

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

37–38/2008 · 8. September 2008



USA

Andrew B. Denison

Amerika kommt auf Deutschland zu

Michael Staack

Die Außenpolitik der Bush-Administration

Josef Braml

Defizite der Vorbild-Demokratie USA

Stormy Mildner

Das handelspolitische Erbe der Bush-Administration

Stephan Bierling

Die Wirtschaft der USA unter George W. Bush

Helga Haftendorn

Die außenpolitischen Positionen von Obama und McCain

Jakob Schisler

US-Präsidenten: „Real Men“ oder „Sissies“?

Editorial

Als der designierte Präsidentschaftskandidat Barack Obama am 24. Juli 2008 in seiner Rede vor der Siegestsäule in Berlin die Vision einer erneuerten Partnerschaft zwischen den USA und Europa entwarf, traf er bei vielen einen Nerv. Die Hoffnungen auf ein Ende der während der Bush-Jahre entstandenen Entfremdung sind auf beiden Seiten des Atlantiks groß. Ob der Republikaner John McCain oder der Demokrat Obama im Januar 2009 ins Weiße Haus einzieht: Beide werden das transatlantische Verhältnis neu definieren.

Die Sehnsucht nach einem Politikwechsel in Washington sollte nicht verdecken, dass Europa und auch Deutschland ganz anders als zuvor als Partner in die Pflicht genommen werden könnten. Die Rivalität der USA mit China und Russland sowie die Auseinandersetzung um das iranische Atomprogramm werden die Außenpolitik auch des kommenden amerikanischen Präsidenten prägen.

Der globale War on Terror, nach dem 11. September 2001 von George W. Bush ausgerufen, hat indes nicht nur die außenpolitische Agenda seiner Amtszeit beherrscht. Viele Maßnahmen des „Kriegspräsidenten“ im Zeichen der Terrorismusbekämpfung haben polarisiert und die amerikanische Gesellschaft tief gespalten. Seine Befugnisse wurden erheblich erweitert und persönliche Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger eingeschränkt. Doch die im November anstehende Präsidentschaftswahl dürfte sich an wirtschafts- und sozialpolitischen Themen entscheiden. Ständig steigende Energiepreise, das wachsende Haushaltsdefizit, große soziale Ungleichheit, die Immobilien- und Finanzkrise oder das unzureichende Gesundheitssystem bewegen die Wählerschaft möglicherweise tiefer als die fortdauernde Misere im Irak oder das angespannte Verhältnis zu Russland.

Hans-Georg Golz

Andrew B. Denison

Amerika kommt auf Deutschland zu

Essay

Was bedeutet es, wenn John McCain oder Barack Obama am 20. Januar 2009 ins Weiße Haus in Washington einziehen werden? Was bedeutet Amerikas Präsidentenwahl 2008 für Deutschlands Zukunft?

Eine nüchterne Lagebestimmung und Analyse der Handlungsoptionen sind für Deutschland wichtig. Für einen der einflussreichsten Staaten dieser Welt ist diese Analyse notwendig, um Frieden, Freiheit und Wohlstand für Deutsche

Andrew B. Denison

Dr. phil., geb. 1962; Journalist und Publizist; Direktor von Transatlantic Networks, Pleiserhohner Straße 93, 53639 Königswinter. www.transatlantic-networks.de denison@t-online.de

sowie für andere zu fördern, aber ebenso, um die Gefährdung dieser hehren Ziele abzuwenden. Deutschland liegt inmitten einer wohlhabenden, friedlichen, sehr exponierten Halbinsel Eurasiens, mitten in einer Europäischen Union (EU) mit einer immer größeren, sehr instabilen Peripherie, in einer immer kleineren, sich immer schneller drehenden Welt. In dieser Welt muss Deutschland sich fragen: Ist Amerika schwach oder stark? Ist Amerika gut oder schlecht?

In welchen Punkten kann Deutschland mit Amerika, wo nur gegen Amerika agieren? Ist Demokratie Zukunft oder Vergangenheit? Ist die Welt multipolar oder atlantisch? Ist Deutschland Westen oder Osten? Ist Amerika einzubinden oder auszubalancieren? Ist eine amerikanische Weltordnung im Einklang mit einer europäischen Weltordnung zu organisieren – oder abzulehnen? Befremdlich und doch willkommen, ermutigend und doch verunsichernd; das politische Amerika wird die deutschen Gemüter im kommenden Jahr bewegen wie selten zuvor. Amerika kommt – wie eine Wetterfront – auf Deutschland zu.

Amerikanischer Wahlkampf ist spannend und schicksalhaft; in einer globalisierten Welt ist er immer von außenpolitischen Themen durchdrungen. Amerika in einer für Amerikaner viel versprechenden, doch sehr gefährlichen Welt ist ein Dauerbrenner im Wahlkampf – auch in Zeiten der heimischen Wirtschafts-

krise. Die Ereignisse stürmen weiter auf Amerika ein: Iran reichert an; Russland greift an; Irak dauert an; Afghanistan heizt sich auf. Außenpolitik ist Pflicht, auch und gerade für Amerika. Vor allem ist es der geografische Gürtel rund um Europa, der Amerika ständig zu schwierigen Entscheidungen zwingt: Amerika, auch im Wahlkampffieber, sieht sich vor einem wachsenden Dilemma: mit wem – und gegen wen? Man kann die Chancen eines Machtwechsels in Washington herunterreden – nicht alles, was glänzt, ist Gold. Aber nur Zyniker würden es ablehnen, mit einer neuen Regierung nach neuen Partnerschaften zu suchen.

Die Welt ist atlantisch

Die Welt ist weiter atlantisch – trotz aller Unterschiede. Kern und Motor der weltweiten Wertschöpfung, des weltweiten Fortschritts bleiben die Vereinigten Staaten von Amerika und die weniger vereinigten Staaten von Europa – häufiger zusammen als getrennt. Mit weniger als einem Sechstel der Weltbevölkerung machen sie zusammen fast die Hälfte der globalen Wertschöpfung aus. Die aufsteigenden Mächte Asiens, ob Indien, China oder Russland, verzeichnen beeindruckende Wachstumsraten, und dennoch, im Pro-Kopf-Einkommen sind sie Jahrzehnte entfernt von einem Gleichziehen mit der EU und den USA. Macht und Möglichkeiten von Europa und Amerika bleiben enorm. Die Verhältnismäßigkeit sollte man weder bei der Betrachtung der gegenwärtigen Schwächen der USA noch derer der EU aus den Augen verlieren. Vor allem Amerika steht nicht kurz vor dem Untergang, wie manchmal der Eindruck erweckt wird. Dieses schnell wachsende, demographisch gesunde, politisch, kulturell, wirtschaftlich und militärisch führende Land bleibt im Mittelpunkt des Weltgeschehens wie kein anderes – und dies noch für lange Zeit. Und das ist gut so.

Die amerikanische Supermacht wird nicht von der Bühne verschwinden. Ihr Markt bleibt enorm, und für die „Weltwerkstatt“ China und die „Welttankstellen“ Venezuela, Russland und den Nahen Osten ist der Zugang zu diesem Markt lebenswichtig – um zu verkaufen, aber auch, um mit den angehäuften Dollar-Reserven einzukaufen. Die USA bleiben auch für Deutschland und Europa von existentieller Bedeutung, nicht nur, weil ihre Militärmacht, ob auf den Weltmeeren oder im Weltall, ob im Cyberspace oder beim Häuserkampf, allen überlegen ist. Diese Lagebestimmung zeigt die Bedeutung der transatlantischen Beziehungen und die Notwendigkeit ihrer Reparatur, nicht nur für Amerika, sondern auch für Deutschland.

Angst und Hoffnung nach George W. Bush

Atlantika ist wieder „in“ – auf beiden Seiten des Atlantiks, so möchte man hoffen. Die Europäer konnten im vergangenen Jahr in „Foreign Affairs“ aus der Feder des Präsidentschaftskandidaten Barack Obama genau dies lesen: Amerika muss wieder enger mit den Alliierten zusammenarbeiten. Der Senator aus Chicago fügte hinzu: „America cannot meet this century’s challenges alone; the world cannot meet them without America.“¹

Die Wünsche der Europäer und der Deutschen, *Atlantika* möge wieder „in“ sein, sind ebenfalls hier und da zu erkennen. Die Sehnsucht nach dem „guten Amerikaner“, ob aus Gründen der liberalen Identitätsbildung oder aus Gründen der realpolitischen Interessenverfolgung – sie bleibt bestehen. Dieses globale Begehren nach dem guten Amerikaner und seinem amerikanischen Traum ist auch eine Quelle des amerikanischen Einflusses. Vorbild ist doch mächtiger als Feindbild – so möchte man hoffen. Vorbild füreinander ist man schon lange. Amerikaner geben gerne zu: Von den Europäern kann man lernen, mit den Europäern sollte man teilen – auch die Verantwortung der Macht. Umgekehrt stellt sich die Frage: Kann Deutschland von amerikanischen Verhältnissen und amerikanischen Abenteuern auch lernen, vielleicht sogar profitieren?

Etwas davon hatten sich die am 24. Juli 2008 vor der Siegessäule in Berlin Versammelten versprochen. Die Faszination von Amerika gibt es schon lange, eine solche Menschenmenge zum Thema „Amerika“ aber noch nie, außer vielleicht im kurzen Moment der „uneingeschränkten Solidarität“ nach „9/11“, als vor dem Brandenburger Tor Hunderttausende gemeinsam trauerten. Aber dies ist Wahlkampf! Also: Abstimmen durch Hin-gehen, mitmachen, an der Hoffnung teilhaben, auch wenn deutsche Bürger den amerikanischen Kandidaten nicht unbedingt Geld spenden und am ersten Dienstag im November wählen gehen können. Hier ist nicht nur die Macht Obamas zu erkennen, sondern auch die Macht Amerikas – trotz, vielleicht auch wegen, acht langer Jahre mit George W. Bush.

Mit dem Aufruhr, mit der *Obamania*, wuchsen auch die Warnungen der Kleinkarierten: Das Volk sei verführt worden, zu groß die Mehrheiten für Obama, warnten die spitzen Stifte. Fast religiös sei dieses Pathos; gefährlich die unvermeidliche Enttäuschung; so schrieben Leitartikler fast einstimmig über ihr fasziniertes Volk. Hype über Hype. Nur Träume? Wohl kaum. 200 000 Zuhörer in Berlin bieten mehr Hoffnung als Bedrohung für die transatlantische Partnerschaft.

¹ Barack Obama, *Renewing American Leadership*, in: *Foreign Affairs*, (2007) Juli/August.

Die einen sagen, es kann mit Amerika nach George W. Bush nur besser werden. Die anderen warnen vor falschen Hoffnungen: Amerika sei halt Amerika – immer noch „Mr. Big“, in der Lesart des Ur-Atlantikers, Josef Joffe.² Auch Peter Rudolf von der Stiftung Wissenschaft und Politik meint, die Dinge blieben eher beim Alten: „Kontinuität (...) ist wahrscheinlicher als grundlegender Wandel.“³ Mit einer öffentlichen Meinung in Deutschland, die weiterhin von Misstrauen gegenüber Amerika geprägt ist, wäre Kontinuität jedoch zu bedauern. Die Streitfragen sind erkennbar und verdienen Diskussion. Seien es Heimatschutz, religiös motivierte Militäreinsätze, oder Protektionismus – es gibt eine Menge Stolpersteine: „Gleich wer die Präsidentschaftswahl gewinnt – transatlantische Probleme werden eher zu- als abnehmen.“⁴ Greift man die These auf, die Beziehungen würden immer enger, die gemeinsame Wertschöpfung immer reichhaltiger,⁵ so könnte man optimistisch behaupten: Die Probleme steigen im Verhältnis zur Dichte der Beziehung – aber die Vorteile steigen stärker.

Wirtschaft. Die amerikanischen und europäischen Wissenswirtschaften vermischen sich rasch. Die USA und die EU erwirtschafteten jeweils etwa 13 Billionen Euro im Jahr 2007, fast die Hälfte der Weltwirtschaft. In der Schnittmenge steht eine transatlantische Wirtschaft von fast 4 Billionen Euro in gegenseitigem Handel und Investitionen. Ob Kontinuität oder zunehmende Probleme, eines ist klar: Mit wachsenden gegenseitigen Investitionen und immer engerer Zusammenarbeit sind Europa und Amerika so eng verflochten wie noch nie. Im Zeitalter der rapiden Globalisierung ist die Wirtschaft ein elementarer Teil der Außen- und Sicherheitspolitik. Massenarbeitslosigkeit zerstört die Außenpolitik, denn eine nur langsam wachsende Wirtschaft lässt wenig politisches Kapital für die Welt jenseits der eigenen Grenzen übrig. Doch gegenseitige Abschottung wäre nicht nur schädlich, sondern auch gegen den Trend der vernetzten Wertschöpfung.

² Vgl. Josef Joffe, *Short-Term Relationship*, in: *The New Republic* vom 24.7.2008.

³ Peter Rudolf, *US-Außenpolitik und transatlantische Sicherheitsbeziehungen nach den Wahlen* (SWP Aktuell), Berlin, Juli 2008.

⁴ Josef Braml/Eberhard Sandschneider/Simon Koschut, *Netzwerke entscheiden: Nicht alles wird gut nach den US-Wahlen im November* (DGAP Standpunkt), Berlin, Juli 2008.

⁵ Vgl. Josef Quinlan, *The U.S. Presidential Election and the Prospects for Transatlantic Trade and Investment* (German Marshall Fund, Opinion), Berlin 2008.

Klima. Im Zeitalter der Klimafährdung ist Umweltvorsorge ein elementarer Teil der Wirtschaft und der Sicherheit. Öl und Kohle sind die Plagen des 21. Jahrhunderts, sie verursachen eine Verseuchung der Umwelt – und der politischen Kultur. Energiepolitik ist zur Wachstumsbranche Nummer Eins der transatlantischen Beziehungen geworden. Alle, auch McCain und Obama, wollen Klimaschutz (aber nicht als einzige dafür bezahlen). Da gibt es genügend Stoff für atlantische Diskussionen und Verhandlungen; Kyoto lässt grüßen.

Werte. Mit den USA kann man gut reich werden, CO₂-frei vielleicht auch, aber wie ist es mit den gemeinsamen Werten? Ist da nicht eine unüberwindbare Kluft, spätestens seit Guantanamo und Abu Ghraib, wenn nicht schon seit My Lai oder gar Wounded Knee oder den Ursünden der Sklaverei? Hier muss, hier will der nächste Präsident, ob Obama oder McCain, zusammen mit den Europäern, die Legitimation der westlichen, liberalen, demokratischen Macht zurückerobern. Im Wissenszeitalter ist Legitimation eine sehr starke, wenn auch nicht allein ausreichende Form der Macht – Wille und Wirksamkeit gehören dazu. Nachhaltig stabile Beziehungen erfordern ein gemeinsames und gewachsenes Verständnis der verfassungsrechtlichen Begrenzung der staatlichen Macht. Egal ob Kombattanten, Kriminelle, Milizionäre oder Einzeltäter mit Massenvernichtungswaffen – die westliche Gemeinschaft wird sich (gemeinsam) mit diesen Fragen der Balance zwischen Freiheit und Sicherheit beschäftigen müssen. Die eigenen Werte und Interessen zu verteidigen, ohne sie zu opfern, ist die größte Herausforderung unserer Zeit.

Sicherheit. Deutsch-amerikanische Beziehungen sind viel mehr als Sicherheitspolitik. Aber Sicherheitspolitik im Zeitalter der Massenvernichtung darf man nicht ignorieren. Wertschöpfen und Wirtschaften braucht ein Mindestmaß an Sicherheit. Die heutige Welt der Staaten und nichtstaatlichen Akteure bleibt eine, in der Gewalt und Gegengewalt weiterhin wichtige Währungen des Einflusses sind. Neu sind die Gefahren der Sicherheit, doch auch sehr alt – wie die NATO, die mit dem neuen amerikanischen Präsidenten bald ihren 60. Geburtstag feiern wird. Und wie bisher bleibt die europäische Peripherie, größer als je zuvor, für die NATO das Kerngeschäft.

Trotz aller Unterschiede über den Atlantik hinweg hat „9/11“ die NATO tief in die Machenschaften des für Europa sehr Nahen Ostens hineingeführt. Die Zukunft der NATO ist somit eng mit Deutschlands Entscheidung über Afghanistan verbunden: aufstocken oder abziehen? Um das Bündnis zu reparieren, muss Amerika sich vor allem auf Deutschland konzentrieren,

so der Demokrat James Rubin.¹⁶ Mit Deutschland ist mit Europa viel zu erreichen, ohne Deutschland nur wenig, so auch der Gedanke Obamas, als er sich für eine Rede in Berlin entschied. Ob aus der NATO ein neues Bündnis der Demokratien erwachsen wird, wie es McCain hofft und wie viele es nach dem 8. August 2008 und dem russischen Angriff auf Georgien fordern, bleibt unwahrscheinlich. Eher bleibt die NATO dabei, sich flexibel an den Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit allen Akteuren zu orientieren (ob rund um das Mittelmeer oder bis tief nach Asien hinein, bis Japan, Australien und Neuseeland). Die wichtigere Frage ist die, ob der Wille aufzubringen ist, gemeinsam Erfolge zu erzielen und gemeinsam die Lasten für ihre Erfüllung zu tragen.

Demokratie. Die Demokratie als beste Verteidigung bleibt Hauptaufgabe der NATO und der atlantischen Gemeinschaft; die Verbreitung von Demokratie ist ihre Geschichte und ihre Zukunft. Mancher Deutsche, mancher Europäer reagiert skeptisch auf diese These: Es sei blauäugig und naiv, die Verbreitung der Demokratie zum Kern der Sicherheitspolitik zu machen. Mehr noch, die Amerikaner seien die ersten, die ein Schwarzweiß-Verständnis von Gut und Böse in der Welt aufgäben, wenn es um das kaltblütige Kalkül des Machterhalts in einer sehr gefährlichen Welt ginge; Demokratie sei weder ein ehrliches noch ein erreichbares Ziel der Amerikaner und ihrer Heuchelei. In der Frage der Demokratie und der begrenzten Staatsmacht darf es aber nie heißen: Wenn nicht überall und immer, dann nie und nimmer. Eine wahre, nachhaltige Alternative zur begrenzten, transparenten, *accountable* Staatsmacht gibt es nicht. Überall und gleichzeitig ist dieses Ziel der besseren und begrenzten Staatsmacht sicher nicht zu erreichen; schwer und kostspielig wird es sein. Dies sollte aber kein Grund sein, denen Beifall zu spenden, die behaupten, es sei naiv, die Globalisierung des liberalen, westlichen Staatsverständnisses zu fördern und zu fordern.

Die kombinierten Herausforderungen, die auf den nächsten amerikanischen Präsidenten zukommen, sind atlantisch geprägt. Deutschland täte gut daran, sich darauf vorzubereiten.

¹⁶ „In the absence of a sea change in German public attitudes, the government in Berlin will have little room to maneuver. That is why the United States must make Germany its primary focus in rebuilding the NATO alliance.“ James Rubin, *Alliance: Restoring America's Partnership With Europe*, in: *Foreign Affairs*, (2008) Juli/August.

Die Außenpolitik der Bush-Administration

Die Administration von Präsident George W. Bush wird mit einer der schlechtesten Leistungsbilanzen abtreten, die je von einer US-Regierung hinterlassen worden ist. Als Folge einer Mischung aus imperialer Hybris, ideologischer Verblendung und realpolitischen Fehlentscheidungen vermachte sie

ihren Nachfolgern eine schwere Erblast. Die Bush-Administration hat in Bezug auf nahezu alle wichtigen Themen der internationalen Agenda (Friedenssicherung, Global Governance, Klima- und Umweltschutz, transnationaler Terrorismus, Nahostkonflikt) die welt-

politischen Herausforderungen ignoriert, ungeeignete Lösungsstrategien gewählt oder Rückschritte bei der Problembearbeitung verursacht. Ihre Außenpolitik war überwiegend den Realitäten einer komplexen und zunehmend interdependenten Welt nicht angemessen. Der Irak-Krieg stellt nur das prominenteste Beispiel für diese Fehlentwicklungen dar.

Als Folge dieser Politik befindet sich das Ansehen der Vereinigten Staaten in der Welt und der Respekt vor ihrem Gestaltungsanspruch als demokratische Weltführungs-macht zweifellos auf einem historischen Tiefpunkt. Angetreten, den „unipolaren Moment“¹ nach dem Ende des Ost-West-Konflikts im 21. Jahrhundert zu einer Ära auszu-dehnen, hat sie letztlich den Übergang von der unipolaren Machtstellung der USA zu einer zunehmend multipolaren Welt noch beschleunigt.

Für welche außenpolitische Strategie sich die am 20. Januar 2001 erst nach wochenlangen Auseinandersetzungen um das Wahlergebnis ins Amt gekommene Bush-Administration entscheiden würde, war anfangs keineswegs klar zu prognostizieren. Während der neue Präsident über kein erkennbares außenpolitisches Profil verfügte, hatte seine Nationale Sicherheitsberaterin Condoleezza Rice im Wahlkampf für eine Konzentration auf „nationale Interessen“ geworben und vor einer Überdehnung amerikanischer Ressourcen durch „humanitäre Interventionen“ gewarnt.² Auch Außenminister Colin Powell war als pragmatischer, die internationale Kooperation befürwortender Realist bekannt. Dagegen bekleideten mit Vizepräsident Richard (Dick) Cheney und Verteidigungsminister Donald Rumsfeld zwei Politiker Schlüsselpositionen, die sich seit den 1970er Jahren als Vertreter der republikanischen Rechten und einer auf militärische Überlegenheit gestützten Politik der Weltvorherrschaft profiliert hatten.

Auch die „Neokonservativen“, die den Ausbau amerikanischer Hegemonie hauptsächlich durch die notfalls auch kriegerische Ausbreitung der Demokratie sichern wollten, waren mit dem stellvertretenden Verteidigungsminister Paul Wolfowitz an führender Stelle vertreten.³ Auseinandersetzungen zwischen den unterschiedlichen Denkschulen sollten die Außenpolitik der Administration bis weit in die zweite Amtszeit von George W. Bush prägen.⁴ Während bis zum Rücktritt Rumsfelds Ende 2006 ein Bündnis von klassischen Machtpolitikern und Neokonservativen dominierte, setzten sich danach die pragmatischen Realisten um Rice und den neuen Verteidigungsminister Robert Gates durch.

¹ Charles Krauthammer, *The Unipolar Moment*, in: *Foreign Affairs*, 70 (1990/91) 1, S. 23–33.

² Vgl. Condoleezza Rice, *Promoting the National Interest*, in: *Foreign Affairs*, 79 (2000) 1, S. 45–62.

³ Vgl. Patrick Keller, *Neokonservatismus und amerikanische Außenpolitik. Ideen, Krieg und Strategie von Ronald Reagan bis George W. Bush*, Paderborn 2008, S. 165–245.

⁴ Vgl. Bob Woodward, *Bush at War. Amerika im Krieg*, Stuttgart-München 2003; ders., *Der Angriff. Plan of Attack*, München 2004; ders., *Die Macht der Verdrängung. State of Denial*, München 2006.

Mit ihren außenpolitischen Zielsetzungen und Strategien sowie ihrem spezifischen Politikstil nahm die Bush-Administration eine Anknüpfung an zentrale Traditionslinien der US-Außenpolitik vor. Allerdings spitzte sie diese stark zu und vertrat sie mit einer rhetorischen Vehemenz wie noch keine Regierung zuvor, weshalb zu Recht von einer *Bush Revolution in Foreign Policy*¹⁵ gesprochen werden kann. Die Herausforderung der USA durch die Anschläge des 11. September 2001 lieferte den Hintergrund, vor dem sich diese „Revolution“ entfalten konnte. Drei Elemente der Weltordnungspolitik Bushs sind dabei von herausragender Bedeutung: (1) das Bekenntnis zum Unilateralismus und eine grundsätzlich ablehnende Haltung gegenüber internationalen Organisationen und Regelsystemen, (2) das Streben nach selektiver Welt-herrschaft (*primacy*) auf der Grundlage umfassender militärischer Überlegenheit und (3) die Bereitschaft zum militärischen Machtgebrauch für die Durchsetzung strategischer Interessen unter Einschluss des „Regimewechsels“ (*regime change*) in anderen Staaten.

Der neue Kurs wurde in der Nationalen Sicherheitsstrategie vom September 2002 inhaltlich zusammengefasst.¹⁶ In diesem bemerkenswerten Dokument wird die Vision einer unipolar bestimmten Welt mit von Washington bestimmten Spielregeln entworfen. Ziel der USA sei die weltweite Verbreitung der Freiheit. Die beste Verteidigung gegen Terroristen und Tyrannen bestehe in einer guten Offensive. Das Völkerrecht sei zu verändern, um nicht nur präemptive, sondern auch präventive Gewaltanwendung zu ermöglichen – wenn nicht anders möglich auch im Alleingang. Der Aufstieg konkurrierender Mächte, so die Direktive der Strategie, müsse verhindert werden, notfalls durch die Drohung mit dem militärischen Potential der Supermacht. Während die USA in den 1990er Jahren unter den Präsidenten George Bush sen. und Bill Clinton zunächst eine kluge und freiwillige Selbstbeschränkung ihrer Hegemonie verfolgt hatten, entschieden sie sich beginnend mit der zweiten Clinton-Administration (1997–2001) und dann eindeutig in der Ad-

ministration von George W. Bush für eine Strategie der imperialen Machtausübung, zeitweise (2001–2004) auch des „imperialistischen Unilateralismus“.¹⁷ Die Regierung von Bush jun. knüpfte an konzeptionelle Überlegungen von Cheney und Wolfowitz an, die unter Bush sen. nicht mehrheitsfähig gewesen waren. Anders als von der Administration beabsichtigt, sollte diese Strategie entscheidend dazu beitragen, das kurze Zeitfenster der Unipolarität vorzeitig zu schließen.

„Krieg gegen den Terror“

Rückblickend betrachtet war „9/11“ der Moment, durch den sich die Politik der Präsidentschaft George W. Bushs definierte. Nach den megaterroristischen Anschlägen in New York und Washington stand die Welt in seltener Einmütigkeit hinter den USA. In der Bevölkerung und bei den Eliten des Landes führte der erste Angriff auf das *homeland* seit dem Britisch-Amerikanischen Krieg von 1812/14 zu einem Schockzustand, zu stärkster Solidarität und zum Bedürfnis nach größtmöglicher Sicherheit. *Presidential Leadership* war das Gebot der Stunde. Bush antwortete mit der Proklamation des „Krieges gegen den Terror“ (*War on Terror*). Die Verantwortlichen für die Anschläge sollten „gejagt“ werden, bis die USA und die ganze Welt wieder zu sicheren Orten geworden seien. Die Administration hatte das Leitmotiv und den Deutungsrahmen für ihre Politik gefunden.

Zum ersten Kriegsziel wurde Afghanistan, dessen islamistisches Taliban-Regime dem Terrornetzwerk Al Qaida seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre eine logistische Basis zur Verfügung gestellt hatte. Gestützt auf das Selbstverteidigungsrecht der UN-Charta und Resolutionen des Sicherheitsrates, forderten die USA die Auslieferung der Al-Qaida-Führer. Nach der Weigerung des Regimes begann am 6. Oktober 2001 der Angriff auf Afghanistan, der noch vor Jahresfrist mit dem Sturz der Taliban-Herrschaft und der Einsetzung einer neuen Regierung unter Präsident Hamid Karsai vorläufig beendet werden konnte. Dass dieser schnelle Erfolg wenig nachhaltig war, sollte sich erst später herausstellen.

¹⁵ Ivo H. Daalder/James M. Lindsay, *America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington, D.C. 2003.

