



Beilage zur Wochenzeitung

Das Parlament

1. November 2004

Aus Politik und Zeitgeschichte

3 Jochen Thies *Essay*

Partner oder Konkurrent? Die deutsch-amerikanischen Beziehungen

6 Josef Braml

Vom Rechtsstaat zum Sicherheitsstaat?

Die Einschränkung persönlicher Freiheitsrechte durch die Bush-Administration

16 Ernst-Otto Czempel

Die Außenpolitik der Regierung George W. Bush

24 Jürgen Wilzewski

Die Bush-Doktrin, der Irakkrieg und die amerikanische Demokratie

33 Stephan Bierling

Die US-Wirtschaft unter George W. Bush

40 Söhnke Schreyer

Die Sozial- und Gesundheitspolitik der Bush-Regierung

B 45/2004



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

Redaktion:

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Hans G. Bauer
Telefon: (0 18 88) 5 15-0

Internet:

www.bpb.de/publikationen/apuz
E-Mail: apuz@bpb.de

Druck:

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice:

Die 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,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung **Das Parlament**
einschließlich Beilage zum Preis
von Euro 19,15 halbjährlich,
Jahresvorzugspreis Euro 34,90
einschließlich Mehrwertsteuer;
Kündigung drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammel-
mappen für die Beilage
zum Preis von Euro 3,58
zuzüglich Verpackungskosten,
Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen
in der Beilage

Aus Politik und Zeitgeschichte
stellen keine Meinungsäußerung
des Herausgebers dar;
sie dienen lediglich der
Unterrichtung und Urteilsbildung.
Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke
hergestellt werden.

ISSN 0479-611 X

Editorial

■ Die ersten acht Monate der Amtszeit von US-Präsident George W. Bush verliefen unspektakulär. Das änderte sich durch die schrecklichen Terroranschläge des 11. September 2001 schlagartig. Seither verläuft Bushs Präsidentschaft turbulent. Die USA befinden sich zusammen mit ihren Verbündeten in einem weltweiten „Krieg gegen den Terrorismus“. Dieser Antiterrorkampf wird auch von der Bundesrepublik Deutschland auf den verschiedensten Ebenen und in vielen Regionen tatkräftig unterstützt. Zu erheblichen Verstimmungen zwischen der US-Administration und einigen ihrer europäischen Verbündeten kam es erst, als Bush den Antiterrorkampf auf den Irak ausdehnte. In einer Rede bezeichnete er Irak, Iran und Nordkorea als „Achse des Bösen“; eine Klassifizierung, die von den meisten europäischen Staats- und Regierungschefs nicht nachvollzogen wurde. Eine eschatologische Terminologie auch in anderen Äußerungen wurde in Europa mit Befremden aufgenommen. Was die Europäer vielleicht zu wenig realisiert hatten, war die tiefe Verletztheit, ja Traumatisierung der amerikanischen Nation durch das, was in den USA „9/11“ heißt. Die USA empfanden die Anschläge als einen Angriff von außen, wohingegen er von europäischer Seite eher als ein schreckliches Verbrechen angesehen worden ist. Folglich interpretierte die US-Regierung ihn als Kriegserklärung.

■ In der Folge wurden auf beiden Seiten des Atlantiks Entscheidungen getroffen, die zu weiteren diplomatischen Missverständnissen führten. Die Rede von George W. Bush vor den Vereinten Nationen im Herbst 2002 kann als ein Beispiel dafür gelten: Der US-Präsident drohte der Weltorganisation mit „Irrelevanz“, wenn sie sich weigere, den USA auf ihrem Weg zu folgen. Auf der anderen Seite verärgerte der heftige Widerstand der

Mehrheit des UN-Sicherheitsrates gegen die US-Pläne, den Irak anzugreifen, die US-Administration sehr. Was in den USA auf besonderes Missfallen stieß, war die Haltung der Bundesregierung. Man empfand die deutsche Verweigerung der Teilnahme am geplanten Angriff auf den Irak als undankbar. Bis heute sind Irritationen in den deutsch-amerikanischen Beziehungen nicht völlig ausgeräumt.

■ Auch innenpolitisch reagierte die Bush-Administration energisch auf die Anschläge. Der *USA Patriot Act* enthält eine große Anzahl von politischen, administrativen und gesetzlichen Initiativen, die zu erheblichen Einschränkungen der Bürger- und Freiheitsrechte führen. Das Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit scheint sowohl innenpolitisch als auch auf internationaler Ebene zu Lasten der Freiheitsrechte zu gehen. Noch ist der Widerspruch dagegen verhalten, aber die Stimmen derer sind nicht zu überhören, die vor einer Überdehnung der in diesem Gesetzespaket vorgesehenen Schritte warnen, da sie das fest verankerte Prinzip der *checks and balances* auszuhebeln drohen.

