



Frankfurt

HESSISCHE STIFTUNG FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

Bernd W. Kubbig / Matthias Dembinski / Alexander Kelle

Unilateralismus als alleinige außenpolitische Strategie?

Die amerikanische Politik gegenüber UNO, NATO und der
Chemiewaffen-Organisation in der Ära Clinton

HSFK-Report 3/2000

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Zusammenfassung

Die Vereinigten Staaten erleben derzeit eine beispiellose Renaissance ihrer wirtschaftlichen und militärisch-technologischen Macht. Gleichzeitig löst in den letzten fünf Jahren die amerikanische Außenpolitik in zentralen Politikfeldern durch ihre unverkennbare unilaterale Ausrichtung weltweit Irritationen aus – dies um so mehr, als der anfangs proklamierte „zupackende“ Multilateralismus der Clinton-Administration den Eindruck nahelegte, als sei er nicht nur ein Instrument, sondern sogar das Prinzip ihrer Politik. Das unilaterale Verhalten wirft Grundfragen auf nach den von den USA bevorzugten außenpolitischen Strategien, nach der Bedeutung von Internationalen Organisationen (IOs) und nach den Bedingungen, unter denen die USA bereit sind, im multilateralen Rahmen mit anderen Ländern zusammenzuarbeiten.

Im Politikfeld Sicherheit/Rüstungskontrolle stellen sich diese Fragen insbesondere im Hinblick auf das amerikanische Verhalten gegenüber drei internationalen Institutionen. Es handelt sich dabei um die Vereinten Nationen, die NATO und die Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (OVCA). An diesen drei Einrichtungen lassen sich exemplarisch Parallelen und Unterschiede der amerikanischen Politik aufzeigen. Diese Studie, die gegen Ende der Ära Clinton eine Bilanz der doppelten Amtszeit in einem wichtigen Politikbereich ziehen möchte, soll Aufschluß darüber geben, ob das Verhalten der USA gegenüber den drei ausgewählten Internationalen Organisationen den beobachtbaren unilateralen Trend in der US-Außenpolitik bestätigt.

Die amerikanische Politik gegenüber den Vereinten Nationen untersucht der Report zum einen anhand der UN-Reformpolitik. Zum anderen analysieren wir die Auseinandersetzungen um die amerikanische Beteiligung an den Friedensoperationen der Weltorganisation. Erklärtes Grundprinzip bleibt hier die unilaterale Gewaltanwendung der Vereinigten Staaten zur Durchsetzung ihrer Interessen. Der kleinste gemeinsame Nenner in der Reformdebatte besteht zwischen den wichtigsten US-Akteuren darin, die Vereinten Nationen leistungsfähiger zu machen – und den Veränderungsprozeß dazu zu nutzen, den Einfluß der USA in den Vereinten Nationen maximal abzusichern.

In anderen Kernfragen hatten die Administration und der von den Republikanern dominierte Kongreß völlig unterschiedliche Auffassungen über die Weltorganisation. Dies führte zu einem schillernden Bild des Hegemons und zu uneinheitlichen außenpolitischen Strategien. Der Dissens in der UNO-Politik machte sich insbesondere an der Minderung des amerikanischen Schuldenbergs fest. Obwohl die Clinton-Administration in entscheidenden Punkten (wie z. B. bei den einseitig reduzierten Beitragssätzen) unilateral agierte, handelten die Vereinigten Staaten letztlich als kompromißbereiter Hegemon. Die Regierung machte sich dafür stark, einen beträchtlichen Teil der Rückstände zu zahlen, nachdem die UNO ihre Reformen zufriedenstellend durchgeführt hatte. Anders die tonangebenden erzkonservativen Senatoren um Jesse Helms. Sie drohten mit einem Rückzug der USA aus den Vereinten Nationen, um so die Reformbedingungen noch fester zu schrauben, und blockierten gleichzeitig die Finanzierung über Jahre.

So paradox es sein mag: Aufgrund der Blockadepolitik der Kongreßmehrheit agiert der amerikanische Hegemon in diesem Politikfeld bis heute eher wie eine gelähmte Mittelmacht. Nicht nur die UNO ist geschwächt, auch das Ansehen und der Einfluß der USA in der Weltorganisation sind derzeit beeinträchtigt. Die über die Budget- und Verwaltungsreform angestrebte Verankerung von Macht und Einfluß läßt sich nur über die Wiederherstellung der amerikanischen Glaubwürdigkeit erreichen – also in einem ersten Schritt dadurch, daß die USA vom größten Schuldner wieder zum größten *und* verlässlichen Geber werden. Mit der Zahlung eines Teils der Rückstände haben die Vereinigten Staaten nach langem Tauziehen diesen ersten Schritt zögernd getan. Ein schwieriger Weg liegt noch vor ihnen. Denn sie müssen jetzt die Generalversammlung dazu bewegen, die Sonderforderungen und einseitigen Bedingungen anzunehmen. Die am 19. November 1999 gesetzlich verankerte US-Finanzierung der Weltorganisation für die nächsten Jahre ist keine Dauerlösung, sondern lediglich eine politische Notlösung. Das Hauptproblem der letzten Jahre bleibt unverändert: Es gibt keinen stabilen inneramerikanischen Konsens über eine konstruktive UN-Politik.

Das Verhalten der USA gegenüber der regionalen Organisation NATO untersucht der Report anhand der folgenden drei Fälle: a) der Entscheidung zur Bündniserweiterung, b) der Diskussion um die Neufassung ihrer Funktionen und ihres Zuständigkeitsbereichs und c) der Entwicklung einer „Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitischen Identität“. Hier präsentieren sich die Vereinigten Staaten als „sanfter“ Hegemon, dessen Verhalten auch zehn Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts im Grundsatz kooperativ ist und multilateralen Prinzipien folgt.

Trotz der gravierenden Veränderungen innerhalb und im Umfeld der NATO ist die amerikanische Politik gegenüber der Allianz insgesamt von Kontinuität gekennzeichnet. Die USA verstehen sich nicht als normales Mitglied des Bündnisses. Sie sehen sich vielmehr als unersetzliche Führungsmacht, die dem Bündnis Kohäsion verleiht, die innereuropäischen Widersprüche auffängt, in strittigen Fragen Kompromisse schmiedet und in Grenzfällen Entscheidungen zum allgemeinen Wohl auch gegen Widerstand durchsetzt. Außenstehende Beobachter konstatieren, die amerikanische Führung zeichne sich durch Offenheit, Dialog und durch die Bereitschaft aus, die Anliegen und Interessen der kleineren Bündnismitglieder in Rechnung zu stellen. Deshalb schlägt sich ihre Machtfülle nicht in ungezügelter Dominanz nieder.

Allerdings gerät dieses Arrangement in der amerikanischen Diskussion zunehmend unter Druck. Die isolationistische Kritik verweist auf die Kosten des NATO-Engagements und das Risiko, in Konflikte verwickelt zu werden, in denen die Vereinigten Staaten keine vitalen Interessen haben. Die Kritik der Unilateralisten unterstellt, die Allianz schränke amerikanische Handlungsfreiheiten wie ein Korsett ein, ohne das dem eine nennenswerte Entlastung der USA durch die europäischen Verbündeten entgegenstehe. Bisher hat sich diese Kritik nicht in einer signifikanten Veränderung der amerikanischen NATO-Politik niedergeschlagen. Derzeit politisch bedeutsamer als die isolationistische und die unilaterale Kritik ist die Forderung der internationalistischen Mitte des politischen Spektrums, die Allianz stärker an amerikanischen Interessen auszurichten, weil sie sonst ihre praktische Relevanz verlieren würde. Der außenpolitische Konsens, der das amerikanische

Engagement in der NATO bisher getragen hat, droht vor diesem Hintergrund brüchig zu werden.

Das Verhalten der Vereinigten Staaten gegenüber der Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (OVCW) manifestiert sich zunächst in den Gesetzen zur Umsetzung des Chemiewaffen-Übereinkommens (CWÜ). Hieran läßt sich überprüfen, inwieweit die Supermacht den auch für sie verbindlichen Vorschriften des Abkommens Folge leistet.

Ihrer Rhetorik entsprechend müßten die Vereinigten Staaten ein kooperativer Mitgliedstaat der OVCW sein, der die Ziele der Organisation – die Abrüstung bestehender Chemiewaffen-Arsenale und die Nichtverbreitung chemischer Waffen – nachdrücklich unterstützt. Allerdings weicht die praktische US-Politik zum Teil deutlich von den im Chemiewaffen-Übereinkommen explizierten multilateralen Verfahren ab. Das Verhalten des Hegemons ähnelt dem gegenüber den Vereinten Nationen: Der Unilateralismus ist unverkennbar. Im Zusammenspiel von Exekutive und Legislative wurden Vorschriften in die amerikanischen Ratifizierungs- und Implementierungsgesetze zum CWÜ integriert, die die Befugnisse der Organisation innerhalb der Vereinigten Staaten erheblich einschränken.

Diese Politik der unilateralen Vorteilsnahme wird durch die alltägliche Praxis der Kooperation mit der Organisation für das Verbot Chemischer Waffen erhärtet. Die Vereinigten Staaten behinderten zum einen die Zusammenarbeit in Den Haag, dem Sitz der Organisation. Zum anderen legten sie den Routineinspektionen der OVCW-Teams in verschiedenen amerikanischen Chemiewaffen-Einrichtungen Hindernisse in den Weg.

Insgesamt ergibt sich für das Verhalten der amerikanischen Vormacht gegenüber den drei ausgewählten Internationalen Organisationen ein Bild, das die Gesamteinschätzung des verstärkten Unilateralismus unterstreicht. Die NATO stellt die Ausnahme von der Regel dar. Wie unsere Analyse zeigt, ergibt sich das auffallend unilaterale Verhalten der Vereinigten Staaten gegenüber UNO und OVCW einerseits und die kooperative Politik gegenüber der NATO andererseits aus den besonderen Eigenschaften der drei Internationalen Organisationen. Bei den Vereinten Nationen und der OVCW handelt es sich um Großorganisationen mit 185 bzw. 130 Mitgliedern. Damit ist eine beträchtliche ideologisch-politische Disparatheit verbunden, die den Einfluß der USA – wenn sie ihn denn ausüben wollen – in Grenzen hält. Wir greifen hier die in der gegenwärtigen Diskussion vorgebrachten **Erklärungsfaktoren für Unilateralismus bzw. für Kooperation/Multilateralismus** auf und fragen nach ihrer Plausibilität. Dazu erörtern wir die Bedeutung von vier Bestimmungsfaktoren für Unilateralismus im Hinblick auf das entsprechende US-Verhalten gegenüber UNO und OVCW, und diskutieren die analytische Reichweite von drei Erklärungsfaktoren für Zusammenarbeit/Multilateralismus in Bezug auf die primär kooperative NATO-Politik der Vereinigten Staaten.

Abschließend werfen wir die Frage nach der **Dauerhaftigkeit der unilateralen Grundorientierung** des amerikanischen Hegemons auf. Ohne darauf eine abschließende Antwort geben zu können, erscheinen uns die herausgearbeiteten Bedingungsfaktoren auf absehbare Zeit maßgeblich zu bleiben: Eine Neuauflage des „zupackenden“ Multilateralismus der ersten Clinton-Administration ist nicht zu erwarten.

Inhaltsverzeichnis

1. Standortbestimmung: US-Hegemonie, außenpolitische Strategien und die Rolle von Internationalen Organisationen	
1.1 Problemaufriß	7
1.2 Analyserahmen	9
2. Die Clinton-Administration und die Internationalen Organisationen	16
3. Ideologisches Kampffeld der Uni- und Multilateralisten: Die Reform der Vereinten Nationen und die amerikanische Peacekeeping-Politik im UN-Rahmen	21
3.1 Weltorganisation im Aufschwung: Die umfassende Reformdebatte	21
3.2 Politisches System im Umschwung: Der US-Kongreß als Motor der amerikanischen UN-Politik	22
3.3 Bedingt kooperationsbereit: Die Junktimspolitik der Administration Clinton	23
3.4 Doppelrollen und Dilemmata: Die Blockadepolitik des Kongresses und die unterminierte Führung der USA in der UNO	25
3.5 Im Schnittpunkt von UN-Reform und selektivem Multilateralismus: Die amerikanische Beteiligung an Friedensoperationen der Vereinten Nationen	28
3.6 Kaum berücksichtigt: Der amerikanische Souverän	31
4. Die Clinton-Administration und die NATO: Kooperation unter Gleichen oder Hegemonie?	34
4.1 Eine multilaterale Tradition mit unbekannter Zukunft	34
4.2 NATO-Erweiterung: Zwischen innenpolitischen Zwängen und internationaler Verantwortung	35
4.3 Instrumentalisierung der Allianz? Die amerikanisch-europäische Kontroverse um neue Funktionen und eine Ausdehnung des NATO-Verantwortungsbereichs	40
4.4 Die Reform der Binnenstruktur des Bündnisses: Von der Hegemonie zur Partnerschaft?42	
4.5 Die gesellschaftliche Verankerung der NATO-Politik	45
5. Die Organisation für das Verbot Chemischer Waffen als Opfer unilateraler amerikanischer Vorteilsnahme	47

5.1	Die Umsetzung des CW-Übereinkommens in innerstaatliches Recht: Primat der US-Verfassung und Schutz vermeintlicher Industrieinteressen	48
5.2	Die Zusammenarbeit mit der OVCW: Enge Regelauslegung und restriktives Finanzgebaren	54
5.3	Die gesellschaftliche Umfeld und die CW-Politik: Vernachlässigt und abgekoppelt	56
6.	Zusammenfassung: Die US-Politik gegenüber den drei Internationalen Organisationen	58
6.1	Konturen amerikanischer IO-Politik: Strategien und Einfluß des Hegemons im Hinblick auf UNO, OVCW und NATO	58
6.2	Die USA und die drei IOs: Gründe für das gemeinsame und unterschiedliche Verhalten	62
6.3	Perspektiven: „American Unilateralism Forever?“	67

1. Standortbestimmung: US-Hegemonie, außenpolitische Strategien und die Rolle von Internationalen Organisationen

1.1 Problemaufriß

„Wir können dichtmachen“, warnte der damalige Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali schon 1995.¹ Die Vereinten Nationen standen bis vor kurzem unmittelbar vor dem Bankrott. Ende Februar 1999 belief sich der Schuldenberg mehrerer Mitgliedsländer auf \$ 2,965 Mrd. Mit dem Löwenanteil von über \$ 1,6 Mrd. war die knauserige Supermacht USA an dieser katastrophalen Situation maßgeblich beteiligt, da sie längst fällige Zahlungen seit Jahren zurückhält. Im November 1999 gelang es durch einen gesetzlich verankerten Kompromiß zwischen Administration und Kongreß, einen Teil der Gelder in Höhe von \$ 926 Mio. in den nächsten drei Jahren freizugeben. Dies ist eine politische Notlösung, die Dauerfinanzierung der Weltorganisation ist damit keinesfalls gesichert.²

Auch im Hinblick auf zwei andere Internationale Organisationen (IO) – die Sonderkommission der Vereinten Nationen im Irak bzw. die Internationale Atomenergie-Organisation – steht das Verhalten der Vereinigten Staaten im Kreuzfeuer der Kritik. Anders als im Falle der UNO wird ihnen dort jedoch nicht Kooperationsverweigerung, sondern Instrumentalisierung von Internationalen Organisationen für nationale Interessen vorgeworfen. Diese Kritik kommt zugegebenermaßen von zwei betroffenen Ländern: Irak und Nordkorea. Der Vorwurf des instrumentellen Verhaltens von Hegemonialmächten gehört dennoch zum klassischen Bestand politikwissenschaftlicher Kritik.³ Aus der Sicht des US-Außenministeriums sind diese Einrichtungen jedoch zwei Musterbeispiele für die Bedeutung Internationaler Organisationen und für das gezielte multilaterale Engagement der Vereinigten Staaten. Beides gehört inzwischen zum Argumentationsrepertoire der US-Akteure, die den (bedingten) Gegnern der UNO im eigenen Lande die Relevanz der Weltorganisation vor Augen führen wollen.

Das unterschiedliche Verhalten des Hegemons in diesen drei internationalen Einrichtungen ist im Zusammenhang mit anderen amerikanischen Entscheidungen zu sehen, die ebenfalls große Irritationen hervorrufen. Hier handelt es sich beispielsweise um die bisherige Ablehnung der US-Mitgliedschaft im Internationalen Strafgerichtshof in Rom, die amerikanisch-britischen Bombardements irakischer Ziele und die Kriegführung im Kosovo (beide ohne UN-Mandat), die mangelnde Umsetzung der 1997 in Kyoto beschlossenen Richtlinien zur Verminderung der klimagefährdenden Abgase, die Demontage des Raketenabwehr-Abkommens von 1972 und die

Unserem Kollegen **Dr. Rudolf Witzel** danken wir herzlich für seine wichtigen inhaltlichen Diskussionsbeiträge bei der Erstellung dieses Reports. Kapitel 1 bis 3 plus Federführung: Bernd W. Kubbig; Kapitel 4: Matthias Dembinski; Kapitel 5: Alexander Kelle; Kapitel 6: IO-bezogene Teile der jeweiligen Autoren, zusammenfassende Deutung auf der Grundlage der Diskussion in der Arbeitsgruppe USA-Forschung: Bernd W. Kubbig. Für die redaktionelle Mitarbeit seien **Martina Glebocki** und **Mirko Jacobowski**, für ihr Zuarbeiten beim UN-Teil sei **Tanja Nackmayr** (Praktikantin von der Freien Universität Berlin) herzlich bedankt.

1 Interview in: Der Spiegel, Nr. 50, 11. 12. 1995, S. 151.

2 United Nations Information Centre, United Nations Reform: an Update, Washington, D.C., 17. 3. 1999, S. 4. Dies sind die verlässlichsten Zahlenangaben der UNO. Die uns für Mitte 1999 vorliegenden Werte bewegen sich in der gleichen Größenordnung, sind aber entweder nicht so detailliert oder in sich nicht ganz stimmig.

3 Vgl. hierzu die Diskussion in: Katja Frank, Antreiber der Abrüstung oder Spielbälle der Mächte? Zur Rolle internationaler Organisationen in Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung, HSFK-Report 9, Frankfurt am Main, 1998, S. 1f.

vom Senat verweigerte Ratifizierung des Umfassenden Atomteststopp-Vertrages. In all diesen Fällen demonstrierten die zuständigen US-Akteure in zentralen Politikfeldern Unilateralismus und eine eigenmächtige Rechtsauslegung.

Diese Ereignisse, Beschlüsse und Entwicklungen werfen Grundfragen auf nach der Präferenz des amerikanischen Hegemons für außenpolitische Strategien, der Bedeutung von Internationalen Organisationen und nach den Bedingungen, unter denen die USA bereit sind, im multilateralen Rahmen mit anderen Ländern zusammenzuarbeiten. Diese Fragen untersuchen wir illustrativ im Politikfeld Sicherheit/Rüstungskontrolle insbesondere im Spannungsfeld von Uni- und Multilateralismus am Beispiel des amerikanischen Verhaltens gegenüber einer globalen, einer regionalen und einer funktionalen Internationalen Organisation. Es handelt sich dabei um die Vereinten Nationen, die NATO und die Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (OVCW). Diese drei Einrichtungen decken die Bandbreite internationaler Organisationen nicht nur in formaler Hinsicht ab. Wir haben sie auch deshalb ausgewählt, weil sich an ihnen aufgrund ihrer Besonderheiten Parallelen und Unterschiede in der amerikanischen Politik aufzeigen lassen.

Die Hauptanalyseebene ist bei den Fallstudien die Politik der Exekutive und der Legislative. Die Untersuchung ihrer Politik gegenüber den drei IOs wird Aufschluß darüber geben, in welchem Ausmaß sie inneramerikanisch verankert ist, also die Kräfteverhältnisse gesellschaftlicher Gruppierungen und die öffentliche Meinung berücksichtigt. Internationale Organisationen sind formelle Bestandteile der globalen Regimewelt⁴, zusammen bilden sie die wichtigsten Dimensionen des amerikanischen Multilateralismus – also der Organisationsform von Außenpolitik jenseits von Unilateralismus und bilateraler Beziehungen.⁵ Bei der UNO, NATO und OVCW untersuchen wir sowohl die Rhetorik/Politikformulierung als auch außenpolitische Konzepte und Strategien. Konkrete Entscheidungen – etwa bei UN-Friedensoperationen – und die ihnen vorausgehenden Prozesse klammert wir bewußt aus. Sie würden ihn überfrachten. Indirekt kommt diese Analyseebene allerdings punktuell zum Tragen. Denn die US-Akteure haben ihre Konzepte auch aufgrund von Erfahrungen in der praktischen Politik verändert.

Die Fallstudien (Kapitel 3 bis 5) sind geeignet, eine genauere Antwort auf die Frage zu geben, ob sich gegen Ende der Ära Clinton in der amerikanischen Sicherheits- und Rüstungskontrollpolitik eine unilaterale Grundtendenz herauskristallisiert. Wir gehen bewußt nicht von einem schwer veränderbaren Handlungsmuster aus; hierfür ist der Zeitraum von rund einem Jahrzehnt viel zu knapp für diesen Report, der gegen Ende der Ära Clinton eine Bilanz der doppelten Amtszeit in einem wichtigen Politikbereich ziehen möchte.

4 Regime verstehen wir in Krasners klassischer Definition als ein Geflecht aus Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren, das in den einzelnen Sachbereichen Standards für das Verhalten der an ihm beteiligten Staaten setzt. Vgl. hierzu ebd., S. 6. Auf die Abgrenzung von IOs gegenüber Regimen bzw. auf die Rolle, die sie in Regimen spielen, gehen wir nicht weiter ein. Vgl. hierzu ebd. Zum gesamten Problembereich vgl. auch: Harald Müller, Die Chance der Kooperation: Regime in den internationalen Beziehungen, Darmstadt, 1993.

5 Wir nehmen hier die formale Unterscheidung von John Gerard Ruggie auf. Die substantielle Charakterisierung von Multilateralismus erfolgt, anders als bei Ruggie, später (siehe 1.3.3) vor allem über die Struktur des Verhältnisses zwischen dem US-Hegemon und zu den Mitgliedern der drei ausgewählten IOs. Vgl. John Gerard Ruggie, Multilateralism: The anatomy of an institution, in: International Organization (IO), Jg. 46, Nr. 3, 1992, S. 561-598 (S. 568-574).

1.2 Analyserahmen

1.2.1 Die USA und ihr Verhalten im Spannungsfeld von Uni- und Multilateralismus

Den Analyserahmen für unser Vorhaben beziehen wir aus der akademisch-publizistischen Diskussion vor allem in den USA.⁶ Die Amerikaner diskutieren auch am Ende des – „amerikanischen“ – Jahrhunderts über die von uns aufgeworfenen Fragen. Die Bandbreite der Debatte, die wir hier allein aus Platzgründen nicht darstellen können,⁷ umfaßt auf der einen Seite die *Isolationisten*, für die die amerikanische Innenpolitik im Zentrum steht und das Außenverhalten der Vereinigten Staaten deutlich nachgeordnet ist. Entsprechend ausgeprägt ist ihre Abneigung gegen ein zu großes Engagement oder gar gegen die Mitgliedschaft der USA in bestimmten Internationalen Organisationen.

Daneben gibt es die *konservativen Internationalisten*. Diese Denkschule⁸ setzt sich aus zwei Flügeln zusammen, den äußerst bedingten und den ausgeprägten Internationalisten. Für die erste Richtung, bei der der Übergang zu den Isolationisten fließend ist, steht etwa im Kongreß der Senator Jesse Helms; zu den Repräsentanten der zweiten Richtung zählen in seiner moderaten Variante Senator Richard Lugar oder der frühere Präsident George Bush. Den äußerst bedingten Internationalisten geht die maximale Handlungsfreiheit der USA über alles, gegen jegliche Einschränkung laufen sie Sturm. Entsprechend groß ist ihre Neigung, sich aus Internationalen Organisationen zurückzuziehen, in jedem Falle mit einem solchen Rückzug zu drohen, um amerikanische Interessen beim Verbleib maximal durchsetzen zu können. Als Objekt amerikanischer Hegemonialpolitik sind IOs für sie nicht per se wichtig.

Die äußerst bedingten Internationalisten sind die markantesten Unilateralisten. Sie befürworten ein einseitiges US-Vorgehen in zweifacher Hinsicht:

1. *Außerhalb multilateraler Arrangements* in Form verweigerter Kooperation und nationaler Alleingänge, durch die Internationale Organisationen umgangen und ignoriert werden. Dieser Unilateralismus ist *nicht* deckungsgleich mit einer isolationistischen Haltung der Vereinigten Staaten (Beispiel: die amerikanisch-britischen Bombardements irakischer Ziele ohne UN-Mandat).
2. *Innerhalb multilateraler Arrangements* in Form einer begrenzten Zusammenarbeit mit IOs bei geringer Kompromißbereitschaft (z. B. in der Zahlungsfrage der amerikanischen Schulden

6 Wir konzentrieren uns auf neuere Hegemonie-Konzepte. Ältere Theorien wie etwa die von Charles Kindleberger und Robert Gilpin berücksichtigen wir hingegen nicht. Vgl. dazu die Diskussion in: Stefan Robel, Die Theorie der „Hegemonialen Stabilität“ und amerikanische Außenpolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts: Unter besonderer Berücksichtigung der Neorealismus/Neoliberalismus-Debatte, Frankfurt am Main, Diplomarbeit, 1994.

7 Vgl. zum folgenden Überblick über die außenpolitische Debatte auch Matthias Dembinski, Die Zukunft des politischen Westens: Zum Spannungsverhältnis zwischen europäischen und transatlantischen Strukturen in der Sicherheitspolitik, HSFK-Report 4, Frankfurt am Main, 1999, S. 6ff.; Peter Rudolf, New Grand Strategy? Zur Entwicklung des außenpolitischen Entscheidungsdiskurses in den USA, in: Monika Medick-Krakau (Hg.), Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, 1999, S. 61-95, sowie Bernd W. Kubbig, Der US-Hegemon und die Internationalen Organisationen aus der Sicht der amerikanischen Denkschulen, Frankfurt am Main, 2000 (unveröffentlichtes Mskr.).

8 Unter Denkschule verstehen wir im Folgenden das Ensemble von Theoretikern und Praktikern (Strategen, Politiker), der Begriff ist somit umfassender als die erwähnten Theorieschulen der Internationaler Beziehungen.

an die Vereinten Nationen). Bei den Vertretern eines ausgeprägt konservativen Internationalismus finden sich diese Positionen meistens in abgeschwächter Form, vor allem aber ist ihr politischer Ausgangspunkt ein anderer: Es ist nicht der Rückzug aus einer internationalen Einrichtung, sondern der an Bedingungen geknüpfte Verbleib.

Aus der Sicht der dritten Denkschule, der *liberalen Internationalisten*, sind die USA gerade nicht der entfesselte, primär unilateral handelnde Hegemon. Vielmehr sind die Vereinigten Staaten die flexible, vorrangig multilateral agierende Supermacht. Für alle Liberalen läßt sich die amerikanische Hegemonie nicht auf die „harten“ militärischen und wirtschaftlichen Elemente reduzieren. Die „weiche Macht“ kommt hinzu, also die attraktive Leitbildfunktion der amerikanischen Wertvorstellungen und des „American Way of Life“ sowie die subtile Macht des „agenda setting“; sie bezeichnet die Fähigkeit, die Spielregeln zu bestimmen und zu gestalten, nach denen andere Länder ihre Außenpolitik etwa im Rahmen von Regimen und IOs durchführen. Stärker als die konservativen Internationalisten betonen die Vertreter der liberalen Schule die politische Kategorie „leadership“, verstanden als die Fähigkeit und den Willen, vorhandene Machtressourcen effizient und geschickt einzusetzen. Das differenzierte Machtinstrumentarium der liberalen Theoretiker ergibt sich auch aus ihrer Sichtweise der internationalen Beziehungen, die vor allem durch steigende Interdependenz und zunehmende Komplexität gekennzeichnet sind.

Die vielfältige akademisch-publizistische Diskussion macht es gleichsam erforderlich wie möglich, das zu untersuchende Verhalten des amerikanischen Hegemons gegenüber den drei ausgewählten Organisationen im Spannungsfeld von Uni- und Multilateralismus zu systematisieren. Wir bilden deshalb eine Typologie, in der wir beide, Auffassungen über die amerikanische Vormacht und amerikanische Strategien, einander zuordnen. Dabei nehmen wir, soweit möglich, auf der einen Seite die oben ausdifferenzierte Machtbasis auf, also die „harten“ und „weichen“ Faktoren sowie die innenpolitisch abgesicherte Führungsbereitschaft der Vereinigten Staaten.⁹ Auf der anderen Seite berücksichtigen wir die Präferenz der maßgeblichen US-Akteure für eine bestimmte außenpolitische Strategie bzw. einen Führungsstil. Wir gelangen zu vier idealtypischen Varianten:

- Erste Variante: Der schwache, möglicherweise binnenorientierte Hegemon verfolgt als *primus inter pares* in seiner Politik gegenüber bzw. innerhalb einer Internationalen Organisation einen annähernden *egalitären Multilateralismus*, der sich durch eine weitgehend symmetrische Kooperationsstruktur bei ungefähr gleicher Partizipation der IO-Mitglieder auszeichnet (z. B. „partners in leadership“).¹⁰
- Zweite Variante: Der sich selbst einschränkende *gütige/sanfte* („benevolent“) *Hegemon* bevorzugt einen *zeitweilig dominanten, letztlich kompromißbereiten Multilateralismus* – und

9 Allerdings beschränken wir uns, wenn es um „harte“ und „weiche“ Macht geht, im Hinblick auf die unten dargelegten Bestimmungsfaktoren für Unilateralismus (siehe 1.2.3) nur auf die Parameter von „hard power“.

10 Diese Variante muß für unseren Untersuchungszeitraum nicht relevant sein, sie wird jedoch aus guten Gründen in der Literatur erörtert. Michael Brenner und seine Mitautoren (Michael Brenner (Hg.), *Multilateralism and Western Strategy*, New York, 1995) diskutieren sie vor dem Hintergrund der USA in der Ära Bush und zu Beginn der Clinton-Administration. Von einem schwachen amerikanischen Hegemon kann derzeit wahrlich nicht die Rede sein. Die damalige, erst ein paar Jahre zurückliegende Diskussion mag aber daran erinnern, daß die Tage eines ausgeprägten US-Hegemons gezählt sein können. Ein angemessenes Hegemonie-Konzept muß dem Rechnung tragen.

damit eine außenpolitische Strategie (Führungsstil), die die Interessen der anderen Staaten anerkennt, so daß diese sich nicht von der Übermacht der USA bedroht fühlen.

- Dritte Variante: Der *erzwingende* („*coercive*“) Hegemon setzt im multilateralen Rahmen auf einen *an strikte Bedingungen geknüpften, kaum kompromißbereiten Unilateralismus*. Diese Strategie bzw. dieser Führungsstil arbeitet in erster Linie oder gar ausschließlich mit Droh- und Zwangsmitteln (z. B. angedrohte Kooperationsverweigerung, angedrohter Rückzug aus einer IO). Sie sollen dazu dienen, die einseitigen Vorgaben zur Absicherung und Festschreibung einer vorteilhaften Position durchzusetzen, und zwar ohne Rücksicht auf die Interessen anderer IO-Mitglieder.
- Vierte Variante: Der auf maximale Handlungsfreiheit bedachte Hegemon bevorzugt einen Unilateralismus in Form eines formalen Rückzugs aus einer IO (Variante 4a) oder außerhalb eines multilateralen Arrangements in Form eines nationalen Alleingangs, bei dem er die Internationale Organisation umgeht, ignoriert und/oder geltendes Recht verletzt (Variante 4b).

1.2.2 Bestimmungsfaktoren für Kooperation und Multilateralismus

Die aus der amerikanischen Debatte abgeleitete Typologie versetzt uns in die Lage, das Verhalten der USA zu charakterisieren. Um die Bedingungen für kooperatives Verhalten von Staaten herauszuarbeiten, greifen wir auf die wesentlichen Erklärungsversuche aus der liberalen Theorie der Internationalen Beziehungen zurück. Es lassen sich drei Begründungsstränge herausarbeiten, wenn es um die Bedeutung von Internationalen Organisationen, um das kooperative Verhältnis des Hegemons zu den Mitgliedstaaten und Bündnispartnern sowie um den Zusammenhalt der IOs und Allianzen geht: Die erste Argumentation läßt sich besonders von Kosten-Nutzen-Kalkülen anleiten, die zweite ist institutionalistisch ausgerichtet, und die dritte nimmt die zentralen Elemente aus der Theorie des Demokratischen Friedens auf.

1. *Kosten-Nutzen-Kalküle*. Ob es sich um die Nichtverbreitung von Kernwaffen, um globalen Umweltschutz, Terrorismus oder um Zoll- und Wirtschaftsfragen handelt: Internationale Organisationen können dazu beitragen, die Schwierigkeiten zu verringern oder gar zu lösen, die in interdependenten Politikfeldern auftreten. Diese Probleme verlangen nach gemeinsamen Lösungen, weil nationale Alleingänge, selbst die der amerikanischen Supermacht, nicht ausreichen.¹¹ Der Hegemon nimmt aus dieser Sicht eine Kosten-Nutzen-Abwägung vor. Er stellt die durch eine unilaterale Strategie kurzfristig möglichen Gewinne hinter den aus der Zusammenarbeit mit internationalen Institutionen langfristig erwarteten, größeren Nutzen zurück.

Ein Anreiz zur Zusammenarbeit sind die durch Internationale Organisationen verringerten sogenannten Transaktionskosten. Sie bezeichnen den Aufwand, der für das Aushandeln und die Durchsetzung von Beschlüssen anfällt. Wie Regime machen auch IOs „es für Regierungen billiger“,¹² bestimmte Ziele zu erreichen. Sie schaffen nicht nur Erwartungsstabilität und damit

11 Zusammenarbeit in internationalen Einrichtungen ist also unter bestimmten Bedingungen ohne eine Vormacht möglich. Sie ist aber auch mit einem Hegemon praktikierbar. In „After Hegemony“ war Robert Keohane zu der Schlußfolgerung gelangt: Der Hegemon ist weiterhin für die Schaffung internationaler Institutionen notwendig, nicht aber mehr für die Aufrechterhaltung der Kooperation. Vgl. Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, 1984; vgl. auch zusammenfassend ders., *International Institutions: Can Interdependence Work?*, in: *Foreign Policy* (FP), Nr. 110, 1998, S. 82-96 (S. 86ff.).