¹⁶ Vgl. Nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten vom 17. 9. 2002, in: *Internationale Politik*, 57 (2002) 12, S. 113–138.

¹⁷ Helmut Schmidt, *Die Mächte der Zukunft. Gewinner und Verlierer in der Welt von morgen*, München 2004, S. 68.

Die Bush-Administration definierte „9/11“ von Anfang an als Zeitenwende und den „Krieg gegen Terror“ als eine Herausforderung, vergleichbar mit dem Faschismus in den 1930er und 1940er Jahren oder mit der kommunistischen Gefahr im Kalten Krieg. Erneut gehe es darum, dass Amerika weltweit die Freiheit schütze gegen eine totalitäre Bedrohung. Neokonservative Anhänger der Administration sprachen gar von „Islamofaschismus“, der in einem „Vierten Weltkrieg“¹⁸ besiegt werden müsse. Wer die USA in diesem Feldzug nicht unterstütze, so Bush, sei gegen sie. Von den Verbündeten wurde Gefolgschaft verlangt statt Konsultation gewährt. Terrornetzwerke, die sich mit „Schurkenstaaten“ zusammaten und gemeinsam mit diesen nach Massenvernichtungswaffen strebten, wurden als zentrale sicherheitspolitische Bedrohung ausgemacht.¹⁹ Im ersten Bericht zur Lage der Nation am 29. Januar 2002 bezeichnete Präsident Bush Irak, Iran und Nordkorea als Bestandteile einer „Achse des Bösen“, die gemeinsam mit den Terroristen die Freiheit vernichten wolle.¹⁰

Damit war – aus Sicht der Administration – die Welt klar geordnet. Auf den Anschlag eines asymmetrischen, terroristischen Netzwerks wurde geantwortet, indem eine von den USA zusammengestellte Staatengruppe zum Feind erklärt wurde. Statt den Anti-Terror-Kampf auf Al Qaida bzw. die transnational verbundenen islamistischen Terroristen zu konzentrieren, wurde der globale Terrorismus als solcher zum Ziel. Aus der mangelhaften Fokussierung folgte die zeitliche und räumliche Entgrenzung: Der „Krieg gegen den Terror“ wurde zur Generationenaufgabe erklärt. Dieser Krieg sei anders als jeder andere Krieg in der amerikanischen Geschichte, er werde „über lange Zeit und an vielen Fronten gegen einen besonders schwer fassbaren Feind geführt werden“.¹¹

Angesichts dieser Rhetorik ist es bemerkenswert, dass der Kampf gegen islamistische Terroristen nach der Amtsübernahme der Bush-Administration zunächst nicht als zentrale außenpolitische Aufgabe verstanden worden war. Bis zum 11. September 2001 hatte sich der Präsident mit dieser Herausforderung gar nicht befasst.¹² Die Schlussfolgerung liegt nahe, dass „9/11“ einen ausgezeichneten Anlass bot, um die eigene Bevölkerung und die Staatengemeinschaft in dieser Ausnahmesituation mit einem außenpolitischen Programm zu konfrontieren, das in Friedenszeiten wohl auf heftige innenpolitische und internationale Kritik gestoßen wäre. Der „Krieg gegen den Terror“ richtete sich keineswegs nur gegen Terroristen. Er wandte sich auch gegen den USA feindlich gesonnene Staaten wie Irak, Iran und Nordkorea, diente zudem der Eindämmung potentieller Konkurrenten wie China und Russland (z. B. durch den Aufbau einer amerikanischen Militärpräsenz in Zentralasien und deren Verstärkung in Südostasien) und lässt sich generell als ambitionierter Weltordnungsversuch der einzig verbliebenen Supermacht USA interpretieren.¹³

Der „Krieg gegen den Terror“ sollte – so der erklärte Anspruch der Bush-Administration – für die Ausbreitung der Freiheit geführt werden. Dennoch gehörten das Völkerrecht und die Menschenrechte zu seinen ersten „Kollateralschäden“. Ausgehend von der Argumentation, nach der es sich um eine völlig neuartige Form des Krieges handele und der Gegner sich nicht an die Regeln der Staatenwelt halte, wurden rechtsstaatliche Errungenschaften der westlichen Zivilisation wie das Folterverbot, das Recht auf einen gesetzlichen Richter (Habeas Corpus) oder der Schutz vor menschenunwürdiger Behandlung eingeschränkt bzw. preisgegeben.¹⁴ Durch einseitige Interpretationen rückte die Bush-Administration von den Genfer Konventionen ab, schuf mit Guantanamo und anderen Gefangenenlagern partiell rechtsfreie Zonen

¹⁸ Vgl. Norman Podhoretz, *World War IV. The Long Struggle Against Islamofascism*, New York 2007. In dieser Logik wird der Ost-West-Konflikt als „Dritter Weltkrieg“ verstanden.

¹⁹ Vgl. Nationale Sicherheitsstrategie (Anm. 6), S. 114, S. 117–120.

¹⁰ Erster Bericht zur Lage der Nation des amerikanischen Präsidenten, George W. Bush, vom 29. 1. 2002, in: *Internationale Politik*, 57 (2002) 3, S. 121.

¹¹ Nationale Sicherheitsstrategie (Anm. 6), S. 118.

¹² Vgl. Richard A. Clarke, *Against All Enemies. Der Insiderbericht über Amerikas Krieg gegen den Terror*, Hamburg 2004, S. 296–320.

¹³ Vgl. Harald Müller, *Amerika schlägt zurück. Die Weltordnung nach dem 11. September*, Frankfurt/M. 2003.

¹⁴ Vgl. Jane Mayer, *The Dark Side. The Inside Story of How The War on Terror Turned Into a War on American Ideals*, New York 2008.

und damit den Freiraum für Willkürexzesse wie im Gefängnis Abu Ghraib westlich von Bagdad.¹⁵ Mittlerweile haben der Kongress und das Oberste Gericht der USA damit begonnen, diese Praxis in wesentlichen Punkten zu korrigieren. „Die Gesetze und die Verfassung sind so angelegt, dass sie in außergewöhnlichen Zeiten überleben und in Kraft bleiben“, stellte der Oberste Richter Anthony Kennedy im jüngsten Votum des Supreme Court zu Guantanamo fest.¹⁶ Dennoch hat kaum etwas das Ansehen der Vereinigten Staaten und ihren moralischen Führungsanspruch als Demokratie nachhaltiger beschädigt als diese Politik.

Debakel Irak-Krieg

Wenn der „Krieg gegen den Terror“ den *defining moment* für die Außenpolitik der Bush-Administration darstellte, dann ist der Irak-Krieg ihre größte und folgenschwerste Erblast. Vizepräsident Cheney, Verteidigungsminister Rumsfeld und sein Stellvertreter Wolfowitz hatten schon vor ihrer Amtsübernahme einen „Regimewechsel“ im Irak befürwortet. Aus ihrer Sicht ging es darum, den Fehler aus dem Golfkrieg 1990/91 zu korrigieren. Damals hatte Präsident George Bush sen. auf einen Sturz des Diktators Saddam Hussein verzichtet, weil dafür keine Legitimation der Vereinten Nationen vorhanden war und eine Desintegration des Landes befürchtet wurde. Nach dem 11. September 2001 rückte der Irak erneut ins Visier. Hussein wurde unterstellt, im Widerspruch zu bindenden UN-Resolutionen weiterhin nach Massenvernichtungswaffen zu streben. Das Regime sei bereit, solche Waffen auch an Terroristen weiterzugeben, mit denen es bereits zusammenarbeite. Die USA, so Bush, dürften nicht warten, bis ein Atompilz die Verfügungsmacht des Iraks über Nuklearwaffen bestätige.¹⁷

Im Lauf des Jahres 2002 dominierte die Auseinandersetzung über den Irak in zunehmendem Maße die internationale Politik. Auf Anraten seines Außenministers Powell und

¹⁵ Vgl. Seymour M. Hersh, Die Befehlskette. Vom 11. September bis Abu Ghraib, Reinbek 2004, S. 19–95.

¹⁶ Zit. nach: Christian Wernicke, Erfolg für Guantanamo-Gefangene, in: Süddeutsche Zeitung vom 13. 6. 2008, S. 1.

¹⁷ Vgl. B. Woodward 2006 (Anm. 4), S. 136.

des britischen Premierministers Tony Blair entschied sich Bush zunächst für den Weg über die Vereinten Nationen, um eine größtmögliche internationale Unterstützung zu gewinnen. In Resolution 1441 vom 8. November 2002 verlangte der UN-Sicherheitsrat die Wiederzulassung von Inspektionen der Weltorganisation, um die vollständige Vernichtung aller ABC-Waffen überprüfen zu können. Eine Ermächtigung zur militärischen Intervention für den Fall einer Verweigerung des Iraks enthielt diese Resolution nicht. Der Irak bestritt, über solche Waffen zu verfügen. Nach anfänglicher Weigerung lenkte Saddam Hussein ein und gestattete die Wiederaufnahme der 1998 abgebrochenen Inspektionen, die – ungeachtet verschiedener Behinderungen – insgesamt erfolgreich durchgeführt werden konnten und keine Beweise für den Besitz oder das Streben nach Massenvernichtungswaffen erbrachten.¹⁸

Die Bush-Administration war jedoch nicht bereit, dieses Ergebnis hinzunehmen. Die Entscheidung für den Krieg war in Washington längst gefallen. Zur Rechtfertigung berief sich der Präsident auf Geheimdienstkenntnisse, die – wie sich später herausstellen sollte – im Auftrag Cheneys und Rumsfelds offenbar manipuliert worden waren.¹⁹ Der Konflikt um den Irak entwickelte sich zur dramatischen internationalen Kraftprobe. Nachdem Frankreich und Russland angekündigt hatten, eine ausdrückliche Ermächtigung zur Irak-Invasion durch ihr Veto im Sicherheitsrat zu verhindern, entschieden sich die Vereinigten Staaten für die unilaterale Option. Am 20. März 2003 begann der Einmarsch, bereits am 9. April wurde die Hauptstadt Bagdad besetzt, und am 1. Mai erklärte Präsident Bush die „Hauptkampfhandlungen“ im Irak für beendet.²⁰

Der Krieg wurde zum ersten Anwendungsfall der neuen Nationalen Sicherheitsstrategie. Gegen den Willen des Weltsicherheitsrates und gegen geltendes Völkerrecht führte eine „Koalition der Willigen“ unter amerikani-

¹⁸ Vgl. Hans Blix, Mission Irak. Wahrheit und Lügen, München 2004.

¹⁹ Vgl. Joseph Cirincione/Jessica Mathews/George Perkovich, WMD in Iraq, evidence and implications, Washington, D.C. 2004.

²⁰ Vgl. Michael Gordon/Bernard Trainor, Cobra 11. The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq, London 2007.

scher Führung einen „Regimewechsel“ herbei. Das vom Präsidenten erst wenige Wochen vor Kriegsbeginn proklamierte Ziel, den „neuen Irak“ nach Saddam Hussein zu einer Demokratie mit Leitbildfunktion für die gesamte Region zu machen, trat legitimatorisch immer stärker in den Vordergrund. Dagegen wurden Massenvernichtungswaffen bis heute nicht gefunden. Tatsächlich ging es den USA im Irak-Konflikt primär um eine Demonstration ihrer als weitgehend unbeschränkt wahrgenommenen Gestaltungsmacht, um die Festigung der hegemonialen Stellung in der Region und um den Zugriff auf die reichen Energievorräte des Landes. Dazu war die Ausschaltung eines alten Feindes erforderlich. Die globale Bedeutung des Irak-Konflikts ging über diese Zielsetzungen weit hinaus. In der Debatte über diesen Krieg ging es um Unilateralismus oder Multilateralismus in der Weltpolitik, um den Vorrang von Recht oder Macht, um den Stellenwert der Vereinten Nationen und des Weltsicherheitsrates, um die Förderung von Demokratisierung als evolutionären Prozess oder als militärisch zu befördernder Exportartikel. In ihrer Substanz war diese Debatte eine globale Auseinandersetzung mit dem imperialen Ordnungsanspruch der Bush-Administration.

Die bisherige Bilanz des Irak-Krieges fällt, gemessen an den selbst gesteckten Zielen, verheerend aus.¹²¹ Die Bush-Administration war zwar auf die militärische Invasion vorbereitet, nicht aber auf den Wiederaufbau und die Gewährleistung von Sicherheit. Statt einer Demokratie entstand eine Herrschaftsform, welche die ethnischen und religiösen Trennungslinien des Landes in der politischen Machtverteilung abbildet. Die territoriale Integrität bleibt gefährdet; offener Bürgerkrieg und Staatszerfall sind weiterhin möglich. Erst durch den Krieg entwickelte sich das Land zum Aufmarsch- und Rekrutierungsgebiet für islamistischen Terrorismus. Das ohnehin problematische Verhältnis zwischen islamischer und westlicher Welt wurde noch stärker belastet. Durch die vorzeitige Verlegung amerikanischer Truppen aus Afghanistan wurden

die dortigen Stabilisierungsbemühungen erheblich geschwächt. Statt, wie im Jahr 2003 von der Bush-Administration prognostiziert, 200 Milliarden US-Dollar dürfte der Krieg mindestens zwei Billionen US-Dollar kosten.¹²² 4148 gefallene¹²³ und zehntausende schwer verwundete US-Soldaten, zwischen – je nach Schätzung – 150 000 und einer Million getöteter Iraker und sowie 4,5 Millionen Flüchtlinge zahlten bisher den Preis für die im Irak-Krieg demonstrierte „selbstmörderische Staatskunst“.¹²⁴

Misslungene Neuordnung des Mittleren Ostens

Mit dem Irak-Feldzug wollte die Bush-Administration eine groß angelegte „Neuordnung“ des Mittleren Ostens einleiten. Diesem Projekt lag die Einschätzung zu Grunde, dass der islamistische Terrorismus durch eine Modernisierungsblockade in der arabischen Welt entscheidend begünstigt werde. Die westliche Unterstützung von Autokratien sei ein Fehler gewesen. Erforderlich sei vielmehr eine umfassende Demokratisierung der Region, durch die den Terroristen der Boden entzogen werden könnte. In einem derart modernisierten und demokratisierten Mittleren Osten ließe sich auch der Konflikt zwischen Israel und Palästina lösen, weil Demokratien untereinander prinzipiell friedfertig seien. Dieses Projekt wurde vor allem von den Neokonservativen betrieben, die auch die Unterstützung des Präsidenten gewinnen konnten.¹²⁵ Dagegen betrachteten Cheney und Rumsfeld die Demokratisierungsperspektive eher als Instrument, um den USA feindlich gesonnene Regierungen wie im Iran und in Syrien durch „Regimewechsel“ beseitigen zu können.

Der Irak-Krieg hat nicht als das intendierte Startsignal zur Demokratisierung und Modernisierung des Mittleren Ostens gewirkt. Stattdessen exportierte er zusätzliche Instabilität in eine ohnehin fragile und fragmentierte Region. Zu den wichtigsten, gleichwohl von der Bush-Administration nicht beabsichtig-

¹²¹ Vgl. Peter W. Galbraith, *The End of Iraq. How American Incompetence Created a War Without End*, New York 2006; George Packer, *The Assassins Gate. America in Iraq*, New York 2005; Thomas E. Ricks, *Fiasco. The American Military Adventure in Iraq*, New York 2006.

¹²² Vgl. Joseph Stiglitz/Linda Bilmes, *Die wahren Kosten des Krieges*, München 2008

¹²³ Stand: 21. 8. 2008, nach: www.defenselink.mil/news/casualty.pdf.

¹²⁴ Vgl. James Cumes, *Americas Suicidal Statecraft. The Self-destruction of a superpower*, Canberra 2007.

¹²⁵ Vgl. N. Podhoretz (Anm. 8).

ten Nebenfolgen der Irak-Invasion gehört der weitere Aufstieg des Iran. Mit den Kriegen im Irak und in Afghanistan beseitigten die USA Konkurrenten des Iran und ermöglichten dessen Aufstieg zur regionalen Vormacht. Mit ihren engen Verbindungen zur Hamas und zur Hisbollah wurde es der iranischen Führung möglich, die Interessen der USA im Nahen Osten empfindlich zu beeinträchtigen. Obwohl sich der Iran seit Ende der 1990er Jahre um eine vorsichtige Annäherung an die Vereinigten Staaten bemüht hatte, wurde er 2002 der „Achse des Bösen“ zugeordnet. Nach dem Sturz des pro-westlichen Schah-Regimes (1979) war die Islamische Republik von Washington nie anerkannt worden; nach dem Irak-Krieg befürwortete die Bush-Administration einen Regimewechsel auch in Teheran.¹²⁶

Die Aufdeckung eines geheimen, wahrscheinlich auf den Erwerb von Nuklearwaffen gerichteten Atomprogramms (2003) führte zur Verschärfung des amerikanisch-iranischen Konfliktes, der sich durch anti-israelische Hassparolen des iranischen Präsidenten Mahmud Ahmadinedschad immer weiter zuspitzt. In der Nationalen Sicherheitsstrategie 2006 avancierte das Land zur größten einzelstaatlichen Gefahr für die Sicherheit Amerikas.¹²⁷ Der Konflikt über das iranische Atomprogramm und der Sonderkonflikt zwischen dem Iran und den USA über den Bestand des Regimes lassen sich nicht voneinander trennen. Der Iran scheint sich am Umgang der USA mit Nordkorea zu orientieren: Nachdem dieser Staat seine Nuklearfähigkeit demonstriert hatte (2006), war die Bush-Administration zu Sicherheitsgarantien im Gegenzug zum Verzicht Pjöngjangs auf das Waffenprogramm bereit. In Bezug auf den Iran schwankt die Administration seit 2003 zwischen einer Unterstützung von Verhandlungen, angeführt von der Europäischen Union, und der Drohung mit einem militärischen Angriff. Ein solches Vorgehen könnte zu Erschütterungen führen, welche die Folgen des Irak-Krieges noch übertreffen dürften.

¹²⁶ Vgl. Kenneth Pollack, *The Persian Puzzle. The Conflict between Iran and America*, New York 2005.

¹²⁷ Vgl. *The White House, National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C. 2006, S. 25 f.

Ein aktiver Beitrag für die Regelung des Nahost-Konflikts stand zunächst nicht weit oben auf der Agenda der Bush-Administration. Nachdem Präsident Clinton im Sommer 2000 mit dem ambitionierten Versuch gescheitert war, noch vor dem Ende seiner Amtszeit einen Durchbruch zu erreichen, schreckte sein Nachfolger vor der Übernahme einer Maklerrolle zurück, überließ die zutiefst zerstrittenen Konfliktparteien weitgehend sich selbst und ignorierte regionale Lösungsansätze wie den Friedensplan Saudi-Arabiens (2002). Durch die erstmals offiziell ausgesprochene teilweise Anerkennung der Siedlungspolitik in den von Israel besetzten palästinensischen Gebieten rückte Bush die USA so eng an die israelische Position, dass sie von der arabischen Welt nur noch sehr eingeschränkt als Vermittler akzeptiert wurden. Der Irak-Krieg drängte die Suche nach einer Friedenslösung im Nahen Osten in den Hintergrund. Erst nach dem israelisch-libanesischen „Sommerkrieg“ im Jahr 2006, der den Einflusszuwachs islamistischer Kräfte wie der Hisbollah eindrücklich dokumentierte, hatte die Konfliktregelung zwischen Israel und Palästina wieder Priorität. In Annapolis (Maryland) verkündete Präsident Bush im Dezember 2007 das hoch gesteckte Ziel, bis zum Ende seiner Amtszeit eine Friedenslösung verwirklichen zu wollen. Dass dieses Ziel erreicht werden kann, erscheint äußerst unwahrscheinlich. Stärker als unter Präsident Clinton stoßen die Vereinigten Staaten unter George W. Bush im Nahen Osten offenbar an die Grenzen ihrer Gestaltungsmacht.

Aufrüstung statt Rüstungskontrolle

Rüstungskontrolle zielt darauf ab, die Wahrscheinlichkeit militärischer Konflikte durch kooperative Steuerung bzw. die Begrenzung von Rüstung zu reduzieren. Diese Zielsetzung wurde von der Bush-Administration, die sich damit in die Tradition der republikanischen Rechten seit den 1960er Jahren stellte, abgelehnt. Stattdessen strebte Bush nach umfassender militärischer, insbesondere nuklearer Überlegenheit als Grundlage der unipolaren Machtstellung der USA, löste sich von Verträgen, die diesem Ziel entgegenstanden, und wollte die Proliferation von Massenvernichtungswaffen mit allen Mitteln verhindern: durch „Koalitionen der Willigen“, not-

falls auch unilateral und präventiv.¹²⁸ Zu den Prestigeprojekten der Administration gehörte – in Anknüpfung an das SDI-Programm Präsident Ronald Reagans aus den 1980er Jahren – ein möglichst umfassendes Raketenabwehrsystem, mit dessen Hilfe mögliche Bedrohungen der nuklearen Dominanz durch „Schurkenstaaten“ verhindert werden sollen. Die einseitige Kündigung des amerikanisch-russischen ABM-Vertrages zur Begrenzung der Raketenabwehr gehörte darum 2001 zu den wichtigsten politischen Vorhaben der Bush-Präsidentschaft. Die Absage an ein kooperatives Vorgehen in Bezug auf *missile defense* führte zu erheblichen Spannungen mit Russland, aber auch innerhalb des Nordatlantischen Bündnisses.

Rückschritt oder Blockade kennzeichnen auch die Bilanz in anderen Bereichen der Rüstungskontrollpolitik. Der präzise, strenge Kontrollregeln enthaltende START-Vertrag über eine Reduzierung der amerikanischen und russischen strategischen Nuklearwaffen wurde 2002 durch den wesentlich flexibleren, keine Mechanismen zur Überprüfung mehr vorsehenden SORT-Vertrag (*Strategic Offensive Reductions Treaty*) ersetzt. Obwohl die Administration von ihrer ursprünglichen Absicht abrückte, die Unterschrift unter den Atomteststopp-Vertrag zurückzuziehen, unterstützte sie dieses Vertragswerk mit Blick auf künftige nukleare Aufrüstungspläne nicht. Auch das multilaterale Regime des Vertrags über die Nukleare Nichtweiterverbreitung (NVV) wurde von der Bush-Präsidentschaft unilateral interpretiert. Obwohl sie von Drittstaaten wie dem Iran die strikte Einhaltung aller Bestimmungen verlangte, lehnte sie die Abrüstungsverpflichtungen aus diesem Abkommen für sich selbst ab.

Besonders problematisch ist in diesem Kontext ein 2005 zwischen den USA und Indien, das dem NVV nicht angehört, vereinbartes Nuklearabkommen.¹²⁹ Darin erklären

¹²⁸ Vgl. Oliver Meier, Nukleare Nichtverbreitung durch Zwang? Der Beitrag nicht-integrativer Rüstungskontrollansätze zur Atomwaffenkontrolle, in: Michael Staack (Hrsg.), Die Zukunft der nuklearen Ordnung, Bremen 2008 (i. E.).

¹²⁹ Vgl. Harald Müller/Carsten Rauch, Der Atomdeal. Die indisch-amerikanische Nuklearkooperation und ihre Auswirkungen auf das globale Nichtverbreitungsregime, HSFK-Report 6/2007, Frankfurt/M. 2007.

sich die Vereinigten Staaten zu weit reichender nuklearer Zusammenarbeit bereit, während Indien im Gegenzug der Kontrolle des größten Teils seiner Nuklearaktivitäten durch die Internationale Atomenergiebehörde (IAEA) zustimmte. Mit diesem am multilateralen NVV-Regime vorbei vereinbarten Abkommen erkannte die Bush-Administration die Legitimität des indischen Atomwaffenerwerbs faktisch an, bekannte sich zu „doppelten Standards“ im Umgang mit Regelverletzern und konfrontierte die Staatengemeinschaft mit vollendeten Tatsachen.

In der Amtszeit der Bush-Administration haben sich die Verteidigungsausgaben der USA von 305 (2001) auf 647 Milliarden US-Dollar (2008) mehr als verdoppelt.¹³⁰ Damit verfügen sie über etwa die Hälfte der weltweit für militärische Zwecke verwendeten Mittel. Der militärtechnologischer Vorsprung der Vereinigten Staaten dürfte noch für mindestens zwei Jahrzehnte uneinholbar für jeden denkbaren Rivalen bleiben. Ähnliches gilt für die militärische Dominanz der USA, verstanden als Fähigkeit, jeden möglichen Gegner – oder zwei oder drei an unterschiedlichen Orten – entscheidend zu schlagen. Angesichts einer sicherheitspolitischen Wirklichkeit, die nicht durch große Schlachten, sondern durch asymmetrische Abnutzungskriege gekennzeichnet wird, muss indes die politische Wertigkeit einer solchen militärischen Dominanz mit einem Fragezeichen versehen werden.

Von der unipolaren zur multipolaren Welt

Als Folge einer übersteigerten Einschätzung der eigenen Handlungsmöglichkeiten hatte die Bush-Administration in ihrem ersten Amtsjahr die Beziehungen zu anderen Zentren der Weltpolitik vernachlässigt. Nach dem 11. September 2001 wurde diese Einstellung auf der Suche nach neuen Verbündeten teilweise revidiert. Generell vollzog sich in

¹³⁰ U.S. Department of Defense, Office of the Undersecretary of Defense, National Defense Budget Estimates for Financial Year 2001; Washington, D.C. 2000, S. 4; National Budget Estimates for Financial Year 2008, Washington, D.C. 2007, S. 4. Die Zahl für 2008 enthält auch die Kriegskosten in Afghanistan und Irak.

der zweiten Amtszeit eine Wende zur pragmatischen Kooperation.

Am schwierigsten war der Wechsel von Clinton zu Bush für die traditionellen Verbündeten in Europa. Der Rückzug aus dem ABM-Vertrag, aus dem Kyoto-Abkommen zum Klimaschutz und aus dem Vertrag über den Internationalen Strafgerichtshof kündigte eine unilaterale Politik an, mit der sich das auf Multilateralismus setzende Europa nicht arrangieren konnte. Während die Solidarität nach „9/11“ diese Entfremdung kurzfristig überdeckte, eskalierte sie im Konflikt über den Irak-Krieg und führte zur bisher schwersten Belastungsprobe der transatlantischen Beziehungen. Im Gegensatz zu allen Vorgängerregierungen setzte die Bush-Administration nur unter Vorbehalt auf die europäische Integration und versuchte stattdessen, Europa in „alt“ und „neu“ zu spalten. Die NATO, die nach den Anschlägen den Bündnisfall ausgerufen hatte, wurde nicht als zentrales sicherheitspolitisches Konsultationsforum genutzt. Mit ihrem Versuch, fallweise „Koalitionen der Willigen“ zu formieren, demonstrierte die Bush-Präsidentschaft ihr Verständnis eines rein instrumentellen Multilateralismus. Nach dem Fiasko im Irak näherten sich beide Seiten wieder an.¹³¹ In ihrer zweiten Amtszeit knüpfte die Administration an die traditionelle Europapolitik an, wertete die Beziehungen zur Europäischen Union auf und bemühte sich auch um eine Revitalisierung des Atlantischen Bündnisses.

