es enthielt doch eine stabile Arbeitsteilung. Japan war ein militärischer Zwerg unter dem Schutz einer wohlwollenden amerikanischen Hegemonie. Unter diesem Schutzschirm konnte es seine wirtschaftlichen Interessen voll entfalten und auf diesem Feld eine Spitzenstellung in der Welt erringen. Die USA als Weltmacht waren von ihrer militärischen Hegemonialrolle so eingenommen, daß sie wirtschaftliche Konflikte mit Japan auf möglichst niedrigem Niveau austrugen. Davon profitierte Japan, weil selbst die schrillsten Töne von „Handelskriegen“ aus Washington meist nicht zu großen Taten führten. Das stabile Bündnis mit Japan sollte nicht gefährdet werden.

Die Japan-Debatte in den Vereinigten Staaten der letzten Jahre hatte deshalb auch in hohem Maße rituellen Charakter. Die Probleme für die USA waren durchaus substantiell, keine Administration wollte aber die Hebel, die sie gegenüber Japan in der Hand hatte, wirksam nutzen. Die wirtschaftlichen Probleme für die USA im Verhältnis zu Japan drücken sich im Ungleichgewicht der Handelsbilanz exemplarisch deutlich aus. Gut die Hälfte des amerikanischen Handelsbilanzdefizits der achtziger und frühen neunziger Jahre war ein Japandefizit. Zuletzt belief es sich auf ca. 50 Mrd. US-Dollar. Reziprok betrachtet war die japanische Abhängigkeit vom amerikanischen Absatzmarkt immer so stark, daß jegliche Bewegung dort direkt auf die japanische Binnenwirtschaft durchschlagen mußte. Diese Konstellation gab der amerikanischen Seite eigentlich alle Trümpfe in die Hand. Doch sie wurden nicht ausgespielt, lediglich zyklisch angedroht. In Anbetracht der japanischen Exporterfolge auf dem amerikanischen Markt, die mit vielfältiger staatlicher japanischer Hilfe erzielt wurden, pflegte die amerikanische Seite nur einen äußerst gemäßigten Protektionismus. Weder wurde der Marktzugang für amerikanische Waren in Japan erzwungen noch japanische Güter vom amerikanischen Markt in größerem Umfang gesperrt.

Der angesichts der japanischen Exporterfolge nur gemäßigte amerikanische Protektionismus ist erklärungsbedürftig. Einmal stand der amerikanischen Seite ihr eigenes wirtschaftliches Wertesystem entgegen. Offener, harter Protektionismus gilt als wirtschaftlich unsinnig und für die amerikanischen Verbraucher als preistreibend und schädlich. Diese Grundhaltung ist zwar in den letzten beiden Jahrzehnten ins Wanken geraten – der Begriffswandel vom Freihandel zum fairen Handel zeigt es an –, die Einstellungsänderung in der amerikanischen Gesellschaft erfolgte aber langsam und stieß auf erheblichen Widerstand. Für härtere Schutzmaßnahmen trat regelmäßig der Kongreß ein, die verschiedenen Administrationen gaben sich dann in der Praxis wieder eher zurückhaltend und vermieden die harten Bandagen gegenüber Japan.

Die außenwirtschaftlich orientierten Entscheidungseliten in den USA hatten aber noch andere Verhaltensprobleme als nur die Wahl zwischen Freihandel und Protektionismus. Im Grunde blie-

ben sie von der eigenen Überlegenheit überzeugt. Die japanischen Erfolge wurden nur allzugern als temporär und auf der Basis von kurzfristig unfairen Verhaltensweisen interpretiert. Die eigene Überlegenheitsvorstellung gründete auf der Überzeugung, daß die USA das richtige und bessere Wirtschaftssystem hätten und praktizierten. Der japanische Staatsinterventionismus wurde als falsch und längerfristig zum Mißerfolg verurteilt wahrgenommen. Die in amerikanischen Augen ketzerische Einschätzung, daß Japan mit seiner Mischung zwischen Staat und Markt womöglich ein überlegenes Kapitalismusmodell entwickelt habe, war für die Amerikaner zu provokant, um mehr als in kleinen akademischen Zirkeln debattiert zu werden.

Die Grundstimmung der meisten Amerikaner favorisierte das Japan-Bild der liberalen Denkschule der Makroökonomien<sup>1</sup>. Letztere sahen in amerikanischen binnenwirtschaftlichen Problemen die eigentliche Ursache für die japanische außenwirtschaftliche Überlegenheit. Die Lösungsstrategie, es zu Hause besser machen zu wollen, reduzierte die japanische Industriepolitik und Exportförderung auf nahezu vernachlässigbare sekundäre Effekte. Mit dieser Einstellung ging die Einschätzung einher, daß sich in Japan selbst ein Modernisierungs- und Liberalisierungsprozeß abspiele, der Japan auf den amerikanischen und nicht Amerika auf den japanischen Weg bringe. Die in der Lockeschen Tradition erzogene amerikanische Elite, die den Antietatismus mit der Muttermilch aufgesogen hat, weigerte sich, in dem japanischen wirtschaftlichen Interventionismus mehr als nur teure Fehlallokationen zu sehen.

Die revisionistische Schule<sup>2</sup>, die mit einem völlig anderen Japan-Bild aufwartete, hatte lange Zeit große Mühe, Breschen in die Phalanx der liberalen Makroökonomien zu schlagen. Anfangs eher als exotisches Japan-Bild verspottet, konnte die revisionistische Betrachtungsweise in den letzten Jahren Boden gutmachen. Das stabile Handelsbilanzdefizit der USA mit Japan, die Deindustrialisierungsdebatte in den USA, die Probleme der amerikanischen Hochtechnologieindustrie und das

Scheitern des Reaganschen Experiments, die USA wieder zur Nummer eins in der Weltwirtschaft zu machen, steigerte die Attraktivität der revisionistischen Betrachtungsweise. Die Revisionisten sahen in Japan einen anderen, spezifisch japanischen Kapitalismus am Werk, der sich außenwirtschaftlich neo-merkantilistisch zu Lasten der USA verhielt. Nicht liberales Urvertrauen in die weltweite Arbeitsteilung, sondern reziprok ausgehandelte Handelsbeziehungen seien für den Umgang mit Japan angebracht. Japan verhalte sich außenwirtschaftlich strategisch, das treffe auf den japanischen Staat wie auf die japanischen Firmen zu. Die adäquate Antwort sei reziprok amerikanisches strategisches Verhalten. Nur so seien die gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen in eine faire Balance zu bringen. Das Vertrauen auf die Weisheiten von Adam Smith und David Ricardo versage im Umgang mit Japan, das sich völlig pragmatisch wirtschaftsnationalistisch verhalte.

Da revisionistisches Gedankengut im Wahlkampf von Bill Clinton eine Rolle spielte, wurde angenommen, daß die Außenwirtschaftspolitik seiner Administration im Umgang mit Japan den Wendepunkt brächte. Bislang freilich blieb es bei harter Rhetorik und weichen Taten. Ob sich der Kurs noch ändert bzw. verschärft, wird sich noch herausstellen müssen. Der Änderungsprozeß in der amerikanischen Japanphilosophie ist freilich unübersehbar. Das Interesse der demokratischen Clinton-Administration an der Reindustrialisierung der USA, dem Stopp des Verlusts von Arbeitsplätzen in Amerika und an ausgeglicheneren Handelsbeziehungen ist unübersehbar. Das Ende des Ost-West-Konflikts hat auch in Asien eine neue Lage geschaffen. Die alte Arbeitsteilung: Sicherheit und Geschäft für Japan gegen Hegemonie für die USA ist destabilisiert; ein neues, offeneres und wahrscheinlich konfliktreichereres Verhältnis wird sich herauszubilden haben.

---

## II. Ungezügelter Wettbewerb und US-Sicherheitsschirm

---

Wie kann das neue amerikanisch-japanische Verhältnis aussehen? Auf diese Frage gibt es so viele Antworten wie japanische Optionen angesichts einer neuen Lage. Darin drückt sich die grundsätzliche Veränderung dieser neuen Lage schon aus. Japan sind neue Optionen zugewachsen, es hat an Handlungsspielraum gewonnen. Die USA haben an Gewicht verloren, ihre Hegemonie erodiert. Dies gilt vor allem auf dem Sicherheitssektor. Ohne sowjetische Bedrohung sind die Gefahren

1 Vgl. C. Fred Bergsten/William R. Cline, *The United States - Japan Economic Problem*, Institute for International Economics, Policy Analysis in International Economics 13, Washington, D.C. 1985; Bela Balassa/Marcus Noland, *Japan in the World Economy*, Institute for International Economics, Washington, D.C. 1988; Clinton's Trade Confusions, in: *The Wall Street Journal Europe* vom 20. 4. 1993, S. 6.

2 Vgl. Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford, Cal. 1982; Clyde V. Prestowitz, *Trading Places. How we Allowed Japan to Take the Lead*, New York 1988; Karel van Wolferen, *The Enigma of Japanese Power. People and Politics in a Stateless Nation*, London 1989.

für die japanische Sicherheit erheblich minimiert. Es gibt nur viele kleine Bedrohungen (z. B. die VR China, Nordkorea usw.), keine überwältigende große mehr. Jetzt hat Japan erstmals die Möglichkeit, eigene Antworten zu suchen und zu finden, ohne die USA fragen zu müssen.

Joseph Nye<sup>3</sup> hat kürzlich vier Hauptoptionen für die japanische Weltpolitik formuliert: erstens eine eher militärische Option als normale Supermacht, zweitens die Fortführung der eher wirtschaftlichen Wachstumsoption (Ökonomismus), drittens Regionalismus als Reasialisierung und viertens die Option einer globalen Zivilmacht. Letzteres wäre den USA verständlicher Weise am liebsten, weil der damit verbundene nur politische, nicht aber militärische Statusgewinn die amerikanische Weltrolle am wenigsten schmälern würde und Japan sich noch mehr an den Kosten weltweiter Ordnungspolitik zu beteiligen hätte. Zu diesem Modell des politischen Statusgewinns gehörte die Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat, ständig aber ohne Vetorecht.

Das amerikanische Wunschdenken geht bis zur Vision einer „Pazifischen Gemeinschaft“<sup>4</sup>. Vorläufer dieser Gemeinschaftsidee in Form einer pazifischen Freihandelszone werden schon seit Ende der achtziger Jahre diskutiert<sup>5</sup>. Hintergrund dieser amerikanischen Überlegungen ist das Ziel, japanische und asiatische Wirtschaftsstärke mit der amerikanischen Militärmacht zusammenzubringen und vor allem an der wirtschaftlichen Dynamik im asiatischen Raum teilzuhaben.

Ein Instrument im Dienst dieses amerikanischen Ziels soll die Asiatisch-Pazifische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (APEC) sein. Diese sehr lose Gruppierung von 17 Mitgliedstaaten (Australien, Brunei, China, Hongkong, Indonesien, Japan, Kanada, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Papua-Neuguinea, Philippinen, Singapur, Südkorea, Taiwan, Thailand und die USA) wurde 1989 gegründet. Singapur ist seit 1992 Sitz der APEC. Anfänglich nur als Konsultationsforum gedacht, brachte das 5. Gipfeltreffen in Seattle vom 18. bis 20. November 1993 auf amerikanische Initiative Elemente einer lockeren Wirtschaftsgemeinschaft auf den Weg. Die US-Seite, voran die unter Federführung von Fred Bersten, dem Direktor des Institute for International Economics in Washington,

3 Vgl. Joseph Nye, *Coping with Japan*, in: *Foreign Policy*, 89 (1992/93), S. 107ff.

4 *Rethinking Japan Policy*, Carnegie Endowment, Washington D.C. 1993; Daniel Burstein, *Turning the Tables, A Machiavellian Strategy for Dealing with Japan*, New York 1993.

5 Vgl. Jeffrey Schott (Hrsg.), *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, Institute for International Economics, Washington D.C. 1989.

stehende Eminent Persons Group, favorisiert eine Freihandelszone bis 1996<sup>6</sup>.

Die Begeisterung in Asien hält sich allerdings in Grenzen. Japan hielt sich bei der großen Schau der Amerikaner in Seattle sehr zurück. Das Land hat seine eigene asiatische wirtschaftliche Vision mit Japan und nicht den USA als Zentrum. Die meisten asiatischen Länder wollen keine Europäische-Union-(EU)-ähnliche Lösung und vor allem keine schnelle Handelsliberalisierung, weil sie sich den großen Ökonomien der USA und Japans noch nicht gewachsen fühlen. Das amerikanische Gegenwicht gegen Japan ist jedoch durchaus willkommen. Ziele und Wünsche der Mitglieder differieren erheblich; eine Gemeinschaft ist das noch lange nicht, wenn es überhaupt je eine werden wird<sup>7</sup>.

Aus amerikanischer Perspektive wäre das allerdings keine egalitäre Veranstaltung, sondern eine der neuen Lage angepaßtere kontrollierende freundliche Umarmung Japans. Sie ist nötig geworden, weil Japan jetzt tatsächlich nein sagen könnte, wie der vielzitierte Vorschlag des neo-nationalistischen Autors Shintaro Ishihara lautet. Sein gleichnamiges Buch (*Japan kann nein sagen*) aus dem Jahr 1989 wurde ein Bestseller in Japan. Japan ist nach dem Ende des Ost-West-Konflikts mächtiger als vorher, weil es im Sinne der Machtdefinition von Karl Deutsch als „Fähigkeit, nicht lernen zu müssen“, nicht länger von den USA lernen, also auch nicht mehr parieren muß. Nicht die antiquierte Machtidee der „Realisten“, für die Macht die Fähigkeit ist, anderen den Willen aufzuzwingen, sondern die kommunikationstheoretische Perspektive beleuchtet den Veränderungsprozeß im amerikanisch-japanischen Verhältnis.