12 Ders. 1984, a.a.O. (Anm. 11), S. 90.

Vertrauen, sondern erleichtern die multilaterale Zusammenarbeit etwa dadurch, daß sie ein Forum bieten und Kontakte institutionalisieren. Internationale Organisationen können ferner Koalitionsbildungen erleichtern und die politisch-diplomatischen und militärischen Aktionen der USA kollektiv legitimieren.¹³

2. *Institutionalistische Ausrichtung.* Hier kommt der sich selbst bindende¹⁴, gütige oder sanfte Hegemon ins Spiel. Die Vormacht und die anderen Mitgliedstaaten erzielen in einem „grundlegenden Tauschhandel“ einen Konsens über den *modus vivendi* eines asymmetrischen Beziehungsgefüges. In den ausgehandelten Regeln, die den Charakter einer Verfassung haben, willigt der Hegemon ein, seine Vormachtstellung nicht exzessiv im Sinne von beständiger Dominanz oder gar eines Rückzugs auszunutzen, sondern sie einzuschränken, indem er sich den schwächeren Ländern öffnet und ihre Belange berücksichtigt. Diese hegemoniale Positionierung der USA im multilateralen Rahmen orientiert sich aus dieser Sicht also an der Bereitschaft zu Zugeständnissen; sie können durch diskursive Prozesse des Argumentierens, Aushandelns und Überzeugens erzielt werden.¹⁵

Im Gegenzug erklären sich die kleineren Staaten bereit, ihrerseits darauf zu verzichten, den USA ihre Vormachtstellung streitig zu machen, das Ordnungsgefüge (in unserem Falle die betreffende Internationale Organisation) zu verlassen und ein Gegengewicht aufzubauen. Die Kohäsion wird nicht nur durch eine wechselseitige Optimierung der Interessen erreicht, auch nicht allein durch rationale Kosten-Nutzen-Kalküle. Eine besondere Bedeutung hat vielmehr die „Einsperr-Wirkung von Institutionen“ („lock-in effect of institutions“). Sie können „klebrig“ („sticky“) sein und die Staaten auf einen vorsehbaren Aktionskurs verpflichten, der bestimmte Optionen, wie etwa den Austritt aus einer bestimmten internationalen Einrichtung, von vornherein ausschließt.¹⁶

3. *Elemente aus der Theorie des Demokratischen Friedens.* Auch hier geht es um die Selbstbeschränkung des Hegemons und seines Verhaltens gegenüber homologen, also ebenfalls demokratisch verfaßten, Mitgliedstaaten einer Internationalen Organisation. Die zurückhaltende Anwendung von Macht (wie die Kohäsion einer solchen Sicherheitsgemeinschaft insgesamt) wird damit erklärt, daß sich Demokratien gegenseitig als friedfertig erkennen, und daß sie Interdependenz für wohlfahrtssteigernd und friedenssichernd halten. Die Zusammenarbeit in den Sicherheitsgemeinschaften wird wesentlich von den gemeinsamen Werten bestimmt. Auf diese Weise entsteht ein Regelwerk, das Machtungleichgewichte mediatisiert.¹⁷

13 Vgl. ders. 1998, a.a.O. (Anm. 11), S. 86ff. Ähnlich auch Margaret P. Karns/Karen A. Mingst, *The United States and Multilateral Institutions: A Framework for Analysis*, in: dies. (Hg.), *The United States and Multilateral Institutions: Patterns of Changing Instrumentality and Influence*, Boston u.a., 1990, S. 1-24 (bes. S. 6).

14 Joseph S. Nye, Jr., *Redefining the National Interest*, in: *Foreign Affairs (FA)*, Jg. 78, Nr. 4, 1999, S. 22-35 (S. 28ff.); vgl. expliziter als Nye: G. John Ikenberry, *Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order*, in: *International Security (IS)*, Jg. 23, Nr. 3, 1998/99, S. 43-78, sowie ders., *Rethinking the Origins of American Hegemony*, in: *Political Science Quarterly (PSQ)*, Jg. 104, Nr. 3, 1989, S. 375-399; Charles A. Kupchan, *After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of a Stable Multipolarity*, in: *IS*, Jg. 23, Nr. 2, 1998, S. 40-79.

15 Vgl. Duncan Snidal, *IGOs, Regimes, and Cooperation: Challenges for International Relations Theory*, in: Karns/Mingst (Hg.), a.a.O. (Anm. 13), S. 321-349 (bes. S. 338).

16 Ikenberry 1998/99, a.a.O. (Anm. 14), bes. S. 44f. (hier auch die Zitate), sowie Kupchan, a.a.O. (Anm. 14) bes. S. 42f.

17 Vgl. für viele: Thomas Risse-Kappen, *Cooperation Among Democracies: The European Influence on U.S. Foreign Policy*, Princeton, 1995.

1.2.3 Erklärungsfaktoren für Unilateralismus

Aus der gegenwärtigen Diskussion über die weltpolitische Ortsbestimmung der USA lassen sich insbesondere vier Faktoren destillieren, mit denen die unilateralen Tendenzen im außenpolitischen Verhalten des Hegemons begründet werden können. Hierbei rekurren wir insbesondere auf die neorealistische Theorie der internationalen Beziehungen (siehe im Folgenden Faktoren 1. und 3.); die Bestimmungsfaktoren 2. und 4. sind der Theorie entnommen, die auf die Bedeutung innergesellschaftlicher Konstellationen abhebt.¹⁸ Seine Politik gegenüber den Internationalen Organisationen ist hierin eingeschlossen. Es handelt sich um:

1. Die wirtschaftliche und militärisch-technologische Potenz der Vereinigten Staaten. Ungebrochener Wirtschaftsboom seit 1991, eine geringe Inflationsrate und niedrige Arbeitslosigkeit bei einer hohen Produktivitätsrate, einem stabilen Dollar und mit einem erstmaligen Haushaltsüberschuß – die Vereinigten Staaten erleben am Ende der Ära Clinton goldene Zeiten.¹⁹ Mit dieser Dynamik sind sie derzeit allen Wirtschaftskonkurrenten überlegen. Eine ökonomische Vormacht sind sie dennoch nicht. Denn ihr Anteil am globalen Bruttosozialprodukt ist in etwa so groß wie das der Europäischen Union, als Exportnation rangieren sie hinter der EU. Dennoch werden die USA gegenwärtig wegen ihres Booms vielfach als Wirtschaftshegemon wahrgenommen.²⁰

Auf militärischem Gebiet hat sich der Abstand der Vereinigten Staaten gegenüber dem Rest der Welt real vergrößert. Alle Parameter weisen ihnen eine Überlegenheit oder gar einmalige Kapazitäten und eine Monopolstellung zu. Dies gilt für: die Militärausgaben und die Investitionen für Forschung, Entwicklung und Beschaffung; die Kommunikations-, Kontroll- und Kommandostrukturen sowie die Satellitenaufklärung; die Präsenz im Weltraum, auf See und in allen Teilen der Erde; das lückenlose Spektrum an Waffen mit hoher Treffsicherheit und die globale Interventionsfähigkeit mit hoch mobilen Streitkräften.²¹ Hinzu kommt, daß die USA durch einen tiefgreifenden Strukturwandel in der Rüstungsindustrie zweierlei erreicht haben: eine derzeit finanziell gut abgesicherte militärtechnologische Infrastruktur („defense industrial base“) und, bedingt durch den Konzentrations- und Fusionsprozeß, im weltweiten Wettbewerb außerordentlich gut positionierte Rüstungsfirmen.

Kein Staat der Erde, auch keine Staatengemeinschaft wie die EU, hat diesen im doppelten Sinne schlagkräftigen US-Akteuren auch nur annähernd Gleichwertiges entgegensetzen. Umstritten ist derzeit, ob und wenn ja in welchem Ausmaß die „Revolution in Military Affairs“ die „high-

18 Bei dem letztgenannten Konzept handelt es sich um den ‘domestic politics’-Ansatz der Internationalen Beziehungen. Strenggenommen kann der unten aufgeführte Erklärungsfaktor ‘dramatische Generationswechsel’ als nachgeordnet betrachtet werden, da sich dieser Wandel nicht unabhängig vom Ende des Ost-West-Konflikts vollzogen hat.

19 Zur offenbar ebenfalls gestiegenen „soft power“ der Vereinigten Staaten, auf die wir nicht eingehen, vgl. Torbjørn L. Knutsen, *The Rise and Fall of World Orders*, Manchester, 1999.

20 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 3. und 29. 1., 8. 2. 2000, sowie *Der Spiegel*, Nr. 2, 10. 1. 2000, S. 82; vgl. auch FAZ, 19. 7. 1999 (Artikel auf der Basis der EU-Studie „Die Geschichte hinter Wachstum und Arbeitsplätzen“).

21 International Institute for Strategic Studies (Hg.), *The Military Balance 1999-2000*, Oxford, 1999; Stockholm International Peace Research Institute (Hg.), *SIPRI Yearbook 1998: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, 1998, S. 236-239.

tech hegemony“²² der USA noch verstärkt.²³ Die hier aufgeführten Parameter „harter Macht“ machen die Vereinigten Staaten zu einem unbestrittenen Hegemon, der – so die erste These – es sich politisch in der Tendenz leisten kann, viele Sicherheitsprobleme im Alleingang zu lösen, da er auf Kooperation weniger angewiesen ist. Dort, wo er sich im multilateralen Rahmen engagiert, so die zweite These, steigt mit seinem Machtpotential auch die Neigung, die finanziellen Folgekosten auf die Bündnispartner abzuwälzen (Beispiel Kosovo-Krieg).

2. Die „republikanische Revolution“. Zwei Elemente begründen die Wirksamkeit dieser konservativen ideologischen Revolte: a) Nach ihrem Erdrutschsieg im November 1994 in beiden Häusern des Kongresses versuchten die Republikaner, ihren hauptsächlich innenpolitisch ausgerichteten „Contract with America“ in entsprechende Gesetzgebungen umzusetzen. Dieser „Vertrag“, der offensiv als Gegenprojekt zu den Vorhaben der demokratischen Administration konzipiert war, enthielt zum einen das Credo der unangetasteten Handlungsfreiheit der USA; zum anderen war der isolationistische Akzent des konservativen Unilateralismus in Form eines Nationalen Raketenabwehrgürtels unverkennbar. b) Der überwältigende Sieg der Republikaner blieb keine einmalige Angelegenheit, vielmehr vermochten sie ihre zahlenmäßige Dominanz auch in den Wahlen von 1996 und 1998 in der Legislative zu halten. Diese Situation nutzen die Republikaner geschickt und effizient, um ihre Programmatik durchzusetzen.

Die „republikanische Revolution“ beinhaltete auch die Forderung nach einer ‚schlanken‘ Regierung, einschließlich einer reduzierten Auslandshilfe und einer verminderten operativen Präsenz der Vereinigten Staaten im Ausland. Hierin drückt sich eine „Amerika Zuerst!“-Haltung mit einer deutlichen isolationistischen Akzentuierung aus.²⁴ Der republikanisch dominierte Kongreß hat durch die ideologische Revolte in außenpolitischen Fragen zusätzlich an Gewicht gewonnen. Nicht das „divided government“ per se hat der Administration das Regieren in den neunziger Jahren besonders schwer gemacht. Es war vielmehr die mit der „republikanischen Revolution“ verstärkte Bedeutung der Parteizugehörigkeit.²⁵ Hinzu kommt allerdings auf Seiten der Administration die mangelnde Führungsfähigkeit des lange von persönlichen Affären absorbierten Präsidenten bei wichtigen außenpolitischen Entscheidungen.²⁶ Dies hat die

22 James Kitfield, Providing high-tech hegemony, in: Government Executive, Washington, D.C., August 1999, S. 102-104.

23 Für viele: David C. Gompert, National Security in the Information Age, in: Naval War College Review, Jg. 51, Nr. 4, 1998, S. 22-41; Michael O’Hanlon, How to Be a Cheap Hawk, Washington, D.C., 1998; Eric R. Sterner, You Say You Want a Revolution (in Military Affairs)?, in: Comparative Strategy (CS), Jg. 18, Nr. 4, 1999, S. 297-308.

24 Für Außenministerin Albright war das Votum beider Häuser des Kongresses vom Sommer 1999, die Haushaltsforderungen der Administration für internationale Angelegenheiten um rund 12% (und damit um mehr als \$ 2, 4 Mrd.) zu kürzen, eine Grundsatzfrage amerikanischer Außenpolitik: „Der Kongreß steht vor der entscheidenden Wahl, entweder Amerikas Führung im Ausland zu finanzieren oder der Welt den Rücken zu kehren.“ Madeleine K. Albright, Investing in Our Interests, in: Washington Post (WP), 9. 9. 1999.

25 Vgl. James Kitfield, A Return to Isolationism, in: National Journal (NJ), 9. 10. 1999, S. 2872-2877 (S. 2874).

26 Zum größeren außenpolitischen Rahmen vgl. die zehn untersuchten Fallbeispiele von Stanley R. Sloan, Foreign Policy? Blame Both Congress and the White House, in: International Herald Tribune (IHT), 21. 1. 2000 (hierbei handelt es sich um die Zusammenfassung der von Sloan maßgeblich mit verfaßten Georgetown University-Studie „The Foreign Policy Struggle – Congress and the President in the Nineties and Beyond“).

„natürlichen Vorteile“ einer gegenüber dem fraktionierten Kongreß vergleichsweise geschlossenen Administration²⁷ nicht ausreichend zum Zuge kommen lassen.

3. *Weltmacht ohne Gegengewichte.* Die weggefallene „sicherheitspolitische Klammer“ des Ost-West-Gegensatzes hat zu gravierenden Veränderungen auf der Akteursebene bzw. im Verhältnis von Öffentlichkeit/gesellschaftlichem Umfeld einerseits und politischem System andererseits geführt. An die Stelle der während des Ost-West-Konflikts relativ strukturierten Positionen und Einstellungen der *Öffentlichkeit* ist noch kein Äquivalent von ähnlicher Prägekraft getreten. Dies trifft ebenfalls auf die meisten *Akteure des politischen Systems insbesondere in der Legislative* zu. Die Bedingungen für deren politische Sozialisation²⁸ verändern sich damit nachhaltig. Insgesamt dürften sich die Spielräume für die einzelnen Kongreßmitglieder bzw. die Bedeutung der Idiosynkrasien, die die gewählten Abgeordneten und Senatoren im Bereich Außenpolitik charakterisieren, erhöhen. Der amerikanische Wähler selektiert seine Politiker nach wie vor nach innenpolitischen Gesichtspunkten. Angesichts der nicht mehr vorhandenen ideologischen Prägekraft des Ost-West-Konflikts dürfte die Kohärenz zwischen innen- und außenpolitischen Einstellungen bei den Politikern drastisch abgenommen haben. Die Gruppierung der politisch-ideologisch nicht festgelegten Parlamentarier scheint insgesamt größer geworden zu sein. Zugenommen hat jedenfalls der Einfluß aktueller Rahmenbedingungen (z. B. außergewöhnlich gute wirtschaftliche Parameter) oder herausragender politischer Einzelereignisse, noch dazu, wenn sich die Medien ihrer annehmen. Der ohnehin schon fraktionierte politische Prozeß wird dadurch im Prinzip noch unvorhersehbarer. Unter den gegenwärtigen wirtschafts- wie rüstungsfreundlichen Bedingungen begünstigt er die Bildung von Gewinnkoalitionen mit unilateraler Grundtendenz.

4. *Der dramatische Generationswechsel.* Er verstärkt die Prozesse noch, die der Zusammenbruch der UdSSR im politischen Establishment, insbesondere bei den Parlamentariern, auslöste. 50 der 100 Senatoren und 353 der 435 Abgeordneten wurden im letzten Jahrzehnt neu in den Kongreß gewählt. Leitbilder mit profundem Wissen und beständigem Interesse an internationaler Politik wie Sam Nunn, Les Aspin und Lee Hamilton sind nicht mehr im Kongreß vertreten. Der Wandel „unterminierte ernsthaft die außenpolitische Wissensgrundlage“ der Legislative; mit ihm veränderten sich die Faktoren, die das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten in den Finanzausschüssen bestimmen, die die Gelder auch für die bereits erwähnten internationalen Aktivitäten der US-Regierung bewilligen. An die erste Stelle sind enge fiskalpolitische Erwägungen getreten, außenpolitische Expertise ist zweitrangig geworden.²⁹ Diese Entwicklungen haben bei vielen jüngeren Parlamentariern in beiden Parteien zu einer ausgeprägten Binnenorientierung geführt, die mit einem außenpolitischem Desinteresse

27 Vgl. hierzu Terry Moe/William Howell, *Unilateral Action and Presidential Power: A Theory*, in: *Presidential Studies Quarterly*, Jg. 19, Nr. 4, 1999, S. 850-872.

28 Offen muß bleiben, inwieweit die eingangs erwähnte eigenmächtige Auslegung und Anwendung internationalen Rechts auf Bundesstaatenebene sowie die unverkennbare „Republikanisierung“ der „states“ im Kontext der Entwicklung des amerikanischen Föderalismus diese Sozialisation mit bestimmen – und damit außenpolitische Einstellungen der Parlamentarier mit beeinflussen. Eine solche methodisch außerordentlich schwierige und aufwendige Untersuchung kann im Rahmen dieses Reports nicht geleistet werden. Basisdaten zur Parteizugehörigkeit der Gouverneure finden sich in: *Congressional Quarterly Weekly (CQW)*, Jg. 58, Nr. 1, 2000, S. 26-27 (S. 26).

29 Vgl. Sloan, a.a.O. (Anm. 26).

einhergeht. Diese Kombination begünstigt isolationistische Tendenzen.³⁰ Sie drücken sich in einem scheinbar unwichtigen Phänomen wie der stark zurückgegangenen Anzahl von Auslandsreisen selbst bei Kongreßmitgliedern in Leitungspositionen aus.³¹ Einige Parlamentarier sollen nicht einmal Reisepässe besitzen.³²

Wir kommen, sofern empirisch möglich, auf diese Faktoren zurück, wenn es abschließend darum geht, unseren empirischen Hauptbefund zu erklären: daß das Verhalten der Vereinigten Staaten gegenüber der UNO und der OVCW deutliche unilaterale Akzentuierungen aufweist, während die amerikanische NATO-Politik primär multilateral beschaffen ist.

2. Die Clinton-Administration und die Internationalen Organisationen

Bill Clinton eroberte das Weiße Haus bei den Wahlen im November 1992 mit einem innenpolitischen Thema, der Restaurierung der sich in großen Schwierigkeiten befindenden amerikanischen Wirtschaft. George Bush vermochte es nicht, trotz seiner außenpolitischen Erfolge die Wiederwahl zu erreichen – weder mit dem in seiner Amtszeit gewonnenen Kalten Krieg noch mit dem von ihm siegreich geführten heißen Krieg gegen Saddam Hussein. Gemäß Clintons simpler, aber zugkräftiger Wahlkampfdevise – „It’s the economy, stupid!“ – konzentrierte sich die Administration insbesondere 1993 und 1994 auf die Innenpolitik. Diese Binnenorientierung entsprach in jenen Jahren dem Wählerwillen. Für die Mehrheit der Bevölkerung waren die zehn wichtigsten Probleme ausschließlich inneramerikanisch. Kriminalität, Arbeitslosigkeit und Gesundheitsfürsorge/ Krankenversicherung belegten die ersten drei Plätze. Seit 1978 war das Interesse an internationalen Problemen nicht mehr so gering gewesen. Die Bevölkerung war deshalb nicht isolationistisch eingestellt. Die vorherrschende Meinung war vielmehr durch ein Plädoyer für ein selektives Engagement beispielsweise in NATO und UNO gekennzeichnet. Der Einsatz militärischer Gewalt setzte voraus, daß die „vitalen Interessen“ der Vereinigten Staaten berührt waren.³³

30 Zu den republikanischen Kongreß-Neulingen vgl. Nicol C. Rae, *Conservative Reformers: The Republican Freshmen and the Lessons of the 104th Congress*, Armonk, 1998.

31 So räumte der Führer der Republikaner im Repräsentantenhaus, Dick Armey aus dem Bundesstaat Texas, 1999 ein, seit seinem „freshman“-Jahr 1986 keine Auslandsreisen mehr unternommen zu haben. „Ich bin einmal in Europa gewesen – ich muß da nicht noch einmal hin.“ Das gleiche gelte für Asien. Senator Lugar, selbst ausgewiesener Repräsentant eines moderaten Internationalismus, der Mitte der achtziger Jahre Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses war, sieht gravierende Unterschiede zwischen seiner Partei in der Ära Reagan und heute. Damals „pfl egte ich in der ganzen Welt im Auftrag des Präsidenten herumzureisen“, so Lugar rückblickend. „Das geschieht heute nicht mehr. Es war eine andere Ära.“ Heute, unter dem Vorsitz von Senator Helms, treffe sich der Auswärtige Ausschuß kaum noch. Vgl. Kitfield, a.a.O. (Anm. 25), S. 2874.

32 Ebd., S. 2876. – Immerhin unternahm Helms selbst im Januar 2000 eine Reise nach New York zum Sicherheitsrat der UNO, um dort seine Vorstellungen über die Weltorganisation vorzutragen, die er vorher im wesentlichen in seinem „Foreign Affairs“-Beitrag dargelegt hatte (Jesse Helms, *Saving the U.N.: A Challenge to the Next Secretary-General*, in: FA, Jg. 75, Nr. 5, 1996, S. 2-7). Die Berichterstattung legt den Eindruck nahe, daß sich der Senator auf eine „politische Auslandsreise“ in eine für ihn fremde Welt auf amerikanischem Boden begab. (Vgl. FAZ, 22. 1. 2000, sowie IHT, 21. 1. 2000.)

33 Vgl. Bernd W. Kubbig, *Aufrüstung vor Rüstungskontrolle: Amerikanische Raketenabwehrpolitik während der Clinton-Administration*, HSK-Report 1, Frankfurt am Main, 1996, S. 3. – Zum Folgenden siehe insbesondere Ernst-Otto Czempiel/Kerstin Dahmer/Matthias Dembinski/Kinka Gerke, *Die Weltpolitik der USA unter*

Die klare Prioritätensetzung sowie das Meinungs- und Anforderungsprofil ließen der Regierung zunächst eine gewisse Definitionsfreiheit und einen Handlungsspielraum, was das amerikanische Selbstverständnis als Hegemon und die Wahl der Mittel bei der Konzeptualisierung und Durchführung der Außenpolitik anbelangte. Führung hieß zwar zunächst und zu allererst, die US-Wirtschaft aus ihrer Misere herauszuführen. Aber darauf konnte und wollte sich auch die neue Administration nicht zurückziehen. Daß die Vereinigten Staaten Supermacht waren und bleiben wollten, stand in der Regierung außer Zweifel. Auch der außenpolitische Führungsanspruch und die Bereitschaft hierzu waren mit diesem Weltmachtstatus verbunden. „Amerika muß führen.“ So resümierte Außenminister Warren Christopher die Leitlinie der Administration.³⁴ Die Frage war, was es hieß, unter den restriktiven wirtschaftlichen Bedingungen Hegemon zu sein, wie die Führung instrumentiert und wann militärische oder politische Mittel eingesetzt werden sollten.³⁵ Nicht nur der vorherrschende Blick nach innen, sondern auch die außenpolitischen Vorstellungen, die die Clinton-Mannschaft mitbrachte, bestimmten die Antworten auf diese Frage. Ihre Positionen waren anfangs in ungewöhnlich hohem Ausmaß – zum Teil bis in die Wortwahl hinein – der liberal-internationalistischen Denkschule verpflichtet.

Die Administration ging zunächst von der begrenzten Rolle der einzig verbliebenen Weltmacht aus. Dies war nicht nur auf die begrenzten Ressourcen zurückzuführen, sondern auch auf die aus der Sicht der Regierung Clinton hochgradige Interdependenz der internationalen Beziehungen und auf die Bedeutung grenzüberschreitender Probleme im Bereich der Rüstung, der Wirtschaft und des Umweltschutzes. Die USA konnten sie weder im nationalen Alleingang lösen noch sich ihnen gegenüber abschotten. Unterstaatssekretär Peter Tarnoffs Äußerungen aus einem Hintergrundgespräch mit Reportern vom Mai 1993 brachten das damalige handlungsleitende außenpolitische Denken des Clinton-Teams auf den Punkt. Die von ihm benannten Kernelemente waren mit einem pragmatisch-kostensparenden Multilateralismus, der seinerseits dem in der Öffentlichkeit vorherrschenden selektiven Internationalismus entsprach, vereinbar: das Teilen von Macht und Verantwortlichkeit – und damit die Aufteilung der finanziellen Lasten – sowie unilaterale Alleingänge der USA als Ausnahme von der Regel.³⁶

Clinton. Eine Bilanz des ersten Jahres, HSFK-Report 1-2, Frankfurt am Main, 1994; Ernst-Otto Czempiel, Rückkehr in die Führung: Amerikas Weltpolitik im Zeichen der konservativen Revolution, HSFK-Report 4, Frankfurt am Main, 1996; Kinka Gerke, Die unilaterale Versuchung: Die Sanktionen der USA gegen die Handelspartner Kubas, Irans und Libyens und ihre Auswirkungen auf das Welthandelsregime, HSFK-Report 2, Frankfurt am Main, 1997; Jürgen Wilzewski, Abschied vom Multilateralismus? Amerikanische Außenpolitik und die konservative Agenda, in: Bruno Schoch/Friedhelm Solms/Reinhard Mutz (Hg.), Friedensgutachten 1996, Münster u.a., 1996, S. 179-189.

34 U.S. Policy Information and Texts (USPIT), 1. 6. 1993, S. 4; ähnlich in: USPIT, 3. 6. 1993, bes. S. 19: „We are the only superpower in the world. We have the responsibility to act unilaterally where that’s appropriate, and to lead multilaterally where that’s appropriate. We also will protect our vital interests, if we have to, unilaterally.“

35 Auf den zuletzt genannten Aspekt gehen wir später im Zusammenhang mit der Peacekeeping-Frage näher ein.

36 Die Kernsätze aus Tarnoffs Äußerungen lauten:

„We simply don’t have the leverage, we don’t have the influence, we don’t have the inclination to use force and we certainly don’t have the money to bring to bear the kind of pressure that will produce positive results any time soon.

We’re talking about new rules of engagement for the United States. There will have to be genuine power-sharing and responsibility-sharing.

There may be occasions in the future where the United States acts unilaterally – if we perceive an imminent danger very close to home that can be defended and where the amount of resources that we expend are

Die damalige UN-Botschafterin Madeleine Albright führte am 24. Juni 1993 in einer Erklärung vor dem Kongreß den Begriff ein, der zunächst zum rhetorischen Markenzeichen der neu akzentuierten Außenpolitik werden sollte. Ihr „energischer“ („assertive“) Multilateralismus verortete die Führungsrolle der Vereinigten Staaten primär in multilateralen Arrangements, um „die Probleme, mit denen wir uns beschäftigen müssen, zu behandeln“.³⁷ Für Albright waren die USA eine Supermacht, deren wesentliche Insignien – Nuklearwaffen – sich gegenüber einer Reihe von Problemen und Akteuren wie den bosnischen Serben oder den Roten Khmer als stumpf erwiesen.³⁸ Ihre Ausführungen, die ebenfalls die starke Affinität zur liberalen Denkschule zeigen, legten den Eindruck nahe, daß Multilateralismus nicht lediglich ein Instrument, sondern das Prinzip amerikanischer Politik sei. Wie Tarnoff erklärte die UN-Botschafterin unilaterale Maßnahmen zur Ausnahme.³⁹ Aber auch ein Führungskonzept, in dem die USA sich an die Spitze einer Koalition stellten, sollte keine Priorität haben.⁴⁰

Unter den Internationalen Organisationen nahmen die Vereinten Nationen die zentrale Rolle ein. Das von Albright favorisierte Konzept nahm explizit die positive Vorbildfunktion der USA im Sinne von Joseph Nyes „weicher Macht“ auf und betonte die „agenda setting“-Funktion amerikanischer Führung unter den neuen internationalen Rahmenbedingungen. Das für ein multilaterales Arrangement meistens vorherrschende Spannungsverhältnis zwischen der US-Führung und den restlichen Staaten bezeichnete die UN-Botschafterin als produktiv; „energischer Multilateralismus“ habe eine „verstärkende Wirkung“ und sei „ausdrücklich keine Zusammenstellung zweier sich widersprechender Begriffe“.⁴¹

Die Tage des „energischen Multilateralismus“ waren allerdings angesichts der zunehmenden Kritik (siehe unten) buchstäblich gezählt. Noch am 24. Juni hatte Albright vor dem Kongreß ihr

commensurate with what our interests are. But these will be exceptions.“ Zitiert in: Mark T. Clark, *The Future of Clinton's Foreign and Defense Policy: Multilateral Security*, in: CS, Jg. 13, Nr. 2, 1994, S. 181-195 (S. 188).

37 Madeleine Albright, Statement, 24. 6. 1993, in: 103/1 U.S. Congress, House, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on International Security, International Organizations and Human Rights, Hearing: U.S. Participation in United Nations Peacekeeping Activities, Washington, D.C., 1993, S. 13.

38 So hatte sie sich explizit Anfang Mai vor dem Außenpolitischen Ausschuß des Repräsentantenhauses geäußert. (Vgl. dies., Statement, 3. 5. 1993, in: 103/1 U.S. Congress, House, Committee on Foreign Affairs, Subcommittees on Europe and the Middle East and International Organizations and Human Rights, Hearing: Collective Security in the Post-Cold War World, Washington, D. C., 1993, S. 164.) Ihre damalige Schlußfolgerung aus diesem Defizit mündete in einem Konzept kollektiver Sicherheit (vgl. ebd., bes. S. 164.) Den Terminus „kollektive Sicherheit“ ließ Albright kurze Zeit später fallen. In ihrer Rede vor dem Council on Foreign Relations am 11. 6. 1993 sprach sie von „Cooperative Security and the United Nations“. (Dies., Address to the Council on Foreign Relations Conference on Cooperative Security and the United Nations, 11. 6. 1993, abgedruckt in: 103/1 U.S. Congress, House, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on International Security, International Organizations and Human Rights, a.a.O. (Anm. 37), S. 123.) Am 24. 6. erwähnte sie den Begriff der „kollektiven Sicherheit“ nicht mehr. (Vgl. Albright, a.a.O. (Anm. 37), bes. S. 13.)

39 „Though sometimes we will act alone, our foreign policy will necessarily point toward multilateral engagement.“ (Ebd., S. 3.)

40 Vgl. Albright, 11. 6. 1993, a.a.O. (Anm. 38), bes. S. 123.

41 Albright, a.a.O. (Anm. 37), S. 13. – „I see assertive multilateralism as a way for us to take a leadership role along with others. The arguments against it take, in effect, opposite sides: either that [...] it is viewed as weakening us, or it is involving us in issues that we don't want to undertake. I think that what it does is place us in a position of responsibility along with our partners so that we don't have to do everything alone. It also provides us with the strength of the others and does not engage us in situations by ourselves or withdraw us from situations or isolationists.“

Konzept vehement verteidigt und die sich gegenseitig ausschließenden Einwände ihrer Kritiker betont. Am 30. August 1993 jedoch nahm die UN-Botschafterin nicht nur die Qualifizierung dieses außenpolitischen Ansatzes, sondern den Multilateralismus-Begriff generell zurück: „Multilateralismus ist ein Wort für politisch Wankelmütige (...), lassen Sie es uns deshalb nicht mehr benutzen“, erklärte sie im Fernsehprogramm „MacNeil-Lehrer Newshour“.⁴² Albrights radikaler Schnitt bedeutete nicht, daß die gesamte Administration den Begriff Multilateralismus zu einem Unwort erklärte und aus ihrem konzeptionellen Repertoire verbannte. Aber die öffentliche Distanzierung der Botschafterin signalisierte, daß der Terminus inhaltlich neu bestimmt – und relativiert – werden sollte. Multilateralismus sollte fortan „ein Mittel, kein Ziel“ sein, wie Außenminister Christopher am 20. September 1993 vor der Columbia University klarstellte.⁴³ Anders als dies Tarnoff und anfangs Albright befürwortet hatten, wich der Multilateralismus als außenpolitisches Prinzip einem Pragmatismus, der von amerikanischen Interessen und der Wahl des angemessenen Instrumentariums angeleitet wurde.

Der wählerische Hegemon USA würde entscheiden, ob er seine Ziele im nationalen Alleingang, zusammen in einer kleinen Koalition Gleichgesinnter („coalition of the willing“) oder multilateral im Rahmen Internationaler Organisationen wie UNO oder NATO durchsetzt. Christophers Klarstellung nahm die konzeptionelle Zuordnung von Uni- und Multilateralismus durch Präsident Clinton vorweg. In seiner außenpolitischen Grundsatzrede vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 27. September 1993 bestand der Präsident dann auf unilateralen Aktionen, wenn die „vitalen Interessen“ der USA und ihrer Verbündeten auf dem Spiele stehen. Sind sie nicht berührt, können multilaterale Maßnahmen zum Zuge kommen.⁴⁴ Diese Differenzierung verweist einerseits den Multilateralismus auf den zweiten Rang, läßt ihm jedoch ausreichende Möglichkeiten, Außenpolitik kooperativ zu gestalten. Multilaterale Schritte blieben weiterhin für den Fall relevant, daß die USA allein ein Problem nicht lösen können.

Clinton wollte mit dieser Klarstellung die anschwellende inneramerikanische Kritik an seinem außenpolitischen Konzept dämpfen. Bereits die nicht zur Publikation bestimmten Äußerungen von Under Secretary of State Tarnoff hatten einen „öffentlichen Aufschrei“⁴⁵ hervorgerufen. Auch Madeleine Albrights Vorstellungen enthielten offene Flanken. Die sich am Multilateralismus festmachende harte Kritik bezog sich in dreifacher Hinsicht auf die Substanz amerikanischer Außenpolitik in der Ära Clinton: die nicht ausreichende Führungsfähigkeit der USA; die mangelnde Effizienz multilateral organisierter Aktionen und die gefährdete Handlungsfreiheit der Vereinigten Staaten. Außenpolitische Probleme bedrängten mehr und mehr die hauptsächlich mit ihrer Wirtschaft und ihrem Haushalt beschäftigte Weltmacht. Sie hatten zwei Namen: Jugoslawien und Somalia.⁴⁶

Die Kritiker in der Gesellschaft und in der eigenen demokratischen Partei, die damals noch in beiden Häusern des Kongresses die Mehrheit hatte, warfen dem Präsidenten angesichts seiner zaudernden Haltung gegenüber dem zerfallenden Jugoslawien Führungsschwäche vor. Multilateralismus wurde zum Synonym für die systematische Tatenlosigkeit in einer

42 Zitiert nach: John Gerard Ruggie, Third Try at World Order? America and Multilateralism after the Cold War, in: PSQ, Jg. 109, Nr. 4, 1994, S. 553-570 (S. 559).