Die Beziehungen zu Russland entwickelten sich, gestützt auf ein gutes persönliches Verhältnis der Präsidenten Bush und Wladimir Putin, anfangs positiv. Seit dem Krieg gegen den Irak dominieren jedoch die Interessengegensätze: die Einrichtung dauerhafter US-Stützpunkte in Zentralasien, der unilateral betriebene Aufbau einer Raketenabwehr in Polen und Tschechien sowie das Drängen der USA auf eine zügige Erweiterung der NATO um die Ukraine und Georgien belasten das bilaterale Verhältnis, insbesondere nach dem jüngsten Krieg im Kaukasus. Ähnlich problematisch entwickelte sich die Beziehung zur Volksrepublik China, deren wirtschaftlicher und politischer Aufstieg die Weltpolitik ver-

ändert. Die Vereinigten Staaten konnten sich nicht entscheiden, ob sie China als „strategischen Rivalen“ oder als „strategischen Partner“ betrachten sollen. Die Notwendigkeit zur sicherheitspolitischen Zusammenarbeit, so bei den Sechs-Parteien-Gesprächen über das nordkoreanische Nuklearprogramm, sowie zunehmende Interdependenzen zwischen den beiden Volkswirtschaften führten zu einer pragmatischen Kombination von Kooperation und vorsichtiger Eindämmung. Der Versuch, eine strategische Partnerschaft mit Indien zu begründen, blieb im Ergebnis ambivalent. Ungeachtet des bilateralen Nuklearabkommens und zahlreicher gemeinsamer Interessen ist die zweite große aufsteigende Macht in Asien nicht bereit, sich im trilateralen Verhältnis mit China und den USA auf die amerikanische Seite zu stellen.

Fazit

Der von „imperialen Illusionen“¹³² geprägte Weltordnungsentwurf der Bush-Administration hat sich als unangemessen für das beginnende 21. Jahrhundert erwiesen. Mit dem völkerrechtswidrigen Angriffskrieg gegen den Irak wollte sie die – aus ihrer Sicht – nahezu unbeschränkte politische und militärische Durchsetzungsfähigkeit der USA demonstrieren. Stattdessen führte der Krieg zur Reduzierung der amerikanischen Gestaltungsmacht.

Die größte Fehlleistung der Bush-Administration besteht darin, die überwältigende weltweite Solidarität nach dem 11. September vollständig verspielt zu haben, statt sie in eine Festigung ihrer Führungsposition durch kluge Politik umzusetzen. Zur Lösung globaler Probleme, aber auch zur Erarbeitung von Regeln und Normen für die Ordnung in einer abnehmend unipolaren und zunehmend multipolaren Welt hat sie wenig beigetragen. Die Herausforderung für die nächste amerikanische Präsidentschaft besteht in genau dieser Aufgabe – und darin, für eine veränderte, mit den Realitäten kompatible Außenpolitik auch die Zustimmung im eigenen politischen System zu sichern.

¹³¹ Vgl. Michael Staack/Rüdiger Voigt (Hrsg.), Europa nach dem Irak-Krieg. Ende der transatlantischen Epoche?, Baden-Baden 2004.

¹³² Vgl. Peter Rudolf, Imperiale Illusionen. Amerikanische Außenpolitik unter Präsident George W. Bush, Baden-Baden 2007.

Josef Braml

Defizite der Vorbild-Demokratie USA

In der Amtszeit von Präsident George W. Bush sind im Zuge des so genannten „Globalen Krieges gegen den Terror“ (*Global War on Terror*) auch im Innern illiberale Tendenzen der einstigen Vorbild-Demokratie USA deutlich geworden. Im Folgenden wird ein Referenzrahmen – das Konzept der *embedded democracy* – eingeführt, um insbesondere

Josef Braml

Dr. phil., geb. 1968; wissenschaftlicher Mitarbeiter und Leiter der Redaktion des „Jahrbuch Internationale Politik“ der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Rauchstraße 17–18, 10787 Berlin. braml@dgap.org

die Auswirkungen der Terroranschläge des 11. September 2001 auf die Gesellschaft und das politische System der Vereinigten Staaten zu bewerten. Damit können die derzeitigen und spezifischen Defekte der amerikanischen Demokratie sichtbar gemacht werden, nämlich die Einschränkung persönlicher Freiheitsrechte – vor allem jene von Ausländern – und die eingeschränkte Funktion des Systemprinzips sich gegenseitig kontrollierender Gewalten (*checks and balances*). Diese illiberalen Tendenzen sind Ausdruck inhärenter Spannungen von Demokratien in Zeiten nationaler Unsicherheit.

Der Begriff „illiberale Demokratie“ wird hier verwendet, um einen spezifischen Defekt der rechtsstaatlichen Demokratie Amerikas zu beschreiben, der partiell und vermutlich temporär ihre Funktionsfähigkeit einschränkt. Um dieses Konzept zu operationalisieren, kann davon ausgegangen werden, „dass ein demokratisches Herrschaftssystem eine mehrdimensionale politische Ordnung ist und aus unterscheidbaren Komplexen von Funktionsregeln (Teilregimen) besteht“. Dieses „Gefüge von Teilregimen“ ist als „interne Einbettung der Demokratie“ zu verstehen.¹

Zwei der insgesamt fünf interdependenten Teilregime werden besonders beleuchtet, um Defekte der beiden zentralen Dimensionen eines liberalen Rechts- und Verfassungsstaats sichtbar zu machen: Neben dem Teilregime „bürgerliche Freiheitsrechte“ wird in diesem Beitrag dem der „horizontalen Gewaltenkontrolle“ besondere Aufmerksamkeit gewidmet, denn das Grundprinzip der konkurrierenden, sich gegenseitig kontrollierenden Staatsgewalten hat – neben zahlreichen spezifischen Verfassungsprinzipien – eine besondere Bedeutung für die Sicherung individueller Freiheitsrechte in den USA, der so genannten *civil liberties*.²

9/11 und die Verschiebung der inneren Machtbalance

Das System der *checks and balances* ist gekennzeichnet durch konkurrierende, sich gegenseitig kontrollierende politische Gewalten.³ Der Kongress übernimmt nicht automatisch die politische Agenda der Exekutive, namentlich des Präsidenten, selbst wenn im Fall des *united government* das Weiße Haus und Capitol Hill von der selben Partei „re-

¹ Wolfgang Merkel et al. entlehnten das Konzept der „Teilregime“ von Philippe Schmitter, *Civil Society East and West*, in: Larry Diamond/Marc Plattner/Yunhan Chu/Hung-mao Tien (eds.), *Consolidating the Third Wave Democracies*, Baltimore-London 1997, S. 239–263, hier: S. 243. Siehe auch Wolfgang Merkel/Hans-Jürgen Puhle/Aurel Croissant/Claudia Eicher/Peter Thiery, *Defekte Demokratie*. Bd. 1: Theorie, Opladen 2003, S. 48–50.

² Die wichtigsten, im Weiteren synonym als individuelle oder persönliche Freiheitsrechte bezeichneten *civil liberties* werden durch die ersten zehn Verfassungszusätze garantiert. Diese auch unter den Begriff der *Bill of Rights* zusammengefassten Grundsätze wurden am 15. Dezember 1791 als Ganzes in die US-Verfassung aufgenommen. Nach dem Bürgerkrieg kamen weitere Verfassungszusätze dazu, wobei der vierzehnte wegen seiner *due process-* bzw. *equal protection-*Bestimmungen besonders bedeutsam für den Schutz der individuellen Freiheitsrechte jeder Person – ungeachtet der Staatsbürgerschaft – ist.

³ Richard E. Neustadt beschreibt das amerikanische System treffend als „government of separated institutions sharing powers“. Charles O. Jones präzierte Neustadts Idiom: „separated institutions sharing and competing for powers“. Siehe Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York-Toronto 1990, S. 29; Charles O. Jones, *The Presidency in a Separated System*, Washington, D.C. 2005², S. 24.

giert“ werden, und insbesondere dann nicht, wenn Präsident und Kongress von unterschiedlichen Parteien „kontrolliert“ werden, also in Zeiten des so genannten *divided government* – ein „Regimetyp“,¹⁴ der mit den Zwischenwahlen 2006 reetabliert wurde.

Während „Opposition“ im deutschen parlamentarischen System auf die Minderheit im Parlament beschränkt bleibt, die nicht die Regierung trägt, konkurriert im US-System die Legislative als Ganzes mit der Exekutive um Machtbefugnisse.¹⁵ Die Sorge um die institutionelle Machtbalance tritt jedoch in den Hintergrund, wenn Gefahr in Verzug ist und auch die Bevölkerung vom Präsidenten politische Führung erwartet, um das Land zu schützen. In Zeiten existenzieller Bedrohung kommt dem Präsidenten die Rolle des Schutzpatrons der Nation zu. Das Präsidentenamt symbolisiert die nationale Einheit, das Weiße Haus gilt als Ort der Orientierung, an dem in Krisenzeiten die Standarte hochgehalten wird. Auch 15 Monate nach den Anschlägen des 11. September 2001 sahen drei von vier Amerikanern in ihrem Präsidenten einen „starken Führer“¹⁶ – eine Charakterisierung, auf die sich George W. Bush bei seiner Wiederwahl 2004 stützen konnte.¹⁷

¹⁴ Vgl. James L. Sundquist, *Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States*, in: *Political Science Quarterly*, 103 (1988) 4, S. 613–635; Ebenso differenzieren R. Kent Weaver/Bert A. Rockman zwischen diesen beiden „Regimetypen“: *Assessing the Effects of Institutions*, in: dies. (eds.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington, D.C. 1993, S. 1–41.

¹⁵ Die unterschiedlichen föderalen Strukturen und die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bundesländer bzw. Machtbefugnisse der Einzelstaaten in den USA werden hier nicht ausgeführt.

¹⁶ So das Ergebnis einer Umfrage der *Washington Post* und von *ABC News*, zit. in: Dana Milbank/Claudia Deane, *President's Ratings Still High, Poll Shows: 75 Percent View Bush As „Strong Leader“; 66 Percent Approve His Work Performance*, in: *Washington Post* vom 22. 12. 2002, S. A04.

¹⁷ In einer *CNN/USA Today/Gallup-Umfrage* (3.–5. 9. 2004) bekundeten 60 Prozent der Amerikaner, dass George W. Bush ein „starker und entschlossener Führer“ sei, während nur 30 Prozent seinem demokratischen Herausforderer, Senator John Kerry, diese Charaktereigenschaft zuschrieben; vgl. Lydia Saad, *Bush Exceeds or Ties with Kerry on Most Ratings of Presidential Characteristics. Leadership and Honesty are Bush's Strong Points*, *Gallup Poll Analyses*, Washington D.C., 14. 9. 2004.

Mit den Anschlägen des 11. September 2001 wurde der bereits vorher artikulierte Wille der Exekutive katalysiert und legitimiert, die in den vergangenen drei Jahrzehnten entstandene Machtfülle des Kongresses zu beschneiden.¹⁸ Schon unmittelbar nach Amtsantritt ließen Präsident George W. Bush und seine Gefolgsleute keinen Zweifel daran aufkommen, dass sie die Position der Exekutive auf Kosten der Legislative zu stärken beabsichtigten.

Diese offensive Strategie des Weißen Hauses, den vor allem in der Amtszeit des Vorgängers Bill Clinton erstarkten Kongress wieder in eine untergeordnete Rolle zu drängen, erhielt mit den Terroranschlägen von New York und Washington ihre Legitimation – entsprach es doch der Überzeugung der amerikanischen Bevölkerung, dass dies angesichts der nationalen Bedrohung rechtens, ja notwendig sei. Im „Globalen Krieg gegen den Terror“ konnte der Präsident nunmehr die dominante Rolle des Oberbefehlshabers der Streitkräfte spielen. Aber auch in der nationalen Diskussion gelang es Bush, seine Machtposition zu etablieren und sich als Schutzpatron zu gerieren, der die traumatisierte Nation vor weiteren Angriffen bewahrt.¹⁹

In der amerikanischen Geschichte gab es immer wieder Phasen äußerer Bedrohung, in denen sich die Machtbalance zu Gunsten der Exekutivgewalt verschoben hat. In einer eingehenden Analyse dieses Phänomens warnte William Rehnquist, bis zu seinem Tode Anfang September 2005 Chief Justice des Obersten Gerichts der USA, vor der Gefahr, dass der Oberste Befehlshaber in Kriegszeiten durch zusätzliche Machtbefugnisse dazu verleitet ist, den konstitutionellen Rahmen zu überdehnen.¹⁰

¹⁸ Ausführlicher zum „Triumph der Legislative“ siehe Jürgen Wilzewski, *Triumph der Legislative. Zum Wandel der amerikanischen Sicherheitspolitik 1981–1991*, Frankfurt/M.–New York 1999.

¹⁹ Ausführlicher dazu: Josef Braml, *Machtpolitische Stellung des Präsidenten als Schutzpatron in Zeiten nationaler Unsicherheit*, in: Hannes Adomeit u. a., *Zwei Jahre Präsident Bush: Beiträge zum Kolloquium der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin am 13. 2. 2003* (SWP-Studie S 9), Berlin 2003, S. 35–39.

¹⁰ Vgl. William H. Rehnquist, *All the Laws but One. Civil Liberties in Wartime*, New York–Toronto 1998, S. 224.

Der Kongress am kürzeren Machthebel

In Kriegszeiten ist jeder einzelne Abgeordnete und Senator gehalten, Partei für die nationale Sicherheit zu ergreifen. Obschon Kongressmitglieder grundsätzlich keine „Parteisoldaten“, sondern unabhängige politische Unternehmer sind, stehen auch sie in solchen Zeiten an der Seite des Obersten Befehlshabers, wenn es darum geht, ihm „patriotische Handlungsbefugnisse“ zu geben und ihn bei der „Verteidigung des Heimatlandes“ zu unterstützen. Es überrascht daher nicht, dass der so genannte *USA Patriot Act* vom 26. Oktober 2001, der eine Reihe gravierender Einschränkungen der *civil liberties* zur Folge hatte, mit administrativem Hochdruck und ohne großen Widerstand der Abgeordneten durch die legislativen Kanäle auf dem Capitol Hill geschleust werden konnte.

Das heißt nicht, dass es keine Versuche gegeben hat, politische Kontrolle auszuüben. Zwischenzeitlich regte sich auch öffentlichkeitswirksamer Widerstand einer Gruppe, die sich als „Patrioten zur Wiederherstellung der politischen Gewaltenteilung“ (*Patriots to Restore Checks and Balances*) bezeichnete. Dem früheren Republikanischen Kongressabgeordneten und Wortführer dieser Vereinigung, Bob Barr, ist es gelungen, eine parteiübergreifende Koalition zum Schutz der persönlichen Freiheitsrechte zu schmieden. Er hoffte, dass es Abgeordneten und Senatoren damit leichter fallen würde, den Zielen der parteiübergreifenden Koalition zu entsprechen, da die Parlamentarier auf diese Weise mehr politische Rückendeckung erhalten, als wenn nur die *American Civil Liberties Union* diesen Standpunkt vertreten würde.¹¹ Es sollte Gegendruck auf die Abgeordneten und Senatoren ausgeübt werden, damit sich der Kongress dem Ansinnen der Bush-Administration (unter Federführung des neuen Justizministers Alberto Gonzales und des FBI-Direktors Robert Mueller III) widersetzen könne, die Ende 2005 auslaufenden Teile des *Patriot Act* zu verlängern.

Doch die Anschläge vom 7. Juli 2005 auf das Londoner Nahverkehrssystem erneuerten

¹¹ Vgl. Dan Eggen, *Patriot Act Changes to Be Proposed. Gonzales Will Seek to Respond to Critics, Get Law Renewed*, in: *Washington Post* vom 5. 4. 2005, S. A21.

auch in den USA die Furcht vor weiteren Anschlägen, die seit dem 11. September 2001 – selbst nach dem merklichen Wiederanstiegen des Unsicherheitsgefühls im Zuge des Irakkrieges – auf ein relativ niedriges Maß zurückgegangen war. Präsident Bush nahm dieses Ereignis zum Anlass, seine Landsleute an die Terrorgefahr zu erinnern. Damit setzte der Präsident auch die Abgeordneten und Senatoren im Kongress unter (Zeit-)Druck, der von ihm geforderten Verlängerung auslaufender Bestandteile des *Patriot Act* zu zustimmen.¹²

Vizepräsident Richard (Dick) Cheney und Karl Rove, Bushs Wahlkampfstrategie und von ihm so genannter „Architekt“ der zurückliegenden Wahlsiege der Republikaner, griffen ebenfalls in die Debatte ein und erklärten, dass bei den anstehenden Zwischenwahlen im November 2006 das Thema nationale Sicherheit erneut ins Zentrum der politischen Aufmerksamkeit gerückt werden würde.¹³ Ebenso machte der demokratische Wahlkampfstrategie unter Präsident Clinton, Dick Morris, seine Parteifreunde darauf aufmerksam, dass Wechselwähler sich bei ihrer Wahlentscheidung am Thema Sicherheit orientieren.¹⁴

Mitte Februar 2006 konnte schließlich ein Kompromiss zwischen den beiden Kammern im Kongress erzielt werden, der vom Weißen Haus gutgeheißen wurde. Bush unterzeichnete am 9. März 2006 die Neubevollmächtigung des *Patriot Act*, den so genannten *USA Patriot Improvement and Reauthorization Act of 2005*, mit dem bis auf zwei¹⁵ alle Maßnahmen dauerhaft festgeschrieben wurden. Zudem beanspruchte der Präsident bei der Unterzeichnung des Gesetzes seine Interpretationshoheit. Mit einem *signing statement* verdeutlichte er,

¹² Siehe White House, *Remarks by the President on the Patriot Act, Port of Baltimore, Maryland, 20. 7. 2005*.

¹³ Vgl. Jim Vande Hei, *Cheney Says NSA Spying Should Be an Election Issue*, in: *Washington Post* vom 10. 2. 2006, S. A07.

¹⁴ Vgl. Dick Morris, *How the Left Saved Bush*, *FrontPageMagazine.com* vom 4. 1. 2006, www.frontpagemag.com/Articles/ReadArticle.asp?ID=20769 (26. 7. 2008).

¹⁵ Die Ermächtigung für das FBI, *roving wiretaps* (breit gefächerte und unspezifizierte Abhöraktionen von Telefon- und E-Mail-Anschlüssen) durchzuführen sowie die Ermächtigung, Geschäftsunterlagen zu beschlagnahmen, wurden vorläufig nur auf vier weitere Jahre erteilt.

dass er der im Gesetz auferlegten Berichterstattungspflicht¹⁶ gegenüber dem Kongress nicht nachkommen werde, wenn die Informationen die außenpolitischen Beziehungen, die nationale Sicherheit, den Informationsaustausch innerhalb der Exekutive oder die Leistungsfähigkeit der Exekutive, ihre konstitutionelle Pflicht zu erfüllen, beeinträchtigen.¹⁷ Die „New York Times“ resümierte, dass der Kongress zwar gegegenhalten, aber schließlich doch „klein beigegeben“ habe.¹⁸

Im Kongress gab es auch Bemühungen, der Exekutive die „grausame, unmenschliche oder herabwürdigende“ Behandlung von so genannten *enemy combatants* in amerikanischem Gewahrsam zu verbieten. Insbesondere der republikanische Senator John McCain, der während seiner Kriegsgefangenschaft in Vietnam gefoltert worden war, sorgte dafür, dass im Dezember 2005 das „Folterverbot“ in die Gesetzgebung zur Bewilligung eines zusätzlichen Verteidigungsetats aufgenommen wurde. Nach längerem Widerstand des Weißen Hauses unterzeichnete Bush zwar das Gesetz, den *Detainee Treatment Act of 2005* als Teil des *Department of Defense Appropriations Act of 2006* (Title X, H.R. 2863). Er verdeutlichte dabei aber seine Lesart des so genannten „McCain-Zusatzes“: Geht es um den Schutz der Vereinigten Staaten von Amerika, erfordere die Amtsgewalt des Präsidenten als Oberster Befehlshaber eine untergeordnete und dienende Rolle des Kongresses und der Gerichte.¹⁹ Die „New York Times“ verurteilte den Kern des *signing statement* und kritisierte, dass „Herr Bush“ keine Grenzen seiner „imperialen Macht“ anzuerkennen scheine.²⁰ Ebenso bemängelte die „Washington Post“ den „ungehinderten Missbrauch“ (*unchecked abuse*) und mahnte, dass ohne

¹⁶ Nach der Intention der Gesetzgeber hätte der Präsident den Kongress regelmäßig über den tatsächlichen Einsatz der erweiterten FBI-Befugnisse unterrichten sollen, um Machtmissbrauch zu verhindern.

¹⁷ White House, The President’s Statement on H.R. 199, USA Patriot Improvement and Reauthorization Act of 2005, Washington, D.C., 9. 3. 2006.

¹⁸ Vgl. New York Times, Editorial, Another Cave-In on the Patriot Act, 11. 2. 2006.

¹⁹ White House, President’s Statement on Signing of H.R. 2863, the Department of Defense, Emergency Supplemental Appropriations to Address Hurricanes in the Gulf of Mexico, and Pandemic Influenza Act, 2006, Washington, D.C., 30. 12. 2005.

²⁰ New York Times, Editorial, The Imperial Presidency at Work, 15. 1. 2006.

energische Kontrolle – und unter Umständen weiteres Handeln – seitens des Kongresses die „unzulässige Misshandlung ausländischer Gefangener im Gewahrsam der Vereinigten Staaten“ wahrscheinlich fortgeführt werde.²¹

Neben dem so genannten „Folterverbot“ enthält der *Detainee Treatment Act* aber auch einen Zusatz der Senatoren Lindsey Graham (Republikaner aus South Carolina) und Carl Levin (Demokrat aus Michigan). Damit sollten die Möglichkeiten der auf dem US-Marinestützpunkt in Guantánamo Bay, Kuba, Inhaftierten eingeschränkt werden, ihre Rechtsansprüche vor amerikanischen Gerichten geltend zu machen. Die Bush-Administration interpretierte das Gesetz zudem als nachträgliche Legitimation für den Einsatz von Militärtribunalen, die der Präsident bereits im November 2001 per Exekutivorder autorisiert hatte. Zudem beanspruchte die Exekutive, dass sie ohnehin, auch ohne Rückendeckung des Kongresses, bevollmächtigt sei, Militärtribunale einzusetzen.²²

Kontrollinstanz Judikative

Der *Detainee Treatment Act* diene der Exekutive als Instrument, um ihre Machtbefugnisse gegenüber der Judikative zu beanspruchen. Nach der Lesart der Bush-Administration hat der Supreme Court im Fall des in Guantánamo inhaftierten Salim Ahmed Hamdan²³ (*Hamdan vs. Rumsfeld*) keine Jurisdiktion, weil der vom Kongress gebilligte *Detainee Treatment Act* (auch für laufende Fälle) vorsieht, dass Inhaftierte auf Guantánamo keine Habeas-Corpus-Petitionsrechte²⁴ vor Bundesgerichten geltend machen können, sondern ihre Fälle zunächst in Militärtribunalen (mit Revisionsmöglichkeit vor dem Berufungsgericht des District of Columbia) entschieden werden müssen und dabei auch nicht grundsätzlich die Legalität von Militärtribunalen angezweifelt werden könne.

²¹ Washington Post, Editorial, Unchecked Abuse, 11. 1. 2006, S. A20.

²² Vgl. Charles Lane, Court Case Challenges Power of President. Military Tribunals’ Legitimacy at Issue, in: Washington Post vom 26. 3. 2006, S. A01.

²³ Osama bin Ladens „Chauffeur“, der in Afghanistan aufgegriffen und in Guantánamo inhaftiert wurde.

²⁴ Es geht um das elementare Recht jedes Häftlings in demokratisch verfassten Staaten, die Verfassungs- oder Gesetzmäßigkeit seiner Festnahme vor Gericht anzufechten.

Doch mit der Entscheidung *Hamdan vs. Rumsfeld* wies das Oberste Gericht den Präsidenten einmal mehr in die Schranken.¹²⁵ Mit dem Urteil vom 29. Juni 2006 behauptete die Richtermehrheit wiederholt die eigene Zuständigkeit und erklärte die Militärtribunale für unrechtmäßig, da sie zum einen gegen internationales Recht, namentlich gegen die Regeln der Genfer Konvention verstießen, zum anderen nicht explizit vom Kongress autorisiert worden seien. Damit widersprach das Gericht zwar dem unilateralen Vorgehen des Präsidenten, aber nicht der Möglichkeit, Militärtribunale einzusetzen.¹²⁶ Der Supreme Court forderte die Exekutive vielmehr auf, in Zusammenarbeit mit dem Kongress einen praktikablen Weg zur Handhabung von Militärtribunalen zu finden.¹²⁷

Mit dem am 17. Oktober 2006 unterzeichneten *Military Commissions Act* legalisierte der Kongress die vom Präsidenten unilateral autorisierten Militärtribunale. Die Legislative hebelte damit bis auf Weiteres das Recht von Angeklagten aus, die Rechtmäßigkeit ihrer Inhaftierung von einem Bundesgericht überprüfen zu lassen (Habeas Corpus). Ferner erwirkte der Präsident legislative Rückendeckung, um das lange Zeit geheimgehaltene Verhörprogramm der CIA fortzusetzen. Zudem wurde der Präsident legitimiert, die Genfer Abkommen im Umgang mit Kombattanten und Kriegsgefangenen nach seinem Ermessen auszulegen. Kritische Medien wie die „Washington Post“ appellierten daraufhin an den nach den Kongresswahlen vom November 2006 nunmehr von einer Mehrheit der Demokraten geführten Kongress, dass die Wiederinkraftsetzung des Habeas-Corpus-Prinzips unerlässlich sei, um die USA wieder in Einklang mit internationalen

¹²⁵ Der Oberste Gerichtshof hatte bereits vorher mit seinen Urteilen vom 28. 6. 2004 ein „Machtwort“ gesprochen: zum rechtlichen Status des in Afghanistan festgenommenen amerikanischen Staatsbürgers Yaser Esam Hamdi (*Hamdi et al. vs. Rumsfeld*) und zu den Rechtsansprüchen von Nicht-Amerikanern auf dem US-Marinestützpunkt in Guantánamo Bay (*Rasul et al. vs. Bush*).

¹²⁶ Ebenso wenig wurde in diesem Fall die Frage geprüft, ob die Inhaftierung des Klägers im Gefangenenlager Guantánamo rechtmäßig ist.

¹²⁷ Vgl. auch Cass R. Sunstein, *The Court's Stunning Hamdan Decision*, in: *The New Republic Online* vom 30. 6. 2006, www.tnr.com/doc.mhtml?i=w060626&s=sunstein063006 (23. 11. 2006).

Rechtsnormen und Menschenrechtsstandards zu bringen.¹²⁸

Im jüngsten Urteilspruch vom 12. Juni 2008 erklärte das Oberste Gericht wesentliche Bestimmungen des *Military Commissions Act of 2006* für verfassungswidrig und die ein Jahr zuvor ebenso von der Exekutive und dem Kongress im *Detainee Treatment Act* etablierten Verfahrensweisen für rechtlich unzulänglich. Die denkbar knappe Richtermehrheit (fünf gegen vier Stimmen – unter den Gegenstimmen waren auch die beiden von Bush ernannten Richter Samuel A. Alito und Chief Justice John G. Roberts, Jr.) entschied im Fall des auf Guantánamo inhaftierten Lakhdar Boumediene (*Boumediene et al. v. Bush et al.*), dass insbesondere Paragraph 7 des vom Präsidenten im Oktober 2006 unterzeichneten Gesetzes nicht mit dem verfassungsmäßig garantieren Habeas-Corpus-„Privileg“ vereinbar sei, da es die vom Kongress und Präsidenten vorgesehene Bestimmungen so genannten *enemy combatants* verwehrt hätten, ihre Inhaftierung vor einem Bundesgericht überprüfen zu lassen. Nach Auffassung der Richtermehrheit ist der *writ of habeas corpus* unabdingbar für den Schutz der individuellen Freiheit, ja ein unentbehrlicher Mechanismus zur Überwachung der Gewaltenteilung. Damit behauptete der Supreme Court seinen Machtanspruch bei der Gewaltenteilung.