Was Japan daraus machen wird, ist die große Frage. Seine Optionen sind größer als die Deutschlands, das sich im europäischen Konzert zu verhalten hat, weil es sich bereits in hohem Maß auf einen integrativen Weg eingelassen hat. Der deutsche Machtzuwachs bleibt also nicht nur durch die Vereinigungsprobleme, sondern auch durch die Rahmen der EU und der NATO relativ gering. Darüber täuschen auch die übersteigerten Aufregtheiten bei einigen Nachbarn nicht hinweg. Japans neue größere Handlungsfreiheit ist freilich nicht nur ein Gewinn für das Land, sondern auch eine enorme Herausforderung, weil die Gewässer um die Insel alles andere als ruhig sind.

6 Vgl. U.S. Policy Information and Texts, United States Information Service, Embassy of the United States of America, Bonn, Nr. 118 vom 23. 11. 1993, S. 14f.

7 Vgl. Frank B. Gibney, *Creating a Pacific Community*, in: *Foreign Affairs*, 72 (1993) 5, S. 20–25; *International Herald Tribune* vom 23. 11. 1993, S. 8.

Abrüstung in Europa, Aufrüstung in Asien kennzeichnen die Sicherheitslage Anfang der neunziger Jahre. Die Schlagzeilen der Welt sind voll mit zweit- und drittrangigen Konflikten auf dem Balkan und in Somalia, wo sich arme Ethnien und Klans befehden und in den völligen Ruin schießen. Derweil findet in Asien der nächste große Aufrüstungsschub statt<sup>8</sup>. Das wirtschaftliche und technologische Wachstum der Region, deshalb die Voraussage, das nächste Jahrhundert werde ein pazifisches sein, hat eine militärische Begleiterscheinung. Schon in der Dekade zwischen 1979 und 1989 wuchsen die Militärausgaben in Japan und in den sechs Schwellenländern Indonesien, Malaysia, Singapur, Südkorea, Taiwan und Thailand von 31,7 auf 51,4 Mrd. US-Dollar, also um 62 Prozent, Tendenz steigend. Die Volksrepublik China hat ihre Militäraufwendungen seit 1989 um jährlich zehn bis 15 Prozent gesteigert<sup>9</sup>. Südkoreas Militärhaushalt ist von 1990 bis 1992 um 17 Prozent auf 12,4 Mrd. US-Dollar angestiegen. Nicht nur Konventionelles wird entwickelt und gebaut. China, Taiwan und die beiden Koreas entwickeln chemische Waffen und Raketen. Nordkoreas Nuklearambitionen sind notorisch.

Diese Aktivitäten sind nicht unbedingt gegen Japan gerichtet, im Grunde stecken alle Staaten der Region in einem Sicherheitsdilemma. Ein regionales kollektives Sicherheitssystem ist Zukunftsmusik<sup>10</sup>. Ringsum, einschließlich in den USA, wird befürchtet, daß Japan in dieser Unsicherheitslage eigenständige Kapazitäten für Machtprojektion aufbauen könnte. Die USA suchen dies durch die Einbindung Japans in einen multilateralen Kontext zu verhindern. Dazu soll der bestehende bilaterale Sicherheitspakt weiterentwickelt werden<sup>11</sup>. Wie diese erneuerte Bündnisversion aussehen soll, ist noch unklar. An einer Aufwertung Japans in der Rollenteilung bestehen keine Zweifel. Ob Japan sich freilich damit zufrieden geben wird, potentielle amerikanische Aktionen in der Region und in der Welt mitzutragen, bleibt eine berechtigte Frage.

Die oben genannten vier Optionen für Japan sind Idealtypen aus der Studierstube. Sie haben also eher heuristischen als prognostischen Wert. Dennoch kann nach ihrer Plausibilität gefragt werden. Das legt nahe, neben potentiellen Unterfällen zu-

mindest eine fünfte Option zu nennen, nämlich die des Durchwurstelns. Dies ist für Übergangsphasen ziemlich plausibel, weil die Anpassung im Innern Japans wie im Umfeld eher langsam vonstatten geht. Diese Durchwursteloption läßt auch Mischverhalten zu; Japan kann also das eine tun, ohne das andere zu lassen. Der bekannte japanische Pragmatismus spricht auch dafür.

Ein eher vorsichtiges Herantasten Japans an die neue Lage hätte erhebliche Vorteile. Auf dem Feld der Sicherheit könnte der Pakt mit den USA erhalten und zugunsten Japans ausgebaut und der eifersüchtige alte Hegemon der Region so beruhigt werden. Das liefe kurz- und mittelfristig auf etwas weniger Supermacht für die USA und etwas mehr Großmacht für Japan hinaus. Die zukünftige Rollenteilung und das Verhältnis beider zueinander könnte so ohne hektische Entscheidungen der Entwicklung überlassen werden. Auf dem Feld der Wirtschaft könnte der Wachstumskurs mit leichten Korrekturen fortgesetzt werden. Daß Japan nach dem Ende des Ost-West-Konflikts mehr die asiatische, regionale Karte ausspielt, versteht sich von selbst. Dies ist nun mal die Wachstumszone, und hier werden fundamentale japanische Interessen berührt. Das heißt aber keineswegs, daß in Asien der natürliche Ersatzmarkt für die USA und Europa vorhanden wäre. Die japanische Strategie des Exportwachstums dürfte kaum exklusiv, sondern eher inklusiv vorgehen.

Die Option der Zivilmacht<sup>12</sup> ist Japan als Handelsstaat durch die Nachkriegstradition genauso vorgegeben wie Deutschland. Eine Reorientierung auf die Militärmacht ist unwahrscheinlich. Das haben weder Japan noch Deutschland nötig. Ihr außenpolitischer Einfluß kann über die wirtschaftliche Stärke vermittelt bleiben. Dabei handelt es sich aber im Vergleich mit den USA um Akzente und Vorlieben bei den außenpolitischen Instrumenten und wiederum nicht um Exklusivität bei der Wahl der Mittel. Japan ist schon längst und nicht zuletzt auf amerikanische Anregung und Druck hin über die Lebenslüge der bloßen Selbstverteidigungsstreitkräfte hinausgelangt (243 000 Mann: Stand 1991). Die Fähigkeiten des japanischen Militärs reichen weiter<sup>13</sup>. Immerhin verfügt Japan trotz seines geringen Anteils der Militärausgaben am Gesamtbudget wegen seiner Wirtschaftskraft nominal über den drittgrößten Militärhaushalt der Welt. Noch für längere Zeit wird sich Japan jedoch mit großer Wahrscheinlichkeit zurückhalten, in Asien

8 Vgl. Michael T. Klare, *The Next Great Arms Race*, in: *Foreign Affairs*, 72 (1993) 3, S. 136–152.

9 Vgl. ebd., S. 138f..

10 Vgl. Kenneth B. Pyle, *Japan and the Future of Collective Security*, in: Danny Unger/Paul Blackburn (Hrsg.), *Japan's Emerging Global Role*, Boulder, Col. 1993, S. 99–117.

11 Vgl. Norman D. Levin, *Prospects for U.S.-Japanese Security Cooperation*, in: D. Unger/P. Blackburn (Anm. 10), S. 71–84.

12 Vgl. Hanns W. Maull, *Germany and Japan: The New Civilian Powers*, in: *Foreign Affairs*, 69 (1990/91) 5, S. 91–106; Thomas U. Berger, *From Sword to Chrysanthemum. Japan's Culture of Antimilitarism*, in: *International Security*, 17 (1993) 4, S. 119–150.

13 Vgl. N. D. Levin (Anm. 11), S. 74f.

auch an regionalen militärischen Befriedungsmaßnahmen teilzunehmen. Selbst bei UNO-Aktionen gibt es Vorbehalte in Japan und bei seinen Nachbarn. Das Beispiel des UN-Einsatzes in Kambodscha mit japanischer Beteiligung hat dies gezeigt. Die Schatten des Zweiten Weltkrieges sind noch lang.

Da es keine unmittelbare Bedrohung mehr gibt, nur Unsicherheiten, kann sich Japan im Sicherheitsbereich eigentlich Zeit lassen. Für die USA dürften die Tage der bequemen Hegemonialzeiten und der Lastenteilung nach dem Muster des Abkommens von 1978 gezählt sein. Danach zahlte Japan jährlich 3 Mrd. US-Dollar, was rund 75 Prozent der amerikanischen nicht-personalgebundenen Kosten seiner Truppenstationierung in Japan ausmachte. Für den Zeitraum 1991 bis 1995 erwarten die USA 17 Mrd. US-Dollar von Japan für ihre Militärbasen<sup>14</sup>. Auch die Beteiligung an den Kriegskosten wie im Golfkrieg (13 Mrd. US-Dollar aus Japan) dürfte im japanischen wie im deutschen Fall eine Ausnahme bleiben. Mittelfristig und langfristig dürften wohl auch die amerikanischen Stützpunkte zur Disposition stehen. Klugerweise wird Japan deren Aufgabe nicht fordern, sondern warten, bis den USA selbst die Kosten zu hoch sein werden, wenn es überhaupt am Abzug der Amerikaner interessiert ist. Unter dem US-Schirm lebte Japan schließlich bequem und kostengünstig.

Es ist hauptsächlich das Zusammenspiel zwischen Sicherheit und Wirtschaft, das sich verändert. Gemeinsame, weitgehend übereinstimmende Sicherheitsinteressen wirken nicht mehr wie vormals als Stabilisator des Gesamtverhältnisses, indem sie wirtschaftliche Gegensätze mäßigen. Der Konkurrenzaspekt wird dadurch verstärkt, der Kooperationsdruck nimmt ab. Das kann nicht ohne Folgen für die Wirtschaftsbeziehungen bleiben. Die seit Jahren schwelenden Handelskonflikte erhalten so eine neue Dynamik. Japans Exportmaschine bei gleichzeitiger Verweigerung von industriellen Importen im großen Umfang setzt die USA unter Zugzwang. Das Problem ist nicht, daß Japan so viel exportiert, sondern daß es so wenig Fertigwaren importiert<sup>15</sup>. Diese Asymmetrie gilt für Japans gesamten Handel mit Industriestaaten. Die asiatischen Schwellenländer leiden darunter genauso wie die USA und Europa. Der Marktanteil von importierten Industriegütern beträgt in Japan z.B. immer noch weniger als die Hälfte dessen,

was in den anderen Ländern der G-7, der sieben Staaten bei den Weltwirtschaftsgipfeln, üblich ist.

Japan selbst hat auf diese handelspolitisch brisante Situation in Erwartung auswärtiger Negativreaktionen längst reagiert, nämlich durch exorbitant gestiegene Direktinvestitionen zum Zwecke der Produktionsverlagerung in die fremden Märkte, um eventuelle Protektion zu unterlaufen. Die eigene Marktöffnung im großen Stil aber blieb aus, der Liberalisierungsprozeß in Japan krebst anstatt zu laufen. Japans binnenwirtschaftliche Anpassungsprobleme haben die Liberalisierungsbereitschaft keineswegs gefördert. Im September 1993 wurde bekannt, daß das japanische Bruttoinlandsprodukt im 2. Quartal um zwei Prozent geschrumpft war, der Handelsbilanzüberschuß Japans im August 1993 aber zugenommen hatte. Als Signal nach außen sind diese Indikatoren fatal. Doch „Japan, Incorporated“ ist längst nicht am Ende<sup>16</sup>. Die USA und Europa, besonders Deutschland mit seinen Modernisierungsproblemen im Osten, sind nämlich übler dran. Der Konsens und die alten Steuerungskonzepte durch den Staat sind allerdings ins Wanken geraten, was die Handlungsfähigkeit nach außen nicht erhöht hat.

Doch gerade Handlungsfähigkeit ist in den neunziger Jahren gefragt. Der Welthandel ist nach einer langen Wachstums- und Liberalisierungsphase nach dem Zweiten Weltkrieg in eine Stagnationsperiode geraten, die durch Regionalisierungstendenzen geprägt ist. Das globale GATT-Regime konnte nur in letzter Minute vor einem Zusammenbruch gerettet werden. Neben der EU haben sich die USA, Kanada und Mexiko zu einer Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) zusammengeschlossen. Im November 1993 stimmte der US-Kongreß zu; das Repräsentantenhaus mit 234 zu 200, der Senat mit 61 zu 38.

In Asien existiert seit Anfang 1992 die – wenngleich noch schwache – Freihandelszone der sechs ASEAN-Staaten Brunei, Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur und Thailand (AFTA). Vage projiziert ist eine ostasiatische Handelsgruppe (EAEC) der sechs ASEAN-Staaten plus China, Hongkong, Japan, beiden Koreas, Taiwan und Vietnam. Japan als die unbestrittene Nummer 1 der Wirtschaftsregion wäre dabei. Könnte das also der von Japan geführte asiatische Handelsblock werden?

Theoretisch ja, praktisch ist das Zukunftsmusik. Die Region ist politisch wie wirtschaftlich sehr

14 Vgl. Richard J. Ellings/Edward A. Olsen, A New Pacific Profile, in: Foreign Policy, (1992/93) 89, S. 127.

15 Vgl. Edward J. Lincoln, Japan's Unequal Trade, Washington, D.C. 1990; ders., Japanese Trade and Investment Issues, in: D. Unger/P. Blackburn (Anm. 10), S. 133–154.