43 Zitiert in: Michael Brenner, A United States Perspective, in: ders. (Hg.), a.a.O. (Anm. 10), S. 131-184 (S. 150).

44 Vgl. USPIT, 29. 9. 1993, S. 4f.

45 Ruggie, a.a.O. (Anm. 42), S. 553, Anm. 2.

46 Vgl. Brenner, a.a.O. (Anm. 43), S. 140ff.

führungslosen Gemeinschaft. Aber selbst wenn man einen gemeinsamen Nenner fände, so der Einwand, würden multilaterale Entscheidungsprozesse nicht sicherstellen, daß sich die USA in befriedigender Weise durchsetzen könnten – jedenfalls dann nicht, wenn die von Botschafterin Albright betonten, kompromißorientierten Maßnahmen „weicher Macht“ angewendet würden. Amerikanischer Einfluß ließ sich nur durch einen dominanten Führungsstil erfolgreich verwirklichen. Die UN-Intervention in Somalia wurde zum Paradebeispiel der Kritiker dafür, daß die Vereinigten Staaten ihre Souveränität an eine Internationale Organisation abgegeben hatten, sozusagen zu einem „Unterauftragsnehmer der UNO“ geworden waren⁴⁷ – mit einem katastrophalen Ergebnis, wie der Tod von 18 Amerikanern Anfang Oktober 1993 in Mogadischu veranschaulichte.

Diese Kritik war ein Vorgesmack auf die sich ab November 1994 beträchtlich verändernden inneramerikanischen Kräftekonstellationen. Mit dem Erdrutschsieg der Republikaner in beiden Häusern des Kongresses dominierten Abgeordnete, die mit der „republikanischen Revolution“ ein konservatives, primär innenpolitisch ausgerichtetes Gegenprogramm zu initiieren versuchten. Außenpolitisch setzten sie auf unilaterale Maßnahmen und militärische Stärke; die konservativen Internationalisten unter ihnen betonten die weltweite Führungsrolle der USA. Der Druck auf Clinton wurde stärker. Die von ihm angestrebten Veränderungen in der Sozial-, Wirtschafts- und Haushaltspolitik kamen nicht voran, der Vorwurf der Führungsschwäche nahm zu. In dieser verfahrenen und für Clinton politisch bedrohlich werdenden Situation rekurrierte der Präsident auf die bisher vernachlässigten Strategien und Instrumente der realistischen, machtpolitisch orientierten Denkschule.

Ende 1995 faßte er den Beschluß, ein Truppenkontingent von 20.000 Soldaten zur Überwachung des Friedensabkommens von Dayton nach Bosnien-Herzegowina zu entsenden. Mit dieser Entscheidung demonstrierte Clinton nicht nur Führungsfähigkeit gegenüber der amerikanischen Legislative. Vielmehr bildete dieser Beschluß auch den Auftakt zur ernsthaften Übernahme internationaler Verantwortung. Der Präsident verlieh diesem Anspruch in seiner außenpolitischen Grundsatzrede im Januar 1996 programmatischen Charakter. Wie die NATO-Erweiterung exemplarisch zeigt, verzichtete die Administration nicht auf multilaterale Engagements. Ihre Präferenz lag jedoch zunehmend bei denjenigen Internationalen Organisationen, über die kein innergesellschaftlicher Dissens bestand und die eine zufriedenstellende Durchsetzung amerikanischer Interessen versprachen.

Die veränderten Kräfteverhältnisse und die außenpolitische Neuorientierung schlugen sich auch im Verhalten der Clinton-Administration gegenüber der UNO, NATO und OVCW nieder.

47 Pointiert hierzu James E. Goodby, Foreword, in: Brenner (Hg.), a.a.O. (Anm. 10), S. viii-ix.; vgl. auch Michael Brenner, The Multilateral Moment, in: ders. (Hg.), a.a.O. (Anm. 10), S. 1-41 (S.17ff.); Phil Williams, Multilateralism: Critique and Appraisal, in: Brenner (Hg.), a.a.O. (Anm. 10), S. 209-231. In diesem Band findet sich ein konzeptionell vorzügliches Plädoyer von Hans Maull für den Multilateralismus.

3. Ideologisches Kampffeld der Uni- und Multilateralisten: Die Reform der Vereinten Nationen und die amerikanische Peacekeeping-Politik im UN-Rahmen

3.1 Weltorganisation im Aufschwung: Die umfassende Reformdebatte

Anfang der neunziger Jahre bestand die Hoffnung, daß es eine Dekade der politisch aufgewerteten Vereinten Nationen werde könnte. Viele Ideen und Vorschläge, die vor ihrem 50. Geburtstag zirkulierten, strebten die Stärkung und größere Eigenständigkeit der UNO an. Sie sollte finanziell besser ausgestattet werden und durch eine dem Sicherheitsrat unterstellte schnelle Eingreiftruppe erweiterte Handlungskompetenzen erhalten. Eine Strukturreform des Sicherheitsrats sollte die traditionelle Machtstruktur ändern und das „private Monopol“ der Mitglieder schrittweise in ein „öffentliches Monopol“⁴⁸ umwandeln.

Die Hoffnungen gründeten sich auf die weggefallene Bipolarität und die von der UNO legitimierte Anti-Irak-Koalition im Zweiten Golfkrieg. In den Vereinigten Staaten – dem Architekten, Gastgeber und nominell größten Beitragszahler – nährte Präsident Bushs „Neue Weltordnung“ große Erwartungen an eine durch Reformen aufgewertete UNO.⁴⁹ Bushs Vision blieb zwar Rhetorik. Immerhin unternahm der Präsident gewisse Anstrengungen, um das amerikanische Verhältnis zu den Vereinten Nationen nach Jahren der Entfremdung in der Ära Reagan zu normalisieren.⁵⁰ Für den neu akzentuierten Multilateralismus seines demokratischen Nachfolgers Clinton schien sich die Weltorganisation geradezu anzubieten. Eine größere Rolle der UNO beim Management internationaler Konflikte sollte gleichzeitig die amerikanischen Steuerzahler und die US-Wirtschaft entlasten. Bill Clinton hatte Elemente aus der umfassenden Reformdiskussion in sein außenpolitisches Wahlkampfprogramm aufgenommen.

Alle diese Hoffnungen zerstoben jedoch bald. Bereits im Vorfeld der Jubiläumsfeier stießen die Reformvorstellungen auf „Strömungen“ in den USA, die durch „Skepsis und Ablehnung der Vereinten Nationen, ja fast Feindseligkeit“ gekennzeichnet waren.⁵¹ Die Vorschläge blieben im

48 So Volker Rittberger/Martin Mogler/Bernhard Zangl, Vereinte Nationen und Weltordnung: Zivilisierung der internationalen Politik?, Opladen, 1997, S. 61. – Zur UN-Reform vgl. auch Lothar Brock, Die USA und die UN: Reform oder Abbau der Weltorganisation?, HSFK-Standpunkte Nr. 2, Frankfurt am Main, 1998; Ernst-Otto Czempel, Die Reform der UNO: Möglichkeiten und Mißverständnisse, München, 1994; Klaus Hüfner (Hg.), Die Reform der Vereinten Nationen: Die Weltorganisation zwischen Krise und Erneuerung, Opladen, 1994.

49 George Bush/Brent Scowcroft, A World Transformed, New York, 1998, S. 360ff.

50 Pia Bungarten, Multilateralismus auf enger oder breiter Basis – zur Rolle der USA in den Vereinten Nationen nach dem Ende des Kalten Krieges, in: Cord Jakobeit/Ute Sacksofsky/Peter Welzel (Hg.), Die USA am Beginn der neunziger Jahre: Politik Wirtschaft Recht, Opladen, 1992, S. 35-59; Sabine Loeper, Multilateralismus ohne Hegemonie? Die amerikanische Politik gegenüber den Vereinten Nationen, in: Matthias Dembinski/Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski (Hg.), Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt, Baden-Baden, 1994, S. 381-406; Konrad Klingenburg, Die UN: Vom Hoffnungsträger zum Prügelknaben?, in: Friedhelm Solms/Reinhard Mutz/Gert Krell (Hg.), Friedensgutachten 1994, Münster u.a., 1994, S. 22-35; Frank Zitka, Wandel und Kontinuität: Amerikanische UNO-Politik 1977-1993, Frankfurt am Main u.a., 1997, passim.

51 Carel Mohn, Die Taktik des richtigen Input: Über den Einfluß der UN-politischen Debatte in den USA auf die Reformempfehlungen der Weizsäcker-Kommission, in: Vereinte Nationen, Jg. 44, Nr. 4, 1996, S. 142-147 (S. 142). Dieser wissenschaftspolitisch außerordentlich aufschlußreiche Artikel beschreibt, wie sich die „Weizsäcker-Arbeitsgruppe“ argumentationsstrategisch auf das UN-feindliche Umfeld in den Vereinigten Staaten einstellte.

wesentlichen Papiertiger, in eine politische Programmatik konnten sie kaum umgesetzt werden. Heute befindet sich die UNO nicht nur wegen der über viele Jahre ausgebliebenen Zahlungen in der größten Krise ihrer Geschichte. Auch politisch hat sie – nicht ohne eigenes Zutun – an Glaubwürdigkeit verloren.⁵² Dennoch ist ihr desolater Zustand in erster Linie auf das Verhalten der Vereinigten Staaten zurückzuführen. Ihre unilaterale Politik gefährdet das multilaterale Organisationsprinzip der Vereinten Nationen. Die langjährige finanzielle Blockadepolitik, die im Mittelpunkt der folgenden Darstellung steht, zeigt das asymmetrische Verhältnis von UNO und USA auf: Die Weltorganisation ist ohne die Weltmacht nur sehr eingeschränkt lebensfähig, aber politisch dominierende Akteure in den Vereinigten Staaten geben demonstrativ zu verstehen, daß sie auf *diese* Vereinten Nationen nicht angewiesen sein wollen.

3.2 Politisches System im Umschwung: Der US-Kongreß als Motor der amerikanischen UN-Politik

Mit dem Siegeszug der Republikaner bei den Kongreßwahlen im November 1994 wurde das Parlament über Jahre zum Hauptakteur der amerikanischen UN-Politik. Diese Rollenverschiebung geht über die allgemein größer gewordene Mitsprache der Legislative in außenpolitischen Fragen hinaus. Die parlamentarische Beteiligung vollzieht sich auch im Falle der Vereinten Nationen über die „power of the purse“ – der Bewilligung von Geldern für den regulären UNO-Haushalt, die einzelnen Organisationen der Vereinten Nationen und für die Friedensoperationen.⁵³ Im Falle der verweigerten und verzögerten amerikanischen Pflichtbeiträge ging es jedoch um mehr. Die Weltorganisation bildete die Arena, in der die unterschiedlichen Auffassungen über die Rolle der USA und über außenpolitische Strategien im Spannungsverhältnis von Uni- und Multilateralismus aufeinanderprallten. Das republikanisch dominierte Parlament setzte ferner seine Verweigerungstaktiken ein, um die demokratische Exekutive zu kontrollieren und um die UNO nach ihrem außenpolitischen Weltbild zu formen.

Die in beiden Kammern eingebrachten Gesetzesvorlagen spiegeln die deutliche Übermacht der Parlamentarier wider, die der UNO ablehnend oder äußerst skeptisch gegenüberstehen. Die ab 1995 wiederholt vorgelegten isolationistischen Entwürfe, die einen Rückzug aus der UNO forderten, fanden jedoch nur bei rund 20 der 435 Mitglieder des Repräsentantenhauses Unterstützung.⁵⁴ Mehrheitsfähig waren sie genauso wenig wie die Forderungen der immerhin rund 100 liberalen Abgeordneten aus dem politischen Gegenlager. Diese Gruppierung brachte am 25. März 1999 den von 92 Demokraten und 10 Republikanern unterstützten „Arrears Payment Act“ (H.R. 1355) ein, der die bedingungslose Zahlung der Rückstände an die UNO anstrebte. Maßgeblich waren jedoch die von einer Mehrheit in beiden Kammern getragenen Gesetzesvorlagen der konservativen Internationalisten.

52 So hat eine Untersuchungskommission unter Leitung des früheren schwedischen Ministerpräsidenten Carlsson der UNO – und hier vor allem dem Sicherheitsrat – eine Mitschuld am Völkermord in Ruanda zugesprochen. Die UNO hat sich später hierzu bekannt. Vgl. FAZ, 17. 12. 1999.

53 Wenn nicht im Folgenden spezifiziert, wird der Begriff Friedensoperationen im Sinne von friedenssichernden Maßnahmen (Blauhelmeinsätze) gemäß Kapitel VI und im Sinne friedenserzwingender Maßnahmen gemäß Kapitel VII der UN-Charta verstanden.

54 Hierzu gehören etwa der am 25. 10. 1995 im Repräsentantenhaus eingebrachte „United Nations Withdrawal Act of 1995“ (H.R. 2535) bzw. der dort am 17. 3. 1999 eingeführte „American Sovereignty Restoration Act of 1999“ (H.R. 1146).

Das politische Gravitationszentrum der Legislative bildeten die Aktivitäten des mächtigen Vorsitzenden des Außenpolitischen Ausschusses, Senator Jesse Helms. Er legte Mitte 1997 den „United Nations Reform Act“ vor. Helms' Credo in Sachen UNO, im Herbst 1996 in einem programmatischen „Foreign Affairs“-Beitrag niedergelegt,⁵⁵ weist ihn als Parlamentarier aus, der eine schwächere Weltorganisation anstrebt. Dies steht im Gegensatz zu den „empowerment“-Zielen, die Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali mit den Reformen erreichen wollte. Zwischen diesen Repräsentanten unterschiedlicher Entwürfe kam es bei der Wiederwahl des Generalsekretärs zu einer Machtprobe. Sie stellt den Höhepunkt einer regelrechten amerikanischen Kampagne gegen Boutros Boutros-Ghali dar. Der ägyptische Spitzendiplomat („Ich war ihnen zu unabhängig“)⁵⁶ mußte weichen. Wie sehr der republikanisch dominierte Kongreß zum Zentrum der US-Politik gegenüber der UN geworden ist, zeigt sich darin, daß der neue Generalsekretär Kofi Annan auf Anraten von Präsident Clinton dem Ausschußvorsitzenden Helms 1997 seine Aufwartung machte.⁵⁷

Helms' isolationistische Rückzugstendenzen sind unverkennbar; er knüpft den Verbleib in der UNO an äußerst strikte Bedingungen. Der Senator aus North Carolina will die amerikanischen Beiträge für diese „machthungrige und dysfunktionale Organisation“, für dieses „quasi-souveräne Wesen“,⁵⁸ um 50% kürzen. Derartig weitgehende Forderungen sind jedoch im Senat nicht mehrheitsfähig. Diese Gruppierung mußte mit den moderaten und liberalen Internationalisten, die die amerikanische Mitgliedschaft in der UNO für unverzichtbar halten, gewisse Kompromisse eingehen. Insgesamt setzten sich die Konservativen um Helms dennoch im entsprechenden Gesetzesentwurf beträchtlich durch. Das vom Senat am 7. Juni 1999 verabschiedete Helms-Biden-Agreement knüpfte die Rückzahlung der amerikanischen Schulden wie überhaupt die künftige Finanzierungspolitik an eine Vielzahl von Bedingungen, die Reform der UNO eingeschlossen.

3.3 Bedingt kooperationsbereit: Die Junktimspolitik der Administration Clinton

Die Reformdiskussion veränderte sich mit dem Erdrutschsieg der Republikaner bei den Novemberwahlen von 1994 beträchtlich. An eine politische und finanzielle Stärkung der Weltorganisation war nicht mehr zu denken. Vielmehr rückte ihre administrative Effizienzsteigerung in den Mittelpunkt amerikanischer UN-Politik. Damit war die Verengung der Debatte auf die Haushalts- und Verwaltungsdimension verbunden. Das Hauptziel der Administration war es jetzt – dies war der kleinste gemeinsame Nenner mit dem Kongreß – die Reformen dazu zu nutzen, um den amerikanischen Einfluß in der Weltorganisation maximal abzusichern. Konsens bestand auch darüber, den Reformprozeß zur unilateralen Vorteilsnahme zu nutzen.

Ab 1994 setzte die Clinton-Administration diesen Reformprozeß in Gang. Sie tat dies nicht nur auf Druck des Kongresses. Eine sparsamere UNO entsprach ihrer inneramerikanischen Prioritätensetzung wie ihrem Multilateralismus-Konzept. Mit ihrer Forderung nach einer gründlichen administrativen „Überholung“ der UNO stand die amerikanische Regierung

55 Helms, a.a.O. (Anm. 32).

56 Interview in: Der Spiegel, Nr. 20, 12. 5. 1997, S. 156.

57 Vgl. Peter Rudolf, Krise ohne Ende? Die USA und die Vereinten Nationen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, 1997, S. 13.

58 Helms, a.a.O. (Anm. 32), S. 2.

international keinesfalls allein. Entsprechende Forderungen reichen bis in die achtziger Jahre zurück.⁵⁹ Neu war jetzt allerdings die Verknüpfung von Reformen und der Zahlung amerikanischer Rückstände. Die Clinton-Administration übte ihre Führung zum Teil unilateral aus – die Bedingungen des Kongresses und ihre eigenen Vorstellungen, etwa die reduzierten US-Beitragssätze für Friedensoperationen (siehe unten), wurden nicht auf dem Verhandlungswege, sondern per Diktat und Druck durchgesetzt. Zum Teil regte die Administration die Veränderungsvorschläge im Alleingang oder in Absprache mit der kleinen Gruppe der wichtigen, demokratisch verfaßten Hauptgeldgeber an. Die vielfach programmierten Konflikte mit den Entwicklungsländern („Gruppe der 77“) nahm sie in Kauf; von einem egalitären Multilateralismus, der die Positionen und Forderungen dieser zahlenmäßig dominierenden Gruppierung ernst nahm, konnte gerade nicht die Rede sein.⁶⁰

Die von der Clinton-Administration zusammen mit einer Reihe von Hauptgeberländern geforderte **Budgetdisziplin** lief darauf hinaus, daß die UN-Generalversammlung für den Doppelhaushalt 1997/98 erstmals einem Rückgang des Etats („negative-growth budget“) zustimmte. 1994/95 hatte er sich auf \$ 2,608 Mrd. belaufen. Für 1987 bis 1995 hatten die Mitglieder der Weltorganisation bereits ein Nullwachstum („zero nominal growth“) akzeptiert. Geht es nach den Vereinigten Staaten, dann wird der Gesamtetat der UNO für 2000/01 auf dem Stand des Haushalts von 1998/99 – also auf \$ 2,533 Mrd. – belassen.⁶¹ All dies bedeutet einen realen Abau des Etats. Die „Handschrift“ des amerikanischen Kongresses ist hinter der äußerst rigiden Haushaltspolitik sichtbar.⁶² Dabei liegt die von den Vereinten Nationen benötigte Summe – so der frühere UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali – unter dem Etat der New Yorker Feuerwehr.⁶³

In puncto **Verwaltungsreform** strebte die US-Regierung den drastischen Abbau des Personals und des Etats an, vor allem im unmittelbaren Wirkungsbereich des Generalsekretärs. Kofi Annan legte im März 1997 auf Druck insbesondere der Vereinigten Staaten einen ersten Reformplan vor („Track I“), dem im Juli 1997 ein zweiter folgte („Track II“). Er trägt ebenfalls deutlich die amerikanische Handschrift. Der US-Einfluß erstreckte sich ferner auf die größere inhaltliche Kohärenz bei den Programmen und deren Management⁶⁴ sowie auf die bürokratischen Methoden der permanenten Effizienzkontrolle.⁶⁵

59 Vgl. Zitka, a.a.O. (Anm. 50), S. 173ff.

60 Vgl. Richard Sklar (U.S. Representative for U.N. Management and Reform), Statement, in: 105/1 U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, Subcommittee on International Operations, Hearing: United Nations at a Crossroads: Efforts toward Reform, Washington, D.C., 6. 11. 1997, S. 5.

61 Vgl. UN-Botschafter Richard Holbrooke, Brief an die Mitglieder der UN-Generalversammlung, 10. 9. 1999, S. 1 (in: <http://www.un.int/usa/ga54obj.htm>). Zur Frage der UN-Finanzierung siehe auch die Studie von Anthony McDermott, *The New Politics of Financing the UN*, New York, 1999.

62 Er schrieb 1996 per Gesetz fest, daß rund ein Drittel des US-Beitrages an die Vereinten Nationen zurückgehalten wird – es sei denn, der Generalsekretär versichert dem Parlament in Washington, daß er sich an das budgetäre Negativwachstum hält. Vgl. Zarrín Caldwell, *U.S. Policy and U.N. Reform: Past, Present and Future*, UNA-USA-Publications, 1997, S. 3 (in: <http://www.unausa.org/publications/reformfs.htm>).

63 Interview in: *Der Spiegel*, Nr. 50, 11. 12. 1995, S. 154.

64 Generalsekretär Annan hatte den im März 1997 versprochenen Personalabbau von 1000 Stellen bis Mitte März 1999 fast erreicht; 900 Stellen waren inzwischen gestrichen worden. Insgesamt verminderte die UN ihre Posten von 12.500 auf 8.800. Bei der Umstrukturierung des Arbeitsprogramms in seinem Sekretariat folgte Kofi Annan dem Vorschlag von Außenministerin Albright. Er straffte die Programme und Abteilungen und gliederte sie in vier Bereiche (Humanitäre Aufgaben, Entwicklungsmaßnahmen, Wirtschafts- und Sozialaufgaben, sowie

Gegenüber der Budget- und Verwaltungsreform nimmt die *Strukturreform* in der Politik der Clinton-Administration einen untergeordneten Stellenwert ein. Hier ist in erster Linie die Erweiterung des Sicherheitsrates angesprochen. Die Regierung plädiert dafür, Deutschland und Japan als Ständige Mitglieder aufzunehmen; gleichzeitig akzeptiert sie die Aufnahme von drei Ländern aus der Dritten Welt. Die Anzahl der nicht-ständigen Mitglieder sollte ihrer Auffassung nach aus Effizienzgründen höchstens 21 sein. Nicht festgelegt hat sich die US-Regierung in der Frage, ob die neuen Mitglieder des Sicherheitsrates ein Vetorecht bekommen sollen, das bislang nur die fünf offiziellen Nuklearmächte besitzen.⁶⁶ Die entsprechende Antwort auf dieses Problem würde die bisherige Macht- und Einflußstruktur in den Vereinten Nationen beträchtlich verändern.

Die verzögerte Zahlung der amerikanischen Beiträge an die Vereinten Nationen führte dazu, daß sich die Rückstände der USA den UN-Berechnungen zufolge mit Stand von Ende Februar 1999 insgesamt auf mehr als \$ 1,6 Mrd. erhöhten (einschließlich friedenssichernde Maßnahmen und Internationaler Gerichtshof). Die Administration beziffert den von ihr zu zahlenden Betrag dagegen auf \$ 1,021 Mrd. Damit ist eine große Summe nach wie vor zwischen USA und UNO strittig. Diese Differenz ist auf die einseitig vorgenommene Verminderung der amerikanischen Beitragssätze für die friedenssichernden Maßnahmen von rund 31% auf 25% zurückzuführen. Das damals noch von den Demokraten dominierte Parlament hatte dies im Einvernehmen mit der Clinton-Administration mit Wirkung vom 1. Oktober 1995 beschlossen.

3.4 Doppelrollen und Dilemmata: Die Blockadepolitik des Kongresses und die unterminierte Führung der USA in der UNO

Mit ihrer an Bedingungen geknüpften Kooperationspolitik hat die Clinton-Administration ein adressatenbezogenes Doppelspiel betrieben.⁶⁷ Gegenüber den UNO-Gegnern im eigenen Lande ließ sich das Junktim zwischen Zahlungspolitik und Reformen als Strategie für eine verbesserte Position im UN-Entscheidungssystem präsentieren. Die Regierung Clinton wollte damit nicht nur die Budget- und Verwaltungsreform erreichen, sondern in der Generalversammlung die bereits einseitig verminderten US-Beitragssätze für die friedenserhaltenden Maßnahmen und für den regulären UN-Haushalt auf 25% bzw. 22% durchsetzen.⁶⁸ Der im November 1999 verabschiedete

Frieden und Sicherheit). Vor der Reform hatten rund 30 Programme und Abteilungen dem Generalsekretär Bericht erstattet; jetzt sind es nur vier Untergeneralsekretäre.

65 Von den Kontrolleinrichtungen ist das 1994 von den USA nach amerikanischem Muster vorgeschlagene Office of Internal Oversight Services (OIOS) in der Generalversammlung besonders umstritten. Unter der Leitung eines unabhängigen Generalinspektors geht das Büro Verschwendung und Mismanagement nach. Bis Mitte März 1999 hatte es die Untersuchung von 590 Fällen abgeschlossen, 240 waren in Arbeit. Von den 255 Empfehlungen des OIOS setzte das UN-Sekretariat mit 237 fast alle um. Auch hier griff der Kongreß in das „Mikromanagement“ der Weltorganisation ein. Er legte damals gesetzlich fest, daß die USA einen Teil ihrer Zahlungen zurückhalten würden, wenn die Vereinten Nationen das Büro nicht einrichteten. Als 1995 im Kongreß Zweifel geäußert wurden, ob das OIOS Zugang zu den erforderlichen Daten erhalte, reagierten die Parlamentarier ebenfalls mit einer gesetzlichen Verfügung. Ihr zufolge können 20% der US-Beiträge zum regulären Haushalt der Vereinten Nationen einbehalten werden – es sei denn, der amerikanische Präsident versichert, daß das Kontrollbüro seine Aufgaben satzungsgemäß durchführen kann.

66 U.S. Department of State, Fact Sheets on U.N. Reform and the U.S. Financial Support for the United Nations, 19. 9. 1999, S. 4f (in: <http://www.usia.gov/topical/pol/usandun/factsh.htm>).

67 Vgl. hierzu auch Brock, a.a.O. (Anm. 48), S. 5.

68 Vgl. Holbrooke, a.a.O. (Anm. 61), S. 2.

„Consolidated Appropriations Act“ verlangt diesbezüglich, daß die Tranchen für 2000 und 2001 nur dann freigegeben werden, wenn die Generalversammlung der Reduzierung für den Etat auf 22% zustimmt.

Dem anderen Adressaten, die UN-Mitgliedstaaten und die Bürokratie am East River in New York, stellte die Administration die Gelder bei vorzeigbaren Reformschritten in Aussicht. Diese Doppelrolle konnte nur funktionieren, solange beide Adressaten mitspielten, was die 184 UNO-Staaten und die New Yorker Zentrale auch taten. Alle Vertreter der Clinton-Administration bescheinigten ihnen bald: Der von den USA wesentlich mit forcierte Reformprozeß habe in allen Bereichen bereits beträchtliche, weitgehend zufriedenstellende Ergebnisse erzielt. Die Administration sah deshalb ihre Bedingungen als erfüllt an. Ihre Kooperationsbereitschaft gegenüber der Weltorganisation drückte sich darin aus, daß sie den Kongreß drängte, die Schulden in Höhe von gut \$ 1 Mrd. zu zahlen. Das Parlament, der andere Adressat, spielte jedoch lange Zeit nicht mit und blockierte die Gelder. Noch im Herbst 1999 verknüpfte das Repräsentantenhaus die Freigabe der amerikanischen UN-Beiträge mit der Abtreibungsfrage. Präsident Clinton legte am 25. Oktober 1999, wie bereits im Vorjahr, sein Veto gegen die betreffende Gesetzgebung ein, da er dieses Junktim für nicht akzeptabel hielt.

Anders als 1998 blockierten sich Exekutive und Legislative nicht lange. Im Herbst 1999 kam Bewegung in die starren Positionen. Denn angesichts des angewachsenen Schuldenbergs drohte der Verlust des US-Stimmrechts in der Generalversammlung. Laut Art. 19 der UN-Charta verliert ein Mitgliedsland dieses Recht dann, wenn seine Rückstände die Höhe von zwei Jahresbeiträgen erreichen oder übersteigen. An diesem Punkt wären die USA am 1. Januar 2000 angelangt – es sei denn, sie hätten bis dahin rund \$ 575 Mio. des Schuldenbergs abgetragen.⁶⁹ Der am 19. November 1999 verabschiedete „Consolidated Appropriations Act“ (H.R. 3194), der auf einem Tauschhandel zwischen Kongreß und Administration beruhte, bewahrte die USA vor dieser Situation. Die Regierung akzeptierte im Gegenzug zu den freigegebenen \$ 926 Mio. der insgesamt rund \$ 1, 6 Mrd. geringe Einschränkungen bei der amerikanischen Finanzierung von internationalen Programmen, die Abtreibung befürworteten. Der Präsident hat die Möglichkeit, diese Restriktionen aufzuheben; macht er hiervon Gebrauch, werden die US-Beiträge für die Familienplanungs-Gruppen in Gesamthöhe von \$ 385 Mio. automatisch um nur \$ 12 Mio. gekürzt.⁷⁰

Diese Gesetzgebung ersparte es den Vereinigten Staaten mit ihren ausgeprägten Sonderforderungen, in die Kategorie von 26 zahlungsunfähigen Ländern wie Burundi, Niger und Kambodscha zu geraten. Aufgrund des sich abzeichnenden inneramerikanischen Kompromisses konnte die Administration ihre demütigenden Lobbyaktivitäten „hinter den Kulissen“⁷¹ abbrechen. Davor war sie in die Position eines faktischen Bittstellers geraten. Denn die

69 So UN Under Secretary General for Management Joseph Connor. Zitiert aus: United Nations Association of the United States of America, Washington Report: UN Funding Issues Acquires New Urgency Despite Lack of Action, 7. 10. 1999, S. 2 (in: <http://www.unausa.org/dc/info/dc10799b.htm>). Zur Veranschaulichung: Dieser fällige Teilbetrag ist niedriger als die \$ 658 Mio., die US-Unternehmen 1994 aus den Beschaffungsaufträgen der Vereinten Nationen erhielten. Vgl. U.S. Department of State, Bureau of International Organization Affairs, Most Frequently Asked Questions: U.S. Participation in the U.N., April 1997, S. 5 (in: <http://www.state.gov/www/issues/iofaqs2.html>).

70 Vgl. United Nations Association, Congress Adjourns After Passing UN Arrears' Authorization; Increases Appropriation for Peacekeeping, 22. 11. 1999, S. 1 (in: <http://www.unausa.org/dc/info/dc112299.htm>). Vgl. auch WP, 15. und 16. 11. 1999.

71 IHT, 30. 9. 1999.

Generalversammlung hätte für die USA eine Sonderregelung finden müssen, falls sie den erforderlichen Betrag nicht fristgerecht zum 1. Januar 2000 entrichtet hätten. Die amerikanische Regierung hatte auf ein Schlupfloch gehofft, das während des Ost-West-Konflikts Frankreich, Rußland und China in einer ähnlichen Situation vor dem Verlust ihres Stimmrechts bewahrte.⁷²

Was die Position der Administration 1999 gegenüber dem Kongreß im Vergleich zum Vorjahr stärkte, war, daß sich die politische Glaubwürdigkeitskrise der USA in der Weltorganisation verschlimmert hatte. Hinzu kam, daß die finanzielle Blockade ihre verbesserten Einflußpositionen untergrub, die sie durch die Reformen bereits erzielt hatte. Die Verweigerungspolitik verminderte ferner die Chancen der US-Regierung, insbesondere ihre unilateral gesenkten Beitragssätze in der Generalversammlung durchzusetzen. Die Abtragung des Schuldenbergs sollte dem entgegenwirken: „Wenn wir einen Scheck in der Hand haben (...), wird das Klima für Reformen stark verbessert.“⁷³

So sehr der US-Kongreß den Versuchen der Regierung, die Führungsfähigkeit in der UN durch eine glaubwürdige Zahlungspolitik aufzubauen, lange Zeit systematisch den Boden entzog: Es wäre dennoch verkürzt, die Administration nur in der Opferrolle zu sehen. Ihre Haltung gegenüber den Vereinten Nationen ist unabhängig vom Kongreß ambivalent und fragwürdig. Angesprochen ist hier die Weigerung, dem maßgeblich mit initiierten Internationalen Strafgerichtshof beizutreten,⁷⁴ weil seine Urteile auch amerikanische Staatsbürger treffen könnten. Im Falle der Irak-Bombardements⁷⁵ und des NATO-Angriffes gegen Serbien im März 1999 betrieb die US-Regierung ihre Politik an den Vereinten Nationen vorbei. Was einst hoffnungsvoll begann, führte gegen Ende der Ära Clinton zu einer Beziehung, für die der viel verwendete Begriff „Krise“ ein Euphemismus ist. In der Leitung der New Yorker UN-Zentrale ist man denn auch über die Exekutive in Washington verbittert. „Bill Clinton hat dieser Institution unermesslichen Schaden zugefügt.“⁷⁶ Der Hauptvorwurf der UN-Beamten lautet, daß der Präsident die Politik der USA gegenüber den Vereinten Nationen der Legislative und seinen Spitzenbeamten überlassen habe, anstatt sie trotz aller verbaler Beteuerungen zur „Chefsache“ zu machen. Erst der bevorstehende Verlust des US-Stimmrechts scheint Clinton mobilisiert zu haben, mit dem Kongreß zu einem äußerst späten Zeitpunkt eine Regelung in der Finanzierungsfrage zu erzielen.

72 Vgl. Zarrín Caldwell, What is Article 19? Losing Our Vote in the U.N. General Assembly, UNA-USA-Publications, 1998 (in: <http://www.unausa.org/publications/whatisa19.htm>); Steven A. Dimoff, Legislative Update: U.N. Arrears and Congress, United Nations Association of the United States of America, Washington Report, 7. 6. 1999 (in: <http://www.unausa.org/dc/info/update6799.htm>); Jeffrey Laurenti, Losing America's Vote at the United Nations: Prospects and Consequences of Article 19, United Nations Association of the United States of America, 28. 6. 1999 (in: <http://www.unausa.org/issues/losevote.htm>).

73 So ein höherer Beamter der US-Regierung. Zitiert in: New York Times (NYT), 16. 11. 1999.

74 Vgl. hierzu Michael Bothe, Internationale Strafgerichtshöfe als Friedensinstrumente, in: Bruno Schoch/Ulrich Ratsch/Reinhard Mutz (Hg.), Friedensgutachten 1999, Münster u.a., 1999, S. 208-217.

75 Marc Weller, Auf dem Weg zu einer imperialen Machtordnung der Welt? Vereinigte Staaten untergraben die Glaubwürdigkeit der Vereinten Nationen, in: FAZ, 12. 12. 1998.