Die Richter nahmen auch in diesem Fall nur zur Frage der grundlegenden Zuständigkeiten Stellung, nicht aber zum weiteren Verfahren. Sie behaupteten damit zwar zum wiederholten Male die eigene Raison d'être und ihre Machtbefugnisse. Doch sie gingen nicht soweit, der Exekutive oder dem Kongress vorzuschreiben, wie diese rechtsstaatlichen Prinzipien auf die aktuellen Fälle angewendet werden sollen. Das Augenmerk bleibt demnach auf den Kongress gerichtet, die von der „Washington Post“ und anderen kritischen Medien schon seit längerem geforderte – und auch in mehreren Urteilen des Supreme Court bestätigte – Kontrollfunktion wahrzunehmen.¹²⁹ Doch der demokratische Vorsitzende des Justizausschusses im Senat, Patrick

¹²⁸ *Washington Post*, Editorial, *Democrats Will Now Have the Chance to Curtail the Bush Administration's Human Rights Abuses*, 19. 11. 2006, S. B06.

¹²⁹ So auch die Einschätzung des Brookings-Experten Benjamin Wittes, *Congress's Guantanamo Burden*, in: *Washington Post* vom 13. 6. 2008.

J. Leahy, erwiderte auf das Drängen von Justizminister Michael Mukasey – der vom Kongress neue Richtlinien für den rechtlichen Umgang mit Inhaftierten in Guantánamo forderte –, dass dieses Thema erst in der nächsten Legislaturperiode nach den Kongress- und Präsidentschaftswahlen verantwortungsvoller als bisher behandelt werden solle.¹³⁰

Effektivere Kontrolle durch „divided government“?

Bereits die Kongresswahlen vom November 2006 nährten die Hoffnung, dass eine demokratische Mehrheit der republikanischen Exekutive mehr Widerstand leisten und demokratische Kontrolle – im doppelten Wortsinn – ausüben würde. Die mit der Mehrheit der Demokraten im Kongress einmal mehr etablierte Regierungsform des *divided government* dient als Experiment, um die politikwissenschaftlich umstrittene Frage zu klären, ob die Zurückhaltung des Kongresses gegenüber der Dominanz des Präsidenten mit einer – der bisherigen republikanischen Kongressmehrheit eigenen – „Kultur der Unterordnung“ erklärt werden kann,¹³¹ oder ob es sich doch eher um ein grundsätzlicheres Problem des Systems der *checks and balances* handelt, wonach in Zeiten nationaler Unsicherheit der Präsident größere Machtfülle auf Kosten der Befugnisse der Mitglieder des Kongresses beanspruchen kann.

Es gilt demnach genau zu beobachten, ob demokratische Abgeordnete und Senatoren ihr Machtpotential wirksamer (nicht nur rhetorisch bzw. symbolisch) für die Verteidigung persönlicher Freiheitsrechte einsetzen oder aber – wie viele ihrer republikanischen Kolle-

gen – doch eher Partei für die nationale Sicherheit ergreifen und mit Blick auf die Kongress- und Präsidentschaftswahlen 2008 nur vorsichtig die Amtsgewalt des Präsidenten beim Schutz der Nation herausfordern.

Umfrageergebnisse vor den Zwischenwahlen 2006 verdeutlichten, dass eine überwältigende Mehrheit der Wähler vom neu gewählten Kongress erwartete, den Mindestlohn zu erhöhen (86 Prozent Zustimmung), mehr Menschen in die Krankenversicherung einzubeziehen (79 Prozent) und einen Zeitplan für den Abzug der US-Truppen aus dem Irak (63 Prozent) zu erstellen. Hingegen befürworteten weit weniger Amerikaner, dass der *Patriot Act* aufgehoben werden solle (43 Prozent dafür, 47 Prozent dagegen), und sie lehnten es auch mehrheitlich (zu 75 Prozent) ab, Abstriche bei den Maßnahmen zum Kampf gegen den Terror zu machen.¹³²

Bislang haben sich die Demokraten auch nicht nachhaltiger für persönliche Freiheitsrechte eingesetzt, zumal nicht für jene von Ausländern oder gar mutmaßlichen Terroristen. Mit Blick auf die Kongress- und Präsidentschaftswahlen im November 2008 dürfte kein stärkeres Engagement mehr zu erwarten sein. Demokratische Abgeordnete und Senatoren wollen nicht das Risiko eingehen, vom politischen Gegner bei der Gewährleistung der nationalen Sicherheit als schwach gebrandmarkt zu werden. So stimmte auch der designierte Präsidentschaftskandidat der Demokraten, Senator Barack Obama, für die Neufassung des 1978 etablierten *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA),¹³³ obwohl er sich zuvor noch, im demokratischen Vorwahlkampf, mit kräftiger, an die liberale Basis gerichteten Rhetorik dagegen ausgesprochen hatte. Ebenso hat sein republikanischer Gegenspieler John McCain seine prinzipientreue

¹³⁰ Patrick J. Leahy zit. in: Congressional Quarterly (CQ), Mukasey Asks Congress to Clarify Detainee Rights, in: CQ Today Midday Update vom 21. 7. 2008.

¹³¹ So argumentieren die Politikwissenschaftler Jochen Hils und Jürgen Wilzewski, „dass eine separate, besonders stark ausgeprägte Teilkultur der Unterordnung auf Seiten der Republikaner existiert, die *ce-teris paribus* dazu führt, dass sich eine von der *Grand Old Party* kontrollierte Legislative in Fragen, die Krieg und Frieden betreffen, institutionell grundsätzlich weniger stark behaupten kann als ein demokratisch dominierter Kongress“. Dies., Second Image Reconsidered. Die parlamentarische Kontrolle von Militärinterventionen der USA in den 1990er Jahren (Kaiserslautern Occasional Papers in Political Science/KOPS 1), Kaiserslautern 2006, S. III.

¹³² Gallup-Umfrage vom 20. bis 22. 10. 2006; siehe Frank Newport/Joseph Carroll, What Democrats Would Do If They Win Control of Congress, Gallup News Service, Washington, D.C., 26. 10. 2006.

¹³³ Auf der Grundlage des FISA Amendments Act of 2008 können Telefonate, E-Mails und der Internetverkehr von Ausländern, unter anderem auch ihre Kommunikation mit amerikanischen Staatsbürgern, ohne vorherige richterliche Genehmigung abgehört bzw. überwacht werden. Zudem wurde amerikanischen Telekommunikationsfirmen, die mit US-Sicherheitsdiensten kooperieren, – auch rückwirkend – Rechtssicherheit gewährt.

Haltung gegen Folter relativiert,¹³⁴ um seine Chancen im Präsidentschaftswahlkampf zu wahren.

Die USA – eine illiberale Vorbild-Demokratie?

Der Referenzrahmen der *embedded democracy* verdeutlicht die spezifischen Defekte der amerikanischen Demokratie, die Gefahr läuft, ihren liberalen Charakter im Zuge des „Globalen Krieges gegen den Terror“ preiszugeben. So wurde unter dem Vorzeichen der nationalen Bedrohungswahrnehmung die effektive Regierungsgewalt, insbesondere die des Präsidenten, erheblich erweitert. Solange der Kongress am kürzeren Hebel sitzt, funktioniert die horizontale Gewaltkontrolle nur unzureichend. Auch das Verhalten der 2006 neu gewählten demokratischen Kongressmehrheit hat bislang die These widerlegt, wonach die Dominanz des Präsidenten nur der republikanischen Kongressmehrheit eigenen „Kultur der Unterordnung“ geschuldet war. Vielmehr erhärtet sich die Annahme, dass in Zeiten nationaler Unsicherheit wiederholt strukturelle Schwächen der amerikanischen Verfassungskonstruktion deutlich werden, insbesondere auch in Form massiver Einschränkungen persönlicher Freiheitsrechte.

Solange Gefahr in Verzug ist oder eine solche unmittelbare Gefahr angenommen wird, sind die amerikanische Bevölkerung und ihre Regierungsvertreter offenkundig bereit, persönliche Freiheitsrechte (vor allem die von Nicht-Amerikanern) zu opfern, um Sicherheit zu erlangen. Im Falle weiterer Terroranschläge und im Zuge des fortdauernden „Globalen Krieges gegen den Terror“ besteht bis auf weiteres die Gefahr, dass sich illiberale Tendenzen in der amerikanischen Demokratie verstärken. Insofern hätte das Bemühen der USA, die Welt mit militärischen Mitteln zu demokratisieren und sicherer zu machen, unbeabsichtigte Rückwirkungen auf die eigene Demokratie – nämlich innere Unsicherheit und gravierende Einschränkungen persönlicher Freiheitsrechte.

¹³⁴ Indem er die Verhörmethode des *waterboarding* billigte und das Urteil des Obersten Gerichts vom Juni 2008 verurteilte, weil es damit den Verantwortlichen erschwert würde, die „oberste Pflicht, die Sicherheit und den Schutz der Nation zu gewährleisten“.

Eine Untersuchung der veränderten internen Rahmenbedingungen liefert entsprechende Indizien dafür, dass sich auf amerikanischer Seite ein für liberale Demokratien problematisches nationales wie internationales Rechtsverständnis artikuliert. Diese Entwicklung ist umso prekärer, als der Zustand der amerikanischen, freiheitlich verfassten, offenen Gesellschaft aufgrund ihres Vorbildcharakters die weltweite Wahrnehmung demokratischer Rechtsstaatlichkeit und internationale Rechts- und Ordnungsvorstellungen beeinflusst.¹³⁵

Internationale Normen und Institutionen sind ein erforderliches Regulativ – selbst für die Vorbild-Demokratie Amerika. Denn politisches Handeln und juristische Interpretationen von Verfassungsprinzipien sind in erster Linie an das nationale öffentliche Bewusstsein und gesellschaftliche Wertepräferenzen gebunden, die sich überwiegend auf die Freiheitsrechte amerikanischer Staatsbürger konzentrieren. Insofern gehen „externe Kosten“ der amerikanischen Sicherheitsvorkehrungen nicht in erforderlichem Maß in die politische Kosten-Nutzen-Rechnung der USA ein.

Demnach wäre es notwendig, dass – wie bereits Ende Juni 2006 (im Fall *Hamdan vs. Rumsfeld*) im Ansatz zu erkennen war – die nationale Gerichtsbarkeit in den USA internationalem Recht zu mehr Verbindlichkeit verhilft. Wirksame internationale Normen und Institutionen sind nötig, um diese „externen Effekte“ zu internalisieren – um so das gesamtgesellschaftliche und (außen-)politische Gleichgewicht der USA wiederzufinden, das für die Wiederherstellung der inneren Ordnung Amerikas, aber auch der äußeren Ordnung der internationalen Beziehungen unverzichtbar bleibt.

¹³⁵ Vgl. Josef Braml, *Rule of Law or Dictates by Fear. A German Perspective on American Civil Liberties in the War Against Terrorism*, in: *Fletcher Forum of World Affairs*, 27 (2003) 2, S. 115–140; für einen ähnlichen Befund siehe Hans-Joachim Lauth, *Deficient Democracies: Qualität und außenpolitische Relevanz der Demokratie aus der Sicht der empirischen Demokratietheorie*, in: Jochen Hils/Jürgen Wilzewski (Hrsg.): *Defekte Demokratie – Crusader State? Die Weltpolitik der USA in der Ära Bush*, Trier 2006, S. 77–108.

Stormy Mildner

Das handelspolitische Erbe der Bush-Administration

Ich wäre ein Freihandelspräsident“,¹ kündigte George W. Bush während seines Präsidentschaftswahlkampfes Anfang 2000 an – und hielt Wort, als er im Januar 2001 ins Weiße Haus einzog. Bereits in seiner Rede zur Lage der Nation am 27. Februar 2001 bat

Stormy Mildner

Dr. rer. pol., geb. 1976; Forschungsgruppe Amerika, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ludwigkirchplatz 3–4, 10719 Berlin. stormy-annika.mildner@swp-berlin.org

er den Kongress um die Wiederherstellung der Handelsvollmacht, basierend auf dem *Fast Track Procedure*,² und beendete damit die Zeit der handelspolitischen Lähmung der späten 1990er Jahre, in der Präsident Bill Clinton nur sehr halbherzig versucht hatte, Entscheidungsblokkaden zu überwinden. Wenige Tage später kündigte Bush in seiner handelspolitischen Agenda, der *2001 International Trade Legislative Agenda*, an, künftig Marktöffnungsverhandlungen gleichzeitig auf multilateraler, regionaler und bilateraler Ebene führen zu wollen. Ein „Wettbewerb um Liberalisierung“ sollte eine offene globale Handelsordnung schaffen.³ Der Beginn einer neuen multilateralen Verhandlungsrunde unter der Welthandelsorganisation (WTO), Verhandlungen zu einer Panamerikanischen Freihandelszone (FTAA) sowie der Abschluss bilateraler Abkommen mit ausgewählten Handelspartnern waren Top-Prioritäten von Bushs *Competitive Liberalization Strategy*.

In seiner achtjährigen Amtszeit konnte Bush zahlreiche handelspolitische Erfolge verbuchen. Im Sommer 2002 gewährte der Kongress zum ersten Mal seit über acht Jahren einem Präsidenten ein umfassendes Handelsmandat, die *Trade Promotion Authority*

(TPA). Insgesamt unterzeichnete Bush elf regionale und bilaterale Freihandelsabkommen (*Free Trade Agreements/FTAs*), von denen acht bis zum Ende seiner Amtszeit in Kraft getreten sind. Zudem gelang es der Bush-Administration, die Doha-Entwicklungsrunde der WTO mit zu initiieren. Anders als in der Außenpolitik agierte die Bush-Regierung in der Handelspolitik auch nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 nicht unilateralistisch; die Zahl einseitiger Handelsmaßnahmen (u. a. Antidumpingzölle, Antisubventionsmaßnahmen und Sektion 201-Schutzzölle) blieb in etwa gleich hoch wie unter der Clinton-Administration.⁴ Und obwohl die USA einige schwer wiegende Handelskonflikte verloren, setzten sie größtenteils die Schiedssprüche der WTO um. Schließlich widerstanden sie trotz wiederholten Säbelrasselns den Versuchungen, Handelsmaßnahmen gegen China und seine Währungskursmanipulationen zu ergreifen.

Und dennoch hinterlässt die Bush-Administration dem nächsten Präsidenten kein leichtes Erbe: Die Doha-Runde der WTO ist nach wie vor nicht abgeschlossen, auch wenn seit Anfang 2008 mit neuem Elan verhandelt worden ist. Dem Kongress liegen immer noch die drei besonders umstrittenen Freihandelsabkommen mit Kolumbien, Panama und Südkorea zur Ratifizierung vor. Die Glaubwürdigkeit des Handelsmandats hat im Zuge des Ratifizierungsprozesses des Vertrags mit Kolumbien stark gelitten. Überdies gelang es Bush nicht, einen Freihandelskonsens im Kongress wiederherzustellen, vielmehr ist die Zahl der Liberalisierungsskeptiker weiter gestiegen. Die Doha-Runde ebenso wie die regionalen Verhandlungen mit den zentral-

¹ On the Issue. George W. Bush on Free Trade, in: www.ontheissues.org/Celeb/George_W_Bush_Free_Trade.htm (2. 7. 2008).

² Vgl. Address of the President to the Joint Session of Congress, Washington 2001, in: www.whitehouse.gov/news/releases/2001/02/20010228.html (2. 10. 2007).

³ Vgl. Statement of the Honorable Robert Zoellick, USTR, before the Subcommittee on Trade of the House Committee on Ways and Means, Hearing on Summit of the Americas and Prospects for Free Trade in the Hemisphere, 2001.

⁴ Vgl. Andreas Falke, A Reluctant Crusade: Die Außenhandelspolitik der Vereinigten Staaten unter George Bush, in: Jochen Hills/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), Defekte Demokratie – Crusader State? Die Weltpolitik der USA in der Ära Bush (Atlantische Texte 25), Trier 2006, S. 273–304, hier: S. 298.

amerikanischen Staaten (CAFTA-DR) oder auch die bilateralen Verhandlungen mit Südkorea haben gezeigt, dass die Bush-Administration ihren handelspolitischen Spielraum unter hohen Kosten, sprich: mit weit reichenden Konzessionen an globalisierungskritische Abgeordnete erkaufen musste, darunter Schutzzölle auf Stahlimporte oder auch die Erhöhung der Agrarsubventionen – beides gravierende ordnungspolitische „Sünden“. Schließlich wurden als Reaktion auf den 11. September mehrere Sicherheitsmaßnahmen beim Marktzugang eingeführt (u. a. die *Container Security Initiative* oder auch der *Bio-terrorism Act*), die den freien Handel deutlich einschränkten.¹⁵

Unter der Bush-Administration kam es zwar nicht zu einem Wiederaufflammen des aggressiven Unilateralismus der 1980er und frühen 1990er Jahre. Allerdings setzte sich die seit den 1980er Jahren zu beobachtende Abkehr vom liberalen Multilateralismus weiter fort: Die Bush-Administration verfolgte neben multilateralen intensiv bilaterale Ansätze, und in der Handelspolitik fanden sich deutlich protektionistische Tendenzen. Die nationale Basis für liberale Handelspolitik blieb brüchig und schmal.

Teuer erkaufter Handlungsspielraum

Ganz oben auf der ambitionierten Handelsagenda der Bush-Administration stand die *Trade Promotion Authority*. Denn auch wenn der Präsident auf dem Gebiet der Außenpolitik mit weit reichenden Kompetenzen ausgestattet und befugt ist, ohne Ermächtigung des Kongresses mit anderen Staaten den Abschluss von Handelsabkommen zu verhandeln, obliegt die Kompetenz über die Ausgestaltung des Außenhandels doch eindeutig dem Kongress. Teile dieser konstitutionellen Handelskompetenz konnte der Kongress unter dem 1974 eingeführten *Fast-Track*-Mandat temporär an den Präsidenten übertragen. Demnach mussten die von der Exekutive ausgehandelten Abkommen zwar vom Kongress ratifiziert werden. Gleichwohl aber verpflichtete sich der Kongress, die Abkommen beschleunigt zu bearbeiten. Zusätze oder Modifizierungen waren nicht möglich; der Kon-

gress konnte das Abkommen nur komplett annehmen oder ablehnen. Steht das legislative Schnellspurmandat nicht zur Verfügung, müssen Handelsabkommen den normalen – mitunter sehr langwierigen – Gesetzgebungsprozess im Kongress durchlaufen. Die Chancen, dass ein Freihandelsabkommen diesen Prozess unbeschadet übersteht, sind gering. Daher schrecken potentielle Verhandlungspartner der USA grundsätzlich vor Verhandlungen mit einem Präsidenten ohne Handelsmandat und Rückendeckung im Kongress zurück. Durch das Handelsmandat wird dem Präsidenten hingegen international eine gewisse Glaubwürdigkeit verliehen.

Es ist daher nicht überraschend, dass Bush bereits kurz nach Amtsantritt sein Interesse an dem Mandat bekundete – dieses Mal unter dem weniger verfänglichen Begriff der *Trade Promotion Authority* (TPA). Nach langwierigen Verhandlungen und mehreren Gesetzentwürfen des Repräsentantenhauses, Senats und Vermittlungsausschusses stimmte das Repräsentantenhaus schließlich am 27. Juli 2002 mit einer knappen Mehrheit von drei Stimmen für den *Trade Act of 2002*. Der Senat nahm das Gesetz wenige Tage später an. Das Handelsmandat sollte zunächst knapp drei Jahre, bis Juni 2005 gelten, auf Antrag des Präsidenten war eine Verlängerung bis zum 1. Juli 2007 möglich.

Allerdings zahlte die Bush-Administration aus handelspolitischer Sicht einen hohen Preis für das Mandat: 2002 billigte Bush unter der *Escape Clause* temporäre Schutzzölle auf Stahlimporte und stimmte wenig später einem umfangreichen Subventionspaket für die Landwirtschaft zu (*Farm Bill 2002*). Viele Abgeordnete aus den Stahl produzierenden Staaten des mittleren Westens (Pennsylvania, Ohio, Michigan und West Virginia) hatten in ihrem Wahlkampf im Jahr 2000 Schutzmaßnahmen für die Stahlbranche versprochen. Sie mussten um ihre Wiederwahl fürchten, sollten sie nicht in der Lage sein, dieses Versprechen einzuhalten. Der politische Druck, der auf diesen Abgeordneten lastete, war besonders stark, da es sich bei vielen der von der Stahlkrise betroffenen Bundesstaaten um so genannte *Swing States* handelte, in denen Wahlen in der Regel sehr knapp ausfallen. Als Gegenleistung für die Stahlzölle sicherten die Abgeordneten der Bush-Administration ihre Stimme für die TPA zu. Ein ähnlicher Kuh-

¹⁵ Vgl. WTO, Trade Policy Review. United States of America, 2008, in: www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp300_e.htm (10. 7. 2008).

handel war die *Farm Bill 2002*. Der *Trade Act of 2002* hatte in der Landwirtschaft nur begrenzt Zustimmung gefunden. Zahlreiche Mitglieder des Kongresses drohten daher, dem Gesetz ihre Unterstützung zu verweigern. Um sie zu gewinnen, stimmte die Bush-Administration einer deutlichen Anhebung der Agrarsubventionen im *Farm Security and Rural Investment Act of 2002* zu. Damit kehrte die Administration der 1996 unter Präsident Clinton eingeleiteten Reformpolitik und sukzessiven Ausgabenkürzungen in der Landwirtschaft den Rücken zu.

Mit diesen Konzessionen erkaufte sich Bush zwar neuen handelspolitischen Spielraum, gleichwohl fügte er seinem Image als Freihändler ersten Schaden zu und schwächte die Verhandlungsposition der USA auf internationaler Ebene. Die Stahlzölle, die wenig später von einem WTO-Streitschlichtungspanel als regelwidrig befunden wurden, stießen weltweit auf harsche Kritik. Insbesondere minderten sie die Glaubwürdigkeit des amerikanischen Vorschlags in der Doha-Runde, beim Industriegüterhandel alle Zölle bis 2015 schrittweise abzuschaffen. Vor dem Hintergrund der *Farm Bill 2002* entwickelte auch der Agrarvorschlag der USA im Juni 2002 kaum Überzeugungskraft. Zusammen mit der starren Haltung der EU ebenfalls bei Agrarfragen trug die *Farm Bill 2002* maßgeblich zum Scheitern der Ministerkonferenz in Cancún (2003) bei.

Die Doha-Runde der WTO

Im Gegensatz zur Clinton-Administration Ende der 1990er Jahre unterstützte Präsident Bush die Aufnahme einer neuen multilateralen Verhandlungsrunde. Mit dem Fehlstart der WTO-Ministerkonferenz in Seattle im Jahr 1999 hatte die WTO kurz zuvor ihren schwersten Rückschlag seit der Gründung 1995 hinnehmen müssen. Eine neue Runde sollte die Glaubwürdigkeit der Institution wiederherstellen und dem multilateralen Liberalisierungsprozess neuen Schwung verleihen.

Die Bush-Administration versprach sich von neuen WTO-Verhandlungen vor allem einen besseren Zugang zu ausländischen Märkten. Im Mittelpunkt der Verhandlungen sollten daher Marktöffnungsthemen stehen:

Zölle und nichttarifäre Handelsschranken auf gewerbliche Produkte sollten abgebaut, der Dienstleistungshandel weiter liberalisiert und neue Barrieren im elektronischen Handel verhindert werden. Beim Agrarhandel forderte die Bush-Regierung ein Ende aller Exportsubventionen, signifikante Zollsenkungen und transparente Verfahren für die Behandlung von Gütern, deren Produktion biotechnologische Verfahren einbezieht. Zudem wurde ein besserer Schutz geistigen Eigentums angestrebt. Schließlich sollte die Runde zeitlich begrenzt sein, da die amerikanische Industrie angesichts immer kürzerer Produktzyklen langen Runden äußerst skeptisch gegenübersteht.¹⁶

Dagegen lehnte die Bush-Administration eine Präzisierung der handelspolitischen Schutzinstrumente ab. Zudem fehlten in der Bush-Agenda die so genannten Handel-Plus-Themen (Handel *und* Umweltschutz, Handel *und* Sozialstandards, Handel *und* Investitions- sowie Wettbewerbsregeln). Dass die Bush-Administration bei der WTO-Ministerkonferenz in Doha (2001) bereit war, von ihren ursprünglichen Zielen abzuweichen und sowohl über eine Reform der handelspolitischen Schutzinstrumente als auch über Investitions- und Wettbewerbsregeln sowie Handel und Umwelt zu verhandeln, lag neben dem massiven Einbruch des Weltwirtschaftswachstums und des globalen Handels 2001 maßgeblich an den Terroranschlägen vom 11. September 2001: Bush bewertete die Stärkung des Welt-handelssystems und eine bessere Integration der Entwicklungsländer in den Welthandel als Baustein für eine Koalition gegen den Terrorismus sowie als wichtiges Signal für geopolitische Kooperationsbereitschaft.

Die USA übernahmen somit einmal mehr die Führungsrolle im Welthandelssystem und gingen erheblich in Vorleistung. In den anschließenden Verhandlungen konnte die Bush-Administration dieses hohe Niveau allerdings nicht halten, da ihr in vielen Bereichen die notwendige innenpolitische Rücken-deckung fehlte. Sicherlich trugen zahlreiche Faktoren dazu bei, dass die Doha-Runde bis

¹⁶ Vgl. Andreas Falke, *A New Thinking? Außenhandelspolitik der USA im Licht der neuen Bedrohung*, in: Werner Kremp/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), *Weltmacht vor neuer Bedrohung* (Atlantische Texte 20), Trier 2003, S. 157–185, hier: S. 171.

Regionale und bilaterale Freihandelsabkommen

zum Ende von Bushs zweiter Amtszeit nicht abgeschlossen werden konnte. Stärker als je zuvor haben die große Schwellen- und Entwicklungsländer wie Indien, Brasilien und Südafrika ihren Interessen Gehör verschafft. Die wirksam vertretenen Interessen divergierten stärker, und die für den erfolgreichen Abschluss der Runde wichtigen materiellen Tauschgeschäfte sind spürbar schwieriger geworden. Gleichwohl trugen auch die USA eine Mitschuld an den immer wieder ins Stocken geratenen Verhandlungen. Besonders eng war der innenpolitische Handlungsspielraum der Bush-Administration beim Thema Agrarhandel, dem Kernstück der Doha-Runde, und hier vor allem bei den internen Stützmaßnahmen. Seit die USA den Konflikt um die Rechtmäßigkeit von US-Baumwollsubventionen gegen Brasilien im März 2004 verloren – die erste Niederlage in einem Agrarstreitfall seit dem Auslaufen der *Peace Clause* des WTO-Agrarabkommens (AOA) –, formierte sich zunehmend Widerstand im Kongress gegen eine Agrarliberalisierung, der sich verstärkte, als die USA Ende Juli 2007 ein weiteres Mal im Streit mit Brasilien um Baumwollsubventionen unterlagen. Als dann die Verhandlungen über die Neuschreibung des Landwirtschaftsgesetzes 2007 begannen, war die Bush-Administration kaum noch in der Lage, die für einen Verhandlungsdurchbruch notwendigen Kompromisse einzugehen.

Aufgrund der geringen Fortschritte – von Juni 2006 bis Februar 2007 waren die Verhandlungen ganz ausgesetzt – schwand im Kongress zunehmend das Interesse, und auch die Bush-Administration schien zeitweise den Enthusiasmus für die Doha-Runde verloren zu haben und sich auf die bilateralen Verhandlungen zu konzentrieren. Zwar setzte sich die Bush-Administration noch einmal vor dem Beginn der heißen Phase des Kongress- und Präsidentschaftswahlkampfes 2008 für einen Durchbruch in den Verhandlungen ein, wollte Bush die Runde doch als letzten politischen Erfolg für sich verbuchen. Die Differenzen in der Kernverhandlungsgruppe, der G-4 (USA, EU, Indien und Brasilien), konnten letztlich aber nicht überwunden werden.¹⁷

¹⁷ Vgl. Stormy Mildner, *Handelspolitik unter der Bush-Administration. Grenzen der Gestaltungsfreiheit eines Präsidenten* (SWP-Studie 2008/S 03), Berlin, Februar 2008.