16 Vgl. Peter F. Drucker, The End of Japan, Inc.? An Economic Monolith Fractures, in: Foreign Affairs, 72 (1993) 2, S. 10–15.

heterogen. Zwar wachsen dort Wirtschaft und Handel am stärksten in der Welt, aber wirklich integrative Tendenzen wie in der EU sind überaus schwach ausgeprägt. Die Gegensätze sind enorm. Die meisten Länder der Region haben versucht, den japanischen neo-merkantilistischen Wachstumsweg zu kopieren. Aus einer Gruppe von neo-merkantilistischen Staaten ist schwer ein Handelsblock zu schmieden, weil diese dann untereinander ihren Wirtschaftsnationalismus aufgeben müßten. Gerade die Vorbehalte aller gegen Japan sind enorm groß. Japan hat also wohl auf absehbare Zeit noch keinen regionalen Block im Umfeld wie die USA und Deutschland. Das ist ein Schwachpunkt, der allein Japan zum Einzelkämpfer macht. Harter Konfliktaustrag zwischen dem europäischen sowie dem amerikanischen Handelsblock und Japan wäre demnach für Japan am bedrohlichsten. Handelskriege kämen Japan teuer zu stehen<sup>17</sup>. Es ist auf die Märkte Amerikas und Europas dringend angewiesen.

Hauptakteur, weil Hauptabsatzmarkt, bleiben die USA. Wird die Administration Clinton also angesichts der seit Jahren stabilen Ungleichgewichte gegenüber Japan jetzt ernst machen und sich von der Politik harter Worte ohne große Taten lösen? Für Japan wäre das eine neue harte Lektion, denn es fuhr mit dem alten amerikanischen Verhalten allzu gut. Lächeln, aussitzen, still blockieren, während die japanischen Überschüsse wuchsen, erwies sich unter Reagan und Bush als erfolgreich. Wenn die Debatte härter wurde, genügte oft der Verweis auf die hausgemachte Schwäche der US-Wirtschaft, um die Gegenseite zu verunsichern. Ernsthaft wurde die amerikanische Seite nur punktuell bei speziellen Interessengruppen wie Mikroelektronik, Landwirtschaft, manchmal Autos usw. Die US-Handelspolitik gegenüber Japan blieb fragmentiert, eine Gesamtstrategie kam nie zustande.

Präsident Clinton möchte das ändern, er strebt eine ergebnisorientierte Handelspolitik an, was ihn in Japan nicht populär gemacht hat. Clintons neuer Botschafter in Tokio, Walter F. Mondale, kam angeblich mit einem Hauch von Vizekönig in Japan an<sup>18</sup>. Seine Ernennung hatte etwas von einer beschwichtigenden Symbolik, weil Mondale als ein politisches Schwergewicht gilt. 1977 unter dem Demokraten Carter war er Vizepräsident, 1984 war er der unterlegene Herausforderer von Ronald Reagan. Laut Präsident Clinton hat er Mondale mit diesem Posten betraut, weil es keine wichtigere bilaterale Beziehung auf der Welt gibt als die zwi-

schen den USA und Japan. Über die diplomatische Schmeichelei für Japan hinaus will Clinton in der Sache beim Handel aber Härte zeigen und wirkliche Ergebnisse sehen.

Der amerikanische Under-Secretary of the Treasury for International Affairs, Lawrence H. Summers, hatte am 25. Juni 1993 in Tokio bei einer Ansprache vor dem Keidanren, dem einflußreichsten japanischen Wirtschaftsverband, ohne diplomatische Schnörkel klare Worte gefunden. Er verwies auf das niedrige Niveau der japanischen industriellen Importe, verlangte Marktöffnung und machte klar, daß die USA auf meßbaren Mengen bestehen werden<sup>19</sup>. Am 10. Juli vereinbarten der japanische Premierminister und der amerikanische Präsident einen Rahmen für eine neue wirtschaftliche Partnerschaft<sup>20</sup>. Die amerikanische Seite knüpft daran große Erwartungen. Der US-Handelsbeauftragte Mickey Kantor wertete es im gleichen Monat vor dem Handelsunterausschuß des Repräsentantenhauses als eine feste Verpflichtung Japans und forderte schnelle konkrete Vereinbarungen in sechs bis zwölf Monaten und objektiv meßbare Fortschritte beim japanischen Import, weil die Rahmenvereinbarung nur die Grundlage für bevorstehende Verhandlungen sei. Der harte Teil der Arbeit steht also noch bevor. Als Muster könnte das Halbleiterabkommen aus dem Jahr 1986 dienen, das 1991 erneuert wurde. Ursprünglich versprachen die Japaner einen ausländischen Anteil von 20 Prozent an ihrem heimischen Halbleitermarkt, ca. 15 Prozent wurden mittlerweile erreicht<sup>21</sup>.

Schnell wurde deutlich, daß die Lesart des „neuen Rahmens“ in Washington und Tokio differierte. Der japanische stellvertretende Botschaftschef in Washington, Hiroshi Hirabayashi, machte auf einem Forum der Zeitschrift *Atlantic Monthly* am 14. Juli 1993 deutlich, daß Japan die angestrebten Kriterien nicht als verbindliche Ziffern und Mengenziele ansehe. Auf der gleichen Veranstaltung sprach Senator Max Baucus, der Vorsitzende des Unterausschusses für internationalen Handel des Senats, von der letzten gemeinsamen Chance, die amerikanisch-japanischen Handelsprobleme zu lösen. Der Handelsbeauftragte Kantor schwächte dies diplomatisch in eine „beste Gelegenheit“ ab<sup>22</sup>.

Die alte Arbeitsteilung zwischen „hartem“ Kongreß und „kooperationswilliger“ Exekutive wird

19 Vgl. U.S. Policy Information and Texts, Nr. 68 vom 29. 6. 1993, S. 7–13.

20 Vgl. U.S. Policy Information and Texts, Nr. 71 vom 12. 7. 1993, S. 29–33.

21 Vgl. Peter F. Cowhey/Jonathan D. Aronson, A New Trade Order, in: *Foreign Affairs*, 72 (1992/93) 1, S. 187.

22 Vgl. U.S. Policy Information and Texts, Nr. 72 vom 15. 7. 1993, S. 27–29.

17 Vgl. *Krieg der Welten*, in: *manager magazin*, 4 (1993), S. 93–108.

18 Vgl. *FAZ* vom 15. 9. 1993, S. 14.

hier deutlich. Für die japanische Seite sollte die Botschaft aber deutlich werden. Wenn bei den bilateralen Verhandlungen keine vorzeigbaren Ergebnisse erzielt werden, wird die amerikanische Seite einseitige Maßnahmen ergreifen. Noch ist die Clinton-Administration also beim Vorspiel. Die Verhandlungsergebnisse und deren Aufnahme im Kongreß halten den Härtestest für die Japanpolitik Clintons bereit. Der ungezügelter Wettbewerb droht diesmal wirklich, weil der US-Sicherheitschirm für Japan als Kitt weiter an Wert verliert.

---

### III. Neue pazifische Partnerschaft oder Rivalität?

---

Das japanisch-amerikanische Verhältnis müßte also dringend eine solide neue Grundlage finden. Die Mißstimmungen im beiderseitigen Verhältnis lassen sich an Ergebnissen von Meinungsbefragungen ablesen. Nach Präsident Bushs Japanreise im Februar 1992 waren 65 Prozent aller befragten Amerikaner der Meinung, daß anti-japanische Einstellungen in den USA wüchsen, und 63 Prozent wollten sich bemühen, keine japanischen Waren zu kaufen<sup>23</sup>. Die Meinung der japanischen Bevölkerung zu den USA war bei einer Umfrage im November 1991 zu 59 positiv und 32 Prozent negativ<sup>24</sup>. Vom Nutzen des bilateralen Sicherheitspakts waren 1984 noch 71 Prozent der Japaner überzeugt, 1991 aber nur noch 63 Prozent. Der Anteil der Gegner des Bündnisses in Japan stieg im gleichen Zeitraum von 12 auf 18 Prozent. Im Oktober und November 1990 waren 60 Prozent der amerikanischen Öffentlichkeit und sogar 63 Prozent der Führungsschicht der Meinung, die japanische Wirtschaftsmacht sei eine kritische Bedrohung für die USA<sup>25</sup>.

Besonders die japanischen Einstellungen sind demnach überwiegend positiv. Tamamoto sieht sogar eine psychologische Abhängigkeit der Japaner von den USA und baut nicht zuletzt darauf seine These von Japan, das gemocht werden möchte, auf<sup>26</sup>. Die negativen Bilder überwiegen also in den USA, wo „Japan Prügeln (Bashing)“ in Politik und Medien seit Jahren eine beliebte Profilierungsmethode darstellt. Ein Teil der politischen Elite in den USA, besonders im Kongreß, sammelte Punkte mit antijapanischer Rhetorik.

Über die Perzeption bzw. Fehlperzeptionen im wechselseitigen Verhältnis hinaus gibt es also unbestreitbar reale Interessengegensätze vornehmlich auf dem Feld der Wirtschaft. Weitere Konflikte sind vorprogrammiert, sie sind aber keinesfalls so gravierend, daß sie etwa gar kriegsträchtig wären. Solche überzogenen Prognosen wie die von George Friedman und Meredith LeBard, die in ihrem Buch „The Coming War with Japan“ behaupten, daß die Interessengegensätze Anfang des nächsten Jahrhunderts zum Krieg führen werden, sind vielmehr Ausdruck einer amerikanischen Stimmungslage, in der gehofft wird, mit Horror-szenarien Bücher besser verkaufen zu können.

Wirtschaftliche Rivalität gibt es z.B. auf dem High-Tech-Sektor<sup>27</sup>. Das Gleichziehen der japanischen Industrie, in manchen Fällen ihr Überholen auf diesem Feld hat den amerikanischen Stolz tief verletzt und zu heftigen Debatten und Regierungsaktivitäten geführt<sup>28</sup>. Früher eine quasi selbstverständliche feste Überschußgröße in der US-Handelsbilanz, war die High-Tech-Bilanz Mitte der achtziger Jahre sogar vorübergehend in die roten Zahlen geraten.

Hier sehen die USA zu Recht ihre Weltmachtposition bedroht. Der Zusammenhang mit überlegenen Militärtechnologien ist evident. Ohne zivile Markterfolge kommt die Rüstung selbst die USA zu teuer. High-Tech-Märkte im In- und Ausland können deshalb nicht einfach, wie bei der Unterhaltungselektronik, der japanischen Konkurrenz überlassen werden. Neben der kommerziellen Seite gibt es die des Zugangs zu japanischer Hochtechnologie. Hier haben die USA durch politischen Druck Zugang zu verteidigungsrelevanter Technik erhalten, und die Zusammenarbeit der Rüstungsindustrien hat Fortschritte gemacht<sup>29</sup>.

Das Bild von Wettbewerb und Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern ist also höchst komplex. Dies läßt sich besonders gut am Beispiel der Direktinvestitionen ablesen. Die japanischen Direktinvestitionen in den USA sind viermal so hoch wie die amerikanischen in Japan. 1980 entfielen 27 Prozent der japanischen Direktinvestitionen auf Nordamerika, 1989 waren es bereits 43 Prozent, in Europa erfolgte ein Anstieg von 12 auf 18 Prozent. In den achtziger Jahren wuchsen die japanischen Direktinvestitionen im Ausland jährlich um 29, die

---

27 Vgl. Reinhard Rode, *High-Tech-Wettstreit 2000. Strategische Handels- und Industriepolitik: Europa versucht's, die USA fangen an, Japan macht's vor*, Frankfurt 1993.

28 Vgl. *Technology for America's Economic Growth. A New Direction to Build Economic Strength*, Washington, D.C. 1993.

29 Vgl. N. D. Levin (Anm. 11), S. 74; David C. Mowery, *Japanese Technology and Global Influence*, in: D. Unger/P. Blackburn (Anm. 10), S. 171-193.

23 Vgl. Masaru Tamamoto, *The Japan That Wants to Be Liked*, in: D. Unger/P. Blackburn (Anm. 10), S. 40.

24 Vgl. ebd., S. 39.

25 Vgl. N. D. Levin (Anm. 11), S. 78f.

26 Vgl. M. Tamamoto (Anm. 23), S. 39.

Direktinvestitionen des Auslands in Japan im gleichen Zeitraum nur um 12 Prozent<sup>30</sup>.

Während Alarmisten darin einen Aufkauf der US-Industrie durch japanische Firmen sehen<sup>31</sup>, ist damit auch Kooperation durch Unternehmensallianzen und Verflechtungen verbunden<sup>32</sup>. In einer Zeit, in der Investitionsströme zehn Prozent des Werts der Welthandelsströme ausmachen, aber Intra-Konzern-Handel im amerikanischen Fall 40 Prozent des amerikanischen Außenhandels bildet, folgen Handelsströme den Investitionen. Dieser Globalisierung genannte Prozeß, der de facto allerdings weitgehend auf das Dreieck USA, Europa, Japan konzentriert ist, unterläuft zum großen Teil nationale und regionale Protektion. Die Interpretation von nationalen Handelsbilanzen wird dadurch relativiert, aber sie wird nicht obsolet, weil die Arbeitsmärkte als sensible politische Bereiche national bleiben.

Allerdings gibt es auch bei den Unternehmensverflechtungen und Allianzen ein Asymmetrieproblem mit Japan. 1990 z.B. kauften japanische Unternehmen 464 Firmen im Ausland und 306 im Inland, es gab aber nur 17 Aufkäufe japanischer

30 Vgl. Edward J. Lincoln, Japanese Trade and Investment Issues, in: D. Unger/P. Blackburn (Anm. 10), S. 134ff..

31 Vgl. Robert L. Kearns, Zaibatsu America. How Japanese Firms Are Colonizing Vital U.S. Industries, New York 1992.

32 Vgl. Peter F. Cowhey/Jonathan D. Aronson, Managing the World Economy: The Consequences of Corporate Alliances, Council on Foreign Relations, New York 1993.