76 So wörtlich einer von mehreren, ähnlich kritischen UN-Beamten. Zitiert in: NYT, 5. 8. 1999.

3.5 Im Schnittpunkt von UN-Reform und selektivem Multilateralismus: Die amerikanische Beteiligung an Friedensoperationen der Vereinten Nationen

Als demokratischer Herausforderer Präsident Bushs hatte der Gouverneur aus Arkansas im Wahlkampf 1992 die Forderung unterstützt, jederzeit abrufbare Blauhelm-Verbände aufzustellen. Zu Beginn ihrer Amtszeit befürwortete die neue Administration die Einrichtung eines arbeitsfähigen Krisenstabs am East River. Ferner war sie bereit, US-Soldaten bei Friedensoperationen der Vereinten Nationen auch unter UN-Oberkommando teilnehmen zu lassen. Offensichtlich plante die Regierung, amerikanische Truppenkontingente auf der Grundlage von Artikel 43 der UN-Charta als Beitrag zu einer ständigen UN-Eingreiftruppe zur Verfügung zu stellen.⁷⁷ Botschafterin Madeleine Albright befürwortete vor dem Kongreß explizit „standby-Truppen“.⁷⁸

Nicht nur im Parlament, sondern auch in der eigenen Administration – hier insbesondere im Verteidigungsministerium – regte sich jedoch bald Widerstand gegen die neuen Akzente in der UN- und Peacekeeping-Politik. Das Repräsentantenhaus bewilligte die von der Regierung geforderten \$ 10 Mio. nicht, mit denen ein Krisenstab in der UN-Zentrale eingerichtet werden sollte; die Kammer gab auch kein grünes Licht für Gelder in Höhe von \$ 30 Mio. für die zukünftige US-Beteiligung an friedenssichernden Aktivitäten.⁷⁹ Die Administration verstand dieses Zeichen: Ihre anfänglichen Vorstellungen ließen sich nicht durchsetzen. Von der Abkehr in der Regierung vom „energischen Multilateralismus“ war insbesondere der Bereich der friedenssichernden Maßnahmen betroffen. Hier ging es jetzt um dreierlei: Die restriktiven Bedingungen für die amerikanischen UN-Beteiligungen zu formulieren und damit das Ausmaß der Aktivitäten und des Budgets drastisch herunterzufahren; die Souveränität der USA gegenüber der UNO festzuschreiben; und das Mißverhältnis zwischen den Erwartungen an die Vereinten Nationen und deren tatsächliche Kapazitäten anzugehen⁸⁰ – das lief auf die kardinale Frage nach dem Verhältnis von Mandat und verbesserten, möglicherweise eigenen, Kapazitäten der UNO hinaus, wie sie Anfang der neunziger Jahre in der eingangs skizzierten Reformdebatte gefordert worden waren.

Eckstein der Peacekeeping-Politik im Rahmen des selektiven Multilateralismus ist die Anfang Mai 1994 verabschiedete Presidential Decision Directive (PDD) 25. Sie verarbeitete die Somalia-Intervention⁸¹ und berücksichtigte zentrale Einwände des sich formierenden Widerstands gegen

77 Vgl. Volker Rittberger/Claudia Dedeker/Gabriele Kittel, Langsame Annäherung. Das Verhältnis zwischen USA und UN unter den Präsidenten Reagan, Bush und Clinton, in: Vereinte Nationen, Jg. 42, Nr. 2, 1994, S. 45-52 (S. 51).

78 Albright, a.a.O. (Anm. 37), S. 174.

79 Vgl. Rittberger/Dedeker/Kittel, a.a.O. (Anm. 77), S. 51. – Zum Folgenden vgl. auch Tom Barry (mit Eric Leaver), *The Next Fifty Years: The United Nations and the United States*, Albuquerque, 1996; Ivo H. Daalder, *Knowing When to Say No: The Development of US-Policy for Peacekeeping*, in: William J. Durch (Hg.), *UN Peacekeeping, American Policy and the Uncivil Wars of the 1990s*, Houndmills u.a., 1997, S. 35-67; Edward C. Luck, *The United Nations, Multilateralism, and U.S. Interests*, in: Charles William Maynes/Richard S. Williamson (Hg.), *U.S. Foreign Policy and the United Nations System*, New York u.a., 1996, S. 27-53; 105/1 U.S. Congress, House, Committee on International Relations, *Hearing: Does U.N. Peacekeeping Serve U.S. Interests? Part II: Administration Witnesses*, Washington, D.C., 1997.

80 So Albright vor dem Business Council of the U.N., in: *USPIT*, 30. 9. 1998, S. 7.

81 Vgl. U.S. General Accounting Office, *Peace Operations: Withdrawal of U.S. Troops From Somalia*, Washington, D.C., 1994; Loeper, a.a.O. (Anm. 50), S. 400.

die anfänglichen Auffassungen in der Regierung. Gleichzeitig versuchte PDD 25, die Grenze von Uni- und Multilateralismus in der Peacekeeping-Politik zu bestimmen. Clintons Devise von 1993 des „gemeinsam handeln, wo wir es können und allein handeln, wo wir es müssen“;⁸² hatte zwar das Problem benannt; die Formel hatte jedoch offengelassen, in welchen Fällen uni- oder multilateral gehandelt werden sollte. Der Kongreß drängte angesichts der exponentiell steigenden Anzahl von Blauhelmeinsätzen verständlicherweise auf Klarheit. Helms höhnte: „Friedenserhaltende Maßnahmen sind die am schnellsten wachsende Industrie der Vereinten Nationen. (...) Das Peacekeeping muß korrigiert werden.“⁸³

Die Direktive enthält bereits die wesentlichen Prinzipien, Kriterien und Einschränkungen, die in den letzten Jahren im Kongreß mit großer Heftigkeit auf beiden Seiten diskutiert wurden. Diese Debatten waren somit hauptsächlich Nachhutgefechte. Die wichtigsten Teilnahmebedingungen von 1994 fanden inzwischen Eingang in das am 7. Juni 1999 vom Senat verabschiedete Helms-Biden-Agreement. Reform heißt auch hier Reduktion. Der selektive Multilateralismus der Administration schlägt entsprechend zu Buche.⁸⁴ Eine Forderung konservativer UN-Kritiker lehnte die Regierung Clinton jedoch klar ab: Von den Vereinten Nationen Gelder für Einsätze zu verlangen, die von Staaten wie den USA eigenständig durchgeführt wurden. Solche Operationen hatten zwar die UN-Unterstützung in Form einer Resolution des Sicherheitsrates, fanden aber nicht unter Federführung der Vereinten Nationen statt. Das Finanzierungssystem hätte für den amerikanischen Steuerzahler bedeutet, daß er bei Einsätzen etwa von Italien in Albanien die Kosten hätte mittragen müssen. Derartige Vorschläge wären das Ende des gesamten Peacekeeping gewesen.⁸⁵

PDD 25 stellt klar, daß das Prinzip des Unilateralismus die amerikanische Militärstrategie anleitet. UN-Friedensoperationen seien „kein Ersatz“ hierfür.⁸⁶ Unter bestimmten Umständen – gedacht als multilaterale Ausnahme von der unilateralen Regel – können sie „ein nützliches Werkzeug“ sein. PDD 25 formuliert als Grundsatz amerikanischer Politik, daß die USA „nicht der Weltpolizist“ sein können.⁸⁷ Die Direktive – wie das spätere Helms-Biden-Gesetz im Kongreß – basieren auf dem herkömmlichen instrumentellen und interessenbezogenen Verständnis von Internationalen Organisationen, das nun UN-spezifisch definiert wird: Die

82 Zitiert in: Ebd., S. 405.

83 Helms, a.a.O. (Anm. 32), S. 6.

84 Die Anzahl der weltweit stationierten „UN-Soldaten“ verminderte sich ab Mitte der neunziger Jahre von 78.000 auf 15.000 im Jahre 1998. Im Frühjahr 1997 waren von den insgesamt 26.000 sich im Einsatz befindenden Blauhelmen 800 – also drei Prozent – Amerikaner. Nur ein Prozent der an der irakisch-kuwaitischen Grenze Patrouillierenden gehören zum US-Kontingent. Entsprechend ging der UN-Haushalt für friedenssichernde Maßnahmen ab dem Jahr 1993, in dem er vor allem wegen der UN-Intervention in Somalia und im früheren Jugoslawien mit fast \$ 4 Mrd. seinen Höhepunkt erreichte, stark zurück. Anfang 1999 beantragte die Administration nur \$ 235 Mio. für den kommenden Etat. Allerdings forderte die Regierung Ende Oktober weitere Gelder für die Operationen in Sierra Leone und in Osttimor. Der am 19. 11. 1999 verabschiedete „Consolidated Appropriations Act“ sieht im Haushaltsjahr 2000 für Friedensoperationen \$ 500 Mio. vor, was gegenüber den Vorjahren einen großen Zuwachs bedeutet. Vgl. U.S. Department of State, Bureau of International Organization Affairs, a.a.O. (Anm. 69), S. 4. Zu den neuesten Haushaltszahlen vgl. United Nations Association, a.a.O. (Anm. 69), S. 2.

85 USPIT, 29. 4. 1998, S. 25f.

86 U.S. Department of State, Bureau of International Organization Affairs, Clinton Administration Policy on Reforming Multilateral Peace Operations (PDD 25), 22. 2. 1996, S. 2.

87 Zitate: Ebd., S. 12.

„kollektive Aktion“ der Vereinten Nationen legitimiert die oftmals unilateral getroffenen Entscheidungen der USA. Multilaterale Einsätze sind auch dann wichtig, wenn sie eine Alternative oder Ergänzung zu unilateralen Maßnahmen darstellen – sei es, weil sie wirksamer und/oder kostengünstiger sind. Angemessenheit, Größe, Auftrag, Lastenteilung und amerikanische Ausstiegsmöglichkeiten aus den Verpflichtungen wurden in der praktischen Peacekeeping-Politik als Kriterien verstärkt angewandt.⁸⁸ Sie sind inzwischen Teil der Helms-Biden-Gesetzgebung, mit der die Parlamentarier ihre Kontrollfunktion in diesem Politikbereich allgemein verstärkt haben.

Die multilaterale Kooperation, so argumentierte das Außenministerium, liege ferner deshalb im US-Interesse, weil sie die Handlungsoptionen der USA „zwischen unilateralem Handeln und Nichtstun“⁸⁹ erweitert. Die Clinton-Administration versuchte, den UN-Gegnern im eigenen Lande die politische Bedeutung der Weltorganisation mit dem Verweis auf mehrere Friedensoperationen vor Augen zu führen – ob in Kambodscha, El Salvador, Guatemala, Haiti, Zypern, Namibia, Mosambik, auf den Golan-Höhen oder an der irakisch/kuwaitischen Grenze. Selbst den zweifelhaften oder negativen Ergebnissen von UN-Einsätzen wie etwa im früheren Jugoslawien (Bosnien-Herzegowina) oder der UN-Abstinz in Ruanda gewannen die Vertreter der Administration positive Aspekte für die amerikanische Interessensicherung ab.

Diese Argumente können nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Regierung Clinton sowohl konzeptionell in der PDD 25 als auch in ihrer praktischen Politik des selektiven Multilateralismus insbesondere zwei Forderungen weitgehend aufnahm: Kaum Abstriche bei der amerikanischen Souveränität zu machen und keine neuen Schritte in Richtung auf eine Eigenständigkeit der UNO zu unternehmen. Deutlichstes Indiz für die souveränitätspolitische Maxime: Der amerikanische Präsident bleibt der Oberbefehlshaber der US-Soldaten selbst dann, wenn sie zeitweilig unter UN-Flagge oder unter einem anderen nationalen Kommando operieren. Die UNO bleibt ein Instrument aller Mitgliedstaaten – die Gefahr, daß sich dieses Verhältnis umkehrt, besteht nicht. Mit ihrem Vetorecht können die Vereinigten Staaten ohnehin alle Entwicklungen, die nicht mit den amerikanischen Interessen vereinbar sind, wirksam blockieren.

All dies war eine eindeutige Absage an eine selbständige UNO. Die Clinton-Administration kehrte damit zur traditionellen Haltung der USA zurück – und befand sich im übrigen im vollen Einklang mit vielen anderen Mitgliedstaaten. Die weitergehenden Überlegungen zu Beginn ihrer Amtszeit blieben Episode. Entsprechend lehnte sie eine eigenständige Armee für die Vereinten Nationen ab. Selbst das eingerichtete „stand by“-System bedeutet auch für die USA keine allgemeine und automatische Verpflichtung, Truppenkontingente zu stellen; es wird von Fall zu Fall entschieden. Die Administration in Washington sprach sich gleichermaßen dagegen aus, daß sich die UN-Zentrale in New York etwa durch ein internationales Besteuerungssystem (und damit indirekt aus US-Steuergeldern) eigene Finanzierungsquellen aufbaut.⁹⁰

Diese Positionen stehen im Einklang mit der amerikanischen Politik, die Weltorganisation für die Erfüllung ihrer Aufgaben nach Kapitel VI und VII der Charta nicht angemessen zu stärken. Was die Glaubwürdigkeitskrise der UNO verschärfte und ihre Schwächung mitbewirkte, war: Für

88 Ebd., S. 25.

89 U.S. Department of State, Bureau of International Organization Affairs, a.a.O. (Anm. 69), S. 4.

90 U.S. Department of State, Bureau of International Organization Affairs, a.a.O. (Anm. 69), S. 3; United Nations Information Centre; a.a.O. (Anm. 2), S. 5; U.S. Department of State, Bureau of International Organization Affairs, a.a.O. (Anm. 69), S. 4.

friedenssichernde Aufgaben – geschweige denn für friedens erzwingende Missionen – war sie nicht genügend ausgerüstet. Die UNO bekam den Auftrag, in Bosnien Schutz zonen einzurichten, ohne sie verteidigen zu können. Dies führte zur Demütigung, als die Blauhelme zur Geisel der Serben wurden, die auf diese Weise Luftangriffe des Westens verhindern wollten. Die Weltorganisation erhielt das Etikett des „hilflosen Helfers“⁹¹ (das Synonym für einen unwirksamen Multilateralismus im UN-Rahmen) und wurde zum Sündenbock. Dabei waren es entsprechend des nationalstaatlichen Organisationsprinzips die Mitgliedsländer, die kein grünes Licht für eine adäquate Ausstattung gaben. Die Hauptgeberländer des Westens – allen voran die Vereinigten Staaten – setzten nicht auf die von Boutros Boutros-Ghali für notwendig gehaltene ständige Eingreiftruppe der UNO.⁹² Vielmehr galt ihre Präferenz der Regionalorganisation, in der die Vereinigten Staaten aufgrund der Entscheidungsstrukturen, Missionen und Machtmittel ein gesichertes Maß an Einfluß haben: der NATO.

3.6 Kaum berücksichtigt: Der amerikanische Souverän

Die in der Administration und im Kongreß repräsentierten Positionen sind natürlich auch im gesellschaftlichen Umfeld vorhanden. Die Isolationisten und Unilateralisten sind überwiegend in Instituten und Lobbyorganisationen wie dem Cato Institute, dem National Center for Policy Analysis, dem American Enterprise Institute oder in der Heritage Foundation zu finden. Ihre in den achtziger Jahren aufgebauten Netzwerke dürften sich mit Ausnahme des Pentagon nur begrenzt auf die demokratische Clinton-Administration erstrecken. Was ihren Forderungen Geltung verschafft, ist die nach wie vor enge Vernetzung mit der republikanischen Mehrheit im Kongreß. Gemein ist allen Isolationisten und Unilateralisten die harsche moralistische Pauschalkritik an der UNO – die „kafkaeske Bürokratie“⁹³ ist aus ihrer Sicht der Pfuhl von Betrug, Verschwendung und Ineffizienz. Sie alle drängen auf eine stärkere Kontrolle der Weltorganisation, die sich noch längst nicht genügend reformiert habe; sie behandeln die UNO so, als sei sie eine amerikanische Einrichtung. Ihre Vorschläge laufen auf eine Schwächung der Vereinten Nationen hinaus. Die Veröffentlichungen des Cato Institute⁹⁴ und des National Center for Policy Analysis⁹⁵ legen einen Rückzug der Vereinigten Staaten aus der Weltorganisation nahe.

Die Heritage Foundation hingegen plädiert explizit für einen Verbleib der USA in der UNO. Die Vereinigten Staaten sollen ihre Mitgliedschaft für die Umsetzung amerikanischer Interessen einsetzen. Ein Austritt würde ihre globale Führungsrolle in Zweifel ziehen, ihren Gegnern ein

91 So Peter Schlotter, Die hilflosen Helfer: EG und UN im Krieg auf dem Balkan, in: Gert Krell/Friedhelm Solms/Reinhard Mutz (Hg.), Friedensgutachten 1993, Münster u.a., 1993, S. 94-106.

92 Vgl. das Interview mit ihm in: Der Spiegel, Nr. 31, 29. 7. 1996, S. 117.

93 Edward H. Crane/David Boaz (Hg.), The Cato Handbook for Congress, Chapter 51: The United Nations, 1998, S. 1. (in: <http://www.cato.org/pubs/handbook/hb105-51.html>)

94 Siehe ebd.; David Isenberg, The Quadrennial Defense Review: Reiterating the Tired Status Quo, in: Policy Analysis (PA), Nr. 317, 1998; Cliff Kincaid, The United Nations Debt: Who Owes Whom?, in: PA, Nr. 304, 1998.

95 John R. Bolton, U.S. Money and a U.N. Vote, Washington Times, 24. 10. 1998; zitiert aus: <http://www.aei.org/ra/rajrb8.htm>; National Center for Policy Analysis, NPCA Policy: Should U.S. Be Paying U.N. Dues? (in: <http://www.npcpa.org/pd/pdint160.html>), NPCA Policy: Is the U.N. Even Necessary? (in: <http://www.npcpa.org/pd/pdint51.html>), International Issues: UNICEF. Another United Nations Boondoggle (in: <http://www.npcpa.org/pd/pdinter/pdint216.html>).

falsches Signal senden und die Kohärenz anderer Organisationen wie die NATO gefährden. Auch diese Lobbyorganisation stellt harte Bedingungen für den Verbleib. Die zwischen den Senatoren Helms und Biden erreichten Kompromisse für die Zahlungen an die Vereinten Nationen sind ihr nicht weitreichend genug.⁹⁶

Die Gegner und Kritiker der Vereinten Nationen können – anders als die allgemeinen Befürworter – keine breite Koalition von maßgeblichen Gruppierungen und prominenten Meinungsführern aufweisen. Allerdings gibt es eine gewichtige Ausnahme: die konservativen Abtreibungskritiker, die über gute Verbindungen zum Kongreß verfügen. Insgesamt finden die Vereinten Nationen bei den gesellschaftlichen Akteuren eine hohe Akzeptanz. Es gibt mehrere professionelle Organisationen, die sich die Umsetzung der UN-Charta zur Aufgabe gemacht haben und/oder eine Stärkung der Vereinten Nationen anstreben. Vorwiegend verfolgen sie ihre Ziele in Akteurskoalitionen. Zu den wichtigsten Organisationen und Akteursallianzen gehören die United Nations Association of the United States of America (UNA-USA), der Business Council for the UN, die Emergency Coalition for US Financial Support for the United Nations und die Campaign for UN Reform. Die ersten drei schlossen sich in der Better World Campaign zusammen. Ihr kleinster gemeinsamer Nenner war der Aufruf an die Administration und insbesondere an den US-Kongreß, endlich eine politische und gesetzliche Basis für eine glaubwürdige Zahlungspolitik gegenüber den Vereinten Nationen zu schaffen. Im „Business Council“ ist praktisch das ganze korporatistische Amerika vertreten – von der Bank of America über die Coca-Cola Company, die New York Stock Exchange, Inc., bis hin zur Rockefeller Group, Unilever United States, Inc., und die Xerox Corporation.⁹⁷

Diese globalen Spieler haben ein starkes wirtschaftliches Interesse an einer funktionstüchtigen UNO: Sei es, daß sie hilft, die Eigentumsrechte der US-Firmen zu schützen und Standards für einen fairen Wettbewerb zu setzen, sei es, daß sie wichtige Wirtschaftsdaten verbreitet und durch die weltweite Förderung von marktwirtschaftlichen Strukturen die Investitionsmöglichkeiten auch für amerikanische Unternehmen verbessert.⁹⁸ In der „Emergency Coalition“ fand sich eine Vielzahl von traditionell liberalen Nichtregierungsorganisationen aus dem Rüstungskontroll-, Umwelt-, Menschenrechts- und Kirchensektor zusammen. Diese Akteursallianz, die sich nach der gesetzlich verankerten UN-Finanzierung wieder aufgelöst hat, reichte bis ins konservative Lager hinein. Ohne ihr langfristiges Ziel einer stärkeren Weltorganisation aus den Augen zu verlieren, orientieren sich die Forderungen der professionellen gesellschaftlichen UN-Organisationen wie die UNA-USA oder die Campaign for UN Reform an den Kräfteverhältnissen im Kongreß. Deshalb dringen sie pragmatisch darauf, die Bedingungen für den Verbleib ihres Landes in den Vereinten Nationen zu entschärfen.

Eine Reihe von „elder statesmen“ mit unterschiedlicher außenpolitischer Orientierung und parteipolitischer Zugehörigkeit sprach sich für eine glaubwürdige Zahlungspolitik aus. Ob Jimmy Carter, Gerald Ford, Henry Kissinger, Cyrus Vance und Paul Volcker – die Unterzeichner des „Offenen Briefes“ vom 4. März 1998 plädierten mit Bezug auf die überwiegend kooperativ

96 Brett D. Schaefer, Congress Should Hold the Line on U.N. Reform, The Heritage Foundation, Backgrounder Nr. 1290, Executive Summary, 4. 6. 1999 (in: http://www.heritage.org/library/backgrounder/pdf/bg_1290.pdf).

97 Better World Campaign, Allies of the United Nations (in: <http://www.betterworldfund.org/partners/partners.html>).

98 Vertreter der Administration haben sich diese Interessen in ihrer Standardargumentation für die Zahlungspolitik der USA zu eigen gemacht. Siehe auch USPIT, a.a.O. (Anm. 80), S. 6.

eingestellte, UN-freundliche Bevölkerung für den Anspruch der USA auf „Führungsfähigkeit“, für einen Multilateralismus, der bestehende internationale Institutionen ernst nimmt – und gegen einen falsch verstandenen Unilateralismus.⁹⁹ Einen ähnlichen „Offenen Brief“ richteten im März 1999 sieben frühere US-Außenminister beider Parteien an die führenden Kongreßmitglieder.¹⁰⁰ Am 14. September 1999 appellierten 23 Kirchenführer mit dem Hinweis auf die gefährdete moralische Leitbildfunktion der USA, die amerikanischen Schulden zurückzuzahlen.¹⁰¹ Im Vergleich zu den konservativen Organisationen haben diese Gruppen, Akteursallianzen und Meinungsführer aber einen schlechteren Zugang zu den Machtzentren der Kongreßmehrheit. Ihr geringerer Einfluß ist auch darauf zurückzuführen, daß die UNO-Frage vor allem bei den genannten Firmen meistens nicht oben auf der politischen Prioritätenliste steht.

Die UN-feindliche Haltung vieler Parlamentarier hat auch in der eigenen Bevölkerung kaum einen Rückhalt. Die Grundhaltung in der regelmäßig befragten Öffentlichkeit, die derzeit insgesamt ein „zurückhaltendes Engagement“ der USA befürwortet,¹⁰² ist gegenüber den Vereinten Nationen betont positiv; sie hat sich gegenüber der Situation Mitte der neunziger Jahre verbessert – auch wenn es einzelne Aspekte gibt, die einige Vorbehalte in der Bevölkerung ausdrücken.¹⁰³ Allerdings gibt es einen kräftigen Wermutstropfen, daß nämlich die Weltorganisation in der Rangskala außenpolitischer Interessen nur auf Platz 11 liegt – immerhin direkt über dem Interesse der US-Bevölkerung an der Verteidigung der Verbündeten.¹⁰⁴ Dennoch: In einer im September 1998 veröffentlichten Umfrage bescheinigten 60% der Befragten der UNO, „gute Arbeit“ zu leisten. Das war die höchste Zustimmungsrate seit 1959 (1992: 45%; 1995: 54%). Selbst bei den wiedergeborenen Christen, der äußerst konservativen Wählerschaft der Republikaner, liegt der entsprechende Anteil mit 58% (1998) bzw. 52% (1995) hoch und reflektiert nicht die Positionen der gewählten Repräsentanten zu den Vereinten Nationen.

Das überwiegende Plädoyer für Multilateralismus¹⁰⁵ kommt auch in den folgenden Werten zum Ausdruck: 72% (gegenüber 54% im Jahre 1995) halten eine aktive Mitgliedschaft der Vereinigten Staaten in der Weltorganisation für „sehr wichtig“. Das isolationistische Segment der

99 Vgl. in diesem Zusammenhang auch Council on Foreign Relations, American National Interests and the United Nations, Statement and Report of an Independent Task Force, New York u.a., 1996; State Department, Bureau of International Organization Affairs, Broad Coalition Supports UN Arrears Payment, 4. 3. 1998 (in: http://www.state.gov/www/issues/fs_arrearscoalitn_980304.htm).

100 Henry A. Kissinger/Cyrus R. Vance/Alexander M. Haig/George P. Shultz/James A. Baker, III/Lawrence S. Eagleburger/Warren M. Christopher, Brief an Dennis J. Hastert, Richard J. Gephardt, Trent Lott, Thomas A. Daschle, 16. 3. 1999 (in: http://www.betterworldfund.org/backdues/031899_letter.htm).

101 Emergency Coalition for U.S. Financial Support of the United Nations, Religious Leaders Call on Congress to Pay UN Dues, 16. 9. 1999 (in: <http://www.clw.org/ecun/relletter.html>).

102 John E. Rielly: Americans and the World: A Survey at Century's End, in: FP, Nr. 114, 1999, S. 97-113 (S. 100ff.).

103 Die überwiegend positive Einschätzung läßt sich insgesamt auch dann aufrechterhalten, wenn man die negativ beurteilten Aspekte mit berücksichtigt, etwa wenn 57% der Befragten der Meinung sind „The UN is eating away at American sovereignty – that is, at the country's ability to make decisions on its own.“ oder: „The UN drags the United States into doing things we don't need or want to do.“ United Nations Association of the United States of America (Hg.), 1998 Wirthlin Worldwide Survey on the United Nations, Poll Results (in: <http://www.unausa.org/programs/topline.html>).

104 Vgl. Rielly, a.a.O. (Anm. 102), S. 101.

105 Vgl. ebd., S. 102ff.

US-Öffentlichkeit ist mit 7% verschwindend gering. Im März 1993 befürworteten 89% der Interviewten eine sich über die UNO vermittelnde Kooperation der USA mit den Staaten der Welt, und 90% plädierten dafür, daß ihre Regierung wichtige außenpolitische Entscheidungen in den Vereinten Nationen nicht im Alleingang angeht. Auch die Teilnahme der USA an UN-Friedensoperationen wird von einem überwiegenden Segment der befragten Öffentlichkeit befürwortet (51: 19%). Am Ende des Jahrzehnts hielt der größte Teil der amerikanischen Bevölkerung die USA für das mächtigste Land der Welt; dieses im historischen Längsschnitt ungewöhnliche Selbstbild setzte sich aber gerade nicht in ein Plädoyer für den Vorrang unilaterale Strategien um.

Die Diskrepanz zwischen der Bevölkerung und der Mehrheitsmeinung im Kongreß zur Schuldenrückzahlungspolitik ist ebenfalls auffällig. Die Befragten befürworteten 1998 im Verhältnis 3:1, den finanziellen Verpflichtungen nachzukommen; 52% sind für eine bedingungslose Nachzahlung, 42% wollen sie an Konditionen binden. Ein klares Votum gibt es zum Junktim von Schuldenbegleichung und Abtreibung, das die destruktive UN-Politik des Kongresses über Jahre dominiert hat. 80% der Befragten lehnen diese Verknüpfung ab. Eine deutliche Diskrepanz existiert auch zwischen diesen „realen“ Auffassungen der US-Bevölkerung und dem Bild, das die Parlamentarier von der Position ihrer Klientel zur UNO haben. Mit 82% ist eine deutliche Mehrheit der Kongreßmitglieder fälschlicherweise der Meinung, daß die überwältigende Majorität der befragten Amerikaner eine negative Haltung zu den Vereinten Nationen hat. Selbst in den Wahlkreisen von zwei Abgeordneten, die eine den US-Rückzug aus der UNO anstrebende Gesetzgebung im Kongreß einbrachten, waren mehr als 75% der Wählerschaft nicht mit diesem politischen Ziel einverstanden. Die am 19. November 1999 gesetzlich verankerte Finanzierung der Weltorganisation läßt sich nur dann als Umsetzung des mehrheitlichen Wählerwillens deuten, wenn sie eine Dauerlösung – und keine politische Notlösung – wäre.

4. Die Clinton-Administration und die NATO: Kooperation unter Gleichen oder Hegemonie?

4.1 Eine multilaterale Tradition mit unbekannter Zukunft

In der Literatur besteht weitgehend Einigkeit darüber, daß die USA während des Ost-West-Konflikts innerhalb der Allianz die Führungsrolle ausfüllten, sich ihre überlegene materielle Macht aber nicht ungebrochen in Dominanz über die kleineren Bündnismitglieder umsetzte. Verschiedene Untersuchungen stellten sogar einen überraschend hohen Einfluß der schwächeren Verbündeten auf die Politik der Supermacht fest.¹⁰⁶ Die Europäer bestimmten in weit größerem Maße, als dies die asymmetrische Machtfigur vermuten ließe, die Strategieentwicklung, die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Allianz oder die Ausgestaltung ihres Verhältnisses zur Sowjetunion.¹⁰⁷ Dem europäischen Gewicht entsprach die amerikanische Bereitschaft, ihre Machtfülle durch ein Netz vertraglich nicht kodifizierter, aber dennoch wirksamer und

106 Vgl. Risse-Kappen, a.a.O. (Anm. 17). Vgl. auch Olaf Theiler, Der Wandel der NATO nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, in: Helga Haftendorn/Otto Keck (Hg.), Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung: Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden, 1997, S. 101-136.

107 Helga Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz: Die NATO-Krise von 1966/67, Baden-Baden, 1994.

einforderbarer Regeln einzuschränken. Die USA agierten innerhalb der NATO multilateral. Kontrovers diskutiert wird, warum sie sich zu einer derartigen Selbstbeschränkung ihrer Macht verstanden. Während die einen diesen Effekt dem demokratischen Charakter der NATO-Mitgliedstaaten zuschreiben, verweisen die anderen auf die allianzpolitische Wirkung des bipolaren Konflikts bzw. auf den besonderen Charakter der Führungsmacht USA (siehe auch 1.2.2). Demnach verfügten die kleineren Bündnispartner vor 1989 über eine überproportionale Verhandlungsmacht, weil ihre Bündnismitgliedschaft aus der Sicht der USA in der Auseinandersetzung mit der Sowjetunion wichtig *und* nicht gesichert war.

Ob die Vereinigten Staaten im Rahmen der Allianz auch nach dem Ende des Ost-West-Konflikts multilateral handeln, ist ungeklärt. Mehr als zehn Jahre sind seit dem *annus mirabilis* vergangen; Zeit genug, um eine erste Einschätzung vorzunehmen und etwas Licht auf die oben aufgeworfene Frage zu werfen. Die Untersuchung soll sich auf drei Fälle beschränken: a) die Entscheidung zur Erweiterung der NATO, b) die Diskussion um die Neufassung ihrer Funktionen und ihres Zuständigkeitsbereichs und c) die Entwicklung einer „Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitischen Identität“ (ESVI).

4.2 NATO-Erweiterung: Zwischen innenpolitischen Zwängen und internationaler Verantwortung

Zweifellos beeinflussten die USA die Osterweiterung der Allianz nachhaltig. Ob sie diesen Prozeß dominierten und dabei die Interessen ihrer Verbündeten systematisch verletzten, soll anhand von zwei Schlüsselentscheidungen – den Beschluß zur NATO-Öffnung und zur Aufnahme von zunächst drei Beitrittskandidaten – näher beleuchtet werden.

Ebenso wie ihre Vorgängerin reagierte die Clinton-Administration auf den von den osteuropäischen Ländern vorgetragenen Wunsch nach einer Aufnahme zunächst sehr zurückhaltend. Das Verteidigungsministerium zählte in der innerbürokratischen Auseinandersetzung zum gewichtigsten und entschiedensten Gegner einer schnellen Expansion. Die zivile Pentagon-Führung und das Militär begründeten ihre ablehnende Haltung mit dem Verweis auf die Diskrepanz zwischen der Übernahme neuer Verantwortungen bei gleichzeitig sinkenden Budgets in den USA und in Westeuropa. Unter der Federführung von Strobe Talbott, dem damaligen Sonderberater des Präsidenten für die Nachfolgestaaten der Sowjetunion, wurde zunächst auch im Außenministerium eine gegenüber den osteuropäischen Aufnahmewünschen zurückhaltende Politik betrieben. Sie räumte Rußland und der Regelung der nuklearen Frage Vorrang ein vor der Stabilisierung Osteuropas. Das Anfang 1994 offiziell initiierte Programm „Partnership for Peace“ (PfP) diente in erster Linie dazu, die Beitrittswünsche osteuropäischer Staaten auf die lange Bank zu schieben.¹⁰⁸

Die überraschende Wende deutete sich in zwei Reden Clintons in Warschau im Sommer 1994 und wenig später in Prag an, in denen der Präsident eine NATO-Öffnung in Aussicht stellte, allerdings ohne einen Termin oder mögliche Beitrittskandidaten zu nennen.¹⁰⁹ Die folgende

108 Vgl. Nick Williams, Partnership for Peace: Permanent Fixture or Declining Asset?, in: Survival, Jg. 38, Nr. 1, 1996, S. 98-110.

109 Einige Beobachter datieren die Wende auf Anfang 1994. Im Januar hatte Clinton auf Nachfrage mit der Auskunft reagiert, es sei nicht mehr eine Frage, ob die NATO neue Mitglieder aufnimmt, sondern nur noch wann und wie. Andere datieren die Entscheidung auf die zweite Jahreshälfte 1994. Damit wäre der Beschluß zur zügigen NATO-Öffnung in jedem Fall vor den „Midterm“-Wahlen getroffen worden. Vgl. James M.

innerbürokratische Auseinandersetzung dominierte zunehmend der neue Assistant Secretary of State for European and Canadian Affairs, Richard Holbrooke. Sein entscheidende Argument für eine schnelle NATO-Öffnung lautete, eine andauernde Instabilität in Osteuropa bedrohe die Kohäsion auch des westlichen Teils des Kontinents.¹¹⁰ Die EU allein finde nicht die Kraft, die Probleme Osteuropas zu lösen. Die USA müßten daher die Führung übernehmen und sowohl den Krieg in Bosnien beenden als auch die Integration der ost- und mitteleuropäischen Staaten in das westliche Institutionengefüge vorantreiben, und zwar durch eine EU-Erweiterung, der notfalls eine NATO-Öffnung vorangehen müsse. Clinton überzeugte dieses Argument, und er betrieb die Expansion des Bündnisses, weil er von der Richtigkeit dieser Politik überzeugt war.¹¹¹ Im Herbst 1994 konfrontierten die Vereinigten Staaten ihre Partner mit ihrer veränderten Position, und bereits im Dezember 1994 beschloß die Allianz, in konkrete Diskussionen über die Aufnahme neuer Mitglieder einzutreten. Nur elf Monate nachdem im Januar 1994 der NATO-Rat auf amerikanische Initiative das PfP-Programm beschlossen hatte, wurde die Logik dieses Vorhabens und damit die Erweiterungspolitik der NATO, wiederum auf amerikanische Initiative, grundsätzlich korrigiert.