Mit der Strategie der *Competitive Liberalization* reagierte die Bush-Administration daher nicht nur auf die weltweit steigende Zahl präferenzieller Freihandelsabkommen, sondern auch auf die schleppenden multilateralen Verhandlungen innerhalb der WTO. Dabei hielt die Bush-Administration bilaterale oder regionale Freihandelsabkommen auch deshalb für attraktive Verhandlungsformate, weil sie es dem wirtschaftlichen Schwergewicht USA leichter machen, ihre politischen und wirtschaftlichen Ziele durchzusetzen, als im multilateralen Rahmen. Schließlich gab es sicherheitspolitische Überlegungen, die für den Abschluss bilateraler Handelsabkommen sprachen, ein Faktor, der nach den Terroranschlägen des 11. September noch stärker in den Vordergrund rückte: Mit Freihandelsabkommen wollte die Bush-Administration Handelspartner belohnen, die die militärischen und sicherheitspolitischen Ziele der USA unterstützten.¹⁸ Die USA unterzeichneten bilaterale Handelsabkommen mit Singapur, Chile, Australien, Marokko, Bahrain, Oman, Kolumbien, Peru, Panama und Südkorea sowie ein regionales Abkommen mit den zentralamerikanischen Ländern (CAFTA-DR).

Höchste Priorität hatte zunächst die Gründung einer Panamerikanischen Freihandelszone (FTAA). Entsprechend wertete die Administration den Abschluss bilateraler und regionaler Freihandelsabkommen mit einzelnen lateinamerikanischen Staaten beziehungsweise Staatengruppen zunächst nur als Zwischenschritt. Mit dem Scheitern der FTAA-Verhandlungen 2005 wurden FTAs mit einzelnen lateinamerikanischen Ländern zur dauerhaften Alternative. CAFTA-DR war, trotz seiner geringen wirtschaftlichen Bedeutung, der wohl umstrittenste Handelsvertrag in den USA seit Abschluss des nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA)

¹⁸ Vgl. Simon Evenett/Michael Meier, *An Interim Assessment of the U.S. Trade Policy of Competitive Liberalization*, Swiss Institute for International Economics and Applied Economic Research, University of St. Gallen 2007; Stormy Mildner/Claudia Decker, *Kräftemessen im US-Kongress. Republikaner und Demokraten streiten um bilaterale Freihandelsabkommen* (SWP-Aktuell 2008/A 08), Januar 2008.

1993 und neben den Verträgen mit Südkorea und Kolumbien das am heißesten umkämpfte Handelsabkommen der Bush-Administration. Nachdem die Verhandlungen mit den Partnerländern bereits Ende 2003 abgeschlossen wurden, lag der Vertrag während der Kongress- und Präsidentschaftswahlen 2004 temporär auf Eis: Im Sommer 2004 war eine innenpolitische Debatte um die Ziele und Ausrichtung der US-Handelspolitik unter dem Stichwort *Offshoring* entbrannt. Die vermeintliche Verlagerung von Produktion und Arbeitsplätzen in Billiglohnländer, die für den Verlust von fast zwei Millionen Arbeitsplätzen seit dem Amtsantritt Bushs verantwortlich gemacht wurde, war eines der zentralen Themen des Wahlkampfes.

Auf besonderen Widerstand traf CAFTA-DR bei den Gewerkschaften, insbesondere bei der *American Federation of Labor/Congress of Industrial Organizations* (AFL/CIO). Die AFL/CIO befürchtete eine Verlagerung von Produktionsstätten in CAFTA-DR-Länder, den Verlust von Arbeitsplätzen in den USA und ein steigendes US-Handelsbilanzdefizit. Die Textilverbände wie die *National Textile Association* warnten, dass asiatische Textilproduzenten den Weg über die CAFTA-DR-Länder nehmen könnten, um ihre Waren in den USA abzusetzen, was den Wettbewerb in diesem Sektor weiter verschärfen würde. Ebenso vehement wehrten sich die Dachorganisationen der Zuckerproduzenten gegen das Abkommen, denn die größten Einbußen infolge der Handelsliberalisierung wurden bei der Zuckerproduktion erwartet. Trotz einer Vielzahl an Zugeständnissen an CAFTA-kritische Abgeordnete und Senatoren fiel die Abstimmung im Sommer 2005 letztlich denkbar knapp aus: Im Senat betrug die Mehrheit für CAFTA-DR zehn Stimmen, im Repräsentantenhaus nur zwei.

Handelspolitik unter Druck

Präsident Bush agierte in einem in Handelsfragen stark polarisierten und gespaltenen gesellschaftlichen und politischen Umfeld. Einer Umfrage des „Wall Street Journal“ und von NBC News vom März 2007 zufolge glaubt fast die Hälfte der Amerikaner, die Globalisierung schade den USA. Waren im Jahr 1999 nur 32 Prozent der Amerikaner der Ansicht, Freihandelsabkommen seien

schlecht für das Land, liegt dieser Anteil heute bei 46 Prozent.⁹ Gerade der rasante weltwirtschaftliche Aufstieg Chinas und das Defizit in der Leistungsbilanz haben in der amerikanischen Gesellschaft ein Gefühl wirtschaftlicher Verwundbarkeit hervorgerufen. Seit Ende des Zweiten Weltkriegs ist der Anteil der USA an den globalen Handelsströmen kontinuierlich gesunken. Mittlerweile beläuft sich der Anteil der USA an den globalen Güterexporten (2006) auf nur noch knapp neun Prozent.¹⁰ Gleichzeitig hat seit den 1970er Jahren die ökonomische Abhängigkeit der USA vom Ausland merklich zugenommen. Betrug der Anteil der US-Exporte am Bruttoinlandsprodukt (BIP) 1970 noch 5,5 Prozent, machen Ausfuhren von Waren und Dienstleistungen heute etwa 11 Prozent des BIP aus (2006).¹¹

Im Jahr 2006 erreichte das Leistungsbilanzdefizit der USA (vgl. die *Abbildung*) ein Rekordhoch von 758 Mrd. US-Dollar; die Handelsbilanz schloss mit einem Minus von 838 Mrd. US-Dollar, was rund 6,3 Prozent des BIP entsprach.¹² Damit entfielen etwa drei Viertel des global aggregierten Leistungsbilanzdefizits auf die USA. Politisch besonders brisant ist das hohe Defizit im Handel mit China: Von 2001 (83 Mrd. US-Dollar) bis 2007 (256 Mrd. US-Dollar) hat sich das bilaterale Defizit in etwa verdreifacht, womit es inzwischen deutlich mehr als ein Viertel des Gesamtdefizits der USA ausmacht.¹³ Weite Teile der gewerblichen Industrie sehen sich durch einen in ihren Augen unfairen internationalen Wettbewerb bedroht. Befürchtet wird, dass das Festhalten am Freihandel nicht nur bei den Produzenten einfacher Industriegüter, sondern zunehmend auch bei den An-

⁹ Vgl. Polling Report, International Trade/Global Economy, in: www.pollingreport.com/trade.htm (20. 6. 2008).

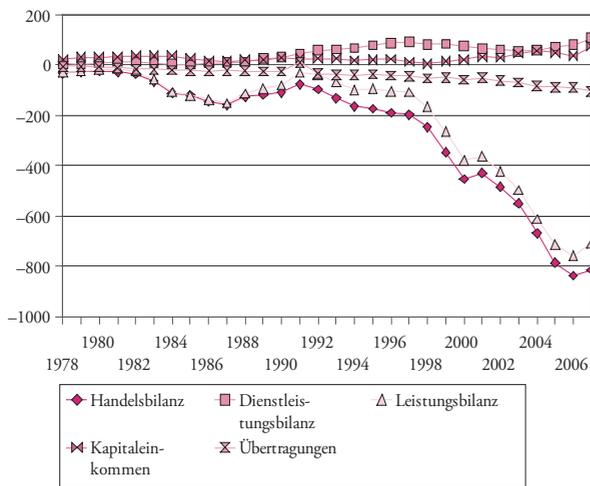
¹⁰ Vgl. WTO, International Trade and Tariff Data, in: www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm (1. 7. 2008).

¹¹ Vgl. US Census, Trade Statistics, in: www.census.gov/foreign-trade/statistics/historical/index.html; Bureau of Economic Analysis, Gross Domestic Product, in: www.bea.gov/national/index.htm#gdp (1. 7. 2008).

¹² Vgl. Bureau of Economic Analysis, International Economic Accounts, in: www.bea.gov/international/index.htm#bop (1. 7. 2008).

¹³ Vgl. Export.gov, Trade Stats Express, in: <http://tse.export.gov> (2. 7. 2008).

Abbildung: Handelsbilanz der USA, Salden der Leistungsbilanzkomponenten von 1979 bis 2006, in Mrd. US-Dollar



bietern anspruchsvoller Dienstleistungen zum Verlust von Arbeitsplätzen führen wird.

Zweifellos hat Handelsliberalisierung in den vergangenen zehn Jahren maßgeblich zum Wirtschaftswachstum und zur hohen Beschäftigungsrate der USA beigetragen. Arbeitsplatzverluste wiederum sind weniger der Öffnung des heimischen Marktes als vielmehr dem technologischen Wandel sowie den veränderten Konsumpräferenzen geschuldet. Gleichwohl trifft zu, dass bestimmte Regionen (darunter der *Manufacturing Belt* im Mittleren Westen, aber auch Bundesstaaten im Südosten, wo die Textilindustrie angesiedelt ist) und nationale Gruppen (insbesondere gering qualifizierte Arbeitnehmer) einen relativen oder sogar absoluten Rückgang von Arbeitsplätzen, Einkommen und Lebensstandard infolge von Handelsliberalisierung erlitten haben. Dies gilt umso mehr, als das lückenhafte soziale Netz der USA die ökonomischen Anpassungsprozesse nicht ausreichend gut abzufedern vermag: Das Arbeitslosengeld wird nur für maximal 26 Wochen gezahlt. Zudem sind rund 60 Prozent der Krankenversicherten über ihren Arbeitsplatz versichert. Mit einem Jobverlust droht somit gleichsam der Verlust des Gesundheitsschutzes. Dies erklärt, warum schon bei einem geringen Anstieg der Arbeitslosigkeit wie im Mai 2008 auf 5,5 Prozent die Verunsicherung in der

Bevölkerung rapide wächst. Hierauf müssen Politiker beider Parteien reagieren.

Parteilpolitische Polarisierung

Dass die Abstimmungen über Handelsgesetze im Kongress zunehmend knapp ausfielen, lag nicht nur an der steigenden Zahl liberalisierungskritischer Abgeordneter und Senatoren, sondern auch an der parteipolitischen Polarisierung. Während bis in die 1990er Jahre hinein über handelspolitische Gesetze selten entlang von Parteilinien entschieden wurde, hat die Gruppe der Liberalisierungsbefürworter heute ein klares parteipolitisches Profil: Sie besteht zu zwei Dritteln aus Republikanern.

Wie tief die Gräben sind, zeigen die Abstimmungen über die TPA (2002) und CAFTA-DR (2005): Im Repräsentantenhaus stimmten 190 Republikaner, aber nur 25 Demokraten für die TPA, bei CAFTA-DR war das Verhältnis 202 zu 15. Die tendenziell eher dem Unternehmerlager zugeneigten Republikaner vertreten eine auf Marktöffnungsthemen konzentrierte Handelsagenda, bei der Handel-Plus-Themen wie Arbeits- und Sozialstandards außen vor bleiben. Dagegen stehen die Demokraten der Handelsliberalisierung relativ kritisch gegenüber. Sie fordern die Verankerung umfassender Arbeits- und Umweltstandards in künftigen Handelsabkommen. Vertieft haben sich die handelspolitischen Gräben zwischen beiden Parteien durch das soziale Auseinanderdriften ihrer jeweiligen Wählerschaft, durch die regionale Konzentration bestimmter Wirtschaftsinteressen und die zielgerichtete Wahlkampffinanzierung von Seiten der Unternehmen. Allerdings trägt auch die Parteiführung der Republikaner eine Mitschuld an der handelspolitischen Polarisierung. Vor allem Bill Thomas, Vorsitzender des *Ways and Means Committee* im Repräsentantenhaus von 2001 bis 2006, und der Fraktionsgeschäftsführer (*Republican Whip*) Tom Delay neigten dazu, ihre Handelspolitik im Alleingang durchzusetzen, und konzentrierten sich dementsprechend darauf, Abweichler in den eigenen Reihen umzustimmen, um Mehrheiten zu generieren.

Nachdem die Demokraten im November 2006 die Mehrheit in beiden Kammern des Kongresses erobert hatten, war es daher keine

große Überraschung, als sie im Januar 2007 das Weiße Haus zu einem Richtungswechsel in der Handelspolitik aufforderten. Im Februar legten sie die „Neue Handelsagenda für Amerika“ vor. Neben deutlich verbesserten Sozialmaßnahmen für Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz durch Handelsliberalisierung verloren haben, forderten die Demokraten vor allem die Verankerung umfassender internationaler Arbeits- und Umweltstandards in künftigen Handelsabkommen. Die Situation entspannte sich deutlich, als sich die Führung der Demokratischen Partei mit der Bush-Regierung im Mai 2007 auf einen parteiübergreifenden Kompromiss einigte. Dem *Bipartisan Agreement on Trade Policy* zufolge sind die Vertragsstaaten fortan verpflichtet, die Kernarbeitsstandards der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) sowie bereits unterzeichnete Umweltabkommen umzusetzen. Infolgedessen wurden die Handelsverträge mit Panama, Peru, Kolumbien und Südkorea nachgebessert.

Die handelspolitische Entspannung war allerdings nur von kurzer Dauer. Der Konflikt zwischen der Administration und dem demokratisch dominierten Kongress über die Handelspolitik entbrannte erneut, als die Bush-Administration die Implementierungsvorlage für das Freihandelsabkommen mit Kolumbien Anfang April 2008 dem Kongress übermittelte. Hat der Präsident die endgültige Version der Gesetzesvorlage im Kongress eingebracht, muss dieser innerhalb von 90 Tagen über die Implementierung des Handelsabkommens entscheiden. Für die Bush-Administration ist Kolumbien ein wichtiger Partner im Kampf gegen den Terrorismus und Schlüsselfigur in der Eindämmung des illegalen Drogenhandels.

Die Demokraten lehnten das 2006 unterzeichnete *US-Colombia Trade Promotion Agreement* aufgrund der Verletzung von Arbeiter- und Menschenrechten in Kolumbien ab. Vor allem aber kritisierte die Demokratische Parteiführung das Vorgehen der Bush-Administration. In der handelspolitischen Geschichte der USA unüblich, hatte sie dem Kongress das Abkommen ohne vorherige Einigung übermittelt. Als Reaktion darauf votierte das Repräsentantenhaus nur wenige Tage später unter der Führung von Sprecherin Nancy Pelosi mit 224 zu 195 Stimmen für eine Aufhebung der zeitlichen Begrenzung

des Ratifizierungsverfahrens. Die Entscheidung fiel entlang der Parteilinien: 218 Demokraten, aber nur sechs Republikaner sprachen sich für den Beschluss aus; 185 Republikaner und zehn Demokraten stimmten dagegen. Damit ist die Abstimmung über das Freihandelsabkommen mit Kolumbien auf absehbare Zeit verschoben.

Bilanz und Ausblick

Präsident George W. Bush gelang es zwar, die handelspolitische Lähmung nach Ratifizierung des NAFTA-Vertrags zu überwinden. Ein leichtes Erbe für den künftigen Präsidenten der USA hinterlässt er aber nicht: Gesellschaft und Kongress sind in Handelsfragen polarisiert, die präsidentielle Führungsfähigkeit im Politikfeld Handel hat aufgrund des steigenden Partizipationswillens des Kongresses weiter gelitten, und das für den Präsidenten wichtige Instrument *Trade Promotion Authority* hat an Glaubwürdigkeit verloren.

Auch der kommende Präsident wird internationale Handelsabkommen abschließen wollen, da es sich das Land als wirtschaftliche, militärische und außenpolitische Supermacht nicht leisten kann, auf eine auf Handelsliberalisierung ausgerichtete Handelspolitik zu verzichten. Die größte Herausforderung wird daher sein, einen Freihandelskonsens wiederherzustellen. Um die Widerstände gegen die Liberalisierung der Märkte zu überwinden, wird es einer starken Führung durch die Exekutive und eines intensiven handelspolitischen Engagements bedürfen. Ebenso wichtig wird aber auch sein, auf die Globalisierungsängste in der Bevölkerung stärker einzugehen und die sozialen Anpassungskosten der Handelsliberalisierung besser abzufedern.

Die Wirtschaft der USA unter George W. Bush

Bei seinen beiden Wahlsiegen gegen Al Gore und John Kerry hatte George W. Bush großes Glück, weil er sie mit äußerst knappem Vorsprung errang. Wirtschaftspolitisch gesehen war er jedoch eher ein Pechvogel: Als er im Januar 2001 ins Weiße Haus

Stephan Bierling

Dr. phil., geb. 1962; Professor für Internationale Politik an der Universität Regensburg, Institut für Politikwissenschaft, Universitätsstraße 31, 93040 Regensburg. stephan.bierling@politik.uni-regensburg.de

11. September 2001 trübten die Konjunkturaussichten weiter ein.

Am Ende von Bushs achtjähriger Amtszeit bedroht eine schwere Immobilien- und Bankenkrise nicht nur das US-Finanzsystem, sondern – zusammen mit den explodierenden Ölpreisen – auch die Realwirtschaft. *Peace and Prosperity* lautete einst ein Wahlkampf-slogan der Republikaner. Bushs Vermächtnis, so halten ihm die Demokraten im Präsidentschaftswahlkampf 2008 vor, seien dagegen (Irak-)Krieg und Rezession. Aber ist Bushs ökonomische Bilanz wirklich so schlecht, wie seine Kritiker behaupten? Was waren die Folgen seiner Politik für die Wirtschaftsentwicklung? Und welche Auswirkungen hat der Zustand der Wirtschaft auf die Präsidentschaftswahlen im November 2008?

Will man die binnenwirtschaftliche Leistung einer Volkswirtschaft in einem bestimmten Zeitraum beurteilen, so eignet sich dazu am besten eine Überprüfung der vier Bereiche Wachstum, Haushalt, Inflation und Arbeitsplätze, indem man sie in Relation zu

Tabelle: Makroökonomische Daten der USA

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Wachstum BIP	4	2,5	3,7	4,5	4,2	4,5	3,7	0,8	1,6	2,5	3,6	3,1	2,9	2,2	1,4
Haushaltssaldo in % des BIP	-2,9	-2,2	-1,4	-0,3	0,8	1,4	2,5	1,3	-1,5	-3,4	-3,6	-2,6	-1,9	-1,2	-2,4
Inflationsrate	2,6	2,8	3	2,3	1,6	2,2	3,4	2,8	1,6	2,3	2,7	3,4	3,2	2,8	4,2
Arbeitslosenquote	6,1	5,6	5,4	4,9	4,5	4,2	4	4,7	5,8	6	5,5	5,1	4,6	4,6	5,5

BIP = Bruttoinlandsprodukt.

Quellen: OECD/Main Economic Indicators; Congressional Budget Office; U.S. Department of Commerce/Bureau of Economic Analysis; Economic Report of the President 2008; Schätzungen für 2008 aus The Economist vom 12. 7. 2008, S. 101 f.

langfristigen Trends setzt. Dabei fällt die Bilanz der Jahre 2001 bis 2008 gemischt aus.¹

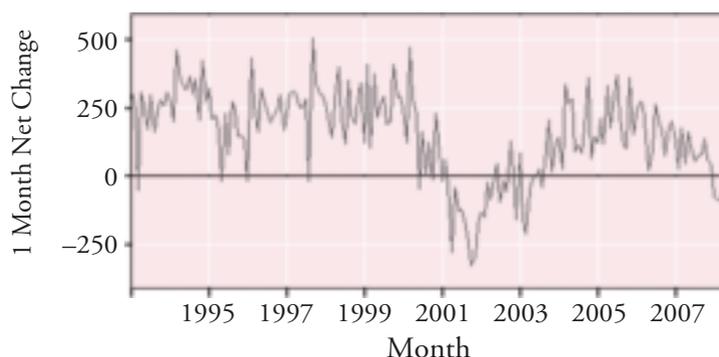
Wachstum. Wie unter seinem Vorgänger Bill Clinton wuchs die amerikanische Volkswirtschaft auch unter Bush jedes Jahr. Die Rezession des Jahres 2001 fiel kurz aus, und selbst im Krisenjahr 2008 blieben die USA bisher von einer Rezession verschont. Mit mehr als 80 Monaten ununterbrochenen Wachstums zählt die Expansionsphase unter Bush zu den längsten der amerikanischen Geschichte. Lag die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (BIP) unter Clinton jedoch bei 3,5 Prozent, so fiel sie unter Bush um einen Prozentpunkt niedriger aus (s. *Tabelle*). Das war der zweitlangsamste Aufschwung nach einer Rezession seit den 1950er Jahren. Angesichts der massiven ökonomischen Belastungen durch das Platzen der Internetblase, durch „9/11“, die Immobilienkrise und den Ölpreisschock ist dies allerdings ein erstaunlich hoher Wert. Auch im Vergleich mit Europa sind die Zahlen bemerkenswert. In den Jahren 2001 bis 2007 wuchs die Wirtschaft in den USA pro Jahr um 2,5 Prozent, im Euro-Raum dagegen nur um 2,0 Prozent. Die Ursachen dafür sind primär das stärkere Bevölkerungs- und Produktivitätswachstum der USA. Das Einkommensniveau pro Kopf lag in den Vereinigten Staaten 2007 insbesondere wegen der deutlich längeren Jahresarbeitszeit der Amerikaner um 27 Prozent höher als in Deutschland. Der Abstand war damit genauso hoch wie Ende der 1990er Jahre.²

Haushalt. Getragen wurde die positive Wirtschaftsentwicklung zum Teil von einer deutlichen Erhöhung der Staatsausgaben. Im Jahr 2000, dem letzten Amtsjahr Clintons, lagen die Bundesausgaben bei 18,4 und die Einnahmen bei 20,9 Prozent des BIP. Für das Jahr

¹ Für eine detaillierte Erörterung der Wirtschaftsentwicklung in der ersten Bush-Amtszeit siehe Stephan Bierling, Die US-Wirtschaft unter George W. Bush, in: APuZ, (2004) 45, S. 33–39.

² Vgl. Deutsche Bundesbank, Internationales und Europäisches Umfeld, in: Monatsbericht Mai 2008, S. 13–24, hier S. 18.

Graphik 1: Monatliche Veränderung der Beschäftigung in den USA 1993–2008 (absolute Zahlen; in Tsd., ohne Landwirtschaft)



Quelle: Department of Labor, Bureau of Labor Statistics.

2008 lauten die vom Haushaltsbüro des Kongresses prognostizierten Zahlen 20,4 bzw. 17,9 Prozent.¹³ Aus einem Haushaltsüberschuss von 2,5 Prozent ist ein Minus von 2,5 Prozent geworden. Diese Rückkehr zu hoher Neuverschuldung stimulierte die Konjunktur. Dabei wurden vor allem innen- und sozialpolitische Programme ausgeweitet. Der Anteil des Verteidigungshaushalts am BIP stieg nur um einen Prozentpunkt, von 3 auf 4 Prozent. Er lag damit nach wie vor deutlich unter den 6,2 Prozent, welche die US-Regierung auf dem Höhepunkt der Reagan'schen Aufrüstungspolitik 1986 für diesen Bereich aufgewendet hatte. Nach einer drastischen Verschlechterung der Budgetzahlen von 2001 bis 2004 verbesserte sich die Lage in den Jahren 2005 bis 2007, um infolge der Finanzkrise 2008 und eines kostspieligen Konjunkturprogramms wieder abzusacken.

Inflation. Eine weitere Stütze der Wirtschaft waren die niedrigen Zinsen der Jahre 2001 bis 2005. Um eine Rezession infolge der High-Tech-Krise und der Terroranschläge abzuwenden, senkte die US-Notenbank unter Präsident Alan Greenspan den Leitzins von Januar 2001 bis Juni 2003 in 13 Schritten von 6,5 auf ein Prozent und damit auf den niedrigsten Zinssatz seit den 1950er Jahren. Tatsächlich gelang es, die Konjunktur anzukurbeln und eine befürchtete Deflation zu verhindern.¹⁴ Erst Mitte Juni 2004 begann die

Notenbank, die Zinsen wieder anzuheben, sie lagen Ende Juni 2006 bei 5,25 Prozent. Von September 2007 an reduzierte der seit 1. Februar 2006 als Greenspans Nachfolger amtierende Ben Bernanke sie jedoch in schnellen und großen Schritten wieder auf zwei Prozent Ende April 2008, um die Immobilien- und Finanzkrise zu bekämpfen. Mit den beiden Zinssenkungsrunden, die in ihrer Spitze zu negativen Realzinsen führten, fluteten die Notenbankchefs das amerikanische Finanzsystem mit extrem billigem Geld und konnten so eine schwere Rezession verhindern. Allerdings trug diese Politik zu einem Anstieg der Inflationsrate bei: Im Sommer 2008 erreichte diese auch wegen der hohen Energie- und Nahrungsmittelpreise und des schwachen Dollars mit fünf Prozent den höchsten Wert seit 16 Jahren. Einige Auguren beschwören bereits die Gefahr einer „Stagflation“ ähnlich jener der 1970er Jahre, als Stagnation beim Wachstum mit hoher Inflation einherging.¹⁵

Arbeitsplätze. Auf den ersten Blick ist die Arbeitsmarktentwicklung unter Bush eine Erfolgsgeschichte. Nach der Rezession von 2001, welche die Arbeitslosenquote auf 6 Prozent trieb, fiel die Quote danach konstant, um im Jahr 2007 4,6 Prozent zu erreichen. Mit Ausnahme Japans und Großbritanniens kann keine andere vergleichbare Industrienation eine ähnlich niedrige Arbeitslosenquote aufweisen. Im Zuge der Immobilienkrise und

¹³ Vgl. Congressional Budget Office, Budget Projections, www.cbo.gov/ftpdocs/90xx/doc9015/Selected_Tables.pdf (13. 6. 2008); dass., Historical Data, www.cbo.gov/budget/data/historical.pdf (13. 6. 2008).

¹⁴ Vgl. Alan Greenspan, Mein Leben für die Wirtschaft, Frankfurt/M. 2007, S. 262 ff.

¹⁵ Vgl. U.S. Frets a Visit From '70s Foe: Stagflation, in: Wall Street Journal Europe (WSJ-E) vom 21. 2. 2008, S. 3. Der Begriff „Stagflation“ wurde 1965 in Großbritannien geprägt und in den USA zur Kennzeichnung der Periode von 1970 bis 1981 gebraucht.

der explodierenden Energiepreise stieg die Erwerbslosigkeit im Mai 2008 auf 5,5 Prozent und damit auf den höchsten Stand seit Oktober 2004. Vor allem Schulabgänger (19,7 %), Schwarze (9,7 %) und Hispanics (6,9 %) waren überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen. Asiaten (3,8 %) und Weiße (4,9 %) waren dagegen seltener erwerbslos.¹⁶

Die Arbeitslosenquote ist nur *ein* Indikator für die Entwicklung des Arbeitsmarkts. Ein anderer und wichtigerer – die Zahl der netto neu geschaffenen Stellen – fällt weniger positiv aus. Im Vergleich zur Ära Clinton lag der Zuwachs an neuen Stellen in den Jahren der Bush-Regierung deutlich niedriger. Während vom Februar 1993 bis zum Januar 2001 netto 27,7 Millionen Arbeitsplätze neu entstanden, waren es vom Februar 2001 bis zum Juni 2008 nur rund 7 Millionen (s. *Graphik 1*).