■ Das Bewundernswerte an der amerikanischen Demokratie sind ihre schier unermesslichen Selbstreinigungskräfte. Zwei Beispiele stehen exemplarisch für viele: In zahlreichen Hearings vor dem US-Kongress müssen Mitglieder der Bush-Administration zu den Gründen für den Krieg gegen den Irak Rede und Antwort stehen. Mit gleicher Akribie und unerbittlicher Offenheit werden die abscheulichen Foltervorkommnisse im Abu-Graibh-Gefängnis im Irak und anderen US-Gefangenenlagern untersucht. Das System von *checks and balances*, auf das die USA besonders stolz sind, scheint hier wieder zu funktionieren. Das dem *american mind* zugrunde liegende Misstrauen gegen „die“ in Washington hat schon schwerere Zeiten überstanden.

Ludwig Watzal ■

Partner oder Konkurrent? Die deutsch-amerikanischen Beziehungen

Der Ton in den deutsch-amerikanischen Beziehungen hat sich in den letzten drei Jahren spürbar verändert. Und man geht nicht fehl in der Annahme, dass die nächsten Wahlen in beiden Ländern darüber entscheiden werden, ob es dabei bleibt oder ob noch einmal jene Vertrautheit in das Verhältnis zurückkehren wird, wie man sie in den besten Zeiten deutsch-amerikanischer Freundschaft kannte. Die kleine transatlantische Meinungselite in Deutschland, ohnehin in die Jahre gekommen, ist infolge der Entwicklungen seit dem 11. September 2001 und dem Irakkrieg beiseite geschoben worden oder verharrt ungläubig und stumm angesichts sich überschlagender Entwicklungen. Die Bestseller-Listen der deutschen Sachbücher, aber nicht nur sie, verraten, dass kulturell und politisch-ideologisch bedingte antiamerikanische Einstellungen neue Nahrung erhalten haben. Selten ist ein Politiker eines westlichen demokratischen Landes so dämonisiert worden wie George Bush jr., dessen Vater zusammen mit Amtsvorgänger Ronald Reagan die Wiedervereinigung möglich machte. Gleichzeitig operiert die deutsche Linke, vermeintlich frei von alten, lästigen Zwängen, ziemlich geschichtsvergessen mit neuen Optionen in der Außenpolitik. Bei näherem Hinsehen bergen diese das Risiko alter deutscher Irrtümer und Illusionen. Ein neuer Kurs für Deutschland ist ausgegeben worden, abgestützt durch den bewährten Partner Frankreich im Westen und den alten, neuen Freund im Osten: Russland. Der Kontakt zu den kleineren europäischen Staaten wird von Berlin aus nur unzureichend gepflegt. Das könnte sich eines Tages bitter rächen. Denn es geht für Deutschland nicht länger um den Irakkrieg und die richtige Bewertung seiner Risiken davor und danach, sondern darum, die Herausforderungen an die westliche Zivilisation in einer immer rauher werdenden Weltpolitik anzunehmen, die Risiken mit anderen zu teilen, ausreichende Risikoversorge zu betreiben und ausgleichend zu wirken. Denn es droht eine Welt, die noch weitaus unruhiger werden könnte. Sie erfordert gewaltige Investitionen in mindestens drei Bereiche: Sicherheit, Stabilisierung von Solidaritätssystemen und Bewahrung der Umwelt.

Mit Ausnahme der Briten und Polen haben sich die Europäer von dem Gedanken, die Politik Europas aktiv zu gestalten, weitgehend verab-