Auch auf die Entscheidung, welche Länder aufgenommen werden sollten, übten die USA einen bestimmenden Einfluß aus. Im Vorfeld des Madrider Gipfels im Juli 1997 stritten sich die Europäer, ob neben Polen, Tschechien und Ungarn weitere Staaten zu Beitrittsverhandlungen eingeladen werden sollten. Frankreich favorisierte Rumänien und Slowenien, während die skandinavischen Länder eine Erweiterung in Richtung Nordosten befürworteten. Clinton brachte diese Diskussion zu einem abrupten Abschluß, indem er am 12. Juni 1997 auf einer Pressekonferenz erklärte, sein Land sei für die Dreierlösung.¹¹²

Markieren diese beiden Episoden einen Wandel in der amerikanischen NATO-Politik? Sind sie als Indiz dafür zu bewerten, daß der US-Hegemon strikt national definierte Positionen im Bündnis durchsetzt und dabei die Interessen seiner Verbündeten immer weniger berücksichtigt? War die amerikanische Entscheidung vorrangig das Ergebnis einer innenpolitischen Interessenkonstellation, und gab es eine klar definierte europäische Gegenposition, die von den Vereinigten Staaten übergangen wurde?

Meinungsumfragen signalisierten zwar durchaus aufgeschlossene Einstellungen der amerikanischen Öffentlichkeit bezüglich der Aufnahme Polens, Tschechiens und Ungarns, aber

Goldgeier, NATO Expansion: The Anatomy of a Decision, Washington Quarterly (WQ), Jg. 21, Nr. 1, 1998, S. 85-102. Vgl. auch Gerard B. Solomon, The NATO Enlargement Debate, 1990-1997, Westport, 1998.

110 In der Vergangenheit sei aggressives Verhalten Deutschlands und Rußlands, so Holbrooke, Ausdruck tiefer Unsicherheit gewesen. Um Stabilität in Zentraleuropa zu sichern und eine deutsch-russische Rivalität zu vermeiden, sei eine schnelle Ausdehnung westlicher Institutionen nötig. Aber es ging nicht nur um Osteuropa. „Stability in Central Europe is essential to general European security, and it is still far from assured.“ Richard Holbrooke, America, a European Power, in: FA, Jg. 74, Nr. 2, 1995, S. 38-51 (S. 42).

111 Zu den Hintergründen und Motiven der amerikanischen NATO-Expansionspolitik vgl. die ausgezeichnete Studie von Peter Rudolf, Unsichere Öffnung: Die USA und die NATO-Erweiterung, Ebenhausen, Stiftung Wissenschaft und Politik, AP 2932, Oktober 1995. Vgl. auch Gale A. Mattox, NATO Enlargement and the United States: A Deliberate and Necessary Decision?, in: Charles-Phillipe David/Jacques Lévesque (Hg.), The Future of NATO, Enlargement, Russia, and European Security, Montreal, 1999, S. 79-94.

112 Vgl. Ulrich Weisser, Die NATO öffnet sich für neue Mitglieder. Von der Idee zum Vollzug: Polen, Ungarn und die Tschechische Republik werden Mitglieder in der Atlantischen Allianz, in: FAZ, 12. 3. 1999.

auch eine hohe Ambivalenz und Unsicherheit.¹¹³ Die außenpolitische Elite zeigte sich gespalten, wobei die Trennungslinien nicht wie noch während des Ost-West-Konflikts zwischen liberalen und konservativen Orientierungen verliefen. Vertreter des konservativen sicherheitspolitischen Establishments traten mit ebenso uneinheitlichen Empfehlungen an die Öffentlichkeit wie die liberalen Kritiker.¹¹⁴ Die Gegner einer Öffnung führten zwei zentrale Argumente ins Feld: Zum einen verwiesen sie darauf, mit dieser Entscheidung würden neue Gräben geöffnet und die für die USA sehr viel wichtigeren Beziehungen zu Rußland belastet. Zum anderen fürchteten sie den mit der Aufnahme neuer Mitglieder drohenden Verlust an innerer Kohäsion.¹¹⁵ Daneben meldeten sich Vertreter der stärker werdenden isolationistischen Richtung zu Wort, die fürchteten, über die erweiterte NATO werde die Vormacht USA in Konflikte verwickelt, die nicht ihre Interessen berührten.¹¹⁶ Das letztlich ausschlaggebende Argument der Beitrittsbefürworter lautete, die NATO-Erweiterung sei notwendig, um die Stabilität in Osteuropa zu gewährleisten und auf diese Weise die Stabilität in Westeuropas zu sichern.¹¹⁷

Im Kongreß dominierten am Ende klar die Erweiterungsbefürworter. Als es am 30. April 1998 im Senat zur Abstimmung kam, setzten sich die Befürworter der Aufnahme Polens, Tschechiens und

113 Ungefähr die Hälfte der befragten Amerikaner befürwortete die Erweiterung, ohne dieser Frage jedoch besondere Bedeutung beizumessen. Lediglich die ethnischen Lobbygruppen - und hier insbesondere der einflußreiche Polish-American Congress - mobilisierten politischen Druck. Vgl. John E. Rielly (Hg.), *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1995*, Chicago, 1995; vgl. auch Peter Rudolf, *Sichere Öffnung? Die USA auf dem Weg zur Ratifizierung der NATO-Beitrittsprotokolle*, Ebenhausen, Stiftung Wissenschaft und Politik, IP 3030, Juli 1997.

114 Als Gegner der NATO-Ausdehnung meldeten sich als konservative Internationalisten beispielsweise Paul Nitze, Richard Pipes oder Fred Charles Iklé zu Wort. Auch der einflußreiche demokratische Senator Sam Nunn argumentierte gegen die Osterweiterung. Sie befürchteten negative Rückwirkungen auf das Verhältnis zu Rußland. Ähnlich auch Michael E. Brown, *The Flawed Logic of NATO Expansion*, in: *Survival*, Jg. 37, Nr. 1, 1995, S. 34-52. Zu den frühen Befürwortern einer Öffnung zählten Kissinger und Brzezinski. Vgl. Henry Kissinger, *The Atlantic Alliance needs renewal in a changed world*, in: *IHT*, 2. 3. 1992; ders., *Not This Partnership*, in: *WP*, 24. 11. 1993; Zbigniew Brzezinski, *Statement*, in: 105/1 U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *Hearings: The Debate on NATO Enlargement*, Washington, D.C., 1997, S. 46-54. Die liberale Kritik wurde von Gruppen wie der Union of Concerned Scientists, dem British-American Security Council oder dem Center for Defense Information (vgl. ebd., passim) vorgetragen. Siehe kritisch aus liberaler Sicht auch Michael Mandelbaum, *Preserving the New Peace: The Case against NATO Expansion*, FA, Jg. 74, Nr. 3, 1995, S. 9-13.

115 Fred Charles Iklé etwa fürchtete, der Abschreckungswert der erweiterten NATO werde kaum den der UN-Charta übertreffen. Fred Charles Iklé, *How to Ruin NATO*, in: *NYT*, 11. 1. 1995. Vgl. auch John Hillen, *Getting NATO Back to the Basics*, The Heritage Foundation, Backgrounder Nr. 1067, Washington, D.C., 1996.

116 Insbesondere das CATO Institute argumentierte aus isolationistischer Perspektive gegen die NATO-Expansion. Vgl. Ted Galen Carpenter, *Beyond NATO: Staying out of Europe's Wars*, CATO Institute, Washington, D.C., 1994. Carpenter lehnte nicht nur die Erweiterung ab, sondern warb dafür, die NATO aufzulösen und sie durch europäische sicherheitspolitische Institutionen zu ersetzen. Siehe auch Christopher Layne, *Why Die for Gdansk? Enlargement and American Security Interests*, in: Ted Galen Carpenter/Barbara Conry (Hg.), *NATO Enlargement: Illusions and Reality*, Washington, D.C., 1998. Als Beispiel für die Konvergenz des rechten Randes des traditionellen sicherheitspolitischen Establishments mit isolationistischen Positionen mag hier das unter Vorsitz von Phyllis Schlafly stehende Eagle Forum genannt werden. Vgl. *Will Treaties Rule America's Future? NATO Expansion Commits U.S. to Wars*, in: *The Phyllis Schlafly Report*, Jg. 31, Nr. 2, 1997, S. 1f.

117 Natürlich gab es auch andere Stimmen wie etwa Peter Rodman, die die NATO-Erweiterung mit der Gefahr einer wiedererwachenden russischen Bedrohung begründeten. Dies waren aber letztlich die Position von Außenseitern. Vgl. zusammenfassend David S. Yost, *NATO Transformed: The Alliance's New Roles in International Security*, Washington, D.C., 1998, S. 108.

Ungarns mit 80:19 Stimmen überraschend deutlich durch.¹¹⁸ Auch diese Entwicklung war keineswegs vorgezeichnet. Der Vorschlag der NATO-Öffnung war 1994 von führenden Republikanern aufgegriffen worden, die hofften, mit einer Kritik der „Russia First“-Position Talbotts indirekt Clintons Außenpolitik treffen zu können. Diese Kampagne erzielte zunächst wenig Resonanz, sie eignete sich jedenfalls nicht dazu, Wähler zu mobilisieren. Sicherlich wurden die republikanischen Kritiker der „Russia First“-Politik durch das Ergebnis der „Midterm“-Wahlen vom November 1994 gestärkt. Aber erst als sich die gemäßigte Hauptrichtung der Demokraten und Republikaner mit ganz anderen Motiven zur NATO-Öffnung bekannte, entstand der übergreifende Konsens, der die letztlich unproblematische Ratifizierung ermöglichte. Diese Gruppierung verband mit der NATO-Erweiterung keine anti-russische Stoßrichtung. Statt dessen folgten die einen aus parteipolitischer Loyalität dem Präsidenten, die anderen seinem Argument, die Erweiterung bewirke die Stabilisierung Osteuropas und sichere damit die Stabilität im anderen Teil des alten Kontinents.¹¹⁹ Die Gegner der Erweiterung, neun Republikaner und zehn Demokraten, bildeten ebenfalls ein politisch divergentes Lager. Sie umfaßten konservative und liberale Isolationisten ebenso wie liberal orientierte Internationalisten und konservative Leitfiguren des sicherheitspolitischen Establishments.¹²⁰

Der amerikanische Kurswechsel überraschte die Europäer, wurde von einigen im Stil kritisiert, aber im Kern nicht abgelehnt. Tatsächlich war der Wunsch der ostmitteleuropäischen Staaten nach einer NATO-Mitgliedschaft innerhalb des Westens zuerst vom damaligen deutschen Verteidigungsminister Volker Rühe und nicht von der Clinton-Administration aufgegriffen worden.¹²¹ Einen wahrscheinlich größeren Einfluß auf den amerikanischen Sinneswandel hatten prominente Osteuropäer wie Vaclav Havel und Lech Walesa.¹²² Wichtiger für unsere Fragestellung ist, daß es keine klar formulierte und eindeutige europäische Opposition gegen die Osterweiterung gab. Frankreich hatte zwar Anfang der neunziger Jahre die Übertragung zusätzlicher Funktionen an die NATO abgelehnt.¹²³ Die neuen Aufgaben der Friedenssicherung, des Stabilitätstransfers und der Krisenprävention in ganz Europa sollten statt dessen die westeuropäischen Staaten übernehmen. Allerdings kam es zu einer Wiederannäherung Frankreichs an die Allianz, nachdem Clinton auf dem Brüssler NATO-Gipfel Anfang 1994 die

118 Vgl. CQW, Jg. 56, Nr. 17, 2. 5. 1998, S. 1164ff., 1172.

119 Die Administration hatte unter der Federführung von Jeremy Rosner eine intensive Lobbyarbeit betrieben, um die Zustimmung des Senats zur NATO-Erweiterung sicherzustellen. Diese Kampagne wurde von den Führungen der republikanischen und demokratischen Partei sowie der Senatsfraktion unterstützt. Jesse Helms schlug sich erst im Oktober 1997 auf die Seite der Erweiterungsbefürworter, nachdem ihm Albright versichert hatte, daß mit der NATO-Rußland-Akte keine neuen Einflußmöglichkeiten Moskaus auf die Politik des Bündnisses geschaffen würden. Vgl. CQW, a.a.O. (Anm. 118), S. 1165.

120 Die Frage, wie viele der Senatoren, die mit Nein gestimmt hatten, dem isolationistischen Lager zuzurechnen sind, ist schwer zu beantworten. Aber isolationistische Argumente waren deutlich zu hören. So begründete der republikanische Senator John Ashcroft seine Ablehnung damit, mit dem Erweiterungsbeschluß würde Clinton nationale amerikanische Interessen multilateralen Institutionen unterordnen. Vgl. Congressional Quarterly Weekly Report (CQWR), Jg. 56, Nr. 9, 28. 2. 1998, S. 504. Auch in den Stellungnahmen des liberal orientierten Senators Harkin klangen isolationistische Begründungen durch. Der demokratische Senator Moynihan begründete seine Ablehnung dagegen eher mit stabilitätspolitischen Überlegungen.

121 Bereits am 23. 3. 1993 preschte Rühe in einer Rede vor dem International Institute for Strategic Studies mit der Forderung nach einer NATO-Öffnung vor.

122 Vgl. Goldgeier, a.a.O. (Anm. 109).

123 Anand Menon, Defense Policy and Integration in Western Europe, in: Contemporary Security Policy, Jg. 17, Nr. 2, 1996, S. 264-283.

Europäer eingeladen hatte, das vor allem von Frankreich betriebene Projekt einer „Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitischen Identität“ als zweiten Pfeiler innerhalb des Bündnisses zu verwirklichen. Spätestens mit dem Amtsantritt von Präsident Chirac im Mai 1995 stellte Frankreich das rhetorische Sperrfeuer gegen die NATO-Erweiterung ein.¹²⁴

Bei der zweiten Entscheidung findet sich eine etwas anders gelagerte, in der Tendenz aber ähnliche inneramerikanische Konstellation. In diesem Fall war die Einschätzung der öffentlichen Meinung, der außenpolitischen Elite und der Mehrheit des Kongresses in den USA klar. Die Erweiterung sollte sich zunächst auf die drei Visegrad-Staaten – Tschechische Republik, Ungarn und Polen – beschränken.¹²⁵ Ein Beitritt der baltischen Staaten kam aus geopolitischen Erwägungen und wegen des russischen Widerstands nicht in Frage. Und Rumänien erschien den Amerikanern insgesamt als zu wenig vorbereitet.¹²⁶ Auf europäischer Seite gab es wiederum keine einheitliche oder entschlossene Gegenposition. Die große Mehrheit der Europäer war mit den von den Skandinavien bzw. Frankreich ins Spiel gebrachten weiteren Beitrittskandidaten nicht gerade glücklich. Selbst die deutsche Unterstützung für die französische Position glich eher einem Lippenbekenntnis. Es war nicht einmal zu erkennen, ob Paris für die Aufnahme Sloweniens und Rumäniens aus Überzeugung eintrat oder taktische Interessen verfolgte.¹²⁷

Sicherlich eignet sich dieser Fall nicht als Test für amerikanisches Verhalten in einer klar strukturierten Konfliktsituation. Dafür war die europäische Position zu uneinheitlich und wurde mit zu wenig Nachdruck vertreten. Dennoch gibt er in zweifacher Weise Aufschluß über die multilaterale Einstellung der USA während der Clinton-Administration. Erstens knüpfte sie mit der zentralen Begründung für die Erweiterung an die traditionelle amerikanische Position an. Es ging ihr um die langfristige Stabilität in Westeuropa und nicht um ein gegen die Westeuropäer durchzusetzendes amerikanisches Interesse. Zweitens folgte die Regierung mit ihrem recht abrupten Wechsel nicht primär innenpolitischen Kräfteverhältnissen. Das oft gezeichnete Bild der opportunistisch inneramerikanischen Konstellationen folgenden und damit letztlich unilateral handelnden Clinton-Regierung überzeugt in diesem Falle nicht. Die Situation in den USA war außerordentlich uneinheitlich. Sicherlich gab es beim äußerst konservativen Segment der republikanischen Partei Angriffe gegen Talbotts „Russia First“-Politik, die Clinton aber hätte bequem „aussitzen“ können. Erst als sich die Administration aus außenpolitischen Gründen in dieser Sache engagierte, weil sie glaubte, ihrer Verantwortung gerecht werden zu müssen, und im Zusammenwirken mit dem atlantisch orientierten sicherheitspolitischen Establishment der

124 Vgl. Yost, a.a.O. (Anm. 117), S. 112ff. Es ließe sich sogar spekulieren, daß es in dieser Frage eine weitgehende Parallelität amerikanischer und französischer Interessen gab. Frankreich stand einer zügigen EU-Erweiterung ebenso skeptisch gegenüber, wie es die Alternative eines wachsenden deutschen Einflusses in Osteuropa, von den Reminiszenzen an Rapallo ganz zu schweigen, fürchtete. Angesichts dieser Alternativen könnte die NATO-Erweiterung trotz der dagegen bestehenden Vorbehalte durchaus attraktiv erscheinen.

125 Im Senat schlug sich diese Haltung in dem überraschend guten Abschneiden des Warner-Amendments zum NATO-Erweiterungsgesetz nieder. Der republikanische Senator John Warner hatte gegen die Position der Administration einen Zusatz vorgeschlagen, der die NATO-Expansion über die ersten drei Kandidaten hinaus für drei Jahre blockiert hätte. Sein Amendment wurde mit 41:59 Stimmen abgelehnt. Unter den Ja-Stimmen fanden sich so prominente republikanische Erweiterungsbefürworter wie Helms und Thurmond.

126 Diese Beurteilung folgt keinen objektiven Kriterien. Die in der Beitrittsstudie entwickelten Gradmesser sind zu wenig aussagekräftig. Aber wenn man annimmt, daß die NATO-Aufnahme einem EU-Beitritt lediglich vorausgehen sollte, gibt es überzeugende Gründe, mit einer NATO-Mitgliedschaft Rumäniens vorsichtig umzugehen.

127 Vgl. FAZ, 6. 3. 1997.

republikanischen Partei die Meinungsführerschaft übernahm, schwenkte die breite und die informierte Öffentlichkeit auf das Ziel der NATO-Erweiterung ein. Und drittens reagierten die USA auf Anforderungen aus Europa, nicht zuletzt aus Deutschland. Das amerikanische Verhalten in diesem Fall mag man als paternalistisch beurteilen, es unterscheidet sich aber nicht signifikant von dem während des Ost-West-Konflikts.

4.3 Instrumentalisierung der Allianz? Die amerikanisch-europäische Kontroverse um neue Funktionen und eine Ausdehnung des NATO-Verantwortungsbereichs

Die Frage, welche Aufgaben das Verteidigungsbündnis ohne Feind eigentlich noch ausüben soll, war von dem in Rom im November 1991 verabschiedeten Neuen Strategischen Konzept nicht abschließend entschieden worden. An erster Stelle wurde die kollektive Verteidigung genannt, und erst an zweiter Stelle wurde in allgemeiner Form die Bereitschaft der NATO zum Ausdruck gebracht, an der Schaffung einer gerechten und dauerhaften Friedensordnung in Europa mitzuwirken. Im Juni 1992 erklärte sich die Allianz bereit, fallweise unter der Ägide der OSZE, ab November 1992 auch der UNO, friedenserhaltende und -schaffende Aktivitäten durchzuführen. Eine wenn auch nicht endgültige, aber doch wegweisende Entscheidung über diese für das Bündnis zentrale Frage sollte auf dem Gipfeltreffen zu seinem 50-jährigen Bestehen gegeben werden.

In den USA begann die Debatte über die zukünftigen Funktionen der NATO früh. Der gemäßigt konservative Senator Lugar diagnostizierte schon 1993, die NATO müsse „out-of-area“ gehen, oder sie werden „out-of-business“ gehen.¹²⁸ Mittlerweile wird diese Einschätzung von der Mehrheit der politischen Kommentatoren geteilt. Die internationalistisch eingestellten Meinungsführer in den Vereinigten Staaten plädieren für eine Neuinterpretation der bündnispolitischen Ziele und Verpflichtungen. Danach engagiert sich die Vormacht USA weiterhin für die Aufrechterhaltung der Sicherheit in Europa, und die Europäer stimmen im Gegenzug einer Ausweitung der funktionalen und regionalen Zuständigkeit der NATO zu. Sie solle zuständig werden für Nordafrika, den Nahen und Mittleren Osten sowie für das Gebiet der früheren Sowjetunion und neben der Friedenssicherung und -schaffung verantwortlich sein für die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen oder die Bekämpfung des Terrorismus.¹²⁹ Der frühere Sonderbotschafter der Bush-Regierung, Robert Blackwill, ist überzeugt, „da nun Frieden in Europa herrscht, muß sich das Atlantische Bündnis den neuen Chancen ebenso wie den neuen Bedrohungen zuwenden, wenn es nicht seine Bedeutung verlieren will“.¹³⁰

Derartige Empfehlungen machten sich weite Kreise des Kongresses und der Administration zu eigen.¹³¹ Die Aufgabe der NATO solle nicht länger in der Verteidigung des Territoriums ihrer Mitgliedstaaten, sondern der westlichen Interessen bestehen.¹³² Die kollektive Verteidigung

128 Zitiert nach: Stephen S. Rosenfeld, NATO's Last Chance, in: WP, 2. 7. 1993.

129 Vgl. Ronald D. Asmus/Robert D. Blackwill/F. Stephen Larrabee, Can NATO Survive?, in: WQ, Jg. 19, Nr. 2, 1996, S. 79-101.

130 Robert Blackwill, Führung aus der ersten Reihe, in: FAZ, 27. 11. 1999.

131 Vgl. etwa Madelaine K. Albright, Address to the New Atlantic Initiative Conference, in: USPIT, 12. 2. 1998, S. 4-8.

132 Präsident Clinton präsentierte die amerikanische Interpretation der neuen Aufgabenstellung für die NATO in seiner Rede in Berlin im Mai 1998: „Tomorrow's Alliance must continue to defend enlarged borders and defend against threats to our security from beyond them – the spread of weapons of mass destruction, ethnic

bleibe zwar wesentlicher Bestandteil. Wichtiger aber sei die Ausrichtung des Bündnisses auf die Abwehr der Bedrohung westlicher Interessen durch „out-of-area“- Entwicklungen, etwa die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, regionale Krisen, Flüchtlingsbewegungen oder Terrorismus.¹³³ Der Washingtoner Gipfel sollte den Planungen der Administration zufolge eine große Initiative zur Nichtverbreitung verabschieden und sich stärker als bisher an der amerikanischen Counterproliferationspolitik orientieren.¹³⁴

Eng damit verbunden stellte sich die Frage des Mandats und des Verhältnisses zwischen NATO und OSZE bzw. UNO. In der außenpolitischen Elite mehrten sich die Stimmen, die die Allianz auch in ihren neuen Funktionen nicht den Vereinten Nationen bzw. der OSZE unterordnen wollen, sondern auf die Notwendigkeit und Legitimität von Kriseninterventionseinsätzen durch die NATO ohne UN-Mandat verweisen.¹³⁵ Auch diese Einschätzung machte sich die Administration zu eigen. Der Stellvertretende Außenminister Strobe Talbott insistiert darauf, daß die Allianz keiner anderen Internationalen Organisation untergeordnet wird. Vielmehr müsse sich das Bündnis „das Recht und die Freiheit vorbehalten, immer dann zu handeln, wenn seine Mitglieder es im Konsens für nötig halten“.¹³⁶

Die Europäer akzeptierten zwar die notwendige Neugewichtung zwischen der traditionellen Aufgabe der kollektiven Verteidigung und den neuen Aufgaben des Krisenmanagements und der Friedenssicherung. Sie setzen aber mehrheitlich andere Akzente. Im Vorfeld des Gipfels sprachen sie sich für eine Begrenzung der funktionalen und regionalen Zuständigkeit des Bündnisses aus. Eine an die amerikanische Counterproliferationspolitik angelehnte Initiative lehnten sie ebenfalls ab. Vor allem sträubten sie sich gegen eine Selbstmandatierung der NATO.¹³⁷

violence, regional conflict.” Kurzum: ”America and Europe must work together to shape this world.” Vgl. Clinton Remarks in Berlin to the People of Germany, in: USPIT, 19. 5. 1998, S. 1-3. Der Stellvertretende Außenminister Strobe Talbott etwa sieht in der Verteidigung gemeinsamer Werte und Interessen die wichtigste Aufgabe der neuen NATO. Vgl. Talbotts Rede vor dem Royal United Services Institute am 10. 3. 1999, abgedruckt in: USIS, EUR305, 10. 3. 99, S. 3. Vgl. zusammenfassend Karl-Heinz Kamp, Das Neue Strategische Konzept der NATO: Entwicklung und Probleme, Arbeitspapiere der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin, 1998.

133 Vgl. beispielsweise die Rede des amerikanischen NATO-Botschafters Alexander Vershbow über die Zukunft der NATO vor dem European Institute (Washington) am 16. 3. 1999, abgedruckt in: USIS, EUR319, 17. 3. 1999, S. 3. Siehe auch die Ausführung von Marc Grossmann, Assistant Secretary of State for European Affairs, in: USIS EUR320, 17. 3. 1999.

134 Vgl. die Ausführungen des Joint Chief of Staff, General Henry H. Shelton, auf der Konferenz ”NATO at 50” am 8. 3. 1999 in London, abgedruckt in: USIS, EUR203, 9. 3. 1999, S. 3.

135 Robert Blackwill etwa fordert Deutschland auf, seine Schuldkomplexe zu überwinden und sich von der Vorstellung zu verabschieden, „daß die Antwort auf sämtliche internationalen Sicherheitsprobleme der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ist – ein Gremium also, in dem Rußland in den nächsten Jahren ständig sein Veto gegen alle nur denkbaren Militäreinsätze des Westens vorbringen wird”. Blackwill, a.a.O. (Anm. 130).

136 FAZ, 5. 2. 1999.

137 Zum Sprachgebrauch der offiziellen europäischen Politik gehört das Diktum, die nicht-mandatierte Anwendung militärischer Gewalt im Kosovo müsse eine Ausnahme bleiben. Beispielsweise nutzten die Staats- und Regierungschefs der EU den Abschlußbericht des Europäischen Rats von Helsinki, um ihre Position noch einmal zu bekräftigen. Dort heißt es: „Die Union anerkennt die vorrangige Verantwortung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen für die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit.” Vgl. auch Kamp, a.a.O. (Anm. 132).

Das auf dem Washingtoner Gipfel verabschiedete Strategische Konzept enthält zwar sicherlich bezüglich der entscheidenden kontroversen Fragen Formelkompromisse, läßt sich aber insgesamt eher als Erfolg der Europäer denn der Amerikaner interpretieren. Es betont wiederum als Kernfunktion die kollektive Verteidigung und erst nachgeordnet die sicherheitspolitische Kooperation, die Friedenssicherung und das Krisenmanagement. Als Tätigkeitsbereich, in dem die NATO diese zusätzlichen Aufgaben übernehmen soll, wird der Euro-Atlantische Raum genannt. Dessen Grenzen werden jedoch nicht definiert und verschwimmen zusätzlich mit dem Verweis darauf, daß sicherheitspolitische Interessen des Bündnisses durch Entwicklungen in fernen Regionen gefährdet werden könnten, etwa durch Flüchtlingsströme oder die Unterbrechung des Zugangs zu wichtigen Ressourcen. Allerdings will die NATO in derartigen Fällen nur ein Forum für Konsultationen sein und die Gegenmaßnahmen derjenigen Mitgliedstaaten koordinieren, die ihre vitalen Interessen gefährdet sehen. Von der geplanten amerikanischen Initiative zur Counterproliferation ist also wenig übrig geblieben. Statt dessen betont das Strategische Konzept die politisch-diplomatischen Instrumente im Kampf gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen.

Die Frage nach der Mandatierung von Operationen jenseits der kollektiven Verteidigung findet nur in indirekter Form Niederschlag. Einerseits enthält das Dokument keinen direkten Hinweis darauf, daß die NATO militärische Einsätze jenseits der Bündnisverteidigung nur mit einem Mandat der UNO durchführen könnte. Andererseits sind die Ausführungen zu den neuen Aufgaben des Krisenmanagements durchgängig mit einem Verweis auf Artikel VII des NATO-Vertrags verknüpft, der die Verantwortung des UN-Sicherheitsrats für die Erhaltung des internationalen Friedens betont. Allerdings ist das Neue Strategische Konzept nicht als abschließendes Ergebnis einer transatlantischen Kontroverse zu interpretieren. Amerikaner und Europäer halten an ihren divergierenden Interpretationen fest; der Streit wird fortgesetzt.

4.4 Die Reform der Binnenstruktur des Bündnisses: Von der Hegemonie zur Partnerschaft?

Die konkrete Realisierung der auf dem Maastricht-Gipfel eher schemenhaft vereinbarten „Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitischen Identität“ kann als Testfall für die multilaterale Orientierungen der Vereinigten Staaten innerhalb der NATO gelten. Zum einen nämlich zielt die von den Europäern betriebene Veränderung der internen Bündnisstrukturen direkt auf die herausgehobene Stellung der USA. Zum anderen würde wohl durch die Realisierung einer ESVI perspektivisch das amerikanische Interesse an einer Kontrolle in Europa überflüssig werden. Europäische Eigenständigkeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik verlange also von den USA erhebliche Anpassungsleistungen. Sie müßten sich auf eine Partnerschaft unter Gleichen einstellen. Ob die amerikanische Rücksichtnahme auf die Anliegen und Interessen der europäischen Verbündeten also der spezifischen Umgangsweise zwischen Demokratien geschuldet ist und die USA auch dann noch an multilateraler Kooperation interessiert bleiben, wenn dadurch ihre Handlungsfreiheiten eingeschränkt würden – oder ob ihr Verhalten Ausdruck einer aufgeklärten patriarchalischen Einstellung ist: Dies wird zumindest ansatzweise an der Reaktion auf die ESVI ablesbar sein. Eine verlässliche Antwort ist freilich erst dann möglich, wenn sich eine europäische Selbständigkeit im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik tatsächlich entwickeln sollte.

Clinton reagierte im Gegensatz zu seinem Vorgänger auf das europäische Drängen nach größerer Mitsprache durchaus offen. Er lud die Verbündeten ein, die „Europäische Sicherheits- und

Verteidigungspolitische Identität“ als zweiten Pfeiler innerhalb der NATO zu errichten. Ausschlaggebend für diesen Kurswechsel der amerikanischen Politik war die damalige Einschätzung der Clinton-Administration, die gegenüber ihren Verbündeten ökonomisch zurückfallende Vormacht USA werde die Lasten der Führungsrolle nicht mehr tragen können.¹³⁸ Der Wunsch nach Lastenteilung wog deutlich schwerer als der nach Kontrolle. Rhetorisch hielten die Vereinigten Staaten an der „vision of a real partnership with a free, undivided and integrated Europe“ fest.¹³⁹ In der Sache wich ihr Enthusiasmus bereits 1995 einer skeptischeren Einstellung, und sie begannen, das Angebot der Errichtung eines zweiten – europäischen – Pfeilers innerhalb der NATO mit Kautelen zu versehen. Der Umbau sollte erfolgen, ohne daß die Europäer permanente parallele Strukturen errichten, sondern aus einem Menü separierbarer, aber nicht separater NATO-Strukturen ad hoc-Elemente für WEU-geführte Kriseninterventionseinsätze herauslösen. Diesem Zweck dienten u.a. die bereits 1994 im Grundsatz beschlossenen „Combined Joint Task Forces“ (CJTF). Diese Konstruktion hatte freilich aus europäischer Sicht den Nachteil, daß sowohl die Freigabe von NATO- bzw. amerikanischen Kapazitäten als auch die laufende Verwendung dieser Ressourcen im Rahmen einer von Europäern verantworteten Operation dem amerikanischen Vetovorbehalt unterliegen würden. Die USA könnten also selbst ohne Beteiligung an einer europäischen Operation ihre Kontrolle darüber ausüben.

Unter dem Eindruck uneingeschränkter US-Stärke wurden in der inneramerikanischen Debatte während der zweiten Hälfte der neunziger Jahre Vorschläge für eine Neufassung der NATO-Strukturen mit einer ganz anderen Zielrichtung ventiliert. Der Hintergrund dieser Überlegungen ist die Befürchtung, ein zunehmend heterogene Interessenlage der Mitgliedstaaten könnte die NATO handlungsunfähig machen und die amerikanische Stärke über Gebühr einschränken. Um dies zu verhindern, sollten die USA nicht mehr auf multilateral strukturierte und tendenziell amerikanische Macht immobilisierende Bündnisse setzen, sondern diese durch ad hoc zu formende „coalitions of the willing“ ersetzen.¹⁴⁰ Diese Überlegungen sind freilich derartig brisant, daß sie von der amerikanischen Regierung nicht aufgegriffen wurden. Dennoch spiegelt sich in diesen Planspielen sowohl die Perzeption uneingeschränkter US-Macht als auch das Gespür dafür, daß nach dem Ende des Ost-West-Konflikts amerikanische Interessen nicht mehr selbstverständlich mit denen ihrer europäischen Bündnispartner zusammenfallen.

Auf den britischen Kurswechsel in der Frage der Schaffung autonomer europäischer Handlungsmöglichkeiten vom Herbst 1998 und die dadurch möglich gewordene Konkretisierung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik reagierten die USA mit zunehmender

138 Im Mai 1993 hatte der damalige Staatssekretär im Außenministerium, Peter Tarnoff, angedeutet, daß die USA ihr globales Engagement angesichts der ökonomischen Schwierigkeiten und der sinkenden realen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit reduzieren müßten (vgl. Anm. 36). Ähnlich äußerte sich der frühere Staatssekretär im Commerce Department, Jeffrey Garten. Vgl. Philip H. Gordon, *Recasting the Atlantic Alliance*, in: *Survival*, Jg. 38, Nr. 1, 1996, S. 32-57 (S. 35).

139 Clinton Remarks, a.a.O. (Anm. 132), S. 1ff. Vgl. auch Stuart Eizenstat, *Die Bedeutung der euroatlantischen Partnerschaft für das 21. Jahrhundert*, in: *Amerika Dienst*, Nr. 22, 4. 11. 1998, S. 16. Zur amerikanischen Unterstützung von ESVI vgl. etwa Talbotts Ausführungen auf dem Treffen des Nordatlantikrats am 15. 12. 1999: „The US is not ambivalent. We are not anxious. We are for it.“ *Atlantic News*, Nr. 3165, 17. 12. 1999, S. 2.

140 Vgl. hierzu Richard N. Haass, *Foreign Policy by Posse*, in: *The National Interest*, Nr. 41, 1995, S. 58-64; ders., *The Reluctant Sheriff: The United States after the Cold War*, New York, 1997. Vgl. in der Tendenz ähnlich: David C. Gompert/F. Stephen Larrabee, *Conclusion: institutions and policies*, in: dies. (Hg.), *America and Europe: A partnership for a new era*, Cambridge/Mass., 1997, S. 231-256.