Firmen durch ausländische Unternehmen. Im Vergleich dazu wurden z.B. 1982 125 Firmen in den USA von ausländischen Unternehmen erworben, 1987 sogar 264<sup>33</sup>. Auf dem wirtschaftlichen Feld wächst die pazifische, amerikanisch-japanische Partnerschaft etwa im Unterschied zur transatlantischen stark ungleichgewichtig. Japan ist und bleibt schwer zugänglich.<sup>1</sup> Das unterstreicht den Rivalitätsaspekt, relativiert die Partnerschaft und schafft Konflikte. Deren Management hält für beide Seiten große Aufgaben bereit und erfordert ein hohes Maß an Empathie im Umgang miteinander.

Für Europa und besonders für Deutschland ist dabei von Interesse, daß es keine pazifischen Sonderdeals auf Kosten Europas gibt. Nach Meinung vieler Amerikaner soll APEC genau das werden. Solche Ansätze und entsprechende europäische Befürchtungen gab es schon beim Halbleiterabkommen, aber auch für den Automobilmarkt. Hondas aus Ohio, um das Japandefizit der USA mit einem Surplus durch Export nach Europa zu kurieren, oder Europa als Ersatzmarkt für japanische Waren, wenn die USA gegenüber Japan ernst machen, sind europäische Alpträume. Der japanische Alptraum wiederum wäre ein atlantischer Sonderdeal zwischen einer Festung Europa und den USA zu seinen Lasten. Auch hier gibt es also erheblichen Bedarf an Konfliktmanagement.

33 Vgl. E. J. Lincoln (Anm. 30), S. 144.

# Die Rußlandpolitik der USA

Der Zerfall der Sowjetunion führte zu einer radikalen Änderung der Rahmenbedingungen amerikanischer Weltpolitik. Sie war vom Ost-West-Konflikt geprägt, und die Politik gegenüber der Sowjetunion blieb bis an deren Ende in der einen oder anderen Form im Grunde immer Eindämmungspolitik („containment“). Mit dem Erfolg dieser Politik standen die USA vor der Herausforderung, Interessen und Mittel in einem Konzept für eine Rußlandpolitik zusammenzufügen. Wie sieht der Entwurf dieser Politik bislang aus, wie seine Umsetzung nach dem ersten Amtsjahr von Präsident Clinton? Welches sind die Konfliktfelder in den Beziehungen zu Rußland, das nicht mehr der weltpolitische Gegner ist, der die Sowjetunion einst war, das aber auch noch nicht der sichere demokratische Partner ist, den sich die USA erhoffen? Welches sind die Probleme und Dilemmata der amerikanischen Rußlandpolitik, welches ihre Perspektiven angesichts der unsicheren Entwicklung in Rußland und der dadurch ausgelösten Reaktionen in den USA?

## I. Die Konzeption amerikanischer Rußlandpolitik

Als die Sowjetunion sich auflöste, wurde unter Präsident Bush die feste Integration der sowjetischen Nachfolgestaaten in die „Euro-Atlantic community and the democratic commonwealth of nations“ zum langfristigen Ziel amerikanischer Politik<sup>1</sup>. Im Verhältnis zu den früheren sowjetischen Republiken, insbesondere zu Rußland, strebte die Bush-Administration eine partnerschaftliche Beziehung, ja eine Allianz an<sup>2</sup>. Die Clinton-Administration knüpfte daran nahtlos an; sie will die Entwicklung der amerikanisch-russischen Beziehungen weg von der Gegnerschaft hin zu einer Partnerschaft weiter vorantreiben<sup>3</sup>. Auf

diese langfristige Perspektive sind die beiden unmittelbaren Ziele amerikanischer Rußlandpolitik ausgerichtet: die Unterstützung der politischen und wirtschaftlichen Reformen und der Abbau der konfrontativen Altlasten, insbesondere der nuklearen.

### 1. Unterstützung für Demokratie und Marktwirtschaft

Als Voraussetzung für ein dauerhaft kooperatives bilaterales Verhältnis gilt auf amerikanischer Seite der Erfolg der russischen Reformpolitik. Mit dem Gelingen der Demokratisierung in Rußland, mit dem Erfolg der politischen und wirtschaftlichen Reformen verbindet sich die Hoffnung, für immer die jahrhundertalte Bedrohung für den Westen zu beseitigen, wie sie einst von der „zaristischen Autokratie“ und dann vom „sowjetischen Totalitarismus“ ausgegangen sei<sup>4</sup>. Diese Begründung entspringt der im amerikanischen politischen Denken tief verwurzelten, vor allem auf Kant und auf die Federalist Papers zurückgehenden, dann besonders von Woodrow Wilson vertretenen liberalen Sicht internationaler Politik. Danach hängt die Friedfertigkeit von Staaten von ihrer Herrschaftsstruktur ab. Die meisten Administrationen in diesem Jahrhundert teilten die Überzeugung des liberalen Internationalismus, daß eine Welt demokratischer Staaten daher nicht nur den Wertvorstellungen der USA entspreche, sondern zugleich ihrem Sicherheitsinteresse<sup>5</sup>. Die Welle der Demokratisierung seit den siebziger Jahren und das Ende des Ost-West-Konflikts haben diesem traditionellen, oft von realpolitischen Erwägungen überlagerten Ziel amerikanischer Außenpolitik Auftrieb verliehen. Die wissenschaftliche Diskussion der letzten zehn Jahre hat den Kern der liberalen Überzeugung bestätigt, wie er von der Bush- und der Clinton-Administration immer wieder artikuliert wurde: daß liberale Demokratien keine Kriege untereinander führen<sup>6</sup>.

In ihrer Strategie des „enlargement“, der Erweiterung der Zone demokratischer Staaten, hat die

1 Vgl. James Baker, *America and the Collapse of the Soviet Empire: What Has to Be Done*, in: U. S. Congress, House of Representatives, Committee on Armed Services, *Preventing Chaos in the Former Soviet Union. The Debate on Providing Aid*, Report, 102nd Congress, 2nd Session, Washington 1992, S. 223–237.

2 So Außenminister James Baker in einer Rede vor dem Chicago Council on Foreign Relations am 21. 4. 1992, in: U. S. Policy Information and Texts (USPIT), Nr. 50 vom 22. 4. 1992, S. 22.

3 Vgl. die programmatische Rede von Präsident Clinton am 1. 4. 1993, in: USPIT, Nr. 35 vom 2. 4. 1993, S. 3–13.

4 S. J. Baker (Anm. 1), S. 227.

5 Vgl. Tony Smith, *Making the World Safe for Democracy*, in: *The Washington Quarterly*, 16 (1993) 4, S. 197–214.

6 Zum Stand der Diskussion siehe Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton 1993; Thomas Nielebock, *Frieden zwischen Demokratien: Ein empirisches Gesetz der Internationalen Beziehungen auf der Suche nach seiner Erklärung*, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 22 (1993) 2, S. 179–193.

Clinton-Administration den demokratischen Liberalismus zum organisierenden Prinzip ihrer Außenpolitik und damit zum Nachfolger des „containment“ erhoben<sup>7</sup>. Vorrang bei der Erweiterung der Gemeinschaft demokratischer Staaten hat Rußland. Hier haben die USA zwar das stärkste Sicherheitsinteresse an einer erfolgreichen Demokratisierung, jedoch nur sehr begrenzten Einfluß auf die Entwicklung – im Unterschied zu manch anderen Fällen einer wirkungsvollen amerikanischen Hilfe bei der Konsolidierung von Demokratien.

Verstärkt wird dieses Problem auch dadurch, daß es innenpolitisch schwerfällt, im Falle Rußlands Mittel für eine Unterstützung des Transformationsprozesses zu mobilisieren. Sicher, die Förderung der Demokratie in Rußland als außenpolitisches Ziel trifft auf breite Zustimmung innerhalb der außenpolitischen Elite. Grundsätzliche Skepsis gegenüber einem solch ehrgeizigen Ziel amerikanischer Politik findet sich nur auf dem semi-isolationistischen Flügel<sup>8</sup>. Das amerikanische Interesse an der Entwicklung in der früheren Sowjetunion beschränkt sich aus dieser Sicht im wesentlichen auf die Sicherheit vor den dortigen Nuklearwaffen. Die amerikanische Öffentlichkeit teilt indes mehrheitlich die von Semi-Isolationisten artikulierte Skepsis im Hinblick auf die Praktikabilität und die Kosten einer demokratieorientierten Politik<sup>9</sup>.

In dieser Situation fiel und fällt es nicht leicht, den Kongreß zur Bewilligung von Wirtschaftshilfe zu gewinnen. Unerläßlich und entscheidend ist in einer solchen Situation das starke Engagement des Präsidenten. Präsident Bush schreckte im Wahljahr 1992 davor zurück. Als Reaktion auf die wachsende Kritik an ihrer Bewegungslosigkeit brachte die Bush-Administration zwar den Freedom Support Act im Kongreß ein, der einige bereits laufende und einige neue Hilfsprogramme für Rußland und die anderen Republiken der früheren Sowjetunion zusammenfaßte. Doch weder die Administration noch führende Politiker des Kongresses wagten es, sich in einem Wahljahr für Aus-

landshilfe zu engagieren. Der in seinem finanziellen Umfang bescheidene Freedom Support Act – an direkter Hilfe sah er 470 Mio. US-Dollar vor – ließ sich nur mit großen Schwierigkeiten im Kongreß durchsetzen<sup>10</sup>.

An dieser für Auslandshilfe ungünstigen innenpolitischen Situation hat sich auch unter Präsident Clinton nichts geändert<sup>11</sup>. Im Unterschied zu George Bush zeigt er jedoch eine größere Bereitschaft, die Lücke zwischen dem ehrgeizigen Ziel und dem Anspruch einer internationalen Führungsrolle auf der einen Seite und den zugewiesenen Mitteln auf der anderen Seite etwas zu verringern. Innenpolitisch und international im Rahmen der G-7 und des Internationalen Währungsfonds machte sich die Clinton-Administration für eine stärkere Unterstützung der politischen und wirtschaftlichen Transformation in Rußland stark.

Doch inzwischen ist es fraglich, ob dem im Frühjahr 1993 beschlossenen internationalen Hilfsprogramm mit neuen Zusagen in Höhe von 22 Mrd. US-Dollar ein anderes Schicksal zuteil werden wird als dem im Jahr zuvor verkündeten. Dieses war unzureichend vorbereitet und schlecht koordiniert; von den 1992 zugesagten 24 Mrd. US-Dollar waren bis April 1993 etwa 13 Mrd. (nach einer anderen Berechnung nur neun Mrd.) eingesetzt worden, das meiste in Form kurzfristiger Kredite, nur wenig in Form einer an Strukturreformen gekoppelten Unterstützung für den Transformationsprozeß. Die sechs Mrd. US-Dollar, die für den Fonds zur Stabilisierung des Rubels vorgesehen waren, wurden nicht bereitgestellt, da Rußland die Bedingungen des Internationalen Währungsfonds nicht erfüllte, das heißt, nicht genügend die Währung stabilisierte und die Inflation reduzierte<sup>12</sup>. Der Währungsfonds weigerte sich trotz starken amerikanischen Drucks, die Bedingungen für Kredite in dem gewünschten Maße zu lockern – und wurde deswegen von der Clinton-Administration öffentlich kritisiert<sup>13</sup>.

10 Vgl. Peter Rudolf, Partner statt Gegner? Zur Rußlandpolitik der USA, unveröffentlichtes Manuskript, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik 1992, S. 13–15.

11 Zur Rußlandpolitik unter Clinton siehe auch Gebhard Schweigler, Supermacht mit Führungsschwächen. Ziele und Probleme amerikanischer Außenpolitik unter Präsident Clinton, unveröffentl. Manuskript, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 1993, S. 41 ff.

12 Vgl. Fred Hiatt, Historic Opportunity to Aid Ailing Russia Is Slipping Away, in: Washington Post vom 1. 3. 1993, S. A 1/12; Falling Short: Aid to Russia, in: New York Times vom 1. 4. 1993, S. A 10; Jeffrey Sachs, Home Alone 2, in: The New Republic vom 21. 12. 1992, S. 23–25.

13 Nach entsprechenden russischen Vorleistungen gab der Währungsfonds dann vor dem Wirtschaftsgipfel im Juli 1993 1,5 Mrd. US-Dollar frei.

7 Siehe hierzu die Reden von Sicherheitsberater Anthony Lake am 21. 9. und 15. 10. 1993, abgedruckt in: USPIT, Nr. 97 vom 23. 9. 1993, S. 6–12; ebd., Nr. 105 vom 15. 10. 1993, S. 13–17.

8 Als Überblick über die Richtungen in der außenpolitischen Debatte siehe Peter Rudolf, Die unentbehrliche Ordnungsmacht. Die USA in der internationalen Politik nach dem Ost-West-Konflikt, in: Albrecht Zunker (Hrsg.), Weltordnung oder Chaos? Beiträge zur internationalen Politik, Baden-Baden 1993, S. 245–261.

9 Siehe die einschlägigen Umfrageergebnisse: U.S. Public Divided on Aid to Former Soviet States, in: USPIT, Nr. 83 vom 7. 7. 1992, S. 29f.; Americans Think Current Aid to Russia about Right, ebd., Nr. 40 vom 16. 4. 1993, S. 15–17.