Allerdings dürfte der Druck auf den Arbeitsmarkt in den kommenden Jahren eher zurückgehen: Nach einer jährlichen Wachstumsrate des Arbeitskräftepotentials von 1,2 Prozent pro Jahr zwischen 1997 und 2006 wird diese in den nächsten zehn Jahren um ein Drittel auf 0,8 Prozent fallen. Ein Grund dafür ist, dass die „Baby-Boomer“-Generation der Nachkriegsjahre nun den Ruhestand erreicht, ein anderer, dass die Beschäftigungsquote von Frauen ihren Höhepunkt erreicht zu haben scheint.¹⁷ Auch hat sowohl die legale als auch die illegale Immigration abgenommen, weil nach „9/11“ die Einwanderungsbestimmungen verschärft wurden.

Steuersenkungen und Mehrausgaben

Im Präsidentschaftswahlkampf 2000 war Bush mit den Versprechen angetreten, die Steuern zu senken und das Ausgabenwachstum zu begrenzen. Während er ersteres einhielt, erhöhten sich in seinen beiden Amtszeiten die Staatsausgaben stärker als unter jedem Präsidenten seit Lyndon B. Johnson, der in den 1960er Jahren den Vietnamkrieg führte und die wohlfahrtsstaatlichen „Great-Society“-Programme auflegte. Nach den Anschlägen

¹⁶ Vgl. Bureau of Labor Statistics, Employment Situation Summary, May 2008, www.bls.gov/news.release/empsit.nr0.htm (13. 6. 2008).

¹⁷ Vgl. Mitra Toossi, Labor Force Projections to 2016: More Workers in Their Golden Years, in: *Monthly Labor Review*, (2007) 11, S. 33–52.

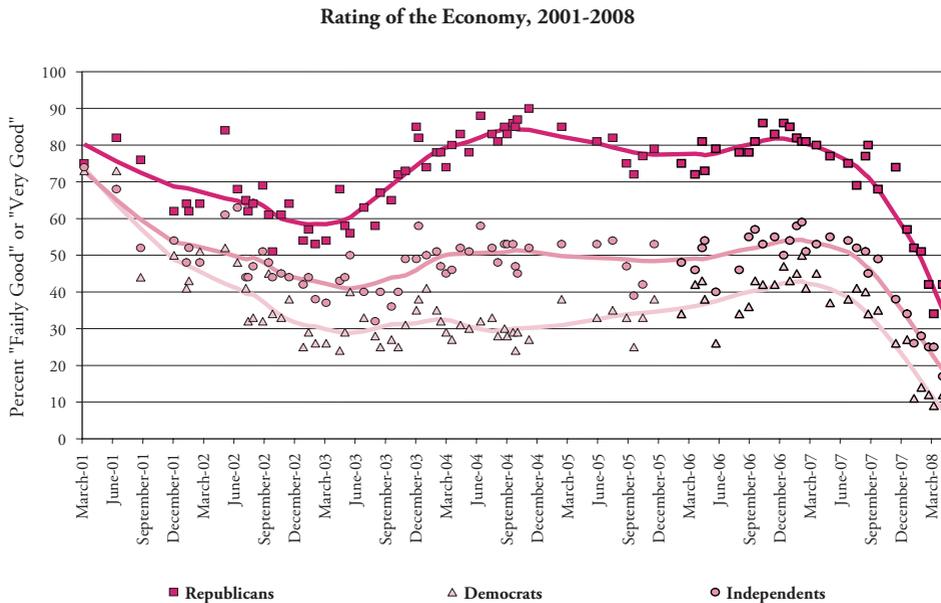
vom 11. September 2001 schwenkte Bush auf einen keynesianischen Kurs ein und erhöhte massiv die Ausgaben. Mit real 3,8 Prozent stiegen sie unter ihm doppelt so schnell wie unter seinem Vorgänger Clinton. 40 Prozent der Steigerungen kamen dem Militär und der Heimatverteidigung zugute, 60 Prozent innen- und sozialpolitischen Maßnahmen.

Überproportional stark wuchsen das Verteidigungsbudget (7,4 %) sowie die Ausgaben für die Krankenversicherung der Rentner und für Schulen (je 6 %). Teure Einzelmaßnahmen waren der *No Child Left Behind Act* (2001), das Landwirtschaftsgesetz (2002), die Kostenübernahme für Medikamente von Rentnern (2003) und das Straßenbaugesetz (2005). Trotz aller Bekenntnisse zu einem ausgeglichenen Haushalt arbeiteten der republikanisch dominierte Kongress und der Präsident Hand in Hand bei der stärksten Ausgabensteigerung des Bundes seit mehr als einer Generation. Nicht ein Mal setzte Bush in seinen ersten sechs Amtsjahren sein Veto gegen ein ausgabenwirksames Gesetz ein – auch dies ein Rekord in der jüngeren Geschichte der USA. Damit öffnete er die Schleusen für die 535 Parlamentarier, die Haushaltsgesetze mit unzähligen Ausgabenposten anzureichern, die allein ihrer Wahlkreisklientel oder Interessengruppen zu Gute kamen (*pork barrel spending*).

Die Republikaner haben also entgegen ihren Ankündigungen in den Jahren 2001 bis 2006, als sie fast durchweg über Mehrheiten in beiden Häusern des Kongresses verfügten und das Weiße Haus kontrollierten, keinen schlanken Staat geschaffen. Wenn in Kongress und Administration dieselbe Partei das Sagen hat, steigen die Bundesausgaben offenbar besonders schnell. Es überrascht deshalb kaum, dass Bush und die Kongressführung zur Zielscheibe fiskalkonservativer Republikaner wurden.¹⁸ Erst nach der Machtübernahme der Demokraten im Kongress im Januar 2007 drohte Bush, ein Budgetgesetz wegen zu hoher Ausgaben mit seinem Veto zu verhindern, und kehrte damit kurzfristig auf den Pfad der haushälterischen Solidität zurück.

¹⁸ Siehe z.B. Brian Riedl, *Federal Spending by the Numbers*, Heritage Foundation, 25. 2. 2008, www.heritage.org/Research/Taxes/upload/Federal-SpendingByTheNumbers2008.pdf (13. 6. 2008).

Graphik 2: Einschätzungen zur Wirtschaftslage



Quelle: Gestaltung Prof. Dr. Gary Jacobsen, University of California/San Diego, auf Grundlage von Umfragen von CBS News/New York Times.

Aber schon zwölf Monate später war es mit der Fiskaldisziplin angesichts der bevorstehenden Wahlen und der Rezessionsgefahr vorbei. In die Haushaltsbewilligungsgesetze für 2008 gingen 11 737 lokale Projekte mit einem Gesamtumfang von 16,9 Milliarden US-Dollar ein.¹⁹ Im Februar 2008 einigten sich Präsident und Kongress zudem auf eines der größten Konjunkturprogramme in der Geschichte. Allein für das laufende Jahr sind Steuergutschriften für private Haushalte und Investitionsanreize für Unternehmen in Höhe von 152 Milliarden US-Dollar und damit von mehr als einem Prozent des BIP vorgesehen. Vor allem die 117 Millionen Haushalte mittleren und unteren Einkommens profitieren davon: Alleinstehende mit einem Einkommen von bis zu 75 000 Dollar im Jahr erhalten 300 bis 600 Dollar, Ehepaare mit einem Einkommen bis 150 000 Dollar erhalten 1200 Dollar plus 300 Dollar pro Kind. Der Versand entsprechender Schecks im Umfang von 9 Milliarden Dollar pro Woche dauerte bis Mitte Juli. Den davon ausgehenden

Wachstumseffekt veranschlagten Ökonomen auf 0,5 bis 3 Prozent des BIP im Jahr 2008.¹⁰

Klein gehalten wurde der Staat dagegen auf der Einnahmenseite. Die Steuerquote fiel unter Bush deutlich, und zwar um drei Prozentpunkte. Vor allem die beiden Steuersenkungsrunden 2001 und 2003 waren verantwortlich dafür, dass allein der Anteil der Einkommensteuer am BIP von 10,3 im Jahr 2000 auf 8,5 Prozent 2007 zurückging. Profitiert haben von diesen Steuersenkungen zwar die meisten Haushalte, aber die Spitzenverdiener erfuhren eine überproportionale Entlastung. Damit verstärkte Bushs Steuerpolitik einen Trend, der bereits seit den 1970er Jahren zu erkennen ist: den Anstieg der Ungleichheit bei den Einkommen. Wichtigste Ursache dafür sind Entwicklungen, die weitgehend außerhalb der Steuerungsfähigkeit der Politik liegen. So hat vor allem der rasante technologische Wandel etwa in der Informationstechnik dazu geführt, dass Personen mit guter Ausbildung heute stärker nachgefragt werden

¹⁹ Vgl. Brian Friel, Spending Split, in: National Journal (NJ), 31. 5. 2008, S. 38 f.

¹⁰ Vgl. Henrik Enderlein/Stormy Mildner, Angstszenario US-Rezession (SWP-Aktuell 17), Berlin, Februar 2008, S. 3.

als Personen mit geringer Qualifikation. Aber auch die Konkurrenz der asiatischen Schwellenländer und die Schwäche der Industrieergewerkschaften drückten die Löhne gering Qualifizierter.

Die Wirtschaft und die Präsidentschaftswahlen 2008

Mit der Beruhigung der Lage im Irak nach der Entsendung weiterer US-Truppen im Sommer 2007 rückten wirtschaftliche Fragen wieder ganz nach oben auf der Agenda der Amerikaner. So nannten in einer Umfrage von *CNN/Opinion Research Corporation Poll* Anfang Juni 2008 42 Prozent der befragten Wähler die Wirtschaft als wichtigstes Kriterium für ihre Wahlentscheidung. Auf den Plätzen folgten der Irakkrieg (24 %), das Gesundheitssystem (12 %) und der Terrorismus (11 %).¹¹ Nach drei Jahren hoher Zufriedenheit beurteilt seit Mitte 2007 eine Mehrheit der Wähler die Wirtschaftslage negativ. Dies trifft insbesondere für Anhänger der Demokratischen Partei zu; aber auch Unabhängige und Republikaner sind zunehmend pessimistisch (s. *Graphik 2*). Die insgesamt bessere Einschätzung der Wirtschaftslage durch die Republikaner dürfte primär damit zusammenhängen, dass sie stärker in den höheren Einkommensgruppen vertreten sind, die überproportional an der Einkommensentwicklung und den Steuersenkungen partizipierten. Seit einem Jahr gleicht sich ihre Einschätzung jedoch jener der Demokraten und Unabhängigen an.

Grund für die schlechte Stimmungslage ist die schwere Krise am Hypotheken- und Finanzmarkt, deren Folgen zunehmend in der Realwirtschaft sichtbar werden. Ihre Ursache hat die Krise zu einem Gutteil in Greenspans Niedrigzinspolitik nach 2001, die es vielen Amerikanern ermöglichte, Häuser und Apartments mit günstigen Darlehen zu kaufen.¹² Als Folge stieg der Anteil von Haus-

halten, die in den eigenen vier Wänden lebten, zwischen 2004 und 2006 von 64 auf 69 Prozent (zum Vergleich: in Deutschland liegt die Wohneigentumsquote bei 46 Prozent). Dies heizte zwar die schwächelnde Konjunktur an, trieb aber gleichzeitig die Wohnimmobilienpreise rasant in die Höhe.

In der Erwartung stetiger Wertzuwächse und dauerhaft niedriger Zinsen begannen sich viele Haushalte und die Finanzbranche unvernünftig zu verhalten. Mehr und mehr Bürger verschuldeten sich, auch Personen ohne nennenswertes Eigenkapital und geringer Bonität nahmen Hypothekenkredite auf. Die Zinsen für diese zweitklassigen Kredite (*subprime loans*) liegen über denen, die normalerweise zu bezahlen sind. Viele US-Banken vergaben sie leichtfertig mit dem Ziel, sie gebündelt und verbrieft an nationale und internationale Geldinstitute zu verkaufen und damit die Risiken zu diversifizieren. Sie konnten dies tun, weil durch die Deregulierung des Finanzsektors in den 1990er Jahren immer mehr Immobilienkredite ohne Überwachung der Aufsichtsbehörden vergeben wurden. 2006 war dies in drei Vierteln aller Anträge der Fall.

Als die Zinsen Mitte 2004 wieder stiegen, geriet der gesamte Wohnimmobilienmarkt unter Druck. In den USA werden Zinsen auf Immobiliendarlehen anders als etwa in Deutschland nicht auf längere Dauer fixiert, sondern mit einer kleinen Verzögerung den Marktraten angepasst. Im Sommer 2007 konnten viele Eigentümer ihre Zahlungen an die Kreditinstitute nicht mehr leisten, und die Banken stürzten in die Krise. Nur die schnelle Senkung des Leitzinses milderte die schwerste Belastung des internationalen Finanzsystems seit der Großen Depression. Die Gefahr von Bernankes Rettungsaktion liegt jedoch darin, dass er durch die Politik des billigen Geldes wie sein Vorgänger eine neue sektorale Überhitzung und eine inflationäre Entwicklung riskiert.

Im November 2004 war Bush die Wiederwahl auch wegen der insgesamt positiven Einschätzung der Wirtschaftslage gelungen. Heute sind die entsprechenden Werte negativ. Nach offiziellen Statistiken mag in den USA

Another (Brookings Discussion Paper), Washington, D.C. 21. 5. 2008.

¹¹ Vgl. *CNN/Opinion Research Corporation Poll*, June 4–5, 2008, www.pollingreport.com/prioriti.htm (14. 6. 2008).

¹² Zur Krise des Immobilien- und Finanzsystems siehe Charles Morris, *The Trillion Dollar Meltdown. Easy Money, High Rollers, and the Great Credit Crash*, New York 2008, und Martin Nail Baily/Douglas W. Elmendorf/Robert E. Litan, *The Great Credit Squeeze: How it Happened, How to Prevent*

noch keine Rezession, oft definiert als zwei aufeinander folgende Quartale mit negativem Wachstum,¹³ vorliegen. Aber die Bevölkerung verhält sich schon so, als ob sie sich in einer befände, und schränkt ihre Konsumausgaben ein. Zudem sind drei Viertel der Wähler unzufrieden mit der Wirtschaftspolitik des Präsidenten.¹⁴ Insbesondere die mittleren und unteren Einkommenschichten haben an der ökonomischen Entwicklung der vergangenen Jahre unterproportional partizipiert. So stieg der Anteil des obersten Einkommensfünftels aller Haushalte am Gesamteinkommen vor Steuern zwischen 2001 und 2005 von 52,3 auf 55,1 Prozent, des obersten einen Prozents sogar von 14,7 auf 18,1 Prozent. Dagegen ging der Anteil der unteren drei Einkommensfünftel von 27,7 auf 25,8 Prozent zurück. Auch nach Anrechnung der Einkommensteuern, die ihren stark progressiven Charakter verloren haben, liegen die Werte ähnlich.¹⁵

Viele linke Kritiker, darunter der Ökonom und „New York Times“-Kolumnist Paul Krugman, machen die wachsende Einkommensungleichheit für die Zunahme der parteipolitischen Polarisierung verantwortlich. Krugman spricht sogar von einer „Abkoppelung des Schicksals normaler Amerikaner vom allgemeinen Wirtschaftswachstum, (die) in der neueren Geschichte der Vereinigten Staaten ohne Beispiel“ sei.¹⁶ Präsident Bush gestand am 31. Januar 2007 die Einkommensschere zwischen Spitzenverdienern und der Mittelklasse erstmals ein: „I know some of our citizens worry about the fact that our dynamic economy is leaving working people behind. (...) The fact is that income inequality

¹³ Letztlich stellt das National Bureau of Economic Research eine Rezession verbindlich fest. Es definiert sie als „a significant decline in economic activity spread across the economy, lasting more than a few months, normally visible in real GDP, real income, employment, industrial production, and wholesale-retail sales“. Vgl. Floyd Norris, A Turn Towards Recession, in: International Herald Tribune vom 14./15.6. 2008, S. 13.

¹⁴ Vgl. Quinnipiac University Poll. May 8–12, 2008, www.pollingreport.com/budget.htm (14. 6. 2008).

¹⁵ Vgl. die Erhebungen des Congressional Budget Office unter www.cbo.gov/publications/collections/tax/pre-tax_income_shares.pdf und www.cbo.gov/publications/collections/tax/after-tax_income_shares.pdf (29. 6. 2008).

¹⁶ Paul Krugman, Nach Bush. Das Ende der Neokonservativen und die Stunde der Demokraten, Frankfurt/M. 2008, S. 221.

is real.“¹⁷ Er verwies darauf, dass dieser Trend seit 25 Jahren anhalte und primär eine Folge der Tatsache sei, dass eine Hochtechnologie-Wirtschaft gut ausgebildete Arbeiter zunehmend höher bezahle als schlecht ausgebildete. Ebenso richtig ist aber, dass die Steuerpolitik der Administration nichts dazu beigetragen hat, um diesem Prozess entgegenzuwirken – im Gegenteil. Auch nach seiner Rede korrigierte Bush die Marktkräfte nicht, welche wachsende Einkommensungleichheit produzieren.

Krugman fordert deshalb eine hoch progressive Besteuerung der Einkommen, was zu mehr Gleichheit führen soll. Nur durch die Stärkung der Egalität könne auch die politische Polarisierung überwunden werden, glaubt der Ökonom an der Universität Princeton. Andere Wirtschaftswissenschaftler stehen solchen Staatsinterventionen skeptisch gegenüber. So argumentiert Edward Lazear, Arbeitsmarktökonom an der Universität Stanford und Vorsitzender von Bushs Wirtschaftsrat, eine höhere Besteuerung der Spitzenverdiener würde den Anreiz verringern, mehr in die eigene Ausbildung zu investieren.¹⁸ Die Fachleute mögen sich in dieser Frage unversöhnlich gegenüberstehen, politisch ist der Streit entschieden: Eine wachsende Mehrheit der Amerikaner betrachtet die Einkommenskluft als Problem und macht dafür die Globalisierung und die angebliche Gier der Spitzenverdiener verantwortlich. Die Lösung sehen sie in Protektionismus und staatlichen Umverteilungsmaßnahmen. Beide Forderungen liegen näher an den interventionistischen Vorstellungen der Demokraten und dürften deshalb die Wahlchancen des republikanischen Präsidentschaftsbewerbers John McCain und der Kandidaten seiner Partei für den Kongress am 4. November 2008 beeinträchtigen.

Die Wirtschaftsprogramme John McCains und Barack Obamas

Beide Bewerber um das Präsidentenamt, so außergewöhnlich und unorthodox sie persönlich auch sein mögen, halten sich wirtschafts-

¹⁷ President Bush Delivers State of the Economy Report, 31. 1. 2007, www.whitehouse.gov/news/releases/2007/01/20070131-1.html (29. 6. 2008).

¹⁸ Vgl. Greg Ip/John D. McKinnon, Bush Reorients Rhetoric, Acknowledges Income Gap, in: WSJ vom 26. 3. 2007.

politisch an das jeweilige Mantra ihrer Parteien.¹⁹ McCain setzt auf die von den Republikanern seit der Amtszeit von Ronald Reagan propagierten Instrumente der Angebotspolitik (*supply-side economics*), die das Wirtschaftswachstum primär über Steuersenkungen ankurbeln will. So fordert er, Bushs Steuersenkungen, die Ende 2010 auslaufen, unbegrenzt zu verlängern. Das ist nicht zuletzt deshalb pikant, weil der Senator aus Arizona 2001 und 2003 gegen ebendiese Steuersenkungen mit dem Argument gestimmt hatte, sie gefährdeten den Staatshaushalt und begünstigten die Reichen.

Zudem plädiert er dafür, die Unternehmenssteuern um zehn Prozentpunkte zu kürzen, den Kinderfreibetrag zu verdoppeln sowie die „Alternative Minimalsteuer“ zu reduzieren, die verhindern soll, dass Bezieher hoher Einkommen wegen geschickter Nutzung von Schlupflöchern keine Steuern bezahlen. Trotz des zu erwartenden Minus bei den Staatseinnahmen verspricht McCain bis zum Ende seiner ersten Amtszeit 2013 einen Haushaltsausgleich, indem er überflüssige Ausgaben zusammenstreicht. Unabhängige Finanzexperten gehen davon aus, dass seine Pläne die oberen Einkommensgruppen bevorzugen und das Budgetdefizit erhöhen würden.

Obama dagegen hält an den wirtschaftspolitischen Rezepten der traditionellen Linken fest und plädiert für staatliche Eingriffe, um die Einkommensungleichheit zu bekämpfen. Er steht damit in markantem Gegensatz zum letzten demokratischen Präsidenten Bill Clinton, der sich marktfreundlich zeigte, die Globalisierung begrüßte und den Haushalt ausglich. Obama will die Steuern auf Einkommen über 250 000 Dollar von 35 auf 39,8 Prozent heraufsetzen. Außerdem sieht sein Wirtschaftsplan eine Erhöhung der Kapitalertragssteuer von 15 auf 25 Prozent und der Steuer auf Zufallsprofite für Ölunternehmen vor. Mit den zusätzlichen Einnahmen will Obama Bushs Kürzungen der Einkommensteuer für die Mittelklasse dauerhaft fest-

schreiben und die Einkommensteuer für Rentner abschaffen. Auch diese Vorschläge würden das Haushaltsdefizit weiter aufblähen, allerdings kämen die Vergünstigungen primär den unteren und mittleren Einkommenschichten zugute.

Beide Kandidaten wollen Steuern senken und bleiben überzeugende Vorschläge zur aufkommensneutralen Finanzierung schuldig. Über die Belastungen, die mit der Verrentung der „Baby-Boomer“ und den steigenden Gesundheitskosten auf den Staatshaushalt zukommen, sprechen weder McCain noch Obama. Diese Fragen werden den nächsten Präsidenten unweigerlich einholen.

Fazit

Trotz der Schocks, die vom Platzen der High-Tech-Blase über 9/11 und die Immobilienkrise bis hin zu den explodierenden Energie- und Nahrungsmittelpreisen reichten, entwickelte sich die US-Wirtschaft in den vergangenen acht Jahren erstaunlich gut. Ursache dafür waren neben den niedrigen Zinsen vor allem die expansive Ausgaben- und ehrgeizige Steuersenkungspolitik der Regierung Bush.

Allerdings führte diese Politik auch zu einem Anstieg des Haushaltsdefizits und der Einkommensungleichheit. Gepaart mit Konjunkturabschwung und hoher Inflation verbessern diese Faktoren die Wahlchancen des demokratischen Präsidentschaftsbewerbers. Im Gegensatz zu Bush vor acht Jahren wird sein Nachfolger eine Wirtschaft übernehmen, deren Zustand ihm wenig Spielraum für kostspielige Initiativen lässt. Amerika sieht schwierigen Zeiten entgegen.

¹⁹ Vgl. John Maggs, Sharp Contrast, in: NJ vom 31. 5. 2008, S. 32–36; Michael Cooper/Larry Rohter, 2 New-Style Candidates Hit Old Notes on the Economy, in: New York Times vom 11. 6. 2008; The battle of the pockets is joined, in: The Economist vom 14. 6. 2008, S. 50 f.

Helga Haftendorn

Die außenpolitischen Positionen von Obama und McCain

Wie werden die Präsidentschaftswahlen in den USA ausgehen? Nach quälend langen Vorwahlen stehen nun die Kandidaten für den 4. November 2008 fest. Oft wird indes vergessen, dass der amerikanische Präsident nicht direkt vom Volk gewählt wird.

Helga Haftendorn
Dr. phil., geb. 1933; em. Professorin für Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin, Ihnestr. 21, 14195 Berlin.
haftendo@zedat.fu-berlin.de

Im November werden alle Mitglieder des Repräsentantenhauses sowie ein Drittel der Mitglieder des Senates neu gewählt. Außerdem werden die Mitglieder des *Electoral College* bestimmt. Dort muss ein erfolgreicher Kandidat eine Mehrheit der Einzelstaaten gewinnen, die je nach ihrer Bevölkerungszahl Wahlmänner entsenden und entsprechend dem Wahlergebnis in dem betreffenden Staat einheitlich abstimmen müssen.

In modernen Gesellschaften geht es bei Wahlkämpfen primär um die Persönlichkeit der Kandidatin bzw. des Kandidaten: Wer erscheint glaubwürdiger, wer garantiert den gewünschten Wandel? Amerikanische Präsidentschaftswahlen sind keine Programmwahlen; die von den Demokraten und Republikanern auf *Conventions* verabschiedeten *Platforms* sind Kompromisspapiere, mit denen ein gemeinsamer Nenner für die widerstrebenden Strömungen innerhalb der Parteien gesucht wird. Es ist völlig offen, wer im Januar 2009 als Präsident in das Weiße Haus einziehen wird: der demokratische Senator aus Illinois, Barack Obama, oder sein republikanischer Kollege aus Arizona, John McCain. In Meinungsumfragen führt bisher Obama mit 238 Stimmen gegenüber 163 für McCain; in elf Staaten aber sind die Abstände

zwischen den Kandidaten so gering, dass die Entscheidung voraussichtlich erst am Wahltag fallen wird.¹ Wahlentscheidend dürfte die Stimmenabgabe in den *toss up states* Ohio und Florida sein; wer diese gewinnt, dem dürfte der Einzug ins Weiße Haus sicher sein.

Im Vorwahlkampf ging es um die Frage, wie das durch die Politik der Bush-Administration angeschlagene außenpolitische Prestige der USA wiederhergestellt werden könne. Die Mehrzahl der Amerikaner hofft auf einen radikalen Neuanfang und hat sich von George W. Bush abgewandt. Diesem Wunsch nach *change* trägt Obama am besten Rechnung, da er im politischen Geschäft noch unverbraucht ist. McCain dagegen hat es schwerer, einen radikalen Wandel zu versprechen; er bedient die Sehnsucht nach Veränderung stattdessen mit dem Hinweis auf seine politische Unabhängigkeit, die ihm den Ruf eines *maverick* – eines Querkopfes – eingebracht hat.

Während die Verwicklungen des Irakkrieges wesentlich zum Stimmungsumschwung beigetragen haben, dominieren derzeit soziale Fragen und verdrängen die Forderung nach einem raschen Abzug aus dem Irak. Die Sorge um den Arbeitsplatz, steigende Hypothekenzinsen, explodierende Benzinpreise und die Reform des Gesundheitssystems brennen nun den Bürgern unter den Nägeln.

Wahlkampf und Persönlichkeit

Die modernere Wahlkampfagenda führt Barack Obama, der zur Mobilisierung der Wähler und zum Sammeln von Spenden das Internet nutzt und sich auf eine große Schar junger Wahlhelfer quer durch die USA stützt. Obama spricht vor allem die Gefühle der Wähler an; mit dem Slogan *Yes, we can!* – „Wir können es schaffen!“ – verbreitet er Hoffnung und Zuversicht. Er ist ein glänzender Redner, wenn auch seine Aussagen mehr durch Pathos als durch Inhalte wirken, und er kann andere schnell für sich einnehmen. Die Aufbruchstimmung, die zu seinem Markenzeichen geworden ist, beginnt sich jedoch abzunutzen. Die Bürger wollen wissen, wie Obama ihre wirtschaftliche Lage verbessern, die Benzinpreise in den Griff bekommen und den Irakkrieg beenden will.