Skepsis. Der Beschluß des Europäischen Rats von Köln, militärische Fähigkeiten für autonomes Handeln zu schaffen, lehnte Washington eindeutig ab. Die folgenden beiden Klarstellungen des Gipfels von Helsinki beruhigte die amerikanischen Gemüter etwas: Zum einen brauchte die EU die Fähigkeit zur autonomen Beschlußfassung, um in den Fällen, in denen die NATO als Ganzes nicht einbezogen ist, auf internationale Krisen reagieren zu können. Zum anderen ging es um die Festlegung, daß „unnötige Duplizierungen zu vermeiden seien“. Die amerikanischen Vorbehalte aber blieben bestehen. Strobe Talbott brachte sie auf den Punkt:

„We would not want to see an ESVI that comes into being first within NATO but then grows out of NATO and finally grows away from NATO, since that would lead to an ESVI that initially duplicates NATO but that could eventually compete with NATO“.¹⁴¹

Die Clinton-Administration besteht darauf, daß die Europäer bei der Konstruktion ihrer Sicherheits- und Verteidigungspolitik vier Bedingungen beachten.¹⁴²

Erstens solle sichergestellt werden, daß die NATO die übergeordnete Institution ist, wenn Europäer und Amerikaner entscheiden, in einer Krisensituation zusammen zu agieren. Dies setzt voraus, daß der NATO-Rat das ausschlaggebende Organ für die sicherheits- und verteidigungspolitische Abstimmung und Politikformulierung in der transatlantischen Region bleibt. Die Offenheit der Beratungen soll nicht dadurch in Frage gestellt werden, daß die Europäer ihre Positionen vorher abstimmen. Ein europäischer „Caucus“ würde von den USA als beginnende Abkopplung interpretiert. Erst wenn die Vereinigten Staaten entscheiden, daß sie nicht beteiligt sein wollen, sollen die ESVI-Strukturen aktiviert werden.¹⁴³ Um das Risiko zu minimieren, ungewollt in europäische Konflikte hineingezogen zu werden, soll Washington aber auch dann frühzeitig an den europäischen Planungen beteiligt werden, wenn es nicht an einer militärischen Operation teilnimmt. Dies gilt allemal, wenn die Europäer auf amerikanische Kapazitäten zurückgreifen. Die erste Bedingung läuft also darauf hinaus, die ESVI auf ein von der US-Entscheidung abhängiges Reserveinstrument zurückzustützen und sich zudem Einflußmöglichkeiten auf europäische Entscheidungsprozesse zu bewahren.

Zweitens sollen die Europäer die knappen finanziellen Ressourcen nicht dafür verwenden, bei der NATO bereits vorhandene Kapazitäten zu duplizieren.¹⁴⁴ Während des Kosovo-Krieges sei ein erheblicher Modernisierungsbedarf der europäischen Streitkräfte offenbar geworden. Die auf dem NATO-Gipfel verabschiedete „Defense Capability Initiative“ (DCI) solle die nötige Erneuerung der Streitkräfte koordinieren. Europäische Rüstungsvorhaben müßten im Rahmen der DCI

141 Strobe Talbott, *Transatlantic Ties*, in: *Newsweek*, 18. 10. 1999, S. 38f. Ähnlich hatte sich Talbott im März vor dem Royal United Services Institute geäußert, abgedruckt in: *USIS, EUR305*, 10. 3. 1999, S. 4.

142 Vgl. die Rede von NATO-Botschafter Vershbow vom 20. 1. 2000 in Wilton Park, in: *NATO (Hg.), Vershbow Remarks on „Preserving the Transatlantic Link“*, in: *Security Issues Digest*, Nr. 15, <http://usa.grimble.com/s20000124d.html>.

143 In den Worten von Deputy Assistant Secretary of State for European Affairs, Anthony Wayne: „NATO remains the institution of choice when the United States and its European allies decide to act together militarily“, in: *USIS, EUR306*, 22. 9. 1999, S. 3. Vgl. auch seine Ausführungen in: 106/1 U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, Subcommittee on European Affairs, Hearing: *The European Union: Internal Reform, Enlargement, and the Common Foreign and Security Policy*, Washington, D.C., 1999, S. 1-9 (S. 8).

144 NATO-Botschafter Alexander Vershbow forderte „to preserve NATO as the over-arching framework and avoid the waste and political divisiveness that could come from efforts to establish separate European capabilities and structures“. In: *USIS, a.a.O. (Anm. 133)*, S. 5.

abgestimmt werden. Die ohnehin geringen europäischen Mittel sollten darauf verwandt werden, die sich ständig öffnende Schere zwischen den technologischen Fähigkeiten der amerikanischen und der europäischen Streitkräfte zu schließen und so die NATO zu stärken. Die Ressourcen sollten keinesfalls in der Absicht vergeudet werden, die Abhängigkeit Europas von den USA zu reduzieren. Insbesondere legt die Clinton-Administration Wert darauf, daß die Europäer keine permanenten Kommandostrukturen einrichten, die die integrierte Militärstruktur aushöhlen könnten.

Drittens sollen europäische NATO-Partner gleichberechtigt an EU-Operationen beteiligt werden. Die Mitwirkungsmöglichkeiten, die den assoziierten Mitgliedern der WEU eingeräumt wurden, sollen durch eine mögliche Fusion zwischen EU und WEU nicht geschmälert, sondern möglichst gestärkt werden. Der amerikanische Hegemon besteht darauf, daß die europäischen NATO-Partner, die nicht Mitglied der EU sind, gleichberechtigt an der Vorbereitung und Implementierung einer von der Europäischen Union verantworteten militärischen Operation teilnehmen können, eventuell sogar mit darüber entscheiden dürfen. Dies würde die Formulierung einer europäischen Politik zusätzlich erschweren. In der Praxis würde damit gleichzeitig ein weiteres Einfallstor für amerikanischen Einfluß auf europäische Politikprozesse im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik geöffnet.

Und viertens schließlich dringen die USA auf eine umfassende Transparenz zwischen der EU und der NATO. Weil die Europäer über die Vorgänge in der Allianz umfassend informiert sind, läßt sich dieses Anliegen nur dahingehend interpretieren, daß der amerikanische Hegemon die Möglichkeit der Mitsprache im Kontext der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik verlangt.

Mit diesen vier Bedingungen versucht die Vormacht USA, die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf die Rolle eines schwachen Appendix der von ihr geführten NATO zurückzuschrauben. Der Grund für die amerikanischen Vorbehalte wird selten genannt, liegt aber offen auf dem Tisch. Ein auch sicherheitspolitisch handlungsfähiges Europa würde den US-Kontrollinteressen entgegenlaufen. Dieses Interesse wird in der amerikanischen Diskussion in zwei Varianten präsentiert. Die Vertreter der defensiven Variante fürchten, Europa würde ohne die amerikanische Dominanz letztlich doch an den eigenen Widersprüchen scheitern. Die Befürworter der offensiven Variante fürchten, daß ein sicherheitspolitisch handlungsfähiges Europa, das partiell andere Interessen verfolgt als die USA, das Muster der transatlantischen Beziehungen verändern und die Vereinigten Staaten ihrerseits zu erheblichen Anpassungsleistungen zwingen würde. Der entstehende Konkurrent würde die amerikanische Hegemonie herausfordern. Egal, wie man das Argument wendet: Die USA sind derzeit zu einer gleichberechtigten Partnerschaft nicht bereit.

4.5 Die gesellschaftliche Verankerung der NATO-Politik

Es ist bereits deutlich geworden, daß die Einstellung der amerikanischen Öffentlichkeit und der Eliten bezüglich der NATO noch weitgehend von einem Konsens gekennzeichnet ist. Das nordatlantische Bündnis erfreut sich in der amerikanischen Öffentlichkeit und unter den außenpolitischen Eliten nach wie vor großer Zustimmung.¹⁴⁵ Dieser Grundkonsens half der Administration, Unterstützung für die Politik der vorsichtigen Öffnung zu mobilisieren. Es kann also keine Rede davon sein, daß die Clinton-Administration opportunistisch versucht habe,

145 John E. Rielly (Hg.), *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1999*, Chicago, 1999, S. 25.

innenpolitischen Stimmungslagen nachzulaufen und die Partner mit den Kosten einer Politik zu konfrontieren, die allein innenpolitischen Vorgaben folgt.

Meinungsumfragen signalisieren, daß multilaterale Einstellungen gegenüber der NATO ungebrochen sind. So lehnt die amerikanische Öffentlichkeit ein unilaterales Vorgehen in einer Krisensituation, die nicht unmittelbar vitale amerikanische Interessen berührt, ab. Statt dessen befürwortet eine Mehrheit Absprachen und ein gemeinsames Vorgehen mit den europäischen Verbündeten und wäre selbst bereit, den Europäern fallweise die Führung zu überlassen.¹⁴⁶ Unter der Oberfläche dieser Einstellungen werden schnell die tieferliegenden Risse im Bekenntnis zum Multilateralismus deutlich.¹⁴⁷ Zum einen spiegelt die scheinbare Bereitschaft zur Teilung der Verantwortung innerhalb der NATO die weitverbreitete Einschätzung wider, daß außenpolitische Problemlagen das eigene Leben nicht tangieren können und die USA folglich weniger zur gemeinsamen Aufgabe beitragen sollten.¹⁴⁸ Multilateralismus heißt dann zuallererst die Abwälzung von Lasten auf die Schultern der Verbündeten. Zum anderen ist hier eine auffällige Ausdifferenzierung zwischen der öffentlichen Meinung und der Einstellung der außenpolitischen Elite zu beobachten. Die Elite ist sehr viel weniger bereit, die amerikanische Handlungsfreiheit durch die Alliierten einschränken zu lassen.¹⁴⁹

Die multilateralen Einstellungen und die Bereitschaft zur Führung in einem multilateralen Kontext sind also ambivalent. Diese Tradition amerikanischer NATO-Politik droht zwischen zwei Mühlsteine zu geraten: einem unilateralen Impuls, der letztlich auf der Vorstellung eigener Machtfülle basiert, und einer binnenorientierten Grundstimmung amerikanischer Politik, die stärker isolationistisch ist. Mittelfristig dürfte diese Grundstimmung die größere Rolle spielen. Die USA leben seit dem Ende des Ost-West-Konflikts bzw. des Golf-Krieges in der Ausnahmesituation eines praktisch ungebrochenen wirtschaftlichen Aufschwungs. Es ist durchaus nicht auszuschließen, daß in dem Moment, in dem die gegenwärtige Wirtschaftsentwicklung sich ins Negative verkehrt und sich die amerikanische Gesellschaft wieder ernsthafter mit den Kosten der Führungsrolle beschäftigt, ein zentrales Motiv der multilateralen Einstellungen stärker zum Tragen kommen wird: der Wunsch, die USA als Führungsmacht innerhalb der NATO zu entlasten.

146 Auf die Frage etwa, wer die Führung bei den Bemühungen zur Beendigung des Kosovo-Krieges übernehmen sollte, antworteten 67% der Befragten, die Europäer sollten dies tun. Nur 22% befürworteten eine Führungsrolle der USA. Vgl. NJ, 3. 4. 1999, S. 897.

147 Die Interpretation, derartige Umfrageergebnisse sprächen für weit verbreitete multilaterale Einstellungen in der amerikanischen Öffentlichkeit, findet sich bei Steven Kull/I. M. Destler/Clay Ramsey, *The Foreign Policy Gap: How Policy Makers Misread the Public*, University of Maryland, Center for International and Security Studies, 1997.

148 Vgl. Aaron L. Friedberg, *Are Americans Becoming Isolationist?*, in: *Commentary*, Jg. 106, Nr. 5, 1998, S. 45-48. Eine Untersuchung des Pew Research Center kommt sogar zu dem Schluß, der Isolationismus sei mittlerweile ein „large minority sentiment“ in den Vereinigten Staaten. Vgl. Robert Charles Toth, *America's Place in the World, II*, Pew Research Center for the People and the Press, Washington, D.C., 1997.

149 Die Frage, ob die USA auch dann eine internationale Krise zu lösen versuchen sollten, wenn sie nicht die Unterstützung ihrer Verbündeten haben, beantworteten nur 21% der Öffentlichkeit, aber fast die Hälfte (44%:48%) der Eliten zustimmend. Vgl. Rielly, a.a.O. (Anm. 145), S. 25.

5. Die Organisation für das Verbot Chemischer Waffen als Opfer unilateraler amerikanischer Vorteilsnahme

Zwei Charakteristika machen das Chemiewaffen-Übereinkommen (CWÜ) und die explizit zu seiner Implementierung geschaffene Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (OVCW) zur „Speerspitze“ verhandelter multilateraler Rüstungskontrolle: Im CWÜ wird zum einen die weltweite Abschaffung einer Waffenkategorie bei gewährleisteter Verifikation verbindlich festgeschrieben. Zum zweiten wird in vorher unbekanntem Umfang der zivile Sektor der Mitgliedstaaten in Form ihrer chemischen Industrien in die Verifikationsaktivitäten der OVCW einbezogen. Neben dem zweitgrößten Chemiewaffenarsenal (siehe unten) ist auch die weltweit führende chemische Industrie der Vereinigten Staaten mit verantwortlich für die Bedeutung, die die USA für die Arbeit der Organisation, aber auch umgekehrt die OVCW auf die amerikanische CW-Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik haben. Vor dem Hintergrund dieser hohen wechselseitigen Relevanz wird im Folgenden die US-Politik gegenüber einer Internationalen Organisation im Sachbereich Sicherheit am Beispiel der OVCW analysiert. Im Gegensatz zum amerikanischen Verhalten gegenüber UNO und NATO sind die gesellschaftlichen Kontroversen über die Politik gegenüber der OVCW zum großen Teil in einen „technischen Mantel“ gekleidet. Dies darf jedoch nicht den Blick darauf verstellen, daß diese Debatten im Kern ebenfalls politisch sind.

Die OVCW wurde mit Inkrafttreten des CWÜ am 29. April 1997 ins Leben gerufen. Staaten, die chemische Waffen (CW) besitzen, müssen ihre Arsenale binnen zehn Jahren nach Inkrafttreten des Übereinkommens vernichten.¹⁵⁰ Vertragsländer, die nicht über CW verfügen, verpflichten sich, diese nicht zu entwickeln, zu produzieren oder anderweitig zu erwerben. Eine Vertragsverletzung ist auf Grund der Spezifika von chemischen Waffen, d.h. der großen Mengen, die für einen großflächigen Angriff benötigt werden, hauptsächlich unter Nutzung vorhandener Infrastrukturen, sprich der chemischen Industrie, zu erwarten. Aus diesem Grund erhielt die OVCW weitreichende Inspektionskompetenzen auch in Anlagen dieser Branche.

Die Gründung, Struktur und Funktionen der Organisation werden in Artikel VIII des Übereinkommens behandelt. In dem mehr als zwanzigjährigen Verhandlungsmarathon zum CWÜ nahmen die USA eine herausragende Rolle ein. Sie resultiert zum einen aus ihrer hegemonialen Stellung während des Ost-West-Konflikts, die sich auch in Rüstungskontrollverhandlungen niederschlug. Zum anderen ergab sich die besondere Position der Vereinigten Staaten aus ihrem Besitz von ca. 30.000 Tonnen chemischer Kampfstoffe – des zweitgrößten CW-Arsenals nach Rußland. Verfolgt man die Entwicklung der amerikanischen Abrüstungspolitik in diesem Bereich, so zeigt sich ein deutlicher Trend zur Multilateralisierung: 1985 verfügte der Kongreß die unilaterale Vernichtung der amerikanischen CW-Bestände. Die Streitkräfte begannen damit 1991. Zwischenzeitlich erzielten die Vereinigten Staaten zwei bilaterale Abkommen mit der Sowjetunion: Mit dem „Memorandum of Understanding“ vom September 1989 und dem „Bilateral Destruction Agreement“ vom Juni 1990 legten Washington

150 Neben den Vereinigten Staaten haben Rußland, Indien und Südkorea CW-Arsenale an die OVCW gemeldet. Vgl. Alexander Kelle, Assessing the First Year of the Chemical Weapons Convention, in: The Nonproliferation Review, Jg. 5, Nr. 3, 1998, S. 27-35.

und Moskau den Grundstein für den Verhandlungserfolg in der Genfer Abrüstungskonferenz.¹⁵¹ Die Gespräche zum CWÜ wurden im Herbst 1992 abgeschlossen, die Unterzeichnungskonferenz fand im Januar 1993 in Paris statt.

Auf Grund ihrer Bedeutung haben die Vereinigten Staaten nicht nur einen überproportionalen Einfluß auf die Gestaltung des CW-Übereinkommens insgesamt genommen, sondern auch auf die Internationale Organisation, die dieses durchführt. Entsprechend bedeutsam ist folglich die vollständige Umsetzung des CWÜ durch die USA in innerstaatliches Recht; der Grad, zu dem dies geschehen ist, wird in einem ersten Schritt anhand der Ratifizierungs- und Implementierungsgesetze analysiert. Darüber hinaus beleuchtet dieses Kapitel die alltägliche Praxis der Zusammenarbeit mit der OVCW. Diese Kooperation findet sowohl in Den Haag am Sitz der Organisation als auch in verschiedenen Einrichtungen in den USA statt, an denen die OVCW Routineinspektionen durchführt. Ein weiterer Abschnitt analysiert die Verankerung der amerikanischen CW-Politik im gesellschaftlichen Umfeld. Hier werden insbesondere die chemische Industrie sowie die in dem Politikfeld tätigen Nichtregierungsorganisationen berücksichtigt. Hieran schließt sich die Beantwortung der Leitfragen für die US-Politik gegenüber der OVCW an (siehe Kapitel 6).

5.1 Die Umsetzung des CW-Übereinkommens in innerstaatliches Recht: Primat der US-Verfassung und Schutz vermeintlicher Industrieinteressen

Nach der Unterzeichnung des CWÜ im Januar 1993 dauerte es bis zum November des Jahres, bis die Clinton-Administration das Übereinkommen dem Senat übermittelte. Ungeachtet ihrer Rhetorik, in der sie dem Inkrafttreten des Übereinkommens und der damit verbundenen Gründung der OVCW eine hohe Priorität beimaß, sprach die praktische Politik der Clinton-Regierung eine andere Sprache. Die sporadischen Äußerungen des Präsidenten und die ausbleibende hochrangige Unterstützung für eine zügige Behandlung des CWÜ durch den Senat lassen dagegen den Schluß zu, daß die Administration das Inkrafttreten des Übereinkommens und seine Überwachung durch die OVCW für weniger wichtig hielt.¹⁵²

Die Clinton-Regierung versuchte nicht, auf die nach wie vor vorhandene überparteiliche Zustimmung zum CWÜ zurückzugreifen; generell ließ sie keine Führung mit Blick auf die zügige Ratifizierung erkennen. Deshalb ergriff auch keiner der Rüstungskontrollbefürworter im Senat die Initiative, um das ehrgeizige Ziel der Administration, die Ratifizierung bis zum Sommer 1994, zu erreichen. Zwar gelangte das CWÜ ohne Zeitverzug auf die Tagesordnung des Auswärtigen Ausschusses, doch legte dessen damaliger Vorsitzender, Senator Claiborne Pell, Wert auf eine erschöpfende Diskussion der Vertragsbestimmungen. Da die „Midterm“-Wahlen des Kongresses im Herbst 1994 näher rückten, verschob sich das Zentrum des politischen Interesses noch stärker auf die Innenpolitik. Über das CWÜ wurde – ohne den entsprechenden Anreiz aus der Administration – nicht mehr vor den Wahlen abgestimmt. Die mangelhafte

151 Zu den Inhalten der beiden Abkommen vgl. Alexander Kelle, Das Chemiewaffenübereinkommen und seine Umsetzung – einführende Darstellung und Stand der Diskussion, HSFK-Report 12, Frankfurt am Main, 1996, S. 16-18.

152 Der damalige ACDA-Director John Holum ist mit einer Reihe von Äußerungen zum CWÜ „aktenkundig“ geworden. Vgl. USPIT, 24. 3. 1994, S. 11-13; USPIT, 17. 6. 1994, S. 3-5.

präsidentielle Führung war maßgeblich dafür verantwortlich, daß die Ratifizierung nicht vor den „Midterm“-Wahlen erfolgte.¹⁵³

Diese Wahlen führten zur Umkehr der Mehrheitsverhältnisse auch im Senat und zur Rückkehr zum „divided government“. Erst nach dem Erdrutschsieg der Republikaner unternahm die Clinton-Administration den halbherzigen Versuch, die Verabschiedung des CW-Übereinkommens durch den Senat voranzutreiben. Seinen personellen Niederschlag fand diese Initiative in der Ernennung des ehemaligen demokratischen Kongreßabgeordneten Martin Lancaster als „Sonderberater des Präsidenten für die Implementierung des CW-Übereinkommens“. Trotzdem gelang es der Administration nicht, die Widerstände im Senat gegen die Behandlung des Abkommens zu überwinden. Mit dem Sieg der Republikaner ging auch der Wechsel der Vorsitzenden der entscheidenden Ausschüsse – dem „Foreign Relations Committee“ und dem „Armed Services Committee“ – einher. An diesen für die Vertragsratifizierung entscheidenden Stellen saßen nun mit Jesse Helms und Strom Thurmond zwei unilateral orientierte erkonservative Republikaner mit einer grundsätzlichen Abneigung gegen internationale Verträge im Sicherheits- und Rüstungskontrollbereich.

Ein zweites Hindernis stellten die neu in den Kongreß eingezogenen Abgeordneten der Republikaner dar, die sogenannten „freshmen“. Ihnen lag an innenpolitischen Themen, insbesondere an der Haushaltspolitik. Außenpolitik stellte für die Mehrheit der „Neuen“ ein überflüssiges Übel dar, das auf Grund der Kosten, die es dem amerikanischen Steuerzahler verursacht, weitestgehend einzuschränken war. Darunter fallen auch Rüstungskontrollvereinbarungen wie das CWÜ. Das außenpolitische „Restinteresse“ vieler Kongreßneulinge richtete sich überdies auf die Durchsetzung einer unilateralen Außenpolitik, die den Vereinigten Staaten möglichst große Handlungsspielräume beläßt – ein multilateraler Abrüstungsvertrag ist kaum mit einer solchen Konzeption zu vereinbaren.

Neben der prinzipiellen Ablehnung von Rüstungskontrolle war für Helms die Blockade internationaler Verträge wie auch der Nominierung von Botschaftern ein probates Mittel, um seine Vorstellungen einer Reorganisation der außenpolitischen Bürokratie und der drastischen Reduktion der Auslandshilfe zu erreichen.¹⁵⁴ Da die Administration auf diese Forderungen von Helms nicht einging, fanden 1995 keine Anhörungen zum CWÜ statt. Erst im Dezember des Jahres erwirkte der demokratische Senator Kerry durch ein „unanimous consent agreement“ im Rahmen der Verhandlungen über die „State Department Authorization Bill“ die Freigabe des CWÜ aus dem Auswärtigen Ausschuß bis spätestens Ende April 1996.¹⁵⁵

Tatsächlich nahm der Ausschußvorsitzende Helms im April das CWÜ auf die Tagesordnung seines Komitees, allerdings nur, um das Übereinkommen mit einer „Resolution of Ratification“,

153 Traditionell war der Kongreß mehrheitlich ein starker Befürworter chemischer Abrüstung. Nicht nur verfügte er 1985 die unilaterale Abrüstung der amerikanischen CW-Bestände, eine deutliche Senatsmehrheit unterstützte auch den Abschluß eines internationalen Chemiewaffen-Übereinkommens. So sprachen die Senatoren David Pryor und Mark Hatfield – und mit ihnen weitere 50 demokratische und 22 republikanische Senatoren – im Juni 1989 dem damaligen Präsidenten Bush ihre volle Unterstützung für die Vertragsverhandlungen aus. In ihrem Brief an ihn bezeichneten sie ein internationales, verifizierbares Verbot als den besten Weg, der Bedrohung mit chemischen Waffen zu begegnen. Der Brief ist auszugsweise zitiert in: Amy E. Smithson, Clinton Fumbles the CWC, in: FP, Nr. 99, 1995, S. 169-182.

154 Vgl. Amy E. Smithson, Playing Politics with the Chemical Weapons Convention, in: Current History, Jg. 96, Nr. 609, 1997, S. 162-166

155 Vgl. Congressional Record (CR), 7. 12. 1995, S. S18229.

die mit über 20 Bedingungen versehen war, an das Senatsplenum zu übermitteln. Helms' Resolution sah auf der deklaratorischen Ebene zwar die Ratifizierung der Konvention vor, wäre *de facto* aber der Ablehnung des CWÜ durch den Auswärtigen Ausschuß gleichgekommen. Allerdings wurde die EntschlieÙung mit 12:6 Stimmen abgelehnt. Eine von Senator Richard Lugar eingebrachte konkurrierende Resolution konnte sich dem gegenüber mit 13:5 Stimmen durchsetzen.¹⁵⁶ Auch sie enthält einige Auflagen, an die die Empfehlung zur Ratifikation geknüpft ist, allerdings nicht in der Form von „killer amendments“ wie in der Helms-EntschlieÙung. Doch auch nach der Übermittlung an das Senatsplenum durch den Auswärtigen Ausschuß ließ Helms nicht davon ab, das CWÜ weiter zu torpedieren.

In der im Frühjahr 1996 einsetzenden Debatte über das CWÜ – zunächst im Auswärtigen Ausschuß und nach der Sommerpause auch im Plenum des Senats – dominierten die Vertragsgegner im Senat. Kurz vor der für den 14. September angesetzten Abstimmung erklärten sie, eine ausreichende Zahl von republikanischen Senatoren – die Zahl 35 wurde genannt – für die Ablehnung des CW-Übereinkommens auf ihrer Seite zu haben. Um eine Abstimmungsniederlage kurz vor den Präsidentschaftswahlen zu verhindern, entschied die Administration, das Übereinkommen zurückzuziehen.¹⁵⁷

Nach seiner Wiederwahl brachte Präsident Clinton Anfang 1997 das CWÜ erneut im Senat ein. Allerdings bestand nun ein erheblich größerer Zeitdruck als zuvor: Ungarn hatte am 31. Oktober 1996 als 65. Staat das CWÜ ratifiziert und damit die 180-Tages-Frist bis zum Inkrafttreten am 29. April 1997 ausgelöst. Um die Blamage eines Inkrafttretens ohne amerikanische Beteiligung abzuwenden, erhöhte die Administration fortan dramatisch den Grad der Aufmerksamkeit, den sie der Ratifizierung des Abkommens entgegenbrachte, und änderte gleichzeitig ihre Strategie im Umgang mit der republikanischen Senatsmehrheit. Im 104. KongreÙ hatten nur Politiker aus der zweiten Reihe der Administration den Senat zu bewegen versucht, sich des CWÜ anzunehmen. Jetzt wurden der Präsident selbst sowie Außenministerin Madeleine Albright und Verteidigungsminister William Cohen entsprechend aktiv. In Anbetracht der kurzen Frist bis zum Inkrafttreten des CWÜ kam die Administration auch nicht umhin, politische Tauschgeschäfte mit der Senatsführung und Jesse Helms einzugehen. So erklärte die neue Außenministerin Albright bereits im Januar 1997, man werde bei der Reorganisation der außenpolitischen Bürokratie Flexibilität zeigen und erhoffe dies auch vom Senat mit Blick auf die termingerechte Ratifizierung des CWÜ.¹⁵⁸

Allerdings fand man eine Kompromißlösung erst am 17. April in Form eines „unanimous consent agreement“, das den 24. April als Stichtag für die Abstimmung des Senats bestimmte. Dafür mußte die Administration die folgenden beträchtlichen Zugeständnisse an die republikanischen Kritiker des Übereinkommens machen:

- Integration der Arms Control and Disarmament Agency, der U.S. Information Agency und der Agency for International Development in das State Department;
- Übermittlung der Ergänzungen zum ABM- und KSE-Vertrag zur Zustimmung an den Senat;

156 Dabei wurde Lugar von seiner republikanischen Kollegin Nancy Kassebaum und den Demokraten Claiborne Pell und Joseph Biden unterstützt. Vgl. das Substitute Amendment to the Resolution of Ratification to the Chemical Weapons Convention, 25. 4. 1996, in: Henry L. Stimson Center Web Page, 10. 6. 1996.

157 Vgl. dazu die Ausführungen des republikanischen Mehrheitsführers im Senat, Trent Lott, in: CR, 24. 4. 1997, S. S3601.

158 Vgl. CQWR, Jg. 55, Nr. 9, 1. 3. 1997, S. 546.

- Zustimmung des Auswärtigen Ausschusses des Senats zur Zahlung der säumigen Mitgliedsbeiträge an die Vereinten Nationen.¹⁵⁹

Dies garantierte jedoch lediglich, daß eine Abstimmung stattfand, eine Mehrheit für die Ratifizierung des CWÜ war keinesfalls gesichert. Erst nachdem es der Administration gelang, den ehemaligen republikanischen Senator und Präsidentschaftskandidaten Robert Dole zu einer öffentlichen Stellungnahme für das Abkommen zu bewegen, deutete auch der Mehrheitsführer im Senat, Trent Lott, seine Bereitschaft an, für das Übereinkommen zu stimmen. Damit votierten die noch unentschiedenen republikanischen Senatoren ebenfalls für das CWÜ. Die Mehrheit der Republikaner unterstützte also das Übereinkommen. Am Abend des 24. April 1997 konnte Präsident Clinton verkünden, der Senat habe ihn mit einer Mehrheit von 74:26 Stimmen zur Ratifizierung des CW-Übereinkommens ermächtigt.

Auf der inhaltlichen Ebene führten die CWÜ-Kritiker um die Senatoren Helms und Kyl fünf Punkte an. Sie wurden jedoch allesamt aus dem Gesamtzusammenhang des Übereinkommens gerissen und größtenteils falsch dargestellt:

- Die im CWÜ vorgesehenen Verifikationsmaßnahmen verletzen die amerikanische Verfassung. Dieser Einschätzung haben u.a. die beiden Verfassungsrechtler Abram Chayes und Louis Henkin kategorisch widersprochen.¹⁶⁰
- Die Verifikationsvorschriften sind zu weitreichend und bedrohen die Geheimhaltung der amerikanischen chemischen Industrie. Von diesem Punkt ließen sich die Kritiker auch dadurch nicht abbringen, daß die „Chemical Manufacturers Association“ das Übereinkommen öffentlich und vorbehaltlos unterstützte.
- Die Verifikationsbestimmungen des CWÜ sind nicht weitreichend genug, um die illegalen Aktivitäten von problematischen Ländern wie Syrien, Libyen oder Nordkorea zu entdecken.
- Derartige zweifelhafte Staaten werden dem Übereinkommen ohnehin nicht beitreten. Also sollten sich die USA nicht unnötig selbst in ihrer Handlungsfreiheit einschränken lassen.
- Die Kooperationsvorschriften des CWÜ verpflichten die Vereinigten Staaten zur Preisgabe von Know How und zur Lieferung von Technologien, welche die nationale Sicherheit bedrohen und den Interessen der US-Wirtschaft diametral entgegenstehen.¹⁶¹

Die Kritik an den Verifikationsvorschriften des CW-Übereinkommens wiederum trifft den Kernbestand der Aufgaben der OVCW. Die Formulierung dieser Kritik alleine stellt noch kein Novum bei der Behandlung von Abrüstungsverträgen durch den Senat dar, allerdings hat sie die Festschreibung amerikanischer Verhaltensstandards in der „Resolution of Ratification“¹⁶² und im Ausführungsgesetz¹⁶³ bewirkt, die den Bestimmungen des CWÜ und den Aufgaben der OVCW zum Teil völlig entgegenstehen. Die drei problematischsten Einschränkungen, die praktisch den

159 Vgl. CQWR, Jg. 55, Nr. 16, 19. 4. 1997, S. 917-921; CQWR, Jg. 55, Nr. 5, 2. 4. 1997, S. 853-856.

160 Vgl. The Henry L. Stimson Center, The Chemical Weapons Convention, Constitutionality, and Unwarranted Fears, Issue Brief, Washington, D.C., Februar 1996, in: <http://www.stimson.org/pubs/cwc/const.htm>.

161 Vgl. die Widerlegung dieses Argumentes in: Will D. Carpenter, Understanding Chemical Industry Support for the CWC and Its Implementing Legislation, in: Brad Roberts (Hg.): Ratifying the Chemical Weapons Convention, Washington, D.C., 1994, S. 29-32.

162 Vgl. S .Exec. Res. 75 vom 24. 4. 1997.

163 Vgl. S. 610 vom 23. 5. 1997 und H.R. 2709 vom 12. 11. 1997.

„harten Kern“ der amerikanischen unilateralen Vorteilsnahme ausmachen, werden im Folgenden kurz diskutiert.

5.1.1 Probenanalyse und „Condition 18“ des Ratifizierungsgesetzes

Bei Routine- und Verdachtsinspektionen sieht das CW-Übereinkommen die Möglichkeit vor, daß in einer kontrollierten Anlage Proben entnommen werden können. Diese werden dann zur Analyse außer Landes gebracht und parallel in drei von der OVCW für diesen Zweck zugelassenen Labors untersucht.¹⁶⁴ Allerdings führt die Organisation die große Mehrzahl der Routineinspektionen in Industrieanlagen ohne Probenentnahme durch. Dabei sind die Besichtigung der Anlage, die Buchprüfung und Gespräche mit Mitarbeitern die Standardverfahren bei Routinechecks. Die Probenentnahme dient lediglich als Rückversicherung für den seltenen Fall, daß Unstimmigkeiten bei der Inspektion auftreten, die vor Ort nicht beseitigt werden können, so daß der Verdacht entsteht, es könnte eine schwerwiegende Vertragsverletzung vorliegen.

Dieses voraussichtlich selten zum Einsatz kommende Inspektionsverfahren behandelt die Ermächtigung zur Ratifizierung des CW-Übereinkommens in „Condition 18“. Sie verbietet den Inspektoren, Proben, die während der Überprüfungen in amerikanischen Anlagen entnommen werden, außer Landes zu verbringen, um sie dann in von der OVCW akkreditierten Labors untersuchen zu lassen. Für diesen Schritt wurde hauptsächlich die Gefahr des Verlustes vertraulicher Industriegeheimnisse angeführt. Kritiker dieser Bedingung sehen die große Gefahr, daß andere Staaten diese Klausel in ihren Ratifizierungs- oder Implementierungsgesetzen kopieren – mit der Folge, daß die Fähigkeit der OVCW deutlich reduziert wird, vertragskonformes Verhalten festzustellen oder auch Länder mit einem Proliferationsinteresse zu entlarven. Durch einen derart eingeschränkten Handlungsspielraum wird die OVCW deutlich geschwächt.