Die Kritik der Clinton-Administration an den Konditionen des Währungsfonds und der Vernachlässigung sozialer Aspekte wuchs im Winter 1993 nach dem Wahlerfolg der Rechtsextremen in Rußland. Die Auflagen des Währungsfonds und die hohen Erwartungen der Geberländer an eine Stabilisierungspolitik wurden für das gute Abschneiden der reformfeindlichen und antiwestlichen Kräfte mitverantwortlich gemacht: „Weniger Schock und mehr Therapie“ hieß es in der kaum verhüllten Kritik am IWF aus den Reihen der Clinton-Administration<sup>14</sup>. Sehr bald jedoch suchte die Administration dem Eindruck entgegenzusteuern, daß für sie nun eine langsamere Gangart bei den wirtschaftlichen Reformen akzeptabel geworden sei. „Mehr Reform, mehr Therapie“ hieß nun auf Drängen des Finanzministeriums die Konsequenz aus dem Ergebnis der russischen Wahlen und das Motto für das Moskauer Gipfeltreffen im Januar 1994<sup>15</sup>. Die Clinton-Administration versprach, sich beim Währungsfonds und anderen westlichen Gebern für die Freigabe der bereits zugesagten Gelder zu engagieren, sobald die russische Regierung überzeugende Pläne für eine Restrukturierung des Budgets (Kürzung der Subventionen für unprofitable Industrien, Nutzung der freiwerdenden Mittel für die soziale Sicherheit) vorlegt und ihre ernsthafte Absicht deutlich macht, diese auch umzusetzen. Neu an diesem Konzept war, daß die Clinton-Administration nicht mehr auf einer Probezeit für die Umsetzung bestand. Daß diese amerikanischen Erwartungen erfüllt werden, dürfte mit dem Ausscheiden profiliert Reformen aus der russischen Regierung bald nach dem Moskauer Gipfeltreffen noch ungewisser geworden sein.

Zusätzliche direkte amerikanische Hilfe über die bereits vom Kongreß bewilligten Mittel hinaus steht ohnehin nicht zur Diskussion. Schaut man nur auf den finanziellen Umfang des amerikanischen Hilfsprogramms, so wird leicht sein durchaus innovativer Ansatz übersehen<sup>16</sup>. Der finanzielle Umfang ist insgesamt bescheiden. Seit der ersten internationalen Konferenz über die Koordinierung der Hilfe für die Nachfolgestaaten der

14 So Clintons Sonderberater für Rußland und die frühere Sowjetunion, Strobe Talbott, zit. in: Peter Behr/Daniel Williams, U.S.-IMF Clash Looms on How West Can Best Aid Russia, in: Washington Post vom 23. 12. 1993, S. A1/18; Elaine Sciolino, U.S. Is Abandoning „Shock Therapy“ for the Russians, in: New York Times vom 21. 12. 1993, S. A1/14.

15 So Präsident Clinton, zit. in: Ann Devroy, President to Urge Yeltsin To Press Reform Agenda, in: Washington Post vom 6. 1. 1994, S. A1/18; ferner Thomas L. Friedman, Bentzen Details Aid Conditions for Russians, in: International Herald Tribune vom 13. 1. 1994, S. 1/4.

16 Zum Umfang und den Details des amerikanischen Programms siehe die Auflistung in: USPIT, Nr. 2 vom 7. 1. 1994, S. 22–26.

Sowjetunion im Januar 1992 haben die USA für alle diese Staaten folgendes zugesagt: rund drei Mrd. US-Dollar an direkter bilateraler technischer, wirtschaftlicher und humanitärer Hilfe, 1,7 Mrd. vor allem für die Vernichtung nuklearer und chemischer Waffen und 900 Mio. an Nahrungsmittelhilfe. Der Großteil dieser Mittel wurde ausgegeben. Rußland erhält rund die Hälfte der Mittel.

Bei diesen Programmen geht es nicht nur um die Flankierung und Stützung der wirtschaftlichen Transformation „von oben“, sondern auch um die Unterstützung wirtschaftlicher und politischer Veränderung „von unten“. Dabei können die USA auf eine in den achtziger Jahren vor allem im Hinblick auf den Demokratisierungsprozeß in Lateinamerika entwickelte, gezielt auf die Förderung der politischen Entwicklung ausgerichtete Infrastruktur von Stiftungen und anderen Einrichtungen zurückgreifen. Zu den von staatlicher Seite über das 1983 gegründete National Endowment for Democracy geförderten Einrichtungen gehören das der Republikanischen Partei nahestehende International Republican Institute und sein Pendant, das National Democratic Institute, das Free Trade Union Institute der Gewerkschaften und sein Gegenstück auf Unternehmerseite, das Center for International Private Enterprise, sowie zahlreiche private Stiftungen und Beratungsfirmen<sup>17</sup>. Vor allem außerhalb der großen Städte soll das Democracy Corps tätig werden, ein Projekt, das vom Repräsentantenhaus ins Leben gerufen und von der Clinton-Administration aufgenommen wurde. Schließlich ist besonders noch der von ihr favorisierte Russian-American Enterprise Fund zu nennen, der an der russischen Bürokratie vorbei kleinere und mittlere neue Privatunternehmen unterstützen soll.

Die Einschaltung privater oder halbprivater Institutionen und Initiativen, um die politische und wirtschaftliche Entwicklung an den „grassroots“ zu fördern, läuft auf eine Transnationalisierung der amerikanischen Rußlandpolitik hinaus. Ein solches in die russische Innenpolitik hineinreichendes Engagement ist nicht ohne Probleme; die bereits zu findende Abneigung gegen eine „Yankee-ization“<sup>18</sup> könnte sich in Rußland noch weiter verbreiten.

17 Zu den Initiativen und Projekten vgl. U.S. Congress, House, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on International Operations, Democracy Building in the Former Soviet Union, Hearing, 102nd Congress, 2nd Session, Washington 1992.

18 Vgl. die Kritik am ehrgeizigen Engagement durch den Rußlandexperten Stephen F. Cohen, Can We „Convert“ Russia? Our/Missionary Zeal May Create a Backlash, in: Washington Post vom 28. 3. 1993, S. C1/2.

## 2. Abbau der konfrontativen Altlasten

Noch sind die mit der Struktur und Doktrin der nuklearen Streitkräfte gegebenen Altlasten in den amerikanisch-russischen Beziehungen bei weitem nicht beseitigt. Der START I-Vertrag blieb der Logik traditioneller Rüstungskontrolle zwischen zwei antagonistischen Mächten verhaftet. Er erlaubte parallel zur Reduzierung auf 1 600 strategische Trägersysteme und 6 000 Gefechtsköpfe die qualitative Rüstungsmodernisierung. Beim START II-Vertrag hingegen handelt es sich tatsächlich um eine kooperative Abrüstung und eine die strategische Stabilität erhöhende Umstrukturierung der nuklearen Arsenale<sup>19</sup>. Werden gemäß START II bis zum Jahr 2003 alle landgestützten Interkontinentalraketen mit Mehrfachgefechtsköpfen eliminiert, dann entfällt das auf amerikanischer Seite als am bedrohlichsten geltende Element des russischen Nukleararsenals<sup>20</sup>. Nach einer Umsetzung der Vereinbarung würden beide Seiten zusammen noch etwa über 7 000 Gefechtsköpfe verfügen – statt der gegenwärtig rund 22 500.

Noch ist der START II-Vertrag nicht ratifiziert. In Kraft treten könnte er ohnehin nur, wenn dieses zunächst mit START I geschieht. Und hier liegt das Problem; denn das russische Parlament hat das Inkrafttreten von START I an den Nuklearverzicht Weißrußlands, Kasachstans und der Ukraine geknüpft. Diese hatten sich im Lissaboner Protokoll zu START I im Mai 1992 verpflichtet, als Nichtkernwaffenstaaten dem Nichtverbreitungsvertrag beizutreten und die auf ihrem Territorium lagernden strategischen Atomwaffen aufzugeben (die taktischen Nuklearwaffen waren zu diesem Zeitpunkt bereits nach Rußland verbracht worden)<sup>21</sup>. Dies war ein erster Erfolg der amerikanischen Politik, die mit der beginnenden Auflösung der Sowjetunion darauf zielte, die Zahl der Nuklearwaffenstaaten auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion auf einen, d. h. auf Rußland zu begrenzen<sup>22</sup>. Doch sehr bald zeigte sich die

Ukraine immer weniger geneigt, die 1 240 Gefechtsköpfe auf Interkontinentalraketen und die 564 Marschflugkörper auf strategischen Bombern aufzugeben.

Die Bush-Administration reagierte darauf mit einer harten Linie; sie band die weitere Entwicklung der amerikanisch-ukrainischen Beziehungen an die nukleare Abrüstung. Als Geheimdienstschätzungen nahelegten, die Ukraine könnte in 12 bis 18 Monaten die „positive operative Kontrolle“ über die Interkontinentalraketen erlangen und damit eine russisch-ukrainische Konfrontation heraufbeschwören, änderte die Clinton-Administration im Frühjahr 1993 die Taktik gegenüber der Ukraine<sup>23</sup>. Zu den Sanktionen kamen Anreize hinzu, die Politik blieb nicht mehr allein auf die Nuklearfrage konzentriert, die Administration bot sich als Vermittler in den ukrainisch-russischen Konflikten an. Die amerikanisch-russisch-ukrainischen Verhandlungen führten im Januar 1994 zu einer komplexen, in einigen Punkten bewußt vage gehaltenen trilateralen Vereinbarung. Danach erhält die Ukraine von Rußland und den USA politische Garantien und wirtschaftliche Kompensationen im Austausch für die allmähliche Vernichtung der Nuklearwaffen in einem Prozeß, der in einem Zeitraum von sieben Jahren zu einer nuklearwaffenfreien Ukraine führen soll<sup>24</sup>.

Wird die in der Ukraine höchst umstrittene Vereinbarung eingehalten und umgesetzt, dann wäre eine der politischen Vorbedingungen für die weitreichende „kooperative Denuklearisierung“<sup>25</sup> in der Perspektive des START II-Vertrages geschaffen. Eine weitere Voraussetzung ist die Ratifizierung durch das russische Parlament. Sollte dies geschehen, bedürfte die Umsetzung des Vertrages eines Jahrzehnts, während dessen ein instabiles

Prämisse amerikanischer Politik. Sie wird nur von jenen wenigen sicherheitspolitischen Experten bezweifelt, die grundsätzlich auf die friedenserhaltende Kraft von Nuklearwaffen bauen und daher eine begrenzte Proliferation befürworten. Die These, daß ukrainische Nuklearwaffen den Frieden zwischen Rußland und der Ukraine sichern würden, wird vertreten von John J. Mearsheimer, *The Case for a Ukrainian Nuclear Deterrent*, in: *Foreign Affairs*, 72 (1993) 3, S. 50–66; die Gegenargumente sind zu finden bei Steven E. Miller, *The Case against a Ukrainian Nuclear Deterrent*, ebd., S. 67–80.

23 Vgl. Steve Coll/R. Jeffrey Smith, *Ukraine Could Seize Control over Nuclear Arms*, in: *Washington Post* vom 3. 6. 1993, S. A1/20; Chrystia Freeland, *U.S. Shifts Policy on Ukraine*, in: *Washington Post* vom 11. 5. 1993, S. A12/16.

24 Der Text des trilateralen Abkommens und des Annexes ist zu finden in: *USPIT*, Nr. 7 vom 18. 1. 1994, S. 23f.; vgl. zudem Daniel Williams, *U.S. Secured Ukraine Arms Pact By Shifting Negotiating Tactics*, in: *Washington Post* vom 15. 1. 1994, S. A1.

25 Vgl. Peter Bardehle, *Kooperative Denuklearisierung. Ein neues Konzept der amerikanischen Sicherheitspolitik und seine Probleme*, in: *Europa-Archiv*, 48 (1993) 5, S. 140–148.

19 Vgl. ausführlich dazu Matthias Dembinski, *Mit START zum Ziel der allgemeinen und vollständigen Abrüstung? Stand und Perspektiven der Bemühungen um „kooperative Denuklearisierung“*, Frankfurt a. M. 1993 (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Report 3/1993).

20 Insgesamt ist die Vereinbarung asymmetrisch zugunsten der USA, da Rußland einen vergleichsweise größeren Teil seines modernsten Arsenalis eliminiert. Der Verzicht auf Parität war für Präsident Jelzin innenpolitisch nicht unproblematisch. Seine vor Abschluß des Abkommens geäußerte Kritik, die USA würden den strategischen Vorteil suchen, reflektierte das Unbehagen des russischen Militär-establishments. Vgl. Steven Erlanger, *Yeltsin Says U.S. Seeks Arms Pact Assuring an Edge*, in: *New York Times* vom 11. 6. 1992, S. A1/8.

21 Der Text des Protokolls zum START-Vertrag in: *USPIT*, Nr. 64 vom 26. 5. 1992, S. 29–31.

22 Daß die Proliferation auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion eingedämmt werden sollte, ist eine grundlegende

Rußland einer innenpolitisch umstrittenen Abrüstungsverpflichtung nachkommen müßte – Grund genug für Skeptiker, am Erfolg des Abrüstungsprogramms zu zweifeln.