¹ Vgl. www.realclearpolitics.com vom 20. 6. 2008.

Obama ist der erste afroamerikanische Politiker in der Geschichte der USA, der eine realistische Chance auf den Einzug ins Weiße Haus hat. In Hawaii als Kind einer amerikanischen Mutter und eines kenianischen Vaters geboren, hat er in Indonesien gelebt und Afrika häufig besucht.¹² Seine Herkunft ist für Obama aber ebenso Belastung wie Vorteil. Trotz aller Fortschritte ist nicht ausgemacht, ob ein Farbiger für *Middle America* tatsächlich bereits wählbar ist. Eine Mehrheit sieht in Umfragen darin kein Problem; aber wie sieht es bei der Stimmabgabe unter dem Schutz des Wahlheimnisses aus? Obama sieht sich nicht primär als Fürsprecher der Schwarzen, der ihre historische Diskriminierung zu kompensieren sucht, sondern will Anwalt aller Amerikaner sein. Er verkörpert den Traum einer *post racial society*. Seine Vorbilder sind Franklin D. Roosevelt, Harry S. Truman und John F. Kennedy.

Wie sie will er die globale Führungsfähigkeit der USA erneuern und ihre Glaubwürdigkeit wiederherstellen. Dazu dürfe man aber die Werte der Gründungsväter – Freiheit, Demokratie und Glaube – nicht nur proklamieren, sondern müsse auch danach leben.¹³ In seinen Reden, auch in der, die er am 24. Juli 2008 vor der Siegesssäule in Berlin gehalten hat, weist Obama auf die große Verantwortung der USA in einer globalisierten Welt hin und fordert, Amerika müsse sich für die Schließung der Lücke zwischen Arm und Reich und für die Verwirklichung der Menschenrechte einsetzen: „And this is the moment when we must give hope to those left behind in a globalized world.“¹⁴

Da die Mehrheit der Wähler in der politischen Mitte zu Hause ist, muss sich auch der vor allem im linksliberalen Milieu verankerte Senator schnell und möglichst geräuschlos dahin bewegen, um sich nicht dem Vorwurf, ein *flip-flopper*, ein Prinzipienloser zu sein, auszusetzen. Obamas Stellungnahmen zugunsten der Todesstrafe für Kinderschänder, für das Recht auf Waffenbesitz und für erweiterte staatliche Abhörmaßnahmen haben ihn näher an das Zentrum des Meinungsspektrums in

den USA herangebracht. In der Folge beginnt jedoch „das Bild vom klugen, eloquenten, charmanten Strahlemann (...) zu bröckeln“. Dahinter scheint ein anderer Obama durch: „skrupellos, egoistisch, überehrgeizig.“¹⁵

Im Vergleich zu dem jungen Senator aus Illinois verfügt John McCain über erheblich größere politische Erfahrungen, vor allem in der Außen- und Sicherheitspolitik. Er ist ein in der Wolle gefärbter Patriot, der vor allem Verlässlichkeit ausstrahlt. Hinzu kommt seine Karriere in der Marine und seine Reputation als Kriegsheld und Gefangener in Vietnam. McCain glaubt an Amerikas globale Führungsrolle und will „das Ansehen der USA in der Welt aufrichten, den Terrorismus besiegen, der die Freiheit bedroht, und einen dauerhaften Frieden verwirklichen“.¹⁶ Er versteht sich als „realistic idealist“ und „internationalist“¹⁷ und will – im Unterschied zu Obama – die globale Agenda der Bush-Administration weiterführen, wobei für ihn Freiheit noch vor Demokratie im Vordergrund steht. Ein vorrangiges Ziel ist für ihn der Kampf gegen den internationalen Terrorismus, den er als Teil des weltweiten Kampfes zwischen Freiheit und Despotismus sieht.¹⁸

Im Kongress hat sich McCain als ebenso eigenständiger wie urteilsfähiger Politiker erwiesen. Er hat sich nicht geschemt, in Fragen, die seinen moralischen Wertmaßstäben widersprechen, gegen die Administration zu stimmen. So hat er sich für die Schließung des Gefangenenlagers Guantanamo, die Verurteilung von Foltermethoden und eine strikte Begrenzung der Wahlkampffinanzierung ausgesprochen. Mit seiner auf Argumente gestützten Wahlkampagne spricht er vor allem Konservative und die Mittelschicht an, hat aber Probleme mit der religiösen Rechten, der er nicht wertkonservativ genug ist. Eine größere Annäherung an die Evangelikalen wäre für ihn jedoch gefährlich, da er sich

¹² Vgl. Christoph von Marschall, Barack Obama: Der schwarze Kennedy, Zürich 2008.

¹³ Vgl. Barack Obama, *Renewing American Leadership*, in: *Foreign Affairs*, 86 (2007) 4, S. 2–16.

¹⁴ Obama's Speech in Berlin. Transcript, zit. nach: *The New York Times* vom 24. 7. 2008, www.nytimes.com (25. 7. 2008).

¹⁵ Malte Lehming, Barack Obama: Phase zwei, in: *Der Tagesspiegel* vom 28. 6. 2008, und Mathias B. Krause, Er kann auch anders. Barack Obama zeigt, dass er nicht immer ein Liberaler ist, in: ebd.

¹⁶ John McCain, *An Enduring Peace Built on Freedom*, in: *Foreign Affairs*, 86 (2007) 6, S. 19–34.

¹⁷ Remarks by John McCain to The Los Angeles World Affairs Council, 26. 3. 2008, www.johnmccain.com (31. 3. 2008).

¹⁸ Vgl. Peter Rudolf, *US-Außenpolitik und transatlantische Sicherheitsbeziehungen nach den Wahlen* (SWP Aktuell 64), Berlin, Juli 2008, S. 3.

damit dem Vorwurf aussetzen würde, sich in seinen politischen Prioritäten nur wenig von George W. Bush zu unterscheiden. Im Vergleich zum charismatischen Demokraten Obama fällt es McCain schwer, sich ein ähnliches Ausmaß an Medienpräsenz zu verschaffen. Schon Hillary Clinton hatte beklagt, die Medien hätten eine *love affair* mit Obama. Immer heftiger attackiert McCain daher seinen Gegenspieler vor allem auf dem Gebiet der Außenpolitik und wirft ihm seine internationale Unerfahrenheit vor.

Außenpolitische Konzepte

Viele Beobachter irritiert, dass Barack Obama kein langfristiges außenpolitisches Konzept verfolgt. Seine Berliner Rede, die den transatlantischen Beziehungen gewidmet war, enthält zwar starke Bekenntnisse zur Kooperation mit den Europäern, aber wenig Details. Stattdessen nennt er verschiedene Aufgaben, die er in seiner Amtszeit bewältigen will. An erster Stelle stehen die Beendigung des Irakkriegs, die Verhinderung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und die Wiederbelebung der traditionellen Bündnisse und Partnerschaften.⁹ Um Obama vertiefte außenpolitische Erfahrungen zu vermitteln, haben die drei Jahre im Senat nicht ausgereicht.¹⁰

Nachdrücklicher als sein demokratischer Konkurrent befürwortet McCain eine Politik der Stärke, die sich auf leistungsfähige Streitkräfte stützt und auch vor vorbeugenden militärischen Interventionen nicht zurückschreckt. Armee und Marineinfanterie sollen von gegenwärtig etwa 750 000 auf 900 000 Mann verstärkt werden, ihre Ausrüstung und Ausbildung verbessert sowie geeignetes Personal für die Terrorbekämpfung und die zivile Rekonstruktion angeworben werden. Er fordert, dass Amerika künftig nur dann einen Krieg beginnen dürfe, wenn es über ausreichende Streitkräfte verfüge und einen realistischen Plan für seine erfolgreiche Beendigung besitze: „They should go to war only with sufficient troop levels and with a realistic and comprehensive plan for success.“¹¹

⁹ Remarks of Senator Barack Obama to the Chicago Council on Global Affairs, in: www.realclearpolitics.com vom 24. 4. 2007.

¹⁰ Vgl. Steve Clemons in: Think Tank Analysis: Obama and Clinton: Who would be best for Europe?, in: www.atlantic-community.org (12. 8. 2008).

¹¹ J. McCain (Anm. 6), S. 21.

Auch Obama sieht die Notwendigkeit einer Verstärkung der Streitkräfte, allerdings in geringerem Maß. Die Zahl der Heeresoldaten soll um 65 000 und die der Marineinfanterie um 27 000 gesteigert werden. Vor allem aber sei es wichtig, dass diese gut ausgebildet und ausgerüstet würden. Obama möchte auch den Civil Service ausweiten und die Nationalgarde so aufstellen, dass sie jederzeit ihre Aufgaben erfüllen kann. Um dem Vorwurf zu begegnen, es könnte ihm an Entschlossenheit mangeln, die Streitkräfte im Krisenfall auch einzusetzen, erklärt Obama, wenn die USA angegriffen würden oder ein Angriff unmittelbar bevorstehe, werde er nicht zögern, das amerikanische Volk und seine vitalen Interessen zu schützen.¹²

Dennoch ist für Obama Diplomatie wichtiger als militärische Stärke. Er hat angekündigt, dass er bereit sei, sich auch mit den Feinden der USA zu treffen – so mit dem iranischen Präsidenten –, wenn es der Sache und dem Frieden diene. Als ihn daraufhin sein republikanischer Konkurrent großer Naivität bezichtigte, fügte Obama hinzu, dass zuvor entsprechende Vorbereitungen erforderlich seien. Natürlich würde auch McCain verhandeln, wenn sich aber kein Erfolg abzeichne, würde er die Muskeln spielen lassen.

In der Einschätzung Irans und des internationalen Terrorismus unterscheiden sich beide Präsidentschaftsbewerber deutlich. Für McCain ist die terroristische Bedrohung eine der größten Herausforderungen, mit denen die USA konfrontiert sind, wobei sich seine Strategie nicht grundlegend von derjenigen der Bush-Administration unterscheidet. Obama wird dagegen nicht müde zu betonen, dass die USA nicht mit „dem Islam“ im Krieg seien, sondern mit der Terrorgruppe Al Qaida und ihren ideologischen Verbündeten.¹³

McCain kennt Europa gut und gilt als ausgewiesener NATO-Experte. Als Präsident will er die traditionellen Bindungen zu den Europäern wiederherstellen. Diese sollen über die militärische Zusammenarbeit hinausgehen und Klimapolitik, Energiesicherheit und Entwicklungshilfe einschließen. Von den Verbündeten erwartet er Solidarität, nicht nur im Mittleren Osten, sondern auch in anderen

¹² Vgl. Obama's Speech (Anm. 4).

¹³ Vgl. P. Rudolf (Anm. 8), S. 2.

weltpolitischen Fragen. McCain begrüßt die Entstehung eines handlungsfähigen Europas, fordert aber eine enge Koordinierung der EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit der NATO.¹⁴ Vor allem appelliert er an die Partner, ihre Verteidigungsausgaben zu erhöhen und zu einer gerechteren Lastenteilung beizutragen. Seine Forderungen werden deshalb besonderes Gewicht haben, da McCain mit den europäischen Möglichkeiten und Schwächen wohl vertraut ist. In der umstrittenen Frage einer NATO-Erweiterung um die Ukraine und Georgien nimmt er eine mittlere Position ein: Er drängt nicht auf einen raschen Beitritt, fordert aber, dass die Tür für weitere Länder offen bleibt. Ähnlich wie McCain spricht sich auch Obama für die Wiederbelebung der engen Beziehungen zu den Europäern aus: „America has no better partner than Europe.“¹⁵ Die NATO ist für ihn ein wichtiges Bindeglied zwischen den Kontinenten; sie müsse aber gestärkt und reformiert werden.

Wenige Unterschiede bestehen zwischen den Kandidaten in der Beurteilung der Rolle internationaler Institutionen. Für McCain wie für Obama sind multilaterale Organisationen Instrumente der Politik, welche die Realisierung nationaler Ziele durch ein Zusammengehen mit Partnern erleichtern. Zu diesem Zweck müssten die bestehenden Organisationen – NATO, UNO und die Welt handelsorganisation (WTO) – reformiert werden. McCain will Russland aus der G-8 ausschließen und stattdessen Brasilien, Pakistan oder Indien hinzuzuziehen. Noch weiter geht sein Vorschlag, eine globale „Liga der Demokratien“ zu gründen, die, wenn erforderlich, militärische Interventionen autorisieren kann. Mit einer derartigen Liga soll eine Alternative zur UNO geschaffen und die Blockierung des UN-Sicherheitsrates durch Russland und China umgangen werden.¹⁶

Russland, China und Middle East

Die Entwicklung der Innen- und Außenpolitik Russlands sieht McCain äußerst kritisch. Er fürchtet, dass sich Russland zunehmend von einem Partner bei der Terrorbekämpfung

zu einem ordnungspolitischen Konkurrenten entwickelt. Daher fordert er „eine gemeinsame Linie des Westens gegen ein revanchistisches Russland, dessen Führer offenbar eher den alten Konfliktkurs einschlagen wollen, als sich dem demokratischen Frieden des Westens anzuschließen“.¹⁷ Der Volksrepublik China will McCain mit einer Mischung aus Containment und Kooperation begegnen, bis sie sich liberalisiert habe. Für Obama geht von Russland keine unmittelbare Bedrohung aus; er will mit Moskau zum gegenseitigen Vorteil kooperieren. Obama setzt den weltpolitischen Akzent primär auf Afrika und fordert dort größere Anstrengungen zum Aufbau stabiler Staaten und zur Überwindung von Krieg und ethnischen Konflikten.

Die größten Unterschiede zwischen beiden Kandidaten bestehen bei der Bewertung der Konflikte im Nahen Osten (Middle East). Nach McCains Auffassung war die amerikanische Intervention im Irak richtig, wesentliche Fehler seien jedoch bei ihrer Durchführung gemacht worden. An dem *surge*, der Verstärkung der amerikanischen Truppen im Irak um 30 000 Mann im Februar 2008, kritisiert McCain nur, dass dieser so spät erfolgt sei. Er ist der Überzeugung, dass der Krieg noch gewonnen werden kann, und malt stattdessen die politischen Kosten einer Niederlage an die Wand. McCain erwartet, dass die meisten Truppen bis 2013 aus dem Irak abgezogen werden können, weil bis dahin die demokratischen Institutionen funktionieren würden.

Obama hat Bushs Irakpolitik scharf kritisiert und einen raschen Abzug der amerikanischen Truppen gefordert. Heute befürwortet er den Rückzug der Kampftruppen über einen Zeitraum von 16 Monaten, den er in enger Abstimmung mit der militärischen Führung umsetzen will. Vor allem müssten die irakischen Streitkräfte in die Lage versetzt werden, selbst für die Sicherheit des Landes zu sorgen. Einige kleinere US-Einheiten sollen zum Schutz der amerikanischen Botschaft und als Ausbilder der Armee im Irak bleiben. Bereits 2006 hat Obama eine eigene Irakstrategie entwickelt, sie aber in der Zwischenzeit modifiziert.¹⁸ Mit der Bindung der Wirtschaftshilfe an poli-

¹⁴ Vgl. John McCain on Foreign Policy, in: www.ontheissues.org/2008/John_McCain_Foreign_Policy.htm (12. 8. 2008).

¹⁵ Obama's Speech (Anm. 4).

¹⁶ Vgl. J. McCain (Anm. 6), S. 26.

¹⁷ John McCain, In alter Freundschaft, in: Süddeutsche Zeitung vom 8. 2. 2008.

¹⁸ Vgl. A Way Forward in Iraq. Remarks of Senator Barack Obama, Chicago Council on Global Affairs,

tische Fortschritte will er Druck auf die Regierung in Bagdad ausüben und die widerstreitenden Fraktionen zwingen, sich politisch zu einigen. Eine Regionalkonferenz mit den Nachbarstaaten soll den politischen Prozess unterstützen und diese sowie die Weltmächte an der Stabilisierung des Irak beteiligen.

Einige der aus dem Irak abgezogenen Kampftruppen will Obama nach Afghanistan verlegen. Nach seiner Einschätzung – die sich mit der von McCain deckt – muss der Westen seine militärischen Anstrengungen am Hindukusch verstärken, will er nicht einer erneuten „Talibanisierung“ des Landes Vorschub leisten. Obama empfiehlt, den Hauptakzent auf Einsätze von Spezialkräften entlang und jenseits der afghanisch-pakistanischen Grenze zu legen, falls die pakistanische Führung die Rückzugsgebiete der Taliban nicht unter Kontrolle bekomme. Um auf Pakistan Druck auszuüben, will er Hilfen für Islamabad von größeren Anstrengungen der Regierung bei der Terrorbekämpfung abhängig machen. Gleichzeitig will Obama die amerikanische Hilfe für Kabul beträchtlich erhöhen, um die afghanische Regierung zu stärken und den Wiederaufbau zu beschleunigen. Auch McCain will die Streitkräfte der USA und der NATO in Afghanistan verstärken und die Verbündeten aufrufen, ihre Dislozierungsbeschränkungen aufzuheben. Auch müsse die afghanische Regierung in die Lage versetzt werden, ihre Kontrolle über das ganze Land auszudehnen. Wenn der Westen Afghanistan dauerhaft stabilisieren wolle, müsse er die Ausbildung der afghanischen Streitkräfte und der Polizei intensivieren.

In der Iranfrage sind beide Kandidaten ebenfalls nicht so weit auseinander, wie es bei oberflächlicher Betrachtung scheinen mag. Für beide ist der Iran Hauptsponsor des internationalen Terrorismus; deshalb gelte es zu verhindern, dass dieser in den Besitz von Kernwaffen gelangt. McCain hat inzwischen seine Drohung abgeschwächt, den Iran notfalls mit militärischen Mitteln zum Einlenken zu zwingen. Stattdessen sollten die USA und ihre Partner wesentlich striktere Sanktionen verhängen. Wenn die UN dazu nicht in der Lage seien, müssten die USA diese zusammen mit ihren Partnern durchsetzen. McCain will

20. 11. 2006, in: http://obama.senate.gov/speech/061120-a_way_forward_i/ (12. 8. 2008).

die Schlupflöcher im Nichtverbreitungsvertrag schließen. Er kündigt überdies neue Initiativen auf dem Gebiet der nuklearen Rüstungskontrolle an. Gemeinsam mit Russland will er nach Möglichkeiten für einen Abbau der strategischen Atomwaffen suchen. Auch Obama will den Aufstieg Irans zur Nuklearmacht unterbinden und schließt dabei militärische Mittel nicht aus.

Die Einstellung von Republikanern und Demokraten zum arabisch-israelischen Konflikt wird stark von der Innenpolitik geprägt. Nachdem Obama in der Vergangenheit durch einige pro-palästinensische Aussagen aufgefallen ist, bemüht er sich nun, diesen Eindruck zu korrigieren. Gleichzeitig setzt er sich für eine Zweistaatenlösung ein. McCain lehnt dagegen bisher die Anerkennung eines Palästinenserstaates ab; er vertritt die Ansicht, die USA müssten auch weiterhin uneingeschränkt zu ihren Verpflichtungen gegenüber Israel stehen. Beide Kandidaten treten für eine Intensivierung der Gespräche zwischen Israelis und Palästinensern über eine Friedenslösung ein, wobei sie sich an den vom „Nahost-Quartett“ unter Führung der USA und der EU konzipierten Prinzipien der *Road Map* orientieren.

Wirtschaft, Energie und Umwelt

Ein demokratischer Präsident wird sozialen Fragen – zum Beispiel Steuerermäßigungen für Geringverdiener und einer Krankenversicherung für alle – besondere Bedeutung zu messen. Diese Maßnahmen sollen mit dem Geld finanziert werden, das dadurch eingespart werden kann, dass die von der Bush-Administration verfügt Steuererleichterungen für Reiche rückgängig gemacht werden. Obama hat zudem ein Konjunkturprogramm in Höhe von 50 Milliarden US-Dollar angekündigt, mit dem Infrastrukturprojekte finanziert werden sollen.

In der Wirtschaftspolitik macht sich Obama die Befürchtungen großer Teile der Bevölkerung über die negativen Folgen der Globalisierung zu Eigen. Künftig sollen in alle Handelsverträge Klauseln über Arbeits- und Umweltstandards aufgenommen und damit sichergestellt werden, dass diese keine negativen Auswirkungen auf den amerikanischen Arbeitsmarkt haben. Seine im Vorwahl-

kampf erhobene Forderung nach einer Überprüfung des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) war primär an die Wähler in den von Arbeitslosigkeit gebeutelten Staaten des „Rostgürtels“ gerichtet und ist inzwischen vom Tisch. Ein demokratischer Kongress wird den Präsidenten kaum mit weit reichenden Vollmachten (*trade promotion authority*) in der Handelspolitik ausstatten; viel eher ist mit legislativen Eingriffen in den Außenhandel zu rechnen.

Im Gegensatz zu Obama will McCain die *tax cuts* für die Unternehmen und die oberen Einkommenschichten beibehalten. Sein Ziel ist es, die Konjunktur zu beleben, den Handel auszuweiten, die Staatsquote zu verringern und die USA wieder konkurrenzfähig zu machen. Forderungen nach einer staatlichen Finanzhilfe für die von der Bankenkrise gebeutelte Mittelschicht lehnt er ab und verweist stattdessen auf die Kräfte des Marktes. Als Sofortmaßnahme könnte sich McCain eine zeitlich begrenzte Aussetzung der Benzinsteuern vorstellen. Auf der internationalen Ebene will er die WTO stärken und die Doha-Runde doch noch abschließen. Er wünscht auch eine baldige Ratifizierung des multilateralen Freihandelsabkommens mit Zentralamerika und – da für ihn Freihandel ein wichtiges Element zur Öffnung und Demokratisierung geschlossener Gesellschaften ist – eine Freihandelszone im Mittleren Osten.

In der Energie-, Klima- und Umweltpolitik ist von der neuen Administration ein konstruktiver Ansatz zu erwarten. In der Energiepolitik soll die Abhängigkeit von den Öllieferanten des Nahen Ostens reduziert werden, auch wenn dies mit hohen Kosten verbunden sein wird. McCain setzt vor allem auf Anreize für Investitionen in alternative Energiequellen, einschließlich der Kernenergie, will aber auch Grenzwerte für CO₂-Emissionen festlegen und den Handel mit Emissionsrechten fördern, während Obama den Energieverbrauch und die Emissionen durch strikte Vorgaben begrenzen will. Die Erlöse des Handels mit Emissionszertifikaten sollen in eine Investitionsbank eingebracht werden, die daraus Infrastrukturprojekte finanziert und sie zur Subventionierung der Energie- und Benzinpreise verwendet. Beide setzen sich für internationale Verhandlungen über den Abschluss eines Folgedokumentes für den Kyoto-Vertrag ein, in den China, Brasilien und Indien einbezogen werden sollen.

Was wird sich nach dem Amtsantritt des 44. Präsidenten der USA im Januar 2008 verändern? Die USA werden sich weiterhin als globale Weltordnungsmacht sehen. Daher sind verstärkte Auseinandersetzungen mit China zu erwarten, das die USA zunehmend als machtpolitischen Konkurrenten ansehen, der ihre Rolle als Nr. 1 in der Welt bedroht. Auch in der Politik gegenüber Russland argumentieren Amerikaner und Europäer nicht auf gleicher Wellenlänge. Bei einem republikanischen Wahlsieg sind Divergenzen mit den Europäern in der Politik gegenüber dem Iran zu erwarten. McCain betont zwar seine Präferenz für friedliche Lösungen, schließt aber die Anwendung militärischer Gewalt nicht aus, falls Teheran nicht einlenkt, und würde wohl einen israelischen Angriff auf die iranischen Nuklearanlagen nicht verhindern.

In Afghanistan und im Irak werden beide Kandidaten die Europäer mit Sicherheit zu größeren Anstrengungen auffordern und eine gerechtere Lastenteilung verlangen. Da Obama in Europa sehr positiv gesehen wird, könnte seine Wahl das Amerikabild der Deutschen verändern und die Wolken des Antiamerikanismus vertreiben. Es bedeutet aber nicht, dass die Beziehungen mit einer demokratischen Regierung spannungsfrei sein werden. Konflikte sind vor allem dann zu erwarten, wenn Obama eine protektionistische Handelspolitik verfolgt. Hinzu kommt seine geringe Vertrautheit mit den Personen und Problemen Deutschlands, die Spannungen hervorrufen könnte, ähnlich wie sie Ende der 1970er Jahre zwischen Jimmy Carter und Helmut Schmidt bestanden. Aber auch die Impulsivität und Eigenwilligkeit McCains könnten zu Irritationen führen.

Als Präsidenten werden sowohl Barack Obama als auch John McCain zunächst die Verfolgung nationaler Interessen über die Rücksichtnahme auf die Partner stellen. Die nächste Administration dürfte ihren Stil beim Umgang mit den Partnern ändern. Das weltpolitische Geschehen wird sie aber zu Entscheidungen zwingen, die den europäischen Präferenzen und Prioritäten widersprechen.

Jakob Schissler

US-Präsidenten: „Real Men“ oder „Sissies“? *Essay*

Häufig werden die amerikanischen Präsidentschaften nach dem Stil der Amtsführungen beurteilt. Ob sie aktiv oder passiv, ob sie offen oder misstrauisch waren: Solche Typisierungen haben zwar nur begrenzte Aussagekraft, dennoch können sie eine wesentliche Seite amerikanischer Politik beleuchten.

Jakob Schissler

Dr. phil. habil., geb. 1940; Politikwissenschaftler und Amerikanist, Lehrbeauftragter der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt/Main, Sauvo/Finnland.
jakob_schissler@yahoo.de

Geschichte ihren Stempel aufzudrücken. Auch Roosevelt konnte erst mit Beginn des Krieges eine konsistente Politik verfolgen, durch welche die USA sowohl zur Militärmacht als auch zur Wirtschaftsmacht von einzigartigem Rang in der Welt aufstiegen.

Präsident George W. Bush absolvierte die Harvard Business School mit dem Abschluss Master of Business Administration (MBA). Daher wäre zu vermuten, dass er als Präsident der Organisation einer Institution große Bedeutung beigemessen hätte. Im Bereich der Politik würde dies auch bedeuten, dass der Präsident als oberster Entscheidungsträger sehr genau die Policy-Vorschläge seiner Stäbe auf sich hätte einwirken lassen. Doch sein Führungsstil ging von ganz eigenen Prinzipien aus. Zudem entstand mit dem 11. September 2001 für ihn eine Situation, in der er sich erst sicher fühlte, wenn die Entscheidungen als Präsident seine Werte berücksichtigten. Diese bestehen vor allem aus stark moralischen Vorstellungen über Gerechtigkeit und Freiheit. Die Ebene der Moral wurde zusätz-

lich, in einer bestimmten Tradition der amerikanischen politischen Kultur stehend, durch religiöse Prinzipien gestützt. Im *Global War on Terror* hat Bush nicht nur nicht auf die CIA gehört, er versuchte vielmehr, den Sicherheitsdienst unter Druck zu setzen, damit dessen *fact findings* seinem Kriegsbild angepasst werden konnten. Bush führte nicht etwa in prägnanter Weise als MBA-Absolvent die Administration, vielmehr ist auffällig, dass er kaum auf die Sachkompetenz seiner Ministerien und Stäbe zurückgriff, dass er seinen Beraterkreis ungewöhnlich klein hielt und dass er versuchte, präsidentielle Entscheidungen aufgrund prinzipieller moralisch-religiöser Überzeugungen zu fällen. Vom Typus her handelte es sich um eine extrem misstrauische Präsidentschaft.