In einem Anflug hegemonialer Überheblichkeit unterbreiteten einige Befürworter dieser Einschränkung der Befugnisse der OVCW den Vorschlag, der Organisation ein vom amerikanischen Verteidigungsministerium zu entwickelndes mobiles Labor leihweise zur Verfügung zu stellen. Damit sollen Proben sowohl in den USA als auch in anderen Staaten analysiert werden. Dieser Vorschlag zeugt von einer völligen Ignoranz der mühsamen Prozeduren, die zu einer konsensualen Liste erlaubter Inspektionsausrüstung geführt haben. Bereits in diesem Zusammenhang wurde die amerikanische Weigerung, nur Inspektionsausrüstung zuzulassen, die frei auf dem Weltmarkt erhältlich ist, heftig kritisiert. Mehrere Staaten, darunter China, Indien und Pakistan, interpretierten das amerikanische Verhalten als Versuch, ihren technologischen Vorsprung – etwa bei der Aufspürung von chemischen Kampfstoffen – zwar der OVCW nach eigenem Gutdünken zur Verfügung zu stellen, nicht aber allen Staaten frei zugänglich zu machen. Darüber hinaus führt diese Politik die vom OVCW-Referenzlabor durchgeführten aufwendigen Test- und Zertifizierungsverfahren der akkreditierten Labors *ad absurdum*.

164 Vgl. den Verifikationsanhang zum CWÜ, Teil 2, §52-58; deutscher Text in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.), Bulletin, Nr. 44/1993, Bonn, 26. 5. 1993, S. 417-480.

5.1.2 Verdachtsinspektionen und nationale Sicherheit

Eine weitere Einschränkung der OVCW im Ausführungsgesetz erlaubt es dem Präsidenten, eine Verdachtsinspektion auf amerikanischem Territorium mit der Begründung abzulehnen, eine solche Kontrolle bedrohe die nationale Sicherheit der USA.¹⁶⁵ Dies steht in klarem Widerspruch zu den Vorschriften des CW-Übereinkommens, demzufolge Verdachtsinspektionen von allen Vertragsparteien zu jeder Zeit und an jedem Ort akzeptieren werden müssen.¹⁶⁶

Diese Fessel für die Tätigkeit der OVCW ist um so unverständlicher, als die Vereinigten Staaten selbst Mitte der achtziger Jahre unter Präsident Reagan für die Aufnahme von Verdachtsinspektionen „an jedem Ort, zu jeder Zeit“ in den Entwurfstext des CWÜ sorgten.¹⁶⁷ Zudem vereinbarten die Verhandlungsparteien für diesen Inspektionstypus im endgültigen Vertragstext einen regulierten Zugang („managed access“), den Inspektionsteam und Anlagenbetreiber untereinander aushandeln. Damit soll dem Mißbrauch von Verdachtsinspektionen vorgebeugt werden. Den diesbezüglichen Prozeduren im CWÜ hat auch die amerikanische chemische Industrie nach eingehender Prüfung zugestimmt.

Problematisch ist auch diese Handlungseinschränkung für die OVCW, weil sie – selbst wenn sie niemals in der Praxis angewendet wird – als Präzedenzfall für andere Staaten dienen kann. Sollten sich aber potentielle Proliferatoren hinter der Schutzbehauptung verstecken können, eine geforderte Verdachtsinspektion bedrohe ihre nationale Sicherheit, wird die Glaubwürdigkeit der OVCW weiter ausgehöhlt, und die Stabilität des CW-Kontrollregimes gerät in Gefahr.

5.1.3 Die Redefinition „niedriger Konzentrationen“

Das amerikanische CWÜ-Ausführungsgesetz enthält einen Schwellenwert für die Deklaration von chemischen Mixturen, der keinen Bezug zur konkreten Umsetzung der OVCW im Bereich der Routineinspektionen in anderen Staaten hat. Die Festsetzung von Schwellenwerten zur Deklaration – und damit verbunden auch zur nachfolgenden Inspektion – von chemischen Mixturen in Industrieanlagen ist erforderlich, da die wenigsten der im Anhang zum CWÜ gelisteten Chemikalien in Reinform produziert, verarbeitet oder gehandelt werden.¹⁶⁸ Aus Praktikabilitätsgründen haben sich die OVCW-Vertragsparteien informell darauf verständigt, für Liste-3 Chemikalien einen Schwellenwert von 30% anzuwenden – d.h., daß gelistete Chemikalien in Mixturen und Lösungen erst ab diesem Wert deklariert werden müssen. Diese informelle Vereinbarung trugen sowohl die amerikanische Delegation in Den Haag als auch die chemische Industrie der USA mit.

165 Vgl. S. 610, Section 307 vom 23. 5. 1997 und H.R. 2709, Section 237 vom 12. 11. 1997.

166 Vgl. CW-Übereinkommen Artikel IX.

167 Vgl. United Nations, Conference on Disarmament: Draft Text of the Convention on the Prohibition of the Development, Production ..., Dokument CD/500, Genf, 1984, S. 7f., 11f.

168 Im Chemikalienanhang zum CWÜ werden die relevanten Chemikalien und Vorprodukte zunächst auf Grund ihrer Toxizität und der Häufigkeit ihrer Anwendung zu friedlichen Zwecken drei Listen zugeordnet. Liste 1 enthält 12 toxische Chemikalien, die als chemische Waffe bekannt sind und keine oder nur eine geringfügige industrielle Anwendung finden. Auf Liste 2 sind drei toxische Chemikalien und elf Ausgangsstoffe verzeichnet, die ein „erhebliches Risiko für Ziel und Zweck“ des CWÜ darstellen und „nicht in großen kommerziellen Mengen produziert“ werden. Liste 3 enthält demgegenüber vier toxische Chemikalien und 13 Ausgangsstoffe, die als chemische Waffe bekannt sind und in großen kommerziellen Mengen produziert werden.

Das CWÜ-Ausführungsgesetz der Vereinigten Staaten hebt diesen Schwellenwert von 30% auf 80% an.¹⁶⁹ Damit entsteht zum einen eine enorme Verzerrung in der Implementierung der Routineinspektionen durch die OVCW, die – wenn diese Regelung Bestand hat – zu einer deutlichen Bevorzugung der US-Industrie führen wird. Daneben erlaubt es die amerikanischen Gesetzgebung erneut anderen Staaten, vergleichbare Schritte zu unternehmen – dies um so mehr, als die bisherige Absprache nur einen informellen und keinen rechtsverbindlichen Charakter aufweist. Diese Aufweichung der OVCW-Routinekontrollen eröffnet potentiellen Proliferatoren ein willkommenes Schlupfloch: Eine Mischung, die 80% einer Liste-3 Chemikalie enthält, ist eine deutlich ergiebiger Ausgangsbasis als eine 30%-ige Mischung. Die Herstellung von chemischen Kampfstoffen aus Industriechemikalien wird also durch die unilaterale Anhebung des Schwellenwertes für Mischturen erleichtert. Darüber hinaus bleibt es das Geheimnis des US-Senats, wie ein 80%-iger Anteil einer gelisteten Chemikalie an einer Mischung noch als „niedrige Konzentration“ bezeichnet werden kann.

5.2 Die Zusammenarbeit mit der OVCW: Enge Regelauslegung und restriktives Finanzgebaren

Die Kooperation zwischen den USA und der OVCW fand und findet auf zwei unterschiedlichen Ebenen statt. Zum einen haben die Vereinigten Staaten in Den Haag am Sitz der Organisation Einfluß auf die Errichtung und Ausgestaltung der eigens für die Implementierung des CWÜ-Übereinkommens neu geschaffenen Organisation genommen. Zum zweiten ergab sich eine Vielzahl von Berührungspunkten bei der Überwachung der zu vernichtenden amerikanischen CWÜ-Bestände durch Inspektionsteams der Organisation in den Vereinigten Staaten. Die Einflußmöglichkeiten der US-Administration in Den Haag wurden zunächst durch die Ratifizierung des CWÜ-Übereinkommens in letzter Minute und danach durch das Ausbleiben der amerikanischen Ausführungsgesetzgebung gemindert.

Vor Inkrafttreten des CWÜ erwarteten sowohl Mitarbeiter der OVCW-Vorbereitungskommission¹⁷⁰ als auch externe Beobachtern ein „end game“ in der Vorbereitung zum Inkrafttreten des Übereinkommens, sobald die USA das CWÜ ratifiziert hätten. Da die Vereinigten Staaten dies jedoch nur wenige Tage vor Inkrafttreten taten, kam es nicht zu einer Situation, in dem Pakettlösungen für noch ausstehende Fragen hätten geschnürt werden können. Folglich mußte eine Vielzahl ungelöster Probleme mit in den anlaufenden „Regelbetrieb“ der OVCW übernommen werden.¹⁷¹ Ein Teil der Problemlösungen ergab sich zwangsläufig im Tagesgeschäft der Organisation, deren Daseinsberechtigung sich aus der Implementierung des CWÜ ergibt. Dort, wo ungelöste Fragen die Umsetzung ins Stocken zu bringen drohten, übernahm das Technische Sekretariat der OVCW die Problemlösung und entzog sie damit gleichsam ein Stück weit den Mitgliedstaaten. Davon am stärksten betroffen waren natürlich die Staaten, die bei einer Lösung zwischen den Mitgliedsländern eine starke Verhandlungsposition inne gehabt hätten. So aber schuf die Implementierungspraxis des Technischen Sekretariats Fakten, die die

169 Vgl. S. 610, Section 402 und H.R. 2709, Section 252.

170 Dabei handelt es sich um den Vorläufer des Technischen Sekretariats der OVCW. Der Vorbereitungsausschuß nahm seine Tätigkeit nach der CWÜ-Unterzeichnungskonferenz im Januar 1993 auf und wurde nach Inkrafttreten des CWÜ im April 1997 in das Technische Sekretariat überführt.

171 Vgl. dazu Alexander Kelle, Setting up the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, in: Disarmament Diplomacy, Nr. 15, 1997, S. 9f.

Vertragsparteien im Exekutivrat und in der Vertragsstaatenkonferenz größtenteils nur noch zur Kenntnis nehmen konnten.

Zusätzlich führte die verzögerte Verabschiedung des US-Ausführungsgesetzes dazu, daß die amerikanische Industriedeclaration sehr spät erfolgte. Dies wiederum verursachte erhebliche Verstimmungen in Den Haag. Insbesondere CWÜ-Mitglieder mit einer großen chemischen Industrie kritisierten die amerikanische Vorgehensweise. Die Verärgerung trat um so deutlicher hervor, je länger die amerikanische Industriedeclaration auf sich warten ließ und je größer dadurch die unterschiedlichen Belastungen der chemischen Branchen aufgrund der OVCW-Inspektionen waren. So betonte die deutsche Delegation bei der vierten Vertragsstaatenkonferenz im Juni/Juli 1999 im Namen der EU das Ungleichgewicht bei den Industriekontrollen: 64% der Liste-2 Inspektionen und 54% der Liste-3 Überprüfungen waren 1998 in EU-Staaten durchgeführt worden – in den USA dagegen keine einzige.¹⁷²

Bereits während der dritten Konferenz, verstärkt noch während der vierten, führte dieses Ungleichgewicht zu erheblichen Schwierigkeiten, den Haushalt der Organisation für die Jahre 1999 und 2000 zu verabschieden. Die von den Industrieinspektionen hauptsächlich betroffene Länder versuchten – letztlich erfolgreich – gegen den Willen der Vereinigten Staaten, der sich immer weiter öffnenden Schere der ungleichen Verteilung von derartigen Inspektionen durch die Zweckbindung von Haushaltsmitteln einen Riegel vorzuschieben.¹⁷³ Allerdings verhinderten die langwierigen Etatverhandlungen, daß andere, für die Implementierung des Übereinkommens bedeutsame Fragen, behandelt wurden.

Ohne die Vorlage der amerikanischen Industriedeclaration mußte die OVCW ihre Aktivitäten in den USA auf die Inspektion militärischer Anlagen beschränken. Zwar fanden in dieser Inspektionskategorie im Jahr 1998 rund zwei Drittel der OVCW-Kontrollaktivitäten statt.¹⁷⁴ Jedoch konnte die Organisation diese Überprüfungen nicht ohne Behinderungen durchführen:

- Amerikanische Behörden verweigerten während einer der ersten Inspektionen in den USA dem Team den Erwerb passender Adapter, um die mitgeführte Inspektionsausrüstung am US-Stromnetz betreiben zu können. Nach Aussage der amerikanischen Teambegleiter handelte es sich bei einem vor Ort in den USA erworbenen Adapter nicht um zugelassene Inspektionsausrüstung.¹⁷⁵
- OVCW-Inspektoren durften nur an einige wenige chemische Waffen (Granaten, etc.) Siegel zur Kennzeichnung anbringen. Mit einer derart lückenhaften Inventarisierung wird jedoch die Fähigkeit der Organisation, die vollständige Vernichtung der CW-Arsenale zu verifizieren, drastisch gemindert.¹⁷⁶

172 Vgl. Statement of Germany on Behalf of the EU to the Fourth Session of the Conference of States Parties, Den Haag, 28. 6. 1999.

173 Vgl. zu diesen Auseinandersetzungen während der beiden Vertragsstaatenkonferenzen Alexander Kelle, Business as Usual in Implementing the CWC? Not Quite Yet!, in: Disarmament Diplomacy, 1998, Issue Nr. 32, S. 8-12; ders: Problems and Prospects of CWC Implementation After the Fourth Session of the Conference of States Parties, in: Disarmament Diplomacy, Nr. 38, 1999, S. 12-16.

174 1998 entfielen 12.048 von insgesamt 16.927 Inspektorentage auf CW-Anlagen, davon wiederum 11.206 Inspektorentage auf CW-Anlagen in den USA. Vgl. OPCW Annual Report 1998, Den Haag, o.J., S. 22f.

175 Vgl. Amy Smithson, Rudderless: The Chemical Weapons Convention At 1½, The Henry L. Stimson Center, Report Nr. 25, Washington, D.C., September 1998, S. 44.

176 Ebd., S.45.

- Die amerikanischen Begleiteams untersagten es den OVCW-Inspektoren, in größeren Containern gelagerte chemische Kampfstoffe zu wiegen. Offiziell wurden dafür Gefahren für die Sicherheit und Gesundheit der beteiligten Personen genannt, tatsächlich war aber eine Verschleierung von Ungenauigkeiten in der US-Deklaration das Ziel dieses Manövers.¹⁷⁷

Die amerikanische Regierung war weiterhin bestrebt, einen Teil der bei der CW-Vernichtung anfallenden Verifikationskosten auf die Organisation abzuwälzen. Dies stellt einen zusätzlichen Versuch dar, zuvor eingegangene Verpflichtungen teilweise zurückzunehmen. Nach Artikel IV und V des CWÜ müssen die CW-Besitzer für diese Kosten aufkommen. Sie werden zwar von der Organisation aus ihrem laufenden Haushalt vorfinanziert, müssen dann aber von den betroffenen Staaten rückerstattet werden. Welcher Teil der Verifikationskosten aber tatsächlich rückerstattungspflichtig ist, war über ein Jahr nach Inkrafttreten des CW-Übereinkommens noch immer nicht geklärt. So drehten sich die informellen Konsultationen vornehmlich darum, ob die Gehälter der Inspektoren, welche die CW-Vernichtung überwachen, mit zu den erstattungspflichtigen Kosten gezählt werden, und, wenn ja, wie das Gehalt eines Inspektors zu berechnen sei. Schließlich fanden die OVCW-Mitgliedstaaten nach zähem Ringen eine Lösung, die deutlich näher an den Vorstellungen der USA (und Rußlands) lag als an denen der Mehrheit. Zu einem für sie kostenspielerigeren Kompromiß waren die Vereinigten Staaten nicht bereit – auch wenn ein solcher eher den Bestimmungen des CWÜ entsprochen hätte.¹⁷⁸

5.3 Die gesellschaftliche Umfeld und die CW-Politik: Vernachlässigt und abgekoppelt

Im Zusammenhang mit der amerikanischen CWÜ-Ratifizierung waren Nichtregierungsorganisationen sowohl auf Seiten der Befürworter des Übereinkommens als auch auf Seiten der Gegner zu finden. So erhielten die CWÜ-Kritiker im Senat bei ihrer an den Kernpunkten des Abkommens vorbeigehenden Argumentation Unterstützung durch zwei in der Hauptstadt Washington ansässige konservative und rüstungskontrollfeindliche Lobby-Organisationen, die Heritage Foundation und das Center for Security Policy.¹⁷⁹ Letztgenannte Organisation war im Verbund mit dem republikanischen Senator John Kyl im Sommer 1996 äußerst effizient darin, eine ausreichende Zahl von Senatoren und auch einen Teil der Medien gegen das CWÜ zu mobilisieren. So verschickte das Center for Security Policy insgesamt acht sogenannte „Decision Briefs“ an Mitarbeiter in der Regierungsbürokratie, im Senat und an die Medien.¹⁸⁰ Ergänzend dazu besuchte Senator Kyl reihum seine unentschlossenen Senatskollegen mit einer weiteren CWÜ-Kritikerin im Schlepptau: Kathleen C. Bailey vom Lawrence Livermore National Laboratory.¹⁸¹ Nachdem es den CWÜ-Gegnern gelang, auf diese Weise ausreichende Unterstützung gegen das Übereinkommen zu mobilisieren, sah sich die Clinton-Administration

177 Ebd., S.46f.

178 Vgl. zur endgültigen Regelung das OVCW-Dokument EC-XI/DEC.1 vom 4. 9. 1998.

179 Vgl. exemplarisch zu den Pamphleten der beiden Organisationen: Baker Spring, *The Chemical Weapons Convention: A Bad Deal for America*, Heritage Foundation, Committee Brief, Nr. 25, 15. 4. 1996; ders., *Ratifying the Chemical Weapons Convention: American Business Will Pay the Price*, Heritage Foundation, F.Y.I., Nr. 111, 18. 7. 1996; für das Center for Security Policy: *Why the Senate Must Not Approve the Chemical Weapons Convention*, Decision Brief 96-D 45, 9. 5. 1996; *What the World Does Not Need Is Any More of Clinton's Non-Proliferation Non-Achievements*, Decision Brief, 96-D 81, 9. 9. 1996.

180 Vgl. dazu die Web-Seite des Center for Security Policy (<http://www.security-policy.org>).

181 Vgl. dazu detaillierter John Parachini, *NGOs: Force Multipliers in the CWC Ratification Debate*, in: *The Henry L. Stimson Center* (Hg.), *The Battle to Obtain the U.S. Ratification of the Chemical Weapons Convention*, Occasional Paper Nr. 35, Washington, D.C., Juli 1997, S. 35-57 (S. 36); zur Kritik Kathleen Baileys am CWÜ vgl. exemplarisch ihren Beitrag *Why the Chemical Weapons Convention Should Not Be Ratified*, in: Brad Roberts (Hg.), *Ratifying the Chemical Weapons Convention*, CSIS Significant Issues Series, Jg. 16, Nr. 4, Washington, D.C., 1994, S. 52-59.

gezwungen, das Übereinkommen zurückzuziehen, um so eine außenpolitische Niederlage während des Präsidentschaftswahlkampfes zu vermeiden.

Nach den Wahlen im November 1996 formierten sich die – zahlenmäßig den CWÜ-Gegnern weit überlegenen – Nicht-Regierungsorganisationen, die das Übereinkommen befürworteten, neu, und erhöhten ihre Aktivitäten erheblich.¹⁸² Dabei bildeten sich drei Koalitionen mit unterschiedlichen Zielen und überlappender Mitgliedschaft. In der „Poison Gas Task Force“ schlossen sich mehr als 20 Organisationen zusammen. Sie versuchten erfolgreich, den Informationsgrad der Medien und der interessierten Öffentlichkeit zu erhöhen.¹⁸³

Eine spezifische Maßnahme der „Poison Gas Task Force“ war die Initiierung einer Umfrage zum CWÜ. Diese wurde von zwei Meinungsforschungsunternehmen gemeinsam durchgeführt: der Mellman Group, die der demokratischen Partei politisch nahe steht, und Wirthlin International, bekannt für seine guten Verbindungen zur republikanischen Partei. Die Umfrage ergab, daß eine deutliche Mehrheit von 84% der Interviewten das CWÜ unterstützte. „Bekennende Republikaner“ unter den Befragten gaben im Verhältnis 2:1 an, einem Senator den Vorzug zu geben, der für die Ratifizierung des Übereinkommens stimmt.¹⁸⁴ Diese Zahlen und ihre Verbreitung durch eine Pressekonferenz des Senators Richard Lugar, einem moderat konservativen Internationalisten in der republikanischen Partei, waren eine willkommene argumentative Schützenhilfe für die CWÜ-Befürworter in Administration und Kongreß.

Die zweite Gruppe, die unter dem Namen „Monday Lobby“ agierte, umfaßte auch explizite Lobby-Organisationen. Ihre wöchentlichen Treffen dienten dem Ziel, die Aktivitäten gegenüber Kongreß und Administration zu koordinieren. Die dritte Gruppe sammelte sich um die Chemical Manufacturers Association (CMA) und traf sich ebenfalls zu Strategiesitzungen. Hieran nahmen vornehmlich Industrielobbyisten einzelner (Groß-)Unternehmen oder auch anderer CWÜ-freundlicher Verbände teil.

Die chemische Branche ist auf Grund der umfangreichen Verifikationsvorschriften die mit Abstand größte Gruppierung im gesellschaftlichen Umfeld, die von dem Übereinkommen betroffen ist. Ihre Vertreter sahen in der Unterstützung des Abrüstungsvertrages ein geeignetes Mittel, sich in einem positiven Licht zu präsentieren und damit das negative Bild ihres Industriezweigs in der Öffentlichkeit zu verbessern. Aus diesem Grund waren die Repräsentanten bereits während der Verhandlungen als Mitglieder der amerikanischen Delegation involviert. Die Industrievertreter konnten auf die Ausgestaltung des Verifikationsregimes maßgeblichen Einfluß nehmen und sahen in den Inspektionsaktivitäten der OVCW eben keine Gefahr für ihre Branche. Deshalb gehörten sie während des Ratifizierungsverfahrens zu den stärksten Befürwortern des CWÜ. Neben der vorangegangenen Einflußnahme auf die Vertragsinhalte hatte die chemische Industrie in den Vereinigten Staaten ein weiteres, wirtschaftliches Interesse an der Ratifizierung des Abkommens: Drei bzw. fünf Jahre nach seinem Inkrafttreten müssen alle Mitgliedstaaten den Handel bestimmter, auf zwei Listen erfaßter Chemikalien mit Nicht-Mitgliedern unterbinden. In

182 Eine vom Henry L. Stimson Center erstellte Übersicht listet Unterstützer und Gegner des CWÜ auf; vgl. folgende Web-Seite: <http://www.stimson.org/cwc/supportr.htm>.

183 Die dazu verwendete Fax-Adressenliste der Task Force umfaßte mehr als 700 Empfänger. Mit Blick auf die Resonanz in den Printmedien spricht Parachini von 171 Meinungsbeiträgen in 102 Zeitungen und Zeitschriften für das CWÜ. Demgegenüber gelang es den CWÜ-Gegnern, nur 17 solcher Beiträge in neun Printmedien zu lancieren; vgl. Parachini, a.a.O. (Anm. 181), S. 39, 46f.

184 Vgl. The Mellman Group/Wirthlin Worldwide, Survey Findings On the Chemical Weapons Treaty, Memorandum, 25. 2. 1997.

Anbetracht der internationalen Verflechtungen der chemischen Industrie bedeutet das Fernbleiben eines Staates vom CWÜ eine erhebliche Einschränkung der Geschäftsaktivitäten der betroffenen Unternehmen. Dies galt es, aus Sicht der US-Chemiebranche zu vermeiden.¹⁸⁵

So hatte das CWÜ nicht nur die Unterstützung der Industrie und der Öffentlichkeit, sondern auch großer Teile von Regierungsbürokratie und Kongreß. Daß die Akzeptanz der OVCW-Aktivitäten sowie der begrenzte Souveränitätstransfer an die Organisation dennoch so viel Widerstand – vor allem im konservativen Segment der politischen Elite – hervorriefen, bedarf der Erklärung (siehe hierzu Kapitel 6).

6. Zusammenfassung: Die US-Politik gegenüber den drei Internationalen Organisationen

Im Folgenden bündeln wir für die drei behandelten Organisationen die Antworten auf die Leitfragen des Reports. Wir orientieren uns dabei an unserer Typologie, die das Verhalten des Hegemons USA zwischen den Eckpfeilern Uni- und Multilateralismus einordnet. Der Vergleich der amerikanischen Politik bringt deutliche Parallelen im Hinblick auf die Vereinten Nationen und die Organisation für das Verbot Chemischer Waffen an den Tag, im US-Verhalten gegenüber der westlichen Militärallianz fallen demgegenüber die Unterschiede auf. Dieser Befund bedarf zum einen der Einschätzung, denn unser Gesamtergebnis soll dazu beitragen, die eingangs postulierte unilaterale Grundtendenz in der US-Außenpolitik zu bestätigen oder zu korrigieren (siehe 6.1). Zum anderen bedarf das Resultat der Erklärung (siehe 6.2), an die sich unsere knappen Ausführungen zu den Perspektiven des amerikanischen Unilateralismus anschließen (siehe 6.3).

6.1 Konturen amerikanischer IO-Politik: Strategien und Einfluß des Hegemons im Hinblick auf UNO, OVCW und NATO

6.1.1 Vereinte Nationen

Hier waren zwei Dimensionen der amerikanischen UN-Politik bedeutsam: Zum einen das Verhalten der Vereinigten Staaten bei der Konzeptualisierung und Durchführung der auf die Haushalts- und Verwaltungsfragen verengten Reformpolitik; zum anderen die amerikanische Beteiligung an den Friedensoperationen der Vereinten Nationen. Zu unterscheiden ist ferner zwischen den maßgeblichen Gestaltern der UN-Politik in Form der Administration und des heterogenen Kongresses. Dies führt zu einem schillernden Bild der amerikanischen Supermacht und zu uneinheitlichen außenpolitischen Strategien. Zunächst gilt festzuhalten: Auch wenn die Art und Weise der durchgesetzten Veränderungen in den Vereinten Nationen kritikwürdig ist, besteht kein Zweifel daran, daß nur die einzige Weltmacht USA in der Lage war, die von vielen Staaten für notwendig gehaltenen Reformen zu realisieren. Bei der Haushalts- und Verwaltungsreform (wie auch in der Peacekeeping-Frage) war ein egalitärer Multilateralismus (1. Variante unserer Typologie aus 1.2.1) von vornherein ausgeschlossen. Denn die USA – im

185 Diese Unterstützung fand ihren Niederschlag in einer Vielzahl von Publikationen. Vgl. exemplarisch Will Carpenter, *The Perspective of the Western Chemical Industry*, in: Benoit Morel/Kyle Olson (Hg.), *Shadows and Substance. The Chemical Weapons Convention*, Boulder, 1993, S. 115-126.

größten Teil der Ära Clinton ohnehin alles andere als ein *primus inter pares* – wollten die Effizienzsteigerung der Vereinten Nationen gegen den erwarteten Widerstand vieler Länder insbesondere in der Dritten Welt durchsetzen. Gleichmaßen war eine Politik des nationalen Alleingangs in Form einer prinzipiellen Kooperationsverweigerung mit der UNO bzw. der formale Rückzug der Vereinigten Staaten aus der Weltorganisation zu keiner Zeit mehrheitsfähig (Variante 4a der Typologie).

Vor allem im Senat agierten jedoch einflußreiche Republikaner durchgängig im Sinne des „coercive hegemon“. Sie drohten mit einem Austritt und plädierten entschieden gegen jegliche Einschränkungen amerikanischer Handlungsfreiheit. Bei der Haushalts- und Verwaltungsreform der Weltorganisation führte dies zu einem kaum kompromißbereiten bzw. zu einem an strikte Bedingungen geknüpften Unilateralismus des erzwingenden Hegemons USA (Variante 3 der Typologie). Deutlichster Indikator für dieses Verhalten im multilateralen Rahmen: die von der Clinton-Administration gutgeheißenen, vom Kongreß per Gesetz und ohne Absprache mit der Generalversammlung verminderten Beitragssätze für den regulären UN-Haushalt.

Dies gilt auch für den reduzierten Prozentsatz, mit dem die Vereinigten Staaten die UN-Friedensoperationen finanzieren wollen. In den strikter gefaßten Kriterien für die amerikanische Beteiligung an militärischen Einsätzen der Vereinten Nationen drückt sich der selektive Multilateralismus der USA aus, vor allem die militärische Führung und der Kongreß haben die Schwelle für die amerikanische Teilnahme erhöht. Erklärtes Grundprinzip bleibt die unilaterale Gewaltanwendung der Vereinigten Staaten zur Durchsetzung ihrer Interessen.

Zusammengefaßt: Das insgesamt ausgeprägte einseitige Verhalten innerhalb des multilateralen UN-Rahmens korrespondiert mit dem aufgezeigten, unverkennbaren Unilateralismus außerhalb der Vereinten Nationen durch nationale Alleingänge des auf seine maximale Handlungsfreiheit bedachten US-Hegemons – sei es, daß er die Weltorganisation umgeht oder ignoriert (Variante 4b unserer Typologie).

Was die Frage des Reports nach der Umsetzung hegemonialer Macht – auf der Basis materieller Ressourcen – in Einfluß anbelangt, so setzte sie sich im Falle der UNO keinesfalls automatisch um. Das bisherige Ergebnis ist ambivalent. Einerseits gelang den USA durch die Budget- und Managementreform eine gewisse „Amerikanisierung“ der Weltorganisation. Dieses Resultat beruhte auf einem Tauschgeschäft des in Gestalt der Administration letztlich kompromißbereit agierenden Hegemons mit dem Rest der Mitgliedstaaten: Reformen gegen gesicherte Finanzierung. Die UNO leistete die eingeforderte Bringschuld, die USA lösten indes ihr Versprechen aufgrund der Blockade im Kongreß nicht voll ein. Die immer wieder hinausgezögerte Zahlungspolitik macht jedoch gleichzeitig deutlich, daß der erzwingende Hegemon an seine Grenzen stieß.

Denn, wie aufgezeigt, geriet andererseits just das Ziel der maximalen Interessen- und Einflußsicherung durch die widerstreitenden UN-Konzeptionen der maßgeblichen US-Akteure in Gefahr. Dies untergrub die Glaubwürdigkeit der Vereinigten Staaten in der Weltorganisation, nachdem diese ihre eingeforderte Bringschuld qua Reformen erbracht hatte. Die Clinton-Regierung betonte deshalb eine wichtige Dimension von „weicher Macht“, indem sie im Gegenzug für eine Abtragung des Schuldenberges plädierte (Albright: „Was wir predigen, müssen wir praktizieren.“¹⁸⁶) So paradox es sein mag: Aufgrund der Blockadepolitik der Kongreßmehrheit agiert der amerikanische Hegemon in diesem Politikfeld bis heute eher wie

186 USPIT, a.a.O. (Anm. 80), S. 7.

eine gelähmte mittlere Macht. Nicht nur die UNO ist geschwächt, auch das Ansehen und der Einfluß der USA in der Weltorganisation sind derzeit beeinträchtigt. Die über die Budget- und Verwaltungsreform angestrebte Verankerung von Macht und Einfluß läßt sich derzeit nur über die Wiederherstellung der amerikanischen Glaubwürdigkeit erreichen – also in einem ersten Schritt dadurch, daß die USA vom größten Schuldner wieder zum größten *und* verlässlichen Geber werden.

Mit der partiellen Zahlung der Rückstände haben die Vereinigten Staaten nach langem Tauziehen einen ersten Schritt zögerlich getan. Ein schwieriger Weg liegt noch vor ihnen. Denn sie müssen jetzt die Vollversammlung dazu bewegen, die Sonderforderungen und einseitigen Bedingungen anzunehmen. Neben den unilateral verminderten Beitragssätzen ist insbesondere die Höhe der Rückstände nach wie vor zwischen UNO und USA strittig.¹⁸⁷

6.1.2 Organisation für das Verbot Chemischer Waffen

Für die OVCW ergibt sich ein auffallend ähnlicher Befund. Glaubt man der politischen Rhetorik, so sind die Vereinigten Staaten ein kooperatives Mitgliedsland der OVCW, das die Ziele der Organisation – die Abrüstung bestehender CW-Arsenale und die Nichtverbreitung chemischer Waffen – nachdrücklich unterstützt.

Allerdings weicht die praktische Politik des amerikanischen Hegemons hinsichtlich der anzuwendenden Mittel zum Teil deutlich von den multilateralen Verfahren des CW-Übereinkommens ab. So enthalten sowohl Ratifizierungs– als auch Implementierungsgesetz Vorschriften, die den Handlungsspielraum der Organisation in den Vereinigten Staaten einschränken. Damit soll der festgeschriebene, begrenzte Souveränitätstransfer an die Organisation minimiert werden. Dieser Trend zeigte sich auch in der Durchführung von Inspektionen. Außerdem hat die schleppende Verabschiedung des Implementierungsgesetzes zu einer gewaltigen Schiefelage bei den Industrieinspektionen geführt, die andere Staaten deutlich benachteiligt. Schließlich spiegeln die zähen Verhandlungen über den erstattungspflichtigen Anteil der Kosten für die Überwachung der CW-Vernichtung eine Debatte wider, die im Zusammenhang mit der Zahlung der Mitgliedsbeiträge an die Vereinten Nationen in sehr viel größerem Maße die Rücknahme materieller Verpflichtungen der Vereinigten Staaten gegenüber Internationalen Organisationen markiert.

Insgesamt führt die beschriebene Akteurs– und Interessenkonstellation gegenüber der OVCW zu einer im Detail der Vertragssimplementierung unilateralen Vorteilsnahme. Sie kleidet sich sowohl auf der formalen Ebene der Vertragszugehörigkeit als auch der deklaratorischen Ebene in ein scheinbar multilaterales Gewand. Diese Rhetorik kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß auch die amerikanische Politik gegenüber der OVCW der Maxime des auf größtmögliche Handlungsfreiheit bedachten Hegemons folgt. Er verletzt geltendes Recht, und zwar sowohl bei der Umsetzung der internationalen Normen in innerstaatliches Recht als auch bei der Implementierung allgemeingültiger Verfahren im Inspektionsbereich (Variante 4b unserer Typologie).

Ein gesteigerter Einfluß der USA auf die Organisation resultiert daraus nicht. Im Gegenteil, bei einer Fortsetzung der unilateralen Politik gerade im Bereich der Industriedeklarationen und -inspektionen ist eine Schwächung der amerikanischen Position innerhalb der OVCW, wie auch der Organisation selbst, zu erwarten. Es ist jedoch zweifelhaft, ob die Umsetzung amerikanischer Macht in verstärkten Einfluß auf die Organisation intendiert war. Vielmehr scheint die

187 Vgl. hierzu auch Friederike Bauer, Woher nehmen die UN das Geld?, in: FAZ, 11. 1. 2000.

amerikanische Politik darauf abzielen, die OVCW nur als einen nachgeordneten Teil einer umfassenderen Strategie der Abrüstung und Nichtverbreitung chemischer Waffen zu nutzen. In dieser Strategie bevorzugen die Akteure im politischen System zunehmend unilaterale Handlungsoptionen – im Falle der konservativen Rechten im amerikanischen Senat auch gegen den erklärten Willen der Bevölkerungsmehrheit.