Zu der ein beträchtliches Maß an Kooperation voraussetzenden Denuklearisierung gehören die zentrale, sichere Lagerung der Atomwaffen, ihre Zerstörung, ein international überwachtes Uranium- und Plutoniumlager und der Ankauf von hochangereichertem Uran und von Plutonium durch die USA. Finanzielle Mittel für den Abbau der nuklearen (und der chemischen) Altlasten stehen längst bereit; hier hatte der Kongreß unter Führung der Senatoren Sam Nunn und Richard Lugar im Zusammenspiel mit politiknahen Experten gegen einen zögernden Präsidenten George Bush die Initiative ergriffen. Von den bewilligten 800 Mio. US-Dollar wurden bis zum Frühjahr 1993 nur 25 Mio. ausgegeben und – die Angaben schwanken – 130 bzw. 303 Mio. US-Dollar bestimmten Projekten zugewiesen. Bürokratische Trägheit auf amerikanischer, Mißtrauen und Geheimhaltungsbestreben auf russischer Seite trafen zusammen<sup>26</sup>. Unter Präsident Clinton wurde das Verteidigungsministerium personell so besetzt und so organisiert, daß die kooperative Denuklearisierung größeres Gewicht erhalten sollte. Anfang Dezember 1993 waren im Rahmen des Cooperative Threat Reduction Program in der früheren Sowjetunion Projekte in Höhe von 439 Mio. US-Dollar im Gange und weitere 109 Mio. für bestimmte Projekte zur Verfügung gestellt<sup>27</sup>. Doch längst kamen die Initiativen nicht so voran wie geplant<sup>28</sup>.

Der kooperative Abbau der Nukleararsenale wäre zusammen mit begleitenden Maßnahmen ein wichtiger Schritt bei der Beseitigung der konfrontativen Elemente zwischen dem russischen und dem amerikanischen Militärestablishment. In der amerikanisch-russischen Charta vom Juni 1992 wurden dazu eine Reihe von Initiativen vereinbart: darunter die Verdichtung der militärischen Kontakte auf allen Ebenen und eine größere Transparenz der Doktrinen und Operationen. Im Frühjahr 1993 wurden zudem Gespräche über die Änderung der nuklearen Zielplanung aufgenommen<sup>29</sup>. Sie führten auf dem Moskauer Gipfeltreffen im Januar

1994 zu einer Vereinbarung über das „de-targeting“ der strategischen Nuklearwaffen bis spätestens Ende Mai 1994<sup>30</sup>. Danach sollen die amerikanischen und russischen Raketen nicht mehr länger auf das jeweils andere Land gerichtet sein. Dabei handelt es sich um eine vertrauensbildende Maßnahme, die in erster Linie symbolischen Wert hat. Nur bei einem ungewollten Abschluß wäre das „de-targeting“ von konkreter praktischer Bedeutung. Denn die Raketen können innerhalb von Minuten wieder auf die alten Ziele eingestellt werden.

Daneben gibt es offenbar intensive Gespräche über weitere stabilisierende Maßnahmen in der Strategic Stability Working Group, die aus Vertretern der beiden Verteidigungsministerien zusammengesetzt ist. Eine private amerikanisch-russische Expertengruppe, zu der auf amerikanischer Seite prominente frühere „Falken“ gehörten, hat inzwischen vorgeschlagen, die meisten Raketen auf beiden Seiten aus dem Alarmzustand zu nehmen<sup>31</sup>. Vorschläge dieser Art werden sicherlich Eingang in die grundsätzliche Revision der amerikanischen Nukleardoktrin finden, die Verteidigungsminister Aspin im Herbst 1993 ankündigte. Diese war längst überfällig, die Nukleardoktrin hinkt den weltpolitischen Veränderungen hinterher und ist noch dem strategischen Kalkül des Kalten Kriegs verhaftet<sup>32</sup>.

Die nukleare Frage wird auf absehbare Zeit auch weiterhin im Brennpunkt amerikanischer Rußlandpolitik stehen. Die Instabilität in der früheren Sowjetunion und die Ungewißheit über die weitere Entwicklung Rußlands werden die im amerikanischen „Sicherheitsstaat“ tief verwurzelte Sensibilität für potentielle militärische Bedrohungen nähren. Völlig wird die Bedrohungswahrnehmung in den USA erst bei einer erfolgreichen demokratischen Entwicklung in Rußland verschwinden. In diesem Falle wäre die wichtigste Voraussetzung für eine „pluralistische Sicherheitsgemeinschaft“ (Karl W. Deutsch) zwischen den USA und Rußland gegeben, in der die Anwendung oder Androhung militärischer Gewalt auch in Zukunft völlig ausgeschlossen wäre. Solange ein derartiges Verhältnis noch nicht besteht und eine latente nukleare

26 Vgl. John J. Fialka, Red Tape and Mistrust Slow U.S. Russia Nuclear Effort, in: Wall Street Journal vom 8. 3. 1993, S. 2.

27 Vgl. die detaillierten Angaben zu den Projekten in „Pentagon Provides Assistance to Former Soviet Union“, in: USPI, Nr. 112 vom 3. 12. 1993, S. 3–5.

28 Vgl. Michael R. Gordon, Nuclear Arsenal: A Huge Ex-Soviet Legacy, Hard to Remove, in: New York Times vom 1. 12. 1993, S. A16.

29 Vgl. Michael R. Gordon/Eric Schmitt, U.S. Is Considering Aiming Its Missiles Away From Russia, in: New York Times vom 6. 12. 1993, S. A1/8.

30 Siehe U.S., Russia Will De-Target Strategic Nuclear Missiles, in: USPI, Nr. 7 vom 18. 1. 1994, S. 20f.

31 Vgl. Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C./Council on Foreign and Defense Policy, Moscow, Harmonizing the Evolution of U.S. and Russian Defense Policies, Washington: The Center for Strategic and International Studies 1993.

32 Siehe hierzu und zum Folgenden Peter Rudolf, Nicht mehr Gegner, noch nicht Partner. Von der Sowjetunion- zur Rußlandpolitik, in: Matthias Dembinski/Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt, Baden-Baden 1994, S. 108, 112f.

Gegnerschaft zwischen den beiden Staaten fort-dauert, wird die Frage nach solchen nuklearen Doktrinen und Streitkräften virulent bleiben, die die politischen Beziehungen zwischen den beiden Staaten möglichst wenig belasten.

---

## II. Konfliktmanagement in den amerikanisch-russischen Beziehungen

---

Die amerikanisch-russischen Beziehungen sind weiterhin vor allem von der „strategischen Interdependenz“ wechselseitiger Vernichtungsfähigkeit gekennzeichnet. Noch sind sie weit von der „komplexen Interdependenz“ entfernt, die das Verhältnis zwischen den westlichen Industriestaaten kennzeichnet: einem Beziehungsgefüge, in dem das militärische Element keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielt, Fragen militärischer Sicherheit die Beziehungen nicht dominieren und die Gesellschaften durch vielfältige transnationale Verflechtungen verbunden sind<sup>33</sup>.

Nicht minder weit ist das Verhältnis zwischen den USA und Rußland inzwischen jedoch auch von jener antagonistischen Beziehung entfernt, die unter den Bedingungen des Ost-West-Konflikts zwischen den USA und der Sowjetunion herrschte. Mit der Verabschiedung des Friendship Act im November 1993 beendete der US-Kongreß in einem symbolkräftigen Akt endgültig den Kalten Krieg: So tilgte er auf Ersuchen der Clinton-Administration die Hinweise auf die „weltweite kommunistische Verschwörung“ und den „internationalen Kommunismus“ aus den Gesetzen und Verordnungen. Die aus der Zeit des Ost-West-Konflikts stammenden Restriktionen im Verhältnis der beiden Staaten sind weitgehend gefallen, wenn auch nicht vollständig verschwunden. So ist das Jackson-Vanik-Amendment zum Handelsgesetz von 1974, das die Meistbegünstigung, Kredite und Kreditgarantien mit der freien Auswanderung verknüpfte, noch nicht endgültig aufgehoben, sondern seit Juni 1992 für jeweils ein Jahr ausgesetzt. Auch die Exportkontrollen aus der Zeit des Kalten Krieges sind noch nicht völlig beseitigt. Daß sie in weit reduziertem Umfang fortbestehen, liegt jedoch so gut wie nicht mehr an der Sorge, das russische Militärpotential könnte gestärkt werden, sondern in erster Linie an der Befürchtung, sensitive westliche Technologie könnte wegen der bislang noch schwach entwickelten Exportkontrollen auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion in proble-

matische Länder der „Dritten Welt“ weitergeleitet werden. Die Auflösung des Coordinating Committee for East-West Trade Policy (CoCom), in dem die westlichen Staaten mehr als vierzig Jahre lang ihre Exportkontrollen im Handel mit den kommunistischen Staaten koordinierten, ist beschlossen; in die Nachfolgeorganisation, die ganz auf die Nichtverbreitung ausgerichtet ist, soll Rußland aufgenommen werden. Die Zusammenarbeit bei der Einrichtung wirkungsvoller Exportkontrollen in Rußland steht deshalb mittlerweile auf der Tagesordnung der amerikanisch-russischen Beziehungen.

Die amerikanisch-sowjetisch-russischen Beziehungen seit Mitte der achtziger Jahre waren von einem zunehmenden Maße an Kooperation geprägt. Diese Kooperation geschah jedoch weithin zu Bedingungen, die die USA setzten: vor allem in den Regionalkonflikten und in der Rüstungskontrolle<sup>34</sup>. Dies trug dazu bei, daß in Rußland seit Ende 1992 der Vorwurf einer Vernachlässigung der eigenen „nationalen Interessen“ lauter wurde; die auf Kooperation mit den USA ausgerichtete Linie Außenminister Kosyrews, die russisches Entgegenkommen mit der Hoffnung auf wirtschaftliche Unterstützung und Integration Rußlands in die vom Westen geführten internationalen Institutionen verbindet, geriet unter Druck und in die Defensive. Das zweite Jahr russischer Außenpolitik war, wie ein westlicher Rußlandkenner feststellte, nicht mehr länger von der unzweideutig „euro-atlantischen“ Linie dominiert, sondern von einer „gemäßigt eurasischen“ geprägt<sup>35</sup>. Längst sind aus russischer Sicht die „Flitterwochen“ in den russisch-amerikanischen Beziehungen vorbei<sup>36</sup>. Einiges spielte hier mit: die Enttäuschung der hochgesteckten Erwartungen im Hinblick auf die westliche Hilfe, eine als zu proamerikanisch gewertete, die eigenen „nationalen“ Interessen angeblich nicht genügend beachtende Außenpolitik und die amerikanische Politik in einigen der Bereiche, die sich als konfliktartig für die amerikanisch-russischen Beziehungen herauskristallisiert haben.

### 1. Nonproliferation und russische Rüstungs- und Technologieexporte

Zu den Konflikten im amerikanisch-russischen Verhältnis gehört insbesondere der Export sensi-

---

34 Siehe dazu ausführlicher P. Rudolf (Anm. 32).

35 Hannes Adomeit, Russia: Partner or Risk Factor in European Security? Paper Prepared for the Annual Conference of the International Institute for Strategic Studies in Brussels, September 1993, S. 15.

36 Vgl. Alexei K. Pushkov, Letter from Eurasia: Russia and America: The Honeymoon's Over, in: Foreign Policy, (1993/94) 93, S. 76–90.

33 Zum Idealtypus „komplexe Interdependenz“ vgl. Robert O. Keohane/Joseph S. Nye, Power and Interdependence, New York 1989<sup>2</sup>, S. 24–29.

ver Technologie. Den Widerspruch der USA riefen eine Reihe solcher geplanter oder getätigter Geschäfte hervor: die Lieferung russischer Raketen- und Nukleartechnologie an China<sup>37</sup>, der Verkauf von U-Booten an Iran<sup>38</sup>, die russische Bereitschaft, chemische Substanzen an Libyen zu verkaufen, die für die Herstellung von Raketentreibstoff verwendet werden können<sup>39</sup>, vor allem jedoch der Export von Raketentechnologie nach Indien<sup>40</sup>.

Der Konflikt über das Geschäft mit Indien entstand im Frühjahr 1992, als Rußland trotz amerikanischer Warnungen nicht Abstand nehmen wollte vom Verkauf fortgeschrittener Raketentechnologie an die indische Weltraumagentur – aus amerikanischer Sicht ein Verstoß gegen das Missile Technology Control Regime (MTCR), dessen Einhaltung Rußland den USA zugesagt hatte<sup>41</sup>. Wie nach amerikanischen Nonproliferationsgesetzen gefordert, verhängte die US-Administration Sanktionen – ein zweijähriges Export- und Importverbot – gegen die am geplanten Geschäft beteiligten Weltraumbehörden Rußlands und Indiens. Der Kongreß stellte zudem im Freedom Support Act ein Junktim zwischen der Einhaltung des Raketentechnologie-Kontrollregimes und der Gewährung von Wirtschaftshilfe her, ließ aber der Administration Entscheidungsspielraum. Die Clinton-Administration konnte Rußland im Sommer 1993 dazu bringen, zumindest auf einige problematische Teile des Geschäfts zu verzichten und sich dem MTCR anzuschließen<sup>42</sup>. Neben der Drohung mit Sanktionen (auf die dann verzichtet wurde) setzte die Clinton-Administration als positiven Anreiz die Aussicht auf gemeinsame russisch-amerikanische Weltraumprojekte und damit zusammenhängende Aufträge für Rußland ein. Im November 1993 gab die Clinton-Administration den Plan bekannt, das amerikanische und das russische Weltraumprogramm zusammenzuführen und gemeinsam an einer internationalen Raumstation zu arbeiten.

37 Vgl. Michael R. Gordon, Russian Sales Fuel Arms Race, in: International Herald Tribune vom 19.10. 1992, S. 1/7.

38 Vgl. Barton Gellman, U.S. Sought Saudi Aid to Block Sale of Russian Submarines to Iran, in: Washington Post vom 30.10. 1992, S. A 10.

39 Vgl. Michael R. Gordon, U.S. Tries to Stop Russia-Libya Deal, in: International Herald Tribune vom 24.6. 1993, S. 1.

40 Vgl. Elaine Sciolino, Russia Is Halting Arms-Linked Sale, in: New York Times vom 17.7. 1993, S. 4.

41 Das Trägertechnologiekontroll-Regime ist ein informell arbeitendes Gremium, in dem mittlerweile rund zwei Dutzend Staaten ihre Exportkontrollen koordinieren.