Um die Stile präsidentieller Politik in der Nachkriegszeit zu skizzieren, ist es vonnöten, in die Zeit von Roosevelts Präsidentschaft zurückzugehen. Als er im April 1945 starb, endete diese mit einer generellen Verunsicherung der Bevölkerung: Die USA standen zwar als überragende Weltmacht da, wussten aber nicht, wie sie diese einsetzen sollten. Die Koalition im Krieg gegen Deutschland verlor an Definitionsmacht. Vor allem der Partner in Osteuropa, die Sowjetunion, erschien plötzlich übermächtig und mit einer feindlichen Ideologie ausgerüstet, die auf Weltherrschaft zielte. Sollte die Welt kommunistisch werden? Sahen nicht auch die USA bereits ein bisschen sozialistisch aus? Wo waren die amerikanischen Werte von Freiheit, Marktwirtschaft und demokratischer Gewaltenteilung geblieben? Roosevelts Nachfolger Harry Truman verstand die Krise ähnlich wie seine Landsleute. Unter dem Einfluss des späteren Außenministers Dean Acheson entwickelte er eine andere Gangart gegenüber der Sowjetunion. Diese wurde nicht länger als Partner perzipiert, dem in gewisser Weise sein Kriegsgewinn in Osteuropa zustand, sondern als Gegner, dem man keinen Millimeter Boden mehr preisgeben durfte und dessen Ideologie man im Namen demokratischer Freiheiten scharf bekämpfen sollte.

Doch der Demokrat Truman und seine Administration standen auf verlorenem Posten. Die Republikanische Partei witterte Morgenluft. Lange genug hatte der *New Deal* Triumphe gefeiert; zuletzt als starke organisatorische Kraft, um den Krieg gegen Japan und

das Deutsche Reich zu führen. Nun konnte man der Bevölkerung suggerieren, dass dies nicht nur eine erfolgreiche, sondern auch eine problematische Politik gewesen sei. Die Kampagne hatte System; die Furcht vor dem Kommunismus erwies sich als Wahlkampf-schlager. 1946 gewannen die Republikaner für zwei Jahre die Mehrheit im Kongress. Ein selbstbewusster Kongress schmähte Präsident Truman als Versager.

In dieser Situation wollten Truman und Acheson mit Winston Churchills Hilfe (der britische Premierminister hatte den Begriff vom „Eisernen Vorhang“ geprägt, der in Europa niedergegangen sei) und mit der Parteinahme gegen die Kommunisten im griechischen Bürgerkrieg die Meinungsführerschaft im weltweiten Kampf gegen den Kommunismus behalten. Aber es gelang Truman und seiner Administration nicht, die Legitimität des Personals aus der Zeit des *New Deal* zu erhalten. Insbesondere das Außenministerium wurde dem Verdacht ausgesetzt, heimlich mit dem Kommunismus konspiriert zu haben.

Abseits des McCarthyismus bleibt festzuhalten, dass die Republikanische Partei, die in den 1930er Jahren und im Weltkrieg zunehmend die Grundzüge des *New Deal* akzeptiert hatte, nun in neue Aggressivität verfiel. Die Menschen im Lande waren verängstigt, man deckte überall Verschwörungen und Landesverrat auf – leider auch tatsächliche. Eine neue Organisation der Verteidigung, das gemeinsame Verteidigungsministerium im Pentagon, wurde geschaffen und die Central Intelligence Agency (CIA) ins Leben gerufen, um überall im Ausland, offen und verdeckt, gegen den Weltkommunismus vorzugehen.

Weltbilder

Insgesamt erwiesen sich der Antikommunismus und die Politik des *Roll-back* als erfolgreiche Strategie für demokratische Politik, aber nicht für die Partei dieses Namens, sondern für die Republikaner. Dabei steht außer Frage, dass die vergrößerte Macht von Stalins Sowjetunion neu interpretiert werden musste. Dafür lag ein Lösungsvorschlag bereits auf dem Tisch: George F. Kennan, Angehöriger der amerikanischen Botschaft in Moskau, forderte, dass man der Sowjetunion politisch dif-

ferenzierter entgegenzutreten solle. Doch dieser Vorschlag wurde von Acheson verworfen: Man müsse hart reagieren, selbst mit militärischer Gewalt, und man dürfe den Kommunismus nicht differenzieren, sondern müsse ihn holistisch betrachten. Damit wurde eine geistige Grundlage für die amerikanische Politik geschaffen, die in der Folge auch große Teile Westeuropas überzeugte.

Von großer Bedeutung erwies sich die neue Strategie im Innern der USA. Die Gewerkschaften wurden ihrer Legitimation beraubt, waren sie doch als Kollektiv antikapitalistischer Denkformen verdächtig. Sodann konnten alle Intellektuellen, die Universitäten und die Filmindustrie der „geistigen Verwandtschaft“ mit dem Kommunismus bezichtigt werden. Bereits das Organisationsdenken des *New Deal* war im Prinzip des Kommunismus verdächtig. So wurde mit massiver sozialer Gewalt eine neue, alte Legitimationsideologie aus der Taufe gehoben: die *Liberal tradition*. Seither wurden bis zum Zusammenbruch der Sowjetunion und darüber hinaus der Antikommunismus und die vorbehaltlose Zustimmung zum kapitalistischen Entwicklungspfad zum Markenzeichen des politischen Denkens nicht nur in den USA.

Die Verhaltensmerkmale, die der *Liberal tradition* zukommen, bestehen in männlicher Härte, in Attributen wie „stark sein“, „Willen zeigen“, „geistig nicht differenzieren“, sich nicht als verständnisvoller Diskutant in Diskussionen mit Kommunisten und deren Sympathisanten erweisen. Der erste Zusatzartikel (*First Amendment*) zur amerikanischen Verfassung, der die geistige und die Redefreiheit kodifiziert, wurde auf ein sozial definiertes Maß gestutzt. Die aus dem Krieg heimkehrenden Studenten, stolz auf ihren Leutnants- oder Captains-Rang, wollten starke Burschen, *real men*, sein. McGeorge Bundy von Harvard, später Präsident John F. Kennedys Sicherheitsberater, fand, dass man nicht nur „Realist“ in der Weltpolitik sein sollte, sondern „Ultra-Realist“ – jemand, der die militärische Macht der USA stets im Kalkül behält. Solche Macho-Vorstellungen konnten sich von den geistigen Beständen des Antikommunismus absetzen und ein Eigenleben gewinnen. Zurückgreifend auf die Pionier- und Grenzerfahrung (*frontier*) konnte im amerikanischen Denken eine Persönlichkeitsvorstellung (*rugged individualism*) stabilisiert

werden, die Weichheit, *soft* sein, als *sissy quality* verhöhnt. Man müsse *tough* sein, ein ganzer Kerl, und dürfe niemals nachgeben. Eine Position, die man einmal eingenommen hat, darf nicht aufgeweicht werden, jedenfalls nicht ohne gute Gründe.

Gab es *sissies* (Weichlinge) in der amerikanischen Bevölkerung und Politik? Nachdem das neue konsensuale Denken Mitte der 1950er Jahre umfassend etabliert war, wurden die Liberalen in der Demokratischen Partei weitgehend als *sissies* bezichtigt. Dass viele dieser Liberalen ebenfalls Antikommunisten waren, deren politischer Stil allerdings eher der von Kennan skizzierten Linie entsprach, wurde übersehen. Immerhin war diese Richtung in der Demokratischen Partei noch so stark, dass Präsidentschaftskandidat Adlai Stevenson, der 1952 und 1956 erfolglos gegen General Dwight D. Eisenhower in den Präsidentschaftswahlkampf zog, ein Liberaler war. Er repräsentierte die Tradition Roosevelts in der Demokratischen Partei. Der andere Flügel der „liberalen“ Demokraten bestand aus den *Cold War Liberals*, die später die Basis für die Neokonservativen abgeben sollten. Der spätere Präsident Kennedy war ebenfalls ein harter Bursche und kein *sissy*, wie aus seiner Inauguralrede ersichtlich werden sollte.

Wissenssysteme

Von Anfang an mit dem Republikanischen *backlash* verbunden – und am besten mit „Gegenrevolution“ zu übersetzen – war der Kampf gegen den Keynesianismus. Dessen zunehmende Popularität in den 1930er Jahren zur Zeit der Roosevelt-Administration war der amerikanischen Geschäftswelt ein Dorn im Auge. In der politischen Kultur des Landes sollte die *Liberal tradition* zur alles bestimmenden Sichtweise werden: Freie Unternehmer, freie Märkte, freie Bürger sollten die Denkbilder prägen. Entsprechende Agitationstrupps bildeten sich sofort nach Kriegsende aus; im Kampf gegen den Kommunismus wurde der Keynesianismus als Spielart des Kommunismus denunziert. Einer der eifrigsten Kritiker war Milton Friedman – anfangs an gleichen Tischen mit dem Begründer der John-Birch-Society sitzend, einer rechtsgerichteten Organisation, die 1958 gegründet wurde und in Verschwörungskategorien dachte.

In den 1970er Jahren gelang dem Anti-Keynesianismus der Durchbruch. Wichtig für Friedman und die Chicagoer Schule war es, dass die Bedeutung des Staates in der Wirtschaftspolitik heruntergestuft wurde. Wissenschaftspolitisch gesehen wurde eine neue „epistemologische Gemeinschaft“ geschaffen, deren Hauptvertreter Friedman war. Diese Gemeinschaft fand breite Unterstützung durch Organisationen, die von Unternehmern gefördert wurden. Ihre *grass-roots*-Aktivitäten haben nie nachgelassen, und für viele dieser Organisationen war der innenpolitische Kampf gegen staatliche Regelungen und Planungen wichtiger als der Kampf gegen den Kommunismus. Insgesamt hat Friedman zu einem Paradigmenwechsel in den Wirtschaftswissenschaften und in den öffentlichen Sichtweisen nicht nur in den USA, sondern weltweit beigetragen. Der Keynesianismus verlor an theoretischer Wirkmacht. Die Revitalisierung der „klassischen Ökonomie“ als „Neoklassik“, wie der Ansatz umfassend genannt wird, war gelungen.

Die Demokraten hatten ihr Alternativimage eingebüßt und entwickelten sich unter Führung einzelner Abgeordneter und Senatoren in den Reagan'schen Jahren zu *New Democrats*, die eine Mittelschichtstrategie verfolgten und ebenfalls für Steuererleichterungen und den Abbau des *welfare state* eintraten. Auch ihr Credo war der „freie Markt“. Von 1978 an hatte der Demokratische Präsident Jimmy Carter die Deregulierung großer Wirtschaftsbereiche in Angriff genommen. Die neoliberale Ideologie, also die Grenzüberschreitungen aus der „Neoklassik“ in populärwissenschaftliche „Theorien“, herrscht seitdem nicht nur in den USA.

Präsidentielle Stile

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde der ökonomische Erfolg nicht mehr im Konzert mit staatlicher Organisation verstanden, sondern zunehmend mit der Leistungskraft einer freien Wirtschaft verbunden. Der erste Präsident der Nachkriegszeit, der dem Stil des neuen Denkens zu entsprechen schien, war Dwight D. Eisenhower, der legendäre General, der die Landung der alliierten Truppen in der Normandie befehligt hatte. Sein Stil war durch Zurückhaltung geprägt. Die außenpolitische antikommunistische Heißluft überließ

er seinem Außenminister John Foster Dulles. Der General als Präsident hatte es nicht nötig, sich als „harten Kerl“ auszugeben.

Für Eisenhowers Nachfolger John F. Kennedy stand fest, dass man die amerikanische Macht aktiver einsetzen müsse, als dies unter der Vorgängerregierung der Fall gewesen war. Schon im Wahlkampf hatte Kennedys Vater dem „Time“-Herausgeber Henry Luce versichert, dass sein Sohn auf jeden Fall ein harter Antikommunist sei. Seine Regierungsmannschaft, *the best and the brightest*, wie der Journalist David Halberstam sie nannte, wollte nicht dem passiven Stil der Eisenhower-Jahre entsprechen – und landete im Sumpf Vietnams. Einen „Verlust“ Vietnams nach dem „Verlust“ Chinas wollte sich kein amerikanischer Präsident erlauben; dieser Weg war durch die antikommunistische und die *free-market*-Ideologie versperrt. Experten im Außenministerium hatten vergeblich davor gewarnt, die antikoloniale Bewegung in Asien als kommunistisch und von Moskau gesteuert zu definieren, denn die kommunistische Ideologie sei kaum mehr als Beiwerk zur nationalen Befreiung ohne Langzeitwirkung.

Nach der Ermordung Kennedys erklärte sein Nachfolger Lyndon B. Johnson, dass er nicht der erste Präsident sein werde, der einen Staat in Südostasien an die Kommunisten verloren geben würde. Der texanische Taktiker Johnson eskalierte den Krieg, doch Ho Chi Minh ließ sich nicht an den Verhandlungstisch bomben. Mit überkommenen Taktiken aus der amerikanischen Politik ließ sich dieser Krieg nicht beenden. Johnson war voller Verachtung für die Liberalen in seiner Partei. Intern unterschied er zwischen *real men* und *boys*. Viele der brillanten Ratgeber und Policy-Experten blieben für ihn *boys*. Erfolgreiche Geschäftsleute dagegen galten als *real men*, und auch er selbst verstand sich so. Doch er sollte in Vietnam seinen gesamten politischen und persönlichen Kredit verspielen.

Sein Nachfolger, der Antikommunist Richard Nixon, stand nie im Verdacht, kein *real man* zu sein. Seine Anerkennung der Volksrepublik China wurde als kluger Schachzug ausgegeben, um die beiden kommunistischen Mächte gegeneinander ausspielen zu können und dadurch Einfluss auf Vietnam zu gewin-

nen. Dieses Kalkül war falsch, weil auf der Prämisse basierend, nach der die Länder der „Dritten Welt“ entweder zum Lager der Kommunisten gehörten oder zur „freien Welt“. Der misstrauische Nixon musste nach dem Watergate-Skandal 1974 durch seinen Vizepräsidenten Gerald Ford ersetzt werden. Für Ford, den nicht gewählten Präsidenten, spielte es keine Rolle, ob er ein *real man* war oder nicht. Ihm oblag es 1975, den Vietnamkrieg für beendet zu erklären; kein gewählter Präsident hatte mithin den ersten verlorenen Krieg der USA zu verantworten.

Die Nation bestrafte Ford, da er dem zurückgetretenen Nixon Immunität gewährt hatte, und wählte stattdessen einen Außenseiter der Demokraten zum neuen Präsidenten: Jimmy Carter. Dieser war sicherlich kein „harter Bursche“, aber er hatte Prinzipien und erwies sich als zäher Verhandlungsführer, so in den Friedensverhandlungen zwischen dem ägyptischen Präsidenten Anwar Al-Sadat und dem israelischen Regierungschef Menachem Begin. Allerdings bestand die Regierungsmannschaft Carters mit wenigen Ausnahmen aus Liberalen, welche die Johnson-Administration überlebt hatten – also aus *sissties*. Die lärmenden *Cold War Liberals*, die jetzt Neokonservative genannt wurden, blieben außen vor, gründeten das *Committee on the Present Danger* und denunzierten die Carter'sche Abrüstungspolitik.

Insgesamt kann man konstatieren, dass die Präsidentschaften Ford und Carter sehr viel amerikanischen Pragmatismus erlaubt hatten, denn beide hatten schwierige Zeiten zu bewältigen, die Ölkrisen und die Stagflation der 1970er Jahre. So ist es nicht verwunderlich, dass von einer rabiaten rechten Öffentlichkeit beide Präsidenten als schwach und damit als nicht recht amerikanisch dargestellt wurden. Beide wichen vorsichtig vom „ultrarealistischen“ Konsens ab. Carter warnte vor „übertriebener Furcht vor dem Kommunismus“.

Sein Nachfolger Ronald Reagan, der Bilderbuchkonservative, wurde berühmt dafür, dass sich unter seiner Administration der Neoliberalismus und mit ihm das Programm der Steuersenkungen durchsetzte. Das Haushaltsdefizit war für die damalige Zeit atemberaubend. Aber Reagan, der *real man*, hatte das Glück, das seinen beiden Vorgängern fehlte. Zudem musste die sowjetische Füh-

rung sich, die Gesellschaft und den Staat reformieren. Damit war der Weg frei zur Abrüstung, zum Ende der Sowjetunion und zum Aufstieg der neuen Großmacht Russland. Da man Anfang der 1990er Jahre auch der Großmacht China nicht mehr unterstellen konnte, dass sie Weltrevolution betrieb, fiel das Kartenhaus des Antikommunismus in sich zusammen.

Man hätte nun Bilanz ziehen können über eine ideologische Eintrimmung, die durch ihre Schwarzweißbilder mehr Unheil angerichtet als Sicherheit geschaffen hatte. Doch dazu kam es nicht. Der Nachfolger Reagans und Vater des jetzigen Präsidenten, George Bush, amtierte unideologisch. Er begleitete den Übergang Russlands zu einer Zivilmacht, gab umsichtig Hilfestellung bei der deutschen Vereinigung und stellte gegen den Abenteurer Saddam Hussein über die Vereinten Nationen eine multilaterale Koalition zusammen, die man als diplomatische Meisterleistung ansehen kann. Der Feldzug gegen den irakischen Diktator nach dessen Einmarsch in Kuwait gelang, aber er bewies aufs Neue, dass nach dem Zweiten Weltkrieg militärische Siege nur begrenzte politische Lösungen erbringen. Waren zwar die Weltbilder des antikommunistischen Zeitalters verschwunden, so blieben doch diejenigen der *real men* bestehen. *Boys* wie Ford und Carter hatten an der Spitze der amerikanischen Politik nichts zu suchen. War George Bush der ältere ein *real man*? In gewisser Hinsicht ja, hatte er doch zum Ende des Wahlkampfes den Demokratischen Kandidaten Michael Dukakis im Fernsehduell als unentschlossen, übermäßig differenziert und als weich bloßgestellt. Aber Bush war auch ein Zauderer, nicht nur beim Irakkrieg. Schon zuvor im Falklandkrieg hatte er die USA aus diesem späten Kolonialkonflikt heraushalten wollen, aber die britische Premierministerin Margaret Thatcher warnte ihn: „George, don't be a wimp.“ („George, sei kein Schwächling.“)

Auch nach dem Ende des Antikommunismus bestand offenbar keine Chance, für ein Männer- bzw. Menschenbild zu werben, das durch Differenziertheit, Festigkeit und Flexibilität auf der Basis einer Menschenrechtsideologie und in den Verfahren rational und pragmatisch geprägt gewesen wäre. Das Duo Clinton/Gore musste ab 1993 in vielem die Dinge so laufen lassen, wie es ein starker Re-

publikanischer Kongress wollte. Die Wirtschaft lief als Spekulationsökonomie wie von selbst, und die IT-Revolution tat ein Übriges, um Wachstumsraten hervorzubringen, die weltweit Neid hervorriefen. Außer am Image des Modernen zu feilen, zu dem auch Al Gore als Umweltschützer beitrug, leisteten die beiden wenig. Der Übergang zur *shareholder democracy* erfolgte gleichsam von selbst. Beide Politiker sind bis heute populär, repräsentieren sie doch erfolgreiche Jahre der amerikanischen Wirtschaft. In ihrer grundsätzlichen Ideologie sind sie indes weitgehend dem Wirtschaftsdenken des Neoliberalismus gefolgt. Waren beide *real men*? Gore haftet bis heute das Image an, zu weich zu sein.

Als Fazit der Beurteilung der amerikanischen Präsidentschaften nach 1945 kann man festhalten, dass sich an der grundsätzlichen Ideologie, ein entschiedener Antisozialist, ein *real man* zu sein, ein Feind all derer, welche die freie Marktwirtschaft behindern, nichts geändert hat. Von der Form her ist diese Ideologie gepaart mit einem Persönlichkeitsbild, das durch Härte, nicht nur durch Festigkeit geprägt ist. Diese ideologische Basis ist bis in die Regierungszeit von George W. Bush erhalten geblieben, ja, sie hat sich noch verstärkt. Die drei Präsidenten, die sich dem Anspruch dieser Männlichkeitsideologie teilweise hatten entziehen können, Ford, Carter und der ältere Bush, haben nur eine Amtszeit absolviert.

Des Rätsels Lösung, warum der von den Republikanern geschaffene Basiskonsens so lange halten konnte, liegt darin, dass in den USA Klassen nicht ökonomisch oder sozio-ökonomisch definiert werden. Klassenzugehörigkeit wird bestimmt über kulturelle Muster. Eine amerikanische Kultur hat man, oder man hat sie nicht. Ihr Gehalt definiert sich über etwas, das als *American* angesehen werden kann, und etwas, das *un-American* ist. Für die Republikaner oder für konservative Amerikaner ist es leicht, diese *un-Americans* als *Liberals* abzuqualifizieren.

Was ist *un-American*? Die Zuschreibung hat sich in den 1990er Jahren intensiviert. Schon seit langem wird in den USA an angeblich snobistischen Amerikanern herumgemäkelt, die teure ausländische Autos fahren und gerne stilvoll Wein konsumieren. Die Konstruktion von Freund-Feind-Bildern stellt mithin die neueste Variante des kulturellen

backlash in den USA dar. Um diese Strategie zu perfektionieren, haben Wahlkampfberater des Kandidaten George W. Bush die Staaten des Landes nach Siegerfarben unterteilt. Drei Viertel des Landes, vor allem die Mitte, das „Herz“ Amerikas, sind rotes Bush-Land, während die bevölkerungsreichen Küstenstaaten im Osten und Kalifornien blau gezeichnet werden. Die Demokraten verfügen zwar über umfängliche sozialstrukturelle Potentiale, sind aber seit dem Zweiten Weltkrieg kulturell nicht mehr definitionsmächtig – selbst wenn sie in einer Wahl siegen sollten.

Entscheidungsstrukturen in der Bush-Administration

George W. Bush konnte in einem für ihn günstigen Klima regieren. Die größte Belastungsprobe stellte der globale Kampf gegen den Terrorismus dar. Wie im Kampf gegen den Kommunismus – den man angeblich gewonnen hatte – kamen ein einfaches Feindbild zum Tragen und eine Form der Entscheidungsfindung, die auf Härte setzte. Neue Formen des Regierens hatten keine Chance.

Den Stil freilich, den der Präsident bevorzugte, kann man partiell als neu ansehen. Noch nie hat es eine vergleichbare Macht für einen Vizepräsidenten gegeben. Richard Cheney, insbesondere, was den Kampf gegen den Terrorismus angeht, war die ausführende Hand des Präsidenten. Die zentrale Politikformulierung fand im Stab des Weißen Hauses statt. Zwar wurde auch unter Kennedy, Johnson und Nixon im Weißen Haus beraten und entschieden. Nie jedoch war das Team so klein wie unter George W. Bush. Weitgehend ausgeschaltet blieben die Joint Chiefs of Staff wie auch die CIA, der man bei wichtigen Grundsatzentscheidungen im Kampf gegen den Terror bescheinigen muss, dass sie auf der Seite der Experten blieb. Der Präsident hatte schon 2002 gegenüber Bob Woodward erklärt: „I’m the commander – see, I don’t need to explain (. . .) why I say things. That’s the interesting thing about being the president.“ („Ich bestimme allein – und ich muss nicht erklären, (. . .) warum ich dieses oder jenes sage. Das ist so interessant daran, der Präsident zu sein.“)

Das Bush-Team wollte tatsächlich alles in der Hand behalten. Die CIA hatte geplant,

was nach dem Feldzug im Irak geschehen sollte, aber Cheney entschied, dass man als so erfolgreich bei der Bevölkerung angesehen werden würde, dass alle Nachkriegsplanungen entfallen könnten. Auch bei anderen Themen entschied die Bush-Administration zentral und geheim, ohne großen Einfluss der Experten. Das weicht vom Stil anderer Administrationen zwar nicht völlig ab, aber die Schwächen dieses Führungsstils treten stärker zutage, wenn es sich um Entscheidungen handelt, die große Krisen betreffen, etwa um Afghanistan, den Irak oder den Küstenschutz um New Orleans.

Worauf es in Zukunft ankommt, wäre, die ideologische Basis des gegenwärtigen Amerikanismus zu enthüllen. Statt Vereinfachung der Probleme und Härte im Stil wäre eine öffentliche Debatte darüber notwendig, wie die Intelligenz Amerikas für eine differenziertere Weltpolitik eingesetzt werden könnte, durchaus mit Verständnis für zögerliche Entscheidungen wie unter den Präsidenten Eisenhower oder Carter. Die USA wurden nach 1945 zur führenden Weltmacht; mit ihrer Ideologie haben sie vor allem in Europa Erfolge erzielt. Doch vieles an anderer Stelle der Außenpolitik war katastrophal und für eine gestaltende Weltordnungspolitik nicht hilfreich.

APuZ

Nächste Ausgabe 39/2008 · 22. September 2008

Neue Medien – Internet – Kommunikation

Christian Stegbauer

Raumzeitliche Struktur im Internet

Andreas Hepp

Globalisierung der Medien und transkulturelle Kommunikation

Miriam Meckel

Wie Web 2.0 unsere Kommunikation verändert

Rainer Winter

Perspektiven eines alternativen Internet

Kathrin Kissau

Internetnutzung von Migranten – ein Weg zur Integration?

Uwe Buermann

Kinder und Jugendliche zwischen Virtualität und Realität

Nicola Döring

Psychische Folgen der Internetnutzung

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Johannes Piepenbrink
Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 9 95 15-0

Internet

www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main.

Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung *Das Parlament*
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main.
Telefon (0 69) 75 01-42 53
Telefax (0 69) 75 01-45 02
parlament@fsd.de

Die Veröffentlichungen
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

- Andrew B. Denison*
3–5 **Amerika kommt auf Deutschland zu**
Die kombinierten Herausforderungen, die auf den nächsten amerikanischen Präsident zukommen, sind atlantisch geprägt. Deutschland täte gut daran, sich darauf vorzubereiten.
- Michael Staack*
6–13 **Die Außenpolitik der Bush-Administration**
Angetreten, den „unipolaren Moment“ nach dem Ende des Ost-West-Konflikts auszudehnen, hat die Bush-Administration den Übergang zu einer zunehmend multipolaren Welt noch beschleunigt.
- Josef Braml*
14–20 **Defizite der Vorbild-Demokratie USA**
In seiner Amtszeit hat US-Präsident George W. Bush seine Handlungsmacht ausgeweitet. Die Einschränkungen persönlicher Freiheitsrechte verdeutlichen partielle und vermutlich temporäre Defizite der einstigen Vorbild-Demokratie USA.
- Stormy Mildner*
21–27 **Das handelspolitische Erbe der Bush-Administration**
Zwar setzte Präsident Bush der handelspolitischen Lähmung der späten 1990er Jahre ein Ende. Die Polarisierung in Gesellschaft und Kongress in Handelsfragen konnte er hingegen nicht überwinden.
- Stephan Bierling*
28–34 **Die Wirtschaft der USA unter George W. Bush**
Trotz „9/11“, der Immobilienkrise und der hohen Energie- und Nahrungsmittelpreise entwickelte sich die Wirtschaft erstaunlich gut. Eine Ursache dafür lag in Bushs expansiver Ausgaben- und ehrgeiziger Steuersenkungspolitik.
- Helga Haftendorn*
35–40 **Die außenpolitischen Positionen von Obama und McCain**
Beide Präsidentschaftskandidaten werden die Verfolgung nationaler Interessen in den Mittelpunkt stellen. Außerdem wird die Weltpolitik zu Entscheidungen zwingen, die europäischen Prioritäten widersprechen.
- Jakob Schissler*
41–46 **US-Präsidenten: „Real Men“ oder „Sissies“?**
George W. Bush konnte in einem für ihn günstigen Klima regieren. Die Belastungsprobe kam mit dem Kampf gegen den Terrorismus. Erneut kam ein einfaches Feindbild zum Tragen und eine Entscheidungsfindung, die auf Härte setzte.