6.1.3 NATO

Das amerikanische Verhalten in der NATO scheint demgegenüber auch zehn Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts multilateralen Prinzipien zu folgen. Trotz der gravierenden Veränderungen innerhalb und im Umfeld des Bündnisses ist die US-Politik gegenüber der Allianz insgesamt von Kontinuität gekennzeichnet. Die wichtigste Änderung im amerikanischen Selbstverständnis ergab sich im Wechsel von der Bush- zur Clinton-Administration. Diese setzte am Anfang ihrer Amtszeit die Prioritäten auf die soziale und ökonomische Gesundung der USA. Dementsprechend zielte sie auf eine Reduzierung der Lasten der Führungsrolle. Inwieweit dem in dieser Phase von ihr propagierten egalitären Multilateralismus eine genuine Absicht zugrunde lag (siehe Variante 1 unserer Typologie), oder ob sie nur ein partielles Disengagement kaschieren wollte, läßt sich nicht mit Gewißheit sagen. Später fanden die USA wieder zu ihrer traditionellen Rolle zurück.

Dies war und ist jedoch kein Multilateralismus unter Gleichen. Die USA verstehen sich nicht als normales Mitglied des Bündnisses, ausgestattet mit denselben Rechten und Pflichten wie die anderen Länder. Sie begreifen sich vielmehr als unersetzliche Führungsmacht, die dem Bündnis Kohäsion verleiht, die innereuropäischen Widersprüche auffängt, in strittigen Fragen Kompromisse schmiedet und in Grenzfällen Entscheidungen zum allgemeinen Wohl auch gegen Widerstand durchsetzt. Außenstehende Beobachter konstatierten, die amerikanische Führung zeichne sich durch Offenheit, Dialog und die Bereitschaft aus, die Anliegen und Interessen der kleineren Bündnismitglieder in Rechnung zu stellen. Entsprechend wurde die Rolle der USA mit der eines Übervaters oder eines sanften Hegemons charakterisiert (Variante 2 der Typologie).¹⁸⁸ Deshalb schlägt sich ihre Machtfülle nicht in permanente Dominanz nieder. Die europäischen Verbündeten verfügen innerhalb der NATO auch heute noch über mehr Einfluß, als die asymmetrische Machtfigur vermuten ließe.

Allerdings gerät dieses Arrangement in der amerikanischen Diskussion zunehmend unter Druck. Die isolationistische Kritik verweist auf die Kosten des NATO-Engagements und das Risiko, in Konflikte verwickelt zu werden, in denen die Vereinigten Staaten keine vitalen Interessen haben. Die Kritik der Unilateralisten unterstellt, die Allianz schränke amerikanische Handlungsfreiheiten wie ein Korsett ein, ohne das dem eine nennenswerte Entlastung der USA durch die europäischen Verbündeten entgegenstehe. Bisher hat sich diese Kritik nicht in einer signifikanten Veränderung der amerikanischen NATO-Politik niedergeschlagen. Derzeit politisch bedeutsamer als die isolationistische und die unilaterale Kritik ist die Forderung der internationalistischen Mitte des politischen Spektrums, die Allianz stärker an amerikanischen Interessen auszurichten, weil sie sonst ihre praktische Relevanz verlieren würde. Der außenpolitische Konsens, der das Engagement des Hegemons in der NATO bisher getragen hat, droht vor diesem Hintergrund brüchig zu werden.

188 Josef Joffe, *Amerika und Deutschland: Die Weltmacht, der „sanfte Hegemon“ und die natürliche Partnerschaft*, in: Karl Kaiser/Joachim Krause (Hg.), *Deutschlands neue Außenpolitik*, Bd. 3: *Interessen und Strategien*, München, 1996, S. 117-122.

6.2 Die USA und die drei IOs: Gründe für das gemeinsame und unterschiedliche Verhalten

Für die Politik der Vereinigten Staaten gegenüber den drei ausgewählten Internationalen Organisationen ergibt sich ein Bild, das unsere Gesamteinschätzung des verstärkten Unilateralismus unterstreicht. Die NATO scheint die Ausnahme von der Regel zu sein. Das auffallend unilaterale Verhalten der Vereinigten Staaten gegenüber UNO und OVCW einerseits und die kooperative Politik gegenüber der NATO andererseits ergibt sich auch aus den besonderen Eigenschaften der drei Internationalen Organisationen.¹⁸⁹ In diesem Zusammenhang kommen die in der außenpolitischen Diskussion entfaltenen Erklärungsfaktoren zum Tragen. Der Report greift sie auf und fragt nach ihrer Plausibilität. Wir erörtern die Bedeutung der vier Bestimmungsfaktoren für Unilateralismus im Hinblick auf das entsprechende US-Verhalten gegenüber UNO und OVCW, und wir diskutieren die analytische Reichweite der drei Erklärungsfaktoren für Zusammenarbeit/Multilateralismus in Bezug auf die primär kooperative NATO-Politik der Vereinigten Staaten.

6.2.1 Die Vereinten Nationen und die Organisation für das Verbot Chemischer Waffen

Die UNO und die OVCW zeichnen sich durch die folgenden Ähnlichkeiten aus: In beiden Fällen handelt es sich um Großorganisationen mit 185 bzw. 130 Mitgliedern. Mit diesem zahlenmäßigen Umfang ist eine beträchtlich ideologisch-politische Disparatheit verbunden, die den Einfluß der USA – sofern er beabsichtigt ist – in Grenzen hält.¹⁹⁰ Die im Zuge der Dekolonialisierung sprunghaft angestiegene Anzahl von Mitgliedsländern bewirkte in der UNO eine Umverteilung der Macht, die zu Lasten der Vereinigten Staaten ging, ohne allerdings deren Vetoposition anzutasten. Die Generalversammlung und wohl auch das Büro des Generalsekretärs wurden stärker Amerika-kritisch. Die Vereinten Nationen entwickelten sich zum Forum, auf dem die staatlichen Akteure neben dem Ost-West-Antagonismus zunehmend den Nord-Süd-Gegensatz politisch und symbolisch austrugen. Für die USA waren die Abstimmungen oftmals demütigend.

Die lange Geschichte der Beziehung zwischen der Weltorganisation und der Weltmacht war für die USA seitdem keine Erfolgsgeschichte mehr, ab den achtziger Jahren war sie angespannt, zeitweilig sogar gestört. Die Hoffnung, daß der weggefallene Gegensatz zwischen Ost und West

189 Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Studie von Karns/Mingst (Hg.), a.a.O. (Anm. 13). Profitiert haben wir im Hinblick auf die Besonderheiten einer IO ebenfalls von den Ergebnissen des HSFK-Reports von Katja Frank und von der in ihm verarbeiteten Literatur. Vgl. Frank, a.a.O. (Anm. 3), bes. S. 41. Zwei neuere Arbeiten zur amerikanischen IO-Politik waren jedoch für uns nicht ergiebig: Lisa L. Martin/Beth Simmons, *Theories and Empirical Studies of International Institutions*, in: *IO*, Jg. 52, Nr. 4, 1998, S. 729-757, sowie W. Michael Reisman, *The United States and International Institutions*, in: *Survival*, Jg. 41, Nr. 4, 1999/2000, S. 62-80.

190 Karns/Mingst resümieren: „The case studies reaffirm the key role played by the United States in creating and sustaining the suite of postwar IGOs. Virtually all of the nine organizations depended heavily on American funds, personnel, and technical expertise. By providing material support to them, U.S. decision makers expected that these IGOs could be used as instruments of American foreign policy. In some cases the expectation was explicit (the UN Security Council, NATO, OAS); in others, more implicit (UNESCO and WHO). In all cases these institutions also provided legitimacy to American policies. Because of the global predominance of liberalism, the United States could rely on these organizations as dependable forums for U.S. influence.” Margaret P. Karns/Karen A. Mingst, *Continuity and Change in U.S.-IGO Relationships: A Comparative Analysis with Implications for the Future of Multilateralism in U.S. Foreign Policy*, in: dies. (Hg.), a.a.O. (Anm. 13), S. 289-319 (S. 292).

den Vereinten Nationen neuen Auftrieb geben würde, trag. Statt dessen kam es zu den geschilderten Entwicklungen, die zu einer unproduktiven UN-Politik der USA führten. Sie sind in dem Maße auf die internationale Umwälzung zurückzuführen, in dem der weggefallene Ost-West-Konflikt – unser erster Erklärungsfaktor – beispielsweise die heutigen großen Entfaltungsspielräume eines Senators Helms eingedämmt hätte. Die gewählten Politiker dürften, auch im Hinblick auf ihre Einstellung zur UNO, in außenpolitischen Belangen unberechenbarer geworden sein. Dieses Phänomen läßt sich jedoch nicht allein mit der nicht mehr vorhandenen außenpolitischen Geschäftsgrundlage erklären. Die „republikanische Revolution“ – unser zweiter Erklärungsfaktor – muß hier zusätzlich berücksichtigt werden.

Daß der republikanisch dominierte Kongreß in außenpolitischen Fragen an Gewicht gewonnen hat, zeigte sich zum einen darin, daß insbesondere Parlamentarier mit Leitbildfunktion klare Einzelforderungen aus der Öffentlichkeit (etwa im Hinblick auf eine glaubwürdige Finanzierung der UNO) ignorieren können – oder aber ambivalente Einstellungen der Bevölkerung zur Unterstützung ihrer eigenen Position einsetzen.¹⁹¹ Auch die mangelnde Führungsfähigkeit von Clinton schlug, wie aufgezeigt, in seiner Politik gegenüber der UNO zu Buche, denn er überließ über Jahre dem Kongreß die Führungsrolle und schickte sich erst im Herbst 1999 an, die Finanzierungsfrage zur „Chefsache“ zu machen.

Der Generationswechsel, unser dritter Erklärungsfaktor, dürfte in der Tendenz die Unilateralisten ebenfalls stärken, da sich die Bedingungen für die politische Sozialisation verändert haben. Dies hat bei jüngeren konservativen Parlamentariern zu einer verstärkten Binnenorientierung und einem abgeschwächten außenpolitischen Interesse geführt. Die außenpolitische Disposition der Unilateralisten schlägt sich in einer „Amerika Zuerst!“-Haltung und der Maxime größtmöglicher amerikanischer Handlungsfreiheit nieder; der isolationistische Aspekt kommt hinzu. Beleg für diese außenpolitische Disposition ist die eingangs erwähnte Forderung der Republikaner nach reduzierter Auslandshilfe und einer verminderten operativen US-Präsenz in anderen Ländern. Dies stellt den großen außenpolitischen Rahmen dar, in dem auch die von Außenministerin Albright hervorgehobene Schuldenpolitik gegenüber der UNO ihren Platz hat.¹⁹² Die zögerliche Abtragung der Rückstände ist symptomatisch für die Tatsache, daß gerade zu dem Zeitpunkt, wo die internationale Führung der USA mehr denn je gefragt ist, die Unterstützung im Kongreß hierfür bröckelt.

Die Renaissance materieller Macht – unser vierter Erklärungsfaktor – ist in seiner Bedeutung für unilaterales Verhalten am schwierigsten einzuschätzen. Es muß offen bleiben, inwieweit die zugenommene „harte“ Macht sich bis in die Kosten-Nutzen-Analysen mancher liberaler Internationalisten hinein erstreckt und die Barriere für multilaterale Kooperation erhöht („Warum multilateral handeln, wenn es zeit- und möglicherweise kostensparender ist, im Alleingang zu agieren?“). Eine andere Frage ist, in welchem Ausmaß das bei moderaten und liberalen Internationalisten deutlicher gewordene Plädoyer für „coalitions of the willing“ zur Praxis wird – also amerikanische Alleingänge oder multilaterale Operationen ohne ein unter Umständen zeitraubendes oder nicht zustande kommendes UN-Mandat zu unternehmen. Die ab 1991 einsetzende Renaissance amerikanischer Macht hat, wenn überhaupt, die bei den Liberalen ausgeprägtere Interventionsneigung nicht auf mechanische Weise gestärkt. Die Administration

191 Senator Helms erklärte während seines Besuchs beim UN-Sicherheitsrat, „unlike Europeans, the American people were moving away from ‘supranational institutions’ and wanted no part of ‘utopian’ international arrangements, including an international criminal court“. (IHT, 21. 1. 2000.)

192 Vgl. Albright, a.a.O. (Anm. 24).

zauderte etwa gegenüber Bosnien über Jahre. Ausschlaggebend für Clintons militärisches Eingreifen waren, wie dargestellt (siehe Kapitel 2), innenpolitische Beweggründe.

Insgesamt also kommen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, alle eingangs genannten vier Faktoren zum Tragen, die die unilateralen Momente in der UNO-Politik stärken. Entsprechend nachgeordnet sind die drei aufgeführten Faktoren, die die Bedingungen für die Kooperationsbereitschaft der USA zu erklären versuchen. Immerhin gilt es festzuhalten, daß ein offizieller Rückzug der Vereinigten Staaten aus der Weltorganisation nie zur Debatte stand. Die knauserige Supermacht schreckte jedoch nicht vor einem finanziellen Bankrott der UNO zurück. Zudem demonstrierten die Republikaner, die mit einem Austritt drohten, ihre ungeteilte Aversion gegen jegliche „Einsperr-Wirkung“ (Ikenberry) dieser Internationalen Organisation. Einen wichtigen Platz in der Argumentation der Clinton-Administration für friedenssichernde Operationen (und damit für die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen) nahmen die interessegeleiteten Kosten-Nutzen-Kalküle ein – jedenfalls nachdem die UNO ihre Reformen auf den Weg gebracht hatte.

Ungeachtet dessen besteht das derzeitige Hauptproblem darin, daß es im politischen System der USA keinen auch nur annähernd stabilen Konsens über eine glaubwürdige UN-Politik gibt. Die ideologische Phalanx der tonangebenden republikanischen Konservativen verschob die politischen Parameter nachhaltig. Denn unverkennbar ist, daß zahlreiche Kongreßmitglieder die Vereinten Nationen nicht einmal für geeignet halten, um sie für amerikanische Interessen zu instrumentalisieren. Die klassische Kritik an der traditionellen Großmachtspolitik gegenüber Internationalen Organisationen wird damit teilweise hinfällig. Jenes konservative Segment plädiert ja dafür, die US-Politik an der Weltorganisation vorbei zu machen.

Zur Organisation für das Verbot Chemischer Waffen: Ihre politisch-ideologische Dispartheit erhält ein zusätzliches Gewicht dadurch, daß eine Reihe von Mitgliedstaaten aus amerikanischer Sicht ein Teil des Nonproliferations-Problems ist und eben nicht Teil der Lösung. Erschwerend für eine bedingungslose Einordnung in das bestehende OVCW-Regelwerk kommt hinzu, daß Washington – anders als im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen – im Exekutivrat der OVCW über kein Vetorecht verfügt. Somit ist die OVCW als Instrument amerikanischer Nichtverbreitungspolitik zwar willkommen. In diesem Sinne ist die eingangs der Fallstudie thematisierte Multilateralisierung amerikanischer Chemiewaffenpolitik konsequent zu Ende geführt. In dem Moment, in dem die Organisation gemäß ihres Mandats die Umsetzung der CW-Abrüstungsverpflichtungen auch in den Vereinigten Staaten kontrolliert, ist sie jedoch bestenfalls geduldet. Die mit den Inspektionen verbundene Einschränkung der amerikanischen Handlungsfreiheit gilt vielen Akteuren als nicht akzeptabel. Die Vertreter dieser Politik sowohl in der Exekutive als auch in der Legislative übersehen freilich – bzw. nehmen im Falle der Isolationisten und äußerst konservativen Internationalisten wissentlich in Kauf –, daß sie mit diesen Versuchen der unilateralen Vorteilsnahme auch die Nichtverbreitungs-Funktion der OVCW untergraben.

Im Falle der OVCW läßt sich repräsentativ zeigen, wie die dominierenden Republikaner in den letzten Jahren im Rahmen ihrer ideologischen Revolte ihre Verhandlungsmacht einsetzten, um ein rüstungskontrollfeindliches Umfeld zu schaffen. Die äußerst konservativen Parlamentarier um Senator Helms knüpften ihr Ja zur Ratifikation des Chemiewaffen-Übereinkommens an die Bereitschaft der Administration, die Rüstungskontroll- und Abrüstungsbehörde in das Außenministerium zu integrieren und damit als eigenständigen Akteur zu zerschlagen; vorher

schon hatten die Republikaner mit der Auflösung des Office of Technology Assessment eine andere wichtige Rüstungskontroll-Institution beseitigt.

Eng verbunden mit der konservativen Revolution ist der Generationswechsel im US-Senat. So war es 1989 noch möglich, daß 51 demokratische und 23 republikanische Senatoren einen Brief an den damaligen Präsidenten Bush schrieben, in dem sie den Abschluß des CW-Übereinkommens vorbehaltlos unterstützten. Zehn Jahre später war ein solcher Vorgang undenkbar. Es fehlten zum einen die Führungspersönlichkeiten, die einen solchen Prozeß hätten anstoßen können. Zum anderen hatten die Parteilichkeit in Kongreß zu- und die „senatorial courtesy“ deutlich abgenommen.¹⁹³ Auch wenn im konkreten Fall des blockierten CW-Übereinkommens durch den Ausschußvorsitzenden Helms dieses Verhalten auf Grund des Senioritätsprinzips gerade nicht von einem neugewählten Senator an den Tag gelegt wurde, so schafft der Generationswechsel in dieser Kammer – wie auch die mangelnde Führung aus dem Weißen Haus – eine Randbedingung, die Helms' Verweigerungspolitik ermöglicht.

Die Sicherung der materiellen US-Machtfülle in Form von technologischer Überlegenheit wird dort als Erklärungsfaktor wirksam, wo die politische Elite in Regierung und Kongreß eben diesen Vorsprung durch die Tätigkeit der OVCW gefährdet sieht. Es muß allerdings nochmals darauf hingewiesen werden, daß diese so wahrgenommene – oder zumindest so postulierte – Gefährdung eine Eigenkreation des politischen Systems ist. Die von den Inspektionen betroffene chemische Industrie sieht diese Gefahr gerade nicht. Es ist also auch im Falle der amerikanischen Politik gegenüber der OVCW eine Abkopplung der Entscheidungsfindung im politischen System vom gesellschaftlichen Umfeld zu konstatieren.

Das Ende des Ost-West-Konflikts und die damit verbundene grundlegende Veränderung der „weltpolitischen Großwetterlage“ fallen wegen des Gründungsdatums der OVCW auf den ersten Blick als Erklärungsfaktor aus dem Rahmen. Allerdings gibt es einen indirekten Zusammenhang. Denn bezieht man die Endphase der Verhandlungen zum CW-Übereinkommen seit Beginn der neunziger Jahre mit in die Betrachtung ein, so zeigt sich eine bemerkenswerte Entwicklung: Wurde die 1985 beschlossene unilaterale amerikanische CW-Abrüstungspolitik zunächst in zwei Abkommen mit der ehemaligen Sowjetunion „bilateralisiert“, so mündeten die amerikanischen Bemühungen zur CW-Kontrolle 1993 im Abschluß des multilateralen CWÜ. Dieser Trend spiegelt die eingangs angedeutete Phase direkt nach Ende des Ost-West-Konflikts wider, in der Argumente der liberalen Internationalisten vermehrt politikwirksam wurden und sich eine Aufbruchstimmung hin zum egalitären Multilateralismus abzeichnete. Ab etwa Mitte der neunziger Jahre verkehrte sich dieser Trend in sein Gegenteil: Für die amerikanische Politik gegenüber der OVCW führte dies zur dargestellten unilateralen Vorteilsnahme im multilateralen Gewand. Somit vollzog sich der Abschluß des CW-Übereinkommens und die Errichtung der OVCW angesichts eines „window of opportunity“, das eindeutig von der damaligen „weltpolitischen Großwetterlage“ abhängig war. Daß dieses „Fenster“ mittlerweile wieder fast geschlossen ist, zeigt sich eindrucksvoll an der sehr restriktiven amerikanischen Haltung in den Verhandlungen zu einem Verifikationsprotokoll für biologische Waffen.¹⁹⁴

193 Zu dem letztgenannten Schluß gelangt auch Michael Krepon in seinem Artikel: The New Politics of Treaty Ratification, in: The Henry L. Stimson Center, a.a.O. (Anm. 181), S. 1-6.

194 Vgl. dazu den Beitrag von Marie I. Chevrier, Preventing Biological Proliferation: Strengthening the Biological Weapons Convention: An American Perspective, in: Oliver Thränert (Hg.), Preventing the Proliferation of Weapons of Mass Destruction: What Role for Arms Control? A German-American Dialogue, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, 1999, S. 85-98.

6.2.2 Die NATO

Hiervon heben sich die Besonderheiten des Bündnisses und das Verhältnis der Vereinigten Staaten gegenüber der westlichen Allianz deutlich ab. Die NATO war und ist ein Zusammenschluß demokratischer, hochgradig interdependenter Staaten. Die Mitglieder der transatlantischen Allianz teilen weitgehend politische Werte und Grundüberzeugungen. Ihre Gesellschaften sind eng miteinander verwoben. Daher unterscheidet sich die Allianz von den beiden anderen hier untersuchten Institutionen in zweifacher Weise. Ihr Einzugsbereich berührt ein außerordentlich bedeutsames Interesse der amerikanischen Gesellschaft, und die weitgehende Übereinstimmung von Werten und Interessen garantiert eine hohe Effektivität. Die Kosten-Nutzen-Kalkulation (unser erster Erklärungsfaktor für Kooperation) der Mitgliedschaft in dieser Organisation fällt also vergleichsweise positiv aus. Das Interesse der Vereinigten Staaten an der NATO ist entsprechend stark ausgeprägt. Dies liegt weniger daran, daß sich im Bündnis amerikanische Macht ungefiltert in Einfluß umsetzt, sondern daran, daß die Präferenzen und Interessen der Mitglieder relativ ähnlich gelagert waren.

Es ist argumentiert worden, mit der NATO sei eine demokratische Sicherheitsgemeinschaft entstanden. Diese zeichnet sich durch besondere Beständigkeit und Belastbarkeit aus. In ihr spiegelt der Einfluß der Mitglieder auf die Politik der Organisation die Machtverhältnisse nicht direkt wider. Die gemeinsame Politik wird auch von der Überzeugungskraft der Argumente, den Regeln der Organisation und dem Verhalten der zwischenstaatlichen NATO-Bürokratie beeinflusst (unser dritter Erklärungsfaktor für Zusammenarbeit/Multilateralismus). Allerdings ist die der Theorie des Demokratischen Friedens entlehnte These, mit dem transatlantischen Bündnis sei eine Sicherheitsgemeinschaft demokratischer Staaten entstanden, die regelorientiertes Verhalten und Dialog prämiert und die Machtungleichgewichte zwischen ihren Mitgliedern mediatisiert, genau zu prüfen (was hier nur in Ansätzen geleistet werden kann).

Festzuhalten ist, daß der Verweis auf die Vitalität der NATO auch zehn Jahre seit dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht ausreicht, um die Annahme, mit der NATO sei eine demokratische Sicherheitsgemeinschaft entstanden, zu begründen. Denn bürokratische Trägheitseffekte, möglicherweise auch die von John Ikenberry identifizierte institutionelle Pfadabhängigkeit (unser zweiter Erklärungsfaktor für Kooperation und Multilateralismus), können den befristeten Fortbestand einer schon überholten Ordnung mit hinreichender Plausibilität ebenfalls erklären.¹⁹⁵

Zweifel an der Erklärungskraft des Modells, das der Theorie des Demokratischen Friedens entlehnt ist, drängen sich vor allem auf, weil deutliche Risse im traditionellen "transatlantic bargain" sichtbar werden.¹⁹⁶ Es ist auffällig, daß die multilaterale Orientierung in den USA auch in Bezug auf die NATO bröckelt. Die Vereinigten Staaten sehen sich nach der Implosion ihres früheren Gegengewichts mit einer einzigartigen Machtfülle ausgestattet. Weil sie die alleinige Weltmacht sind, kommt ihnen eine spezifische Verantwortung zu. Amerikanische und europäische Interessen fallen nicht mehr so selbstverständlich zusammen, wie dies während der Zeit des Ost-West-Konflikts der Fall war. Die Vorstellung unbeschränkter Macht gibt in den

195 Dagegen kommt den von uns im Rahmen der Kosten-Nutzen-Kalküle betonten Transaktionskosten im Falle der NATO als Erklärungsfaktor nur geringe Plausibilität zu. Denn die Kooperation ist so intensiv, daß derartige Kosten nicht ins Gewicht fallen.

196 Zur Bedeutung des traditionellen „transatlantic bargain“ vgl. Gunther Hellmann, Die Europäische Union und Nordamerika nach Maastricht und GATT: Braucht die Atlantische Gemeinschaft einen neuen Transatlantischen Vertrag?, Interne Studien Nr. 70, Konrad Adenauer Stiftung, St. Augustin, 1994.

USA zunehmend Anlaß zu der Frage, warum die Bündnispartner und ihre Interessen und Ansichten eigentlich noch zu berücksichtigen sind, wenn die Weltmacht ihre sicherheitspolitischen Interessen allein zu realisieren vermag und die Europäer kaum etwas zur Bewältigung der von den Vereinigten Staaten als wichtig erachteten Aufgaben beitragen können. Im Weißen Haus und erst recht im Kongreß sind Anzeichen für einen Politikwechsel zu erkennen, der die NATO stärker zu einem Instrument amerikanischer Interessen machen würde. Da das Bündnis mit seinem traditionellen Portfolio nicht mehr der US-Interessenlage dienlich ist, müsse es sich anpassen, um auch in Zukunft substantielle Beiträge zu relevanten außen- und sicherheitspolitischen Bedrohungen leisten zu können. Die Alternative hierzu ist, so der politische Tenor, daß das Bündnis innerlich austrocknet.

Auffällig ist ferner, daß die USA ganz erhebliche Vorbehalte gegen die von den Europäern gewünschte Neugewichtung der internen Balance des Bündnisses vortragen. Eine wirkliche Partnerschaft unter Gleichen würde von Washington erhebliche Anpassungsleistungen erzwingen. Es scheint, als gehöre aus amerikanischer Sicht die uneingeschränkte Führung des Hegemons zur Geschäftsgrundlage der NATO. Selbst wenn Clintons Angebot eines partnerschaftlichen Verhältnisses von 1994 darauf abzielte, die amerikanische Rolle innerhalb der NATO auf die eines *primus inter pares* zurückzustufen, hätte sich die amerikanische Gesellschaft mit dieser Rolle auf Dauer kaum angefreundet. Auch dieses Beharren auf uneingeschränkter Handlungsfreiheit verträgt sich nicht mit der These, die Kooperation innerhalb der NATO sei dem spezifisch demokratischen Charakter dieser Organisation geschuldet.

6.3 Perspektiven: „American Unilateralism Forever?“

Auf absehbare Zeit scheinen die herausgearbeiteten Bedingungen die unilaterale Grundorientierung des amerikanischen Hegemons auch gegenüber Internationalen Organisationen zu begünstigen – determinieren können sie sie nicht.¹⁹⁷ Dafür sind die Faktoren zu vielfältig und von zu unterschiedlicher struktureller Qualität, und sie sind in dieser Bündelung im historischen Längsschnitt gesehen eine Ausnahmeerscheinung. Präsident Clinton hat hierauf in seiner politischen Gesamtbilanz Ende Januar 2000 hingewiesen. Wichtig ist ferner, daß das eingangs dargestellte Spektrum der außenpolitischen Denkschulen weiterhin maßgeblich bleibt – einschließlich der für Kooperation und Multilateralismus stehenden liberalen Internationalisten. Den einheitlich handelnden Hegemon, das hat unsere Typologie gezeigt, gibt es nicht. Die Liberalen stehen gegenwärtig insbesondere im Kongreß nicht im Vordergrund, aber dies ist kein unabänderliches Faktum. Beobachter rechnen damit, daß die Demokraten im Repräsentantenhaus bereits bei den nächsten Wahlen im November die Dominanz der Republikaner brechen werden. Deren ideologische Revolution, die insgesamt vielleicht der wichtigste Erklärungsfaktor war, würde sich dadurch merklich abschwächen. Zudem könnten eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen oder eine mangelhafte, kostenintensive Umsetzung militärtechnologischer Programme ebenfalls den amerikanischen Unilateralismus inner- und außerhalb internationaler Institutionen abschwächen.

197 Auf die wichtige Frage, inwieweit die Ergebnisse dieser Studie auch auf andere Sachbereiche wie Umweltschutz und Rechtspolitik zu übertragen sind, können wir nicht eingehen. Vgl. hierzu den demnächst erscheinenden HSFK-Report von Alexander Kelle/Harald Müller, Die unilateralistische Supermacht. Militärische Überlegenheitsträume und die Demontage des Multilateralismus in der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik (Arbeitstitel).

Unsere empirischen Ergebnisse untermauern die oftmals nur theoretisch formulierten Positionen führender US-Analytiker. Hier können wir also nicht nur ein weiteres Mal auf die derzeitige Diskussion um die außenpolitische Standortbestimmung der USA rekurrieren. Vielmehr ergänzen wir sie auch durch unsere Fallstudien. Theoretiker den Vereinigten Staaten hinterfragen ebenfalls den US-Unilateralismus und den grundsätzlichen Fortbestand der amerikanischen Hegemonie. Es sind nicht alle Analytiker so emphatisch wie der Publizist Charles Krauthammer, der annimmt, daß sich die „Pax Americana“ über eine Generation erstrecken könnte. Er verkündete noch vor dem offiziellen Ende der Sowjetunion leitmotivartig wie triumphalisch „Das unipolare Moment“. „Es gibt nur eine erstklassige Macht, und es gibt in unmittelbarer Zukunft keine Aussicht, daß irgendeine Macht es mit ihr aufnimmt.“¹⁹⁸ Theoretiker wie Ikenberry, Kupchan, Brzezinski und Huntington halten zwar ebenfalls die überragende Vormachtstellung der USA für kein kurzlebiges Phänomen. Dennoch sind sie skeptisch. Kupchans in die Zukunft gerichtetes Hegemonie-Konzept steht unter der Devise „After Pax Americana“. David Calleo knüpft an seine „Amerika im Abstieg“-Position aus den achtziger Jahren an und warnt auch jetzt davor, daß die internationalen Verpflichtungen der USA über kurz oder lang keine gesicherte wirtschaftliche Basis haben.¹⁹⁹

Huntington führt für seinen Skeptizismus außen- und innenpolitische Faktoren ins Feld. Es ist die aus seiner Sicht in vielen Staaten vorherrschende Perzeption von der „Schurken-Supermacht“²⁰⁰, die den Harvard-Professor in Sachen Hegemonial-Verständnis zum Konvertiten hat werden lassen. Anfang der neunziger Jahre hatte er die Auffassung vom „unverzichtbaren“²⁰¹ Hegemon USA in einer quasi-unipolaren Situation vertreten. Daß nur die Vereinigten Staaten viele weltpolitische Aufgaben durchführen, leitete Huntington aus der nationalen Identität seines Landes ab, die sich durch einen unvergleichlich ausgeprägten Willen auszeichne, politische und wirtschaftliche Grundwerte weltweit zu verbreiten.²⁰² Seine später aufkommenden Zweifel an dieser in der politischen Kultur verankerten omnipotenten US-Rolle führte er nicht nur auf die negative Wahrnehmung der USA durch das Ausland zurück. Hinzu kam vielmehr, daß die amerikanische Bevölkerung die finanziellen Aufwendungen, die die US-Verpflichtungen mit sich brächten, auf Dauer nicht befürworten werde. Amerika würde sich den zweifelhaften Ruf eines „hohlen Hegemons“ erwerben.²⁰³

Der Schlüssel für eine verstärkte Abwendung der USA vom Unilateralismus liegt also primär – aber nicht ausschließlich – in den Vereinigten Staaten.²⁰⁴ Dies begrenzt die Handlungsspielräume der Bündnispartner. Sie sind dem Hegemon aber nicht auf Gedeih und Verderb ausgesetzt. Diese

198 Charles Krauthammer, The Unipolar Moment, in: FA, Jg. 70, Nr. 1, 1990/91, S. 23-33 (S. 24).

199 Vgl. David P. Calleo, A New Era of Overstretch?, in: World Policy Journal, Jg. 15, Nr. 1, 1998, S.11-25.

200 Samuel P. Huntington, The Lonely Superpower, in: FA, Jg. 78, Nr. 2, 1999, S. 35-49 (S. 40).

201 Ders., Why International Primacy Matters, in: IS, Jg. 17, Nr. 4, 1993, S. 68-83 (S. 82).

202 Ebd., S. 82f.

203 Ders., a.a.O. (Anm. 200), S. 40. – Die letzte Überlegung findet sich auch bei Brzezinski, der die derzeitige US-Vormachtstellung zudem dann gefährdet sieht, wenn die „Streuung von Macht“ durch die Proliferation von Massenvernichtungsmitteln voranschreitet und auch auf substaatliche terroristische Akteure übergreift. Vgl. Zbigniew Brzezinski, Das Modell Demokratie scheint weltweit zu triumphieren, in: Frankfurter Rundschau, Pfingsten 1999.

204 Dieser Auffassung kann man sein, ohne die beispielsweise von Werner Link vertretene neorealistische Position zu teilen, daß die herausgehobene Stellung der USA praktisch automatisch weitweit zur Bildung von Gegenmacht führt. Vgl. Werner Link, Gleichgewicht und Hegemonie, in: FAZ, 19. 9. 1999.

Spielräume sind im Falle der von uns untersuchten Organisationen noch längst nicht ausgenutzt. Um dies abschließend am Beispiel der Vereinten Nationen stellvertretend zu veranschaulichen: Die zahlungskräftigen Industriestaaten haben auf die bedenkliche UN-Politik der Vereinigten Staaten bisher nicht mit eigenen Initiativen reagiert. Sie verstecken sich hinter dem knauserigen Hegemon. Die finanzielle Dauerkrise der Weltorganisation läßt sich auf diese Weise nicht beheben. Warum – ohne die Supermacht auszugrenzen – die Vereinigten Staaten nicht auf produktive Weise düpieren und eine positive Leitbildfunktion der mittleren Mächte etablieren?²⁰⁵ Der Einsatz durch freiwillig erhöhte Beiträge an die Weltorganisation wäre gering, um in einem ersten Schritt das entstandene politische Führungsvakuum zumindest teilweise auszufüllen.

205 Dies schlagen für die Klimapolitik vor: Sebastian Oberthür/Hermann Ott, *The Kyoto Protocol – International Climate Policy for the 21st Century*, Berlin, 1999.