42 Vgl. R. Jeffrey Smith, Yeltsin and U.S. Act On India Arms Sale, in: International Herald Tribune vom 15.7. 1993, S. 7.

## 2. Die russische Politik im „nahen Ausland“

Zum Konfliktpotential in den amerikanisch-russischen Beziehungen gehört auch die Politik Rußlands auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion, im sogenannten „nahen Ausland“. Eine der Fragen dabei ist der Abzug der russischen Truppen aus den baltischen Staaten. In der Forderung der Clinton-Administration nach einem „frühen, bedingungslosen und schnellen Rückzug“ der russischen Truppen – mit Angabe einer genauen Frist<sup>43</sup> – spiegelt sich auch der Druck des Kongresses. Dieser hatte in der Endphase der Sowjetunion die Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen mit der Unabhängigkeit der baltischen Staaten verknüpft und in der Folge den Großteil der amerikanischen Hilfe mit dem zügigen Abzug der russischen Truppen<sup>44</sup>. Der Rückzug aus Litauen war zwar im August 1993 abgeschlossen, der aus Estland und Litauen sollte jedoch nach Zusage Jelzins erst Ende 1994 beendet sein. Nach Ansicht der Clinton-Administration soll er ohne Bedingungen erfolgen, also nicht mit dem Status der russischen Minderheit und der ausreichenden Versorgung mit Wohnungen für die abziehenden Truppen verknüpft sein.

Einer der noch eher latenten Konflikte in den amerikanisch-russischen Beziehungen und ein Problem amerikanischer Außenpolitik liegt in der Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen die USA stillschweigend oder offen eine besondere Interessen- und Einflußsphäre Rußlands auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion akzeptieren sollen. Kritiker der gegenwärtigen amerikanischen Rußlandpolitik in den USA bemängeln, daß die Clinton-Administration sich öffentlich nicht entschieden genug gegen Rußlands Anspruch gewandt habe, der Garant von Stabilität und Menschenrechten auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion zu sein – und damit in Rußland dem Eindruck Vorschub geleistet habe, eine Art russische „Monroedoktrin“ anzuerkennen<sup>45</sup>.

Unter russischen Konservativen wird dies freilich anders gesehen. Dies zeigte die an die Zeit des Kalten Krieges erinnernde Reaktion auf den im Sommer 1993 bekanntgewordenen Entwurf der Presidential Decision Directive 13, die die Rolle

43 So Außenminister Christopher, zit. nach Elaine Sciolino, Christopher in Latvia, Presses for Russian Pullout, in: New York Times vom 28.10. 1993, S. A 7.

44 Vgl. Ann Devroy, Russia Could Lose Aid If Troops Stay in Baltics, in: Washington Post vom 24.8. 1993, S. A 18; Helen Dewar, Senate Approves \$ 2.5 Billion Russian Aid, in: Washington Post vom 24.9. 1993, S. A 16.

45 So etwa Paul Goble, Ten Issues in Search of a Policy: America's Failed Approach to the Post-Soviet States, in: Current History, 92 (1993) 576, S. 305f.

der USA bei friedensstiftenden und friedendurchsetzenden Operationen behandelt. In dem Abschnitt über Peacekeeping in der früheren Sowjetunion wurde deutlich, daß sich die USA einer Beauftragung der GUS mit solchen Aufgaben auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion widersetzen. Zudem hatten Presseberichte über den Entwurf nahegelegt, die Clinton-Administration wolle die Wirtschaftshilfe an Rußland mit der Bereitschaft zur friedlichen Lösung der regionalen Konflikte verknüpfen<sup>46</sup>. Letzteres war jedoch keineswegs Absicht der Clinton-Administration, und sie berichtete die falsche Interpretation auch umgehend. Der Kongreß indes stellte im Herbst 1993 eine Verknüpfung her: Wenn irgendeiner der Staaten der früheren Sowjetunion die Souveränität eines anderen verletzt, wäre die Hilfe zu beenden.

Sicher hat die Clinton-Administration das Recht Rußlands auf die von Jelzin beanspruchte Ordnungsrolle nicht anerkannt. Sie hat jedoch ihr Verständnis für Rußlands Sorge um die Stabilität an seinen Grenzen und das Schicksal der russischen Minderheiten deutlich gemacht, und faktisch wurde Rußland die Ordnungsrolle auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion überlassen. Die Clinton-Administration bietet zwar im multilateralen Rahmen ihre guten Dienste in den dortigen Konflikten an, falls die beteiligten Parteien dies wünschen; an eine formelle Vermittlerrolle oder eine Beteiligung amerikanischer Truppen an Peacekeeping-Operationen auf dem Boden der früheren Sowjetunion ist jedoch nicht gedacht. Implizit scheint die Clinton-Administration eine besondere Ordnungsrolle der Großmacht Rußland unter Präsident Jelzin in der Region zu akzeptieren, solange dabei die Unabhängigkeit, Souveränität und die territoriale Integrität anderer Staaten beachtet wird<sup>47</sup> – und solange dies nicht Teil einer imperialen Politik wird. Die Clinton-Administration wird sich jedoch schon aus innenpolitischen Gründen hüten, eine besondere russische Interessensphäre anzuerkennen. Denn sie würde sich damit der Kritik aussetzen, einer neo-imperialen russischen Politik den Mantel internationaler Legitimität zu verleihen.

46 Vgl. Steven Erlanger, U.S. Peacekeeping Policy Debate Angers Russians, in: New York Times vom 29. 8. 1993, S. 3; R. Jeffrey Smith/Barton Gellmann, U.S. Will Seek to Mediate Ex-Soviet States' Disputes, in: Washington Post vom 8. 8. 1993, S. A 1/24.

47 So läßt sich wohl im Umkehrschluß die Feststellung von Strobe Talbott vor dem House Foreign Affairs Subcommittee on Europe and the Middle East interpretieren: „It is crucial, however, that Russia neither assert nor exercise any special role or prerogatives that would be inconsistent with the independence, sovereignty, and territorial integrity of any other state.“ In: USPIIT, Nr. 102 vom 7. 10. 1993, S. 20.

### 3. Die Erweiterung der NATO

Enormes Konfliktpotential für das amerikanisch-russische Verhältnis enthält natürlich die Frage der Erweiterung der NATO nach Osten. Nun steht die Clinton-Administration einer Ausdehnung der NATO keineswegs nur aus Rücksichtnahme auf Rußland reserviert gegenüber. Für die Allianz selbst wäre gegenwärtig die Übernahme neuer Verpflichtungen und die Wende zum „neo-containment“ ein Belastungsfaktor ersten Ranges, ungeachtet der Tendenz in Deutschland zugunsten einer Osterweiterung der NATO<sup>48</sup>. Innenpolitisch wäre ein solcher Schritt in den USA von enormer Problematik, da er zum Kristallisationspunkt der bislang noch nicht in aller Schärfe entbrannten außenpolitischen Grundsatzdebatte<sup>49</sup> zwischen Internationalisten und Semi-Isolationisten werden könnte<sup>50</sup>. Außerdem käme der Senat ins Spiel, der im Falle einer Erweiterung voraussichtlich eine Neuinterpretation der ursprünglichen Absicht des NATO-Vertrages sehen würde<sup>51</sup>. Selbst wenn sich diese Auffassung nicht durchsetzen sollte und keine Zustimmung des Senats mit Zweidrittelmehrheit notwendig wäre, müßte sich jede Administration vor der Übernahme neuer Verpflichtungen eines breiten Rückhalts im Kongreß versichern. Mit dieser Rückendeckung ließe sich gegenwärtig kaum rechnen. In einer solchen Situation bedurfte es kaum der wiederholten Warnungen von russischer Seite, um die Clinton-Administration zur Zurückhaltung zu bewegen.

Die Administration war zunächst in der Frage der NATO-Erweiterung gespalten<sup>52</sup>. Sicherheitsberater Anthony Lake scheint am offensten für eine Ausdehnung der NATO gewesen zu sein. Das Pentagon wandte sich gegen eine schnelle Erweiterung und die Übernahme neuer Verpflichtungen

48 „If we tried neo-containment, it would be the surest way to unnerve our European friends.“ So Außenminister Warren Christopher, zit. bei Jim Hoagland, Christopher Working From the Shadows, in: Washington Post vom 20. 11. 1993, S. A 25.

49 Siehe dazu Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski, Weltpolitik als Weltordnungspolitik? Amerikanische Außenpolitik zwischen Prinzip und Pragmatismus, in: M. Dembinski/P. Rudolf/J. Wilzewski (Anm. 32), S. 431–442.

50 Der grundsätzliche Einspruch von semi-isolationistischer Seite gegen eine Erweiterung der NATO findet sich bei Ted Galen Carpenter/Alan Tonelson, NATO Expansion: Unsafe at Any Speed, in: Washington Post vom 9. 1. 1994, S. C 2.

51 Siehe dazu U.S. Congress, Senate, Committee on Armed Services, Defense Planning, Guidance and Security Issues, Hearings, 102nd Congress, 2nd Session, Washington 1992, S. 16–19.

52 Vgl. Michael R. Gordon, U.S. Opposes Move to Rapidly Expand NATO Membership, in: New York Times vom 2. 1. 1994, S. 1/7; Daniel Williams, Clinton to Urge Support for His Plan For „Evolutionary“ Expansion of NATO, in: Washington Post vom 9. 1. 1994, S. A 31/32.

zu einer Zeit, in der das Verteidigungsbudget und die Präsenz in Europa schrumpfen. Außerdem wäre, so sah es Verteidigungsminister Les Aspin, Rußland selbst im Falle eines baldigen Scheiterns der Reformpolitik erst in einem Jahrzehnt eine militärische Bedrohung für Osteuropa; bestehende Konflikte unter osteuropäischen Ländern legten dagegen Vorsicht vor der Übernahme von Sicherheitsgarantien nahe. Im State Department scheint die Führungsspitze in der Frage der NATO-Erweiterung uneins gewesen zu sein. Zwar forderte niemand die schnelle Aufnahme neuer Mitglieder, doch einige drängten auf eine klare Botschaft, daß bei Erfüllung gewisser Kriterien die NATO für neue Mitglieder offenstehe. Einigen osteuropäischen Staaten sollte eine assoziierte Mitgliedschaft angeboten werden. Außenminister Christopher ließ sich dann jedoch im Oktober 1993 von den Argumenten Strobe Talbotts überzeugen, damals Sonderberater des Präsidenten für die Nachfolgestaaten der Sowjetunion, inzwischen designierter stellvertretender Außenminister und als enger Freund des Präsidenten der eigentliche Architekt der amerikanischen Rußlandpolitik. Die Öffnung der NATO würde die russische Furcht verstärken, die Allianz betreibe die Eindämmung russischer Macht und wolle Rußland isolieren. In Europa würde eine neue militärische Trennlinie geschaffen.

Was sich am Ende in den Diskussionen der Clinton-Administration herauschälte, war ein sorgfältig abgewogener Kompromiß zwischen der Rücksichtnahme auf Rußland und den russischen Reformprozeß und dem Drängen der osteuropäischen Staaten in die NATO: das Konzept einer „Partnerschaft für den Frieden“, die allen europäischen Staaten offensteht. Im Frieden werden gemeinsame Übungen und Koordination mit der NATO angeboten; in Krisen sind Konsultationen zugesagt, jedoch keine Sicherheitsgarantien; die spätere Mitgliedschaft ist prinzipiell bei Erfüllen einiger Kriterien in Aussicht gestellt, jedoch auch dann nicht garantiert<sup>53</sup>.

---

### III. Probleme und Perspektiven

---

Die Clinton-Administration setzt wie zuvor auch die Bush-Administration auf die Integration eines sich demokratisierenden Rußland in die bestehenden internationalen Institutionen. Mit einem demokratischen Rußland verbindet sich die Hoff-

nung, daß es nicht zur Rückkehr Europas in die Vergangenheit einer alten Macht- und Gegenmachtspolitik kommen muß. Ein demokratisches Rußland würde die Struktur europäischer und internationaler Politik verändern; ein sich integrierendes Europa wäre aus der in der amerikanischen Außenpolitik unter Präsident Clinton vorherrschenden liberal-internationalistischen Sicht die sicherste Garantie dafür, daß die alte geopolitisch-realistische Sorge vor der Hegemonie einer Macht in Europa und ihrer Kontrolle über die militärisch-industriellen Ressourcen des Kontinents gegenstandslos würde<sup>54</sup>.

Die Clinton-Administration setzt in ihrer Rußlandpolitik nach wie vor auf Präsident Jelzin als Garanten einer demokratischen Entwicklung und einer kooperativen Außenpolitik. Solange er diese Erwartungen erfüllt, dürfte sich die Clinton-Administration mit ihrem Ansatz in Übereinstimmung mit der vorherrschenden Stimmung in der amerikanischen Öffentlichkeit befinden<sup>55</sup> – trotz der ihrer Politik immer wieder entgegengebrachten Kritik einer Personalisierung der amerikanisch-russischen Beziehungen.

Nun ist auch bei einem fortgesetzten Demokratisierungsprozeß in Rußland nicht auszuschließen, daß er von einer imperialen Wende in der Außenpolitik begleitet sein könnte. Größerer Pluralismus und größere Partizipation der Bevölkerung müssen in einer institutionell und politisch-kulturell schwach entwickelten Demokratie nicht notwendigerweise auch zu einer weniger konfrontativen, friedfertigen Außenpolitik führen – dann nämlich nicht, wenn militaristische, imperialistische Eliten die Massen für ihre Ziele einspannen<sup>56</sup>. Der Wahlerfolg Schirinowskijs in Rußland hat diese Möglichkeit vor Augen geführt – und damit die große Herausforderung nicht nur der amerikanischen Rußlandpolitik<sup>57</sup>. Einerseits soll der prekäre Reformprozeß gestützt werden und die außenpolitische Kursbestimmung zwischen den verschiedenen

---

54 Zu dieser realistisch-geopolitischen Konstante amerikanischer Politik siehe Peter Rudolf, Die strategische Debatte in den USA – Konsequenzen für die amerikanische Rolle in Europa, in: Außenpolitik, 44 (1993) 2, S. 111–119.