schiedet. Deutschland wartet ab und reagiert allenfalls, wenn in der Außen- und Sicherheitspolitik Schritte unvermeidlich werden. Gemessen an seinem finanziellen Beitrag für den Golfkrieg zu Beginn der neunziger Jahre – ein Drittel des damaligen Verteidigungshaushaltes –, leistet Deutschland in der Krisenregion im und um den Irak zur Zeit praktisch nichts, weder militärisch noch finanziell. Der Verweis, dass es andere auch nicht tun, wie Frankreich oder Spanien, das seine Truppen aus dem Irak zurückgezogen hat, hilft nicht weiter. Den Franzosen behagt vorläufig ihre Sonderrolle. Die Staaten Mittel-, Südost- und Osteuropas, dem Kommunismus und der Militarisierung der Gesellschaften gerade entronnen, engagieren sich hingegen. Die Spaltung des Kontinents hinsichtlich der Irakfrage hält also weiter an, sie verschärft die ohnehin vorhandenen Probleme im europäischen Einigungsprozess und führt zu einer Renationalisierung. Sie legt offen, dass sich in einer Art von Wiederholung der Ereignisse vor sechzig Jahren die westliche Kriegscoalition des Jahres 1944 im Kampf gegen den Terrorismus erneut zusammengefunden hat. Bemerkenswert ist hierbei die übereinstimmende Lagebeurteilung über den Mittleren Osten in der angelsächsischen Welt, also nicht nur in den USA, sondern auch in Großbritannien – es gibt kein „Sonderproblem“ Tony Blair – und in Australien sowie Neuseeland. Japan, zu Beginn der neunziger Jahre noch zögerlicher als Bonn bei der Rückkehr in die Welt der militärischen Risiken, zeigt im Mittleren Osten ein deutliches Profil. Skandinavische Staaten wie Dänemark und Norwegen, Zivilgesellschaften schlechthin, haben wie die Niederlande und Portugal, europäische Vormächte vergangener Jahrhunderte, Militärkontingente an den Euphrat entsandt. Das sollte Deutschland zu denken geben.

Von der Supermacht Amerika einmal abgesehen, deren Stellung in der Welt unangefochten bleibt, verschieben sich gleichzeitig die ökonomischen und politischen Gewichte vom Westen, von Europa weg in hohem Tempo nach Asien. Die Türkei, mehr als ein Jahrhundert lang aus der Weltpolitik so gut wie abgemeldet, kommt zurück. Der Iran betreibt eine ambitionierte Atompolitik, nutzt die momentane Konzentration Amerikas auf andere Schauplätze ähnlich wie Nordkorea zum

Ausbau seiner Machtposition, auch mit Blick auf Afghanistan. Indien, Pakistan und Indonesien betreiben Außen- und Sicherheitspolitik im Stil großer Mächte. Wladimir Putins Russland investiert schon heute in seine heruntergekommenen, demoralisierten Streitkräfte. Wenn die Risiken beim Öl bestehen bleiben sollten, wird die Remilitarisierung dieser Großmacht noch schneller als bislang angenommen voranschreiten. Trifft diese Beobachtung zu, entwickelt sich die Welt in Richtung eines Mächtesystems im Stil des 19. Jahrhunderts, allerdings mit deutlich mehr Akteuren als die alte Pentarchie. Ob Europa will oder nicht, es wird eine Antwort auf diese Entwicklung finden müssen, und wenn dies nicht gelingt, werden dies einzelne Staaten tun.

Natürlich konnte das deutsch-amerikanische Verhältnis nicht das bleiben, was es vor allem zu Beginn der neunziger Jahre war, ein Miteinander in nicht enden wollender Zeit der Euphorie: hier die Supermacht, die den Kalten Krieg am Ende für sich entschieden hatte, dort ein wieder vereinigtes Land, das sein Glück nicht fassen konnte. Aber seit Beginn des neuen Jahrtausends ist es dann in diesem bilateralen Verhältnis zu schnell voran und auseinander gegangen. Beziehungen wie die deutsch-amerikanischen dürfen sich jedoch nur langsam verändern; sonst nehmen sie Schaden.

Noch immer wird in Deutschland verdrängt, dass die Anschläge auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington die Psychologie Amerikas nachhaltig verändert haben. In den Amtsstuben von Washington ist nahezu jeder vom Verlust eines Freundes oder Bekannten durch die Ereignisse des 11. September 2001 betroffen. Achselzuckend nahm Deutschland vor kurzem zur Kenntnis, dass im Zuge einer veränderten Globalstrategie nun die beiden letzten US-Kampfdivisionen aus der Bundesrepublik abgezogen werden. Zwar zeichnete sich eine derartige Möglichkeit bereits zu Beginn der neunziger Jahre ab, gewiss war der schrittweise Abzug der GIs aus Deutschland unvermeidlich, nicht zuletzt aufgrund des Personalengpasses bei den Amerikanern infolge des Irakkriegs. Aber von den vor Ort betroffenen Menschen in den Standorten einmal abgesehen, scheint die Reaktion des Landes von Gleichgültigkeit geprägt. Man vermisst in Deutschland echtes Bedauern über diesen Beschluss, einen Moment der Erinnerung daran, dass seit den Tagen der Befreiung vom nationalsozialistischen Joch im Jahre 1944/45 über zehn Millionen Amerikaner zusammen mit ihren Familienangehörigen im Lande stationiert waren – eine Begegnung des Normalamerikaners mit dem Deutschen, nicht ein Elitenaustausch. Man vermisst die Fähigkeit zum Smalltalk, auch wenn man politisch unterschiedli-

che Vorstellungen hat, zum befreienden „sorry“. Das mag damit zusammenhängen, dass viele deutsche Spitzenpolitiker die USA nicht oder nur sehr unzureichend kennen. In diesem zusätzlichen Wissens- und Anschauungsverlust liegt dann wohl auch die eigentliche Bedeutung des amerikanischen Truppenabzugs aus Deutschland.

Verliebt in das, was einmal war, beeinflusst durch eine uneingeschränkte Treue zu Amerika in der langen Regierungszeit von Helmut Kohl – die sich 1989 auszahlte –, geht die CDU/CSU heutzutage zu weit mit ihrer Vorstellung, dass es im deutsch-amerikanischen Verhältnis so bleiben könne, wie es bei allen Meinungsverschiedenheiten ein halbes Jahrhundert lang war. Aber je länger der Irakkrieg andauert, umso stiller ist man geworden; den deutschen Konservativen scheint zu dämmern, dass man weder das manichäische Weltbild des amtierenden Präsidenten teilen, noch seine Politik befolgen kann. Groß ist in den Reihen von CDU/CSU jedoch die Verunsicherung darüber, dass Jacques Chirac mit deutlicher Akzentuierung gegen Amerika einen Schulterchluss mit Bundeskanzler Gerhard Schröder praktiziert, auch wenn dieser von Taktik und weniger von Überzeugungen geprägt ist. Was den deutschen Gaullisten in den sechziger Jahren nicht gelang, bedingungslos auf die Partnerschaft mit Frankreich zu setzen und damit auf die Option der lange Zeit dominierenden Transatlantiker „sowohl mit den USA als auch mit Frankreich“ zu verzichten, könnte nun eingetreten sein.

Das Ende des privilegierten deutsch-amerikanischen Dialogs der „Transatlantiker“ hat ferner auch damit zu tun, dass der politische Einfluss der amerikanischen Ostküste, an der Millionen von europäischen Auswanderern und Verfolgten landeten, nachgelassen hat. Die Gewichte in Amerika haben sich verschoben; dies ist auch daran abzulesen, dass die Hauptkonfliktlinie zwischen weißen und farbigen US-Amerikanern nicht länger existiert. Auf der anderen Seite des Kontinents, wo die Hispanics leben und die zweite Generation asiatischer Einwanderer zur Mittelschicht und zur akademischen Elite aufgestiegen ist, hat die asiatische Gegenküste auf dramatische Weise an Bedeutung gewonnen. Hier befindet sich auch die einzige Macht, die den Amerikanern in absehbarer Zeit die Stirn bieten kann: die Volksrepublik China. Gleichzeitig haben die Deutschen die ihnen über Jahrzehnte hinweg vertrauten Gesprächspartner in den USA verloren. Selbst unter den deutschen Amerika-Experten gibt es kaum jemand, der enge Verbindungen zum Umfeld von Bush jr. unterhält. Kanzler Schröder steht mit seiner weitgehenden Sprachlosigkeit, was die Kommunikation mit seinem texanischen Partner angeht, also nicht allein. Beide Länder haben ihre Mittler und Ansprech-

partner fürs Erste verloren. American Academy und Aspen Institute in Berlin tun alles, um neue Fäden zu knüpfen und Verbindungen nicht ganz abreißen zu lassen. Aber man befindet sich auf abschüssigem Gelände.

Unabhängig vom Wahlausgang in den USA werden die fundamentalen Unterschiede in der Bewertung des Irakproblems zwischen Washington und Berlin fortbestehen. Aber der Konflikt ist nicht mehr so grundsätzlich wie noch vor Jahresfrist. Deutschland hat sich schrittweise an den Kriegsschauplatz herangearbeitet. Und wenn die Vereinten Nationen während eines sich allmählich abzeichnenden Disengagements der USA Zug um Zug Aufgaben im Irak übernehmen sollten, wird Berlin nicht abseits stehen können. Die Spanier denken für diesen Fall über eine vorübergehende Rückkehr an Euphrat und Tigris nach. Und die französische Position scheint aufgrund der massiven Interessen im Lande und in der Region durchaus beweglich. Da Amerikaner und Russen darüber hinaus die Auffassung teilen, dass auf Terrorismus mit aller Härte reagiert werden muss, ist es ein Gebot der Klugheit für die deutsche Außenpolitik, die Kontroverse mit den USA nicht soweit zu treiben, dass man eines Tages isoliert dasteht.