55 So meinten nach einer Umfrage vom Oktober 1993 72 Prozent der Befragten, daß es im besten Interesse der USA liege, wenn Jelzin an der Macht bleibe. 65 Prozent stimmten der Einschätzung zu, daß er der Entwicklung einer Demokratie in Rußland verpflichtet sei. Vgl. Opinion Outlook, in: National Journal vom 30. 10. 1993, S. 2616.

56 Vgl. Jack Snyder, The Transformation of the Soviet Empire: Consequences for International Peace, in: Kenneth A. Oye/Robert J. Lieber/Donald Rothchild (Hrsg.), Eagle in a New World: American Grand Strategy in the Post-Cold War Era, New York 1992, S. 259–280.

57 Zu dieser Problematik siehe Thomas L. Friedman, In Foreign Affairs, Clinton Faces Tests He Can't Study For, in: New York Times vom 19. 12. 1993, S. E 1/3.

53 Vgl. Warren Christopher, A Partnership for Peace Open to Former Warsaw Pact Members, in: International Herald Tribune vom 10. 1. 1994, S. 6.

Strömungen zugunsten der liberal-internationalistischen, auf die Integration in die Weltgemeinschaft setzenden Sicht russischer Interessen beeinflusst werden; andererseits muß die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, daß die nationalistisch-geopolitische Richtung, die auf Distanzierung vom Westen und auf Konfrontation mit den Vereinigten Staaten drängt, die Oberhand gewinnt<sup>58</sup>.

Sollte die Hoffnung auf ein demokratisch verfaßtes kooperatives Rußland sich nicht erfüllen, dann könnten die latente nukleare Gegnerschaft und die geringe transnationale Verflechtung die „russische Frage“ erneut für den amerikanischen „Sicherheitsstaat“ virulent werden lassen – virulenter vielleicht, als eine nüchterne Analyse möglicher Bedrohungen und Risiken nahelegen würde. Die Warnung der Clinton-Administration vor den Risiken bei einem Verfall Rußlands in Anarchie oder einem Rückfall in die Diktatur und der Hinweis auf die dann erneut gegebene nukleare Bedrohung und die Notwendigkeit höherer Verteidigungsausgaben ist zwar als Mittel verständlich, die Zustimmung der amerikanischen Öffentlichkeit und des Kongresses für die Unterstützung des russischen Transformationsprozesses als der „größten strategischen Herausforderung unserer Zeit“ zu mobilisieren<sup>59</sup>.

Diese Argumentation könnte jedoch Rückwirkungen haben und den Boden für harte Kontroversen und vielleicht überzogene Reaktionen in den USA bereiten, sollte der Reformprozeß in Rußland scheitern. Noch ist ein entsprechender Resonanzboden in der amerikanischen Öffentlichkeit vorhanden<sup>60</sup>. Sollte die neo-imperiale Richtung der russischen Außenpolitik die Oberhand gewinnen,

58 Zur differenzierten Unterscheidung von je nach Autor drei oder vier unterschiedlichen außenpolitischen Strömungen in Rußland siehe H. Adomeit (Anm. 35); Olga Alexandrova, Divergenzen im russischen außenpolitischen Denken, in: Außenpolitik, 44 (1993) 4, S. 363–372; Alexei G. Arbatov, Russia's Foreign Policy Alternatives, in: International Security, 18 (1993) 2, S. 9–14.

59 So Außenminister Warren Christopher in seiner Rede vor dem Chicago Council on Foreign Relations am 22. 3. 1993, in: USPIT, Nr. 30 vom 23. 3. 1993, S. 15–23; zur Kritik an dieser sicherheitspolitischen Begründung siehe Leslie H. Gelb, Red Scares Are Dumb Politics, in: International Herald Tribune vom 2. 4. 1993, S. 6.

60 In einer Meinungsumfrage Ende März 1993 antworteten 59 Prozent mit Ja (33 Prozent mit Nein) auf die Frage, ob Rußland zu einer „signifikanten Bedrohung“ würde, wenn Boris Jelzin die Macht verlöre; sieht Americans Think Current Aid to Russia about Right, in: USPIT, Nr. 40 vom 16. 4. 1993, S. 17.

könnte dieser Resonanzboden von jenem Teil der außenpolitischen Elite in den USA genutzt werden, der den Konflikt mit der Sowjetunion nicht so sehr in deren totalitärer Herrschaftsstruktur und in der kommunistischen Ideologie verwurzelt sah, sondern in traditioneller russischer Großmacht-politik und russischem „Nationalcharakter“<sup>61</sup>. Die Wiederkehr des geopolitischen Machtkonflikts wäre aus dieser Sicht nach Überwindung der gegenwärtigen russischen Schwächephase durchaus nicht auszuschließen, ja zu erwarten. Die im Laufe des Jahres 1993 zu beobachtende Behauptung nationaler Interessen in der russischen Außenpolitik kann aus einer solchen Sicht leicht als Vorbote der Rückkehr zur alten Machtpolitik wahrgenommen werden<sup>62</sup>.

Solange Rußland im „fernen Ausland“ sich kooperativ verhält, dürfte die Clinton-Administration kein Interesse daran haben, das russische Verhalten im „nahen Ausland“ – mit Ausnahme der baltischen Staaten – zu einem schwerwiegenden Belastungsfaktor für die amerikanisch-russischen Beziehungen werden zu lassen – es sei denn, diese Politik wäre klares Indiz für weiter gespannte neo-imperiale Ambitionen. Eine solche Wende russischer Politik gilt der Clinton-Administration keineswegs als ausgemacht. In ihrer Haltung gegenüber einer Ausdehnung der NATO zeigte sie, wie sehr sie trotz des ihrer Politik bereits entgegengebrachten Vorwurfs des „appeasement“ weiterhin auf die Integration Rußlands in Europa setzt und wie sehr sie bemüht ist, eine „sich selbst erfüllende Prophezeiung künftiger Konfrontation“ zu vermeiden<sup>63</sup>. Die Entscheidung zwischen Integration oder Isolation ist Rußland überlassen. Noch bleiben der amerikanischen Außenpolitik unter Präsident Clinton die mit einer Kehrtwende russischer Außenpolitik verbundenen schwierigen Entscheidungen erspart.

61 Zur Sicht der Sowjetunion und des Konflikts mit ihr vgl. John Van Oudenaren, U.S. Leadership Perceptions of the Soviet Problem since 1945, Santa Monica 1982; John Lewis Gaddis, The Long Peace. Inquiries into the History of the Cold War, New York–Oxford 1987, S. 20–47; Alexander Dallin/Gail W. Lapidus, Reagan and the Russians: United States Policy toward the Soviet Union and Eastern Europe, in: Kenneth A. Oye/Robert J. Lieber/Donald Rothchild (Hrsg.), Eagle Defiant. United States Foreign Policy in the 1980s, Boston–Toronto 1983, S. 206–209.

62 Vgl. William Safire, This Benign View of Russia Is a Dangerous Delusion, in: International Herald Tribune vom 11. 1. 1994, S. 1.

63 So Präsident Clinton am 9. 1. 1994 in seiner Rede in Brüssel, in: USPIT, Nr. 3 vom 10. 1. 1994, S. 5.

## **Ernst-Otto Czempiel: Clintons Weltpolitik. Eine Bilanz des ersten Amtsjahres**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/94, S. 3–12

Präsident Clinton hat am Ende seines ersten Amtsjahres eine beeindruckende Bilanz vorzuweisen. Innenpolitisch hat er die Zurückführung des Haushaltsdefizits, eine sozial orientierte Steuerreform und ein kleines Arbeitsbeschaffungsprogramm durchgesetzt; außenpolitisch hat er die Nordamerikanische Freihandelszone durch den Kongreß gebracht, den Europäern den GATT-Abschluß abgerungen, mit ihnen den wegweisenden NATO-Gipfel im Januar 1994 und mit den Asiaten die APEC-Gipfelkonferenz im November 1993 veranstaltet. Eine solche Leistung hat kein anderer amerikanischer Präsident vor Clinton zustande gebracht. Wichtig ist der Strategiewandel, der sich in der Außenpolitik durchsetzt. Clinton hat vom Bilateralismus auf den Multilateralismus umgeschaltet. Er beschert den Verbündeten mehr Handlungsfreiheit, läßt ihnen aber auch mehr Verantwortung auf. Die darin liegende sicherheitspolitische Entlastung nutzt die Clinton-Administration für den sie besonders interessierenden und innenpolitisch notwendigen Sachbereich der wirtschaftlichen Wohlfahrt.

## **Daniel Hamilton: USA und Europa: Die neue strategische Partnerschaft**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/94, S. 13–21

In Washington wird zunehmend über eine neue Europapolitik nachgedacht. Sie muß auf zwei grundsätzlichen Überlegungen beruhen: Erstens bleibt ein aktives Engagement der Vereinigten Staaten in Europa unabdingbar. Wenn zweitens innenpolitische Herausforderungen und der Generationswechsel nicht zum Aufbau neuer transatlantischer Koalitionen genutzt werden, entsteht die Gefahr gegenseitiger Indifferenz.

Auf diesen Überlegungen bauen drei umfassende Zielsetzungen für die europäisch-amerikanischen Beziehungen auf: Erstens müssen Westeuropa und die USA mit Osteuropa und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion eine strategische Partnerschaft gestalten. Zweitens dürfen im Zuge der europäischen Integrationsprozesse die USA nicht zu einer raumfremden Macht werden. In die Vertiefung und die Erweiterung der Europäischen Union müssen transatlantische Elemente eingebunden werden. Drittens sollten Europa und die Vereinigten Staaten die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen intensivieren. In allen angesprochenen Bereichen muß das deutsch-amerikanische Verhältnis federführend sein.

## **Reinhard Rode: Die USA und Japan**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/94, S. 22–29

Das Ende des Ost-West-Konflikts hat auch im amerikanisch-japanischen Verhältnis eine neue Lage geschaffen. Die alte Arbeitsteilung – Sicherheit und Geschäft für Japan gegen Hegemonie für die USA – ist destabilisiert, ein neues und wahrscheinlich konfliktreicheres Verhältnis bildet sich heraus. Japan sind neue Optionen zugewachsen, es hat an Handlungsspielraum gewonnen. Die USA haben hingegen an Gewicht verloren, ihre Hegemonie erodiert. Dies gilt vor allem auf dem Sicherheitssektor. Ohne sowjetische Bedrohung sind die Gefahren für die japanische Sicherheit erheblich verringert. Jetzt hat Japan erstmals die Möglichkeit, eigene Antworten zu suchen und zu finden, ohne die USA fragen zu müssen.

Es gibt fünf Hauptoptionen für die japanische Weltpolitik: erstens eine eher militärische Option als normale Supermacht, zweitens die Fortführung der wirtschaftlichen Wachstumsoption (Ökonomismus), drittens Regionalismus als Reasialisierung, viertens die Option einer globalen Zivilmacht und fünftens ein Durchwursteln nach dem Motto „Von allem etwas“. Die Zivilmachtoption wäre den USA am liebsten, weil der damit verbundene nur politische, nicht aber militärische Statusgewinn die amerikanische Weltrolle am wenigsten schmälern würde und Japan sich noch mehr an den Kosten weltweiter Ordnungspolitik zu beteiligen hätte.

## **Peter Rudolf: Die Rußlandpolitik der USA**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/94, S. 30–39

Mit der Auflösung der Sowjetunion und dem Ende des Ost-West-Konflikts standen die USA vor der Herausforderung, einen neuen außenpolitischen Entwurf für die Beziehungen zu dem einstigen weltpolitischen Gegner zu entwickeln. Nicht mehr Eindämmung, sondern Integration eines sich demokratisierenden Rußland in den Kooperationsraum demokratischer Staaten heißt das Ziel amerikanischer Politik, Hilfe bei der politischen und wirtschaftlichen Transformation ist das Mittel. Im Unterschied zu Präsident Bush hat sich Präsident Clinton bemüht, die Kluft zwischen ehrgeizigem Ziel und bereitgestellten Mitteln etwas zu verringern. Doch der innenpolitische Spielraum hierfür ist nicht groß. Die Förderung der Entwicklung zu Marktwirtschaft und Demokratie ist der eine Strang der amerikanischen Rußlandpolitik, der Abbau der konfrontativen Altlasten des Ost-West-Konflikts und die „kooperative Denuklearisierung“ der andere. Der Erfolg und die Aussichten ihrer Rußlandpolitik entziehen sich jedoch weitgehend der Kontrolle der USA und hängen von einer ungewissen Entwicklung in Rußland ab. Weiterhin ist die amerikanische Politik von der Ambivalenz bestimmt, daß Rußland zwar nicht mehr weltpolitischer Gegner, aber auch noch nicht sicherer demokratischer Partner ist. Die anfänglichen „Flitterwochen“ in den amerikanisch-russischen Beziehungen sind vorbei. Als Belastungsfaktoren für die Beziehungen haben sich vor allem russische Rüstungsexporte und die Politik Rußlands im „nahen Ausland“ erwiesen. Mit ihrem Konzept „Partnerschaft für den Frieden“ entschärfte die Clinton-Administration das Konfliktpotential, das in einer Erweiterung der NATO liegt.