Der neue deutsche Gaullismus hat schon jetzt zur Folge, dass Amerika an einem deutschen Sitz im Weltsicherheitsrat nicht mehr übermäßig interessiert ist. Von „Partnership in Leadership“, die Bush sen. den Deutschen einst anbot, ist nicht länger die Rede. Anders als bei den Briten könnte Washington nicht sicher sein, wie sich Berlin in schwieriger Lage verhält. Denn die gegenwärtige Regierung besitzt in sicherheitspolitischen Fragen, die rasche Entscheidungen verlangen, keine eigene Mehrheit. Der Parlamentsvorbehalt ist eine Schönwetterangelegenheit. Darüber hinaus ist in amerikanischer Sicht der deutsche sicherheitspolitische Beitrag im Augenblick unzureichend. Im Gegensatz zu Frankreich und Großbritannien unternimmt Deutschland zurzeit keinerlei Anstrengungen, etwas daran zu ändern. Machtpolitisch wird eine derartige Haltung in der Welt – auch unter so genannten Freunden – dahingehend interpretiert, dass man Abschied vom Gedanken genommen hat, in der ersten Reihe der mittleren Mächte Europas eine Rolle zu spielen. Zwischen Regierung und Opposition scheint es in Deutschland darüber einen stillschweigenden Konsens zu geben. Denn die Anfänge dieser Politik liegen in den besten Jahren von Helmut Kohl und Hans-Dietrich Genscher.

Die deutsch-amerikanischen Beziehungen der nahen Zukunft werden somit zwar vordergründig einem Zustand der Normalität zustreben. Aber es

wird an jener Vertrautheit fehlen, wie sie zwischen Amerikanern und Briten herrscht. Dennoch ist trotz mancher schriller Töne im letzten Jahr die Einsicht gewachsen, dass man zur gleichen Wertegemeinschaft gehört und dass Interdependenz unverzichtbar für das internationale System ist. Es liegt auf der Hand, dass eine deutsche Bundesregierung – welcher Couleur auch immer – sich mit einer Kerry-Administration leichter tun würde als mit der amtierenden republikanischen Administration unter George W. Bush während einer zweiten Amtszeit. Schröder und Bush haben sich im persönlichen Verhältnis auf eine bemerkenswerte Weise auseinander entwickelt, darunter leidet die praktische Arbeit. Üblich wäre in kritischen Zeiten, dass man sich viermal im Jahr zu Vieraugengesprächen trifft. Aber jeder scheint seit geraumer Zeit auf die Abwahl des anderen zu warten.

Die deutsch-amerikanische Zusammenarbeit wird – auch wenn die Chemie beim Spitzenpersonal nicht stimmt – sich auf Felder einer pragmatischen Zusammenarbeit konzentrieren. Denn die Irak-Kontroverse verdeckt, dass Deutschland unter Rot-Grün die „Scheckbuchdiplomatie“ aufgegeben hat und sich in anderen Krisenregionen der Welt engagiert, auf dem Balkan wie am Hindukusch, was die Amerikaner anerkennen. Längst ist in den Berliner Amtsstuben die Einsicht eingeekehrt, dass ein abrupter amerikanischer Rückzug aus dem Irak hochgefährlich für Europa wäre. Die Ölversorgung geriete in Gefahr, die Energiepreise würden weiter steigen – die wachsende Abhängigkeit Deutschlands von russischen Lieferungen noch größer werden. Gleichzeitig wäre der gerade erst beginnende Dialog der Europäischen Union mit der Türkei in Frage gestellt, und die Bedrohung Israels würde zunehmen. Um wachsenden amerikanischen Anforderungen zu entgegen und um die Verbindung zu Frankreich noch zu stärken, deutet Berlin neuerdings an, sich in Afrika militärisch engagieren zu wollen. Die sudanesischen Provinz Darfur könnte für diese neue Politik der erste Testfall sein.

Am Ende sollte für die deutsch-amerikanischen Beziehungen gelten, dass man zwei Teile von etwas Ganzem darstellt, dass man trotz aller Unterschiede die Gemeinsamkeiten anerkennt, die weiterhin überwiegen. Da Europa eine militärische Supermacht weder werden kann noch will, bleibt der Sicherheitsschirm, den die Supermacht über Europa gespannt hat, nach wie vor lebenswichtig. Die deutsche Politik muss darauf abzielen, den Amerikanern jederzeit ein Gefühl von Solidarität und Risikobereitschaft zu vermitteln. Denn amerikanische Nähe trägt in guten wie in schlechten Zeiten zur Zügelung deutscher Unruhe und Unrast bei. Die deutsche Automobilindustrie merkt das bereits.

Vom Rechtsstaat zum Sicherheitsstaat?

Die Einschränkung persönlicher Freiheitsrechte durch die Bush-Administration

Die Terroranschläge des 11. September 2001 erschütterten das Fundament der freiheitlich demokratischen Grundordnung der Vereinigten Staaten: das Grundvertrauen der Amerikaner in die eigene Stärke. In der Folge wurde dem Staat eine besondere Schutzfunktion und damit die Aufgabe zugewiesen, das „Heimatland“ zu schützen – auch um den Preis der Einschränkung individueller Freiheitsrechte, der so genannten „*civil liberties*“¹.

Im Folgenden soll verdeutlicht werden, wie sehr die Anschläge des 11. September 2001 die Gesellschaft der Vereinigten Staaten traumatisiert und verändert haben. Erst vor diesem Hintergrund – diesem Verständnis für das Gefühl der Verwundbarkeit und der nationalen Bedrohung – kann man das Zutrauen der Amerikaner in die Schutzfunktion ihrer Regierung, vor allem in die Amtsgewalt des Präsidenten als Oberster Befehlshaber nachvollziehen. Nach Auffassung des Präsidenten George W. Bush verschaffen nur energisches Handeln im Ausland und erhöhte Wachsamkeit im Innern Sicherheit vor weiteren Angriffen auf das amerikanische „Homeland“.

Dieser „Krieg gegen den Terrorismus“ zeitigt auch innenpolitische „Kollateralschäden“. Die Prävention künftiger Terroranschläge geht oft auf Kosten individueller Freiheit. Mehr noch: Die so genannte „Ashcroft-Doktrin“ der Prävention droht die grundlegende Sicherung persönlicher Freiheitsrechte durch das System sich gegenseitig kontrollierender Gewalten auszuhebeln.

Einmal mehr in der amerikanischen Geschichte hat sich aufgrund äußerer Bedrohung die Machtbalance dieser konkurrierenden „branches of government“ zugunsten der Exekutivgewalt ver-

schoben. Insofern kommt dem Kongress eine besondere Verantwortung zu – zumal, wie die bisherige Erfahrung gezeigt hat, die richterliche Kontrolle in Kriegszeiten eher schwach ausgeprägt ist. Indem die Legislative ihre Kommunikations- und Kontrollfunktionen wahrnimmt, kann sie dafür sorgen, dass auch in Zeiten nationaler Unsicherheit individuelle Freiheiten nicht unter Berufung auf das kollektive Schutzbedürfnis über Gebühr eingeschränkt werden.

Der 11. September und die amerikanische Gesellschaft

Anders als in Europa wurden in den Vereinigten Staaten die Anschläge des 11. September nicht als terroristische, sondern als kriegerische Akte verstanden. Amerika befindet sich nach dieser Auffassung im Kriegszustand. Diese kollektive amerikanische Wahrnehmung hat nicht nur fundamentale Auswirkungen auf die Verfassung der einzelnen Bürger, sondern auch auf die der Gesellschaft insgesamt. Im „Krieg für eine gerechte Sache“ ist die Bevölkerung, sind auch die Intellektuellen eher bereit, materielle und ideelle Opfer zu bringen. Darüber hinaus eröffnet ein derartiges Szenario dem Präsidenten als Oberstem Befehlshaber und der in seinem Namen handelnden Exekutive einen umfangreichen Gestaltungsspielraum. In diesem Kontext werden unter anderem die grundlegenden Verfassungsprinzipien der staatlichen Sicherheit und der individuellen Freiheit in einem kriegsrechtlichen Rahmen neu bewertet.

Der 11. September 2001 verschaffte dem Präsidenten nicht nur einen Vertrauensvorsprung, er veränderte auch die Ausgangslage und Dynamik der Wahlen. Obschon das Amt des Präsidenten nicht zur Wahl stand, gilt George W. Bush als der Sieger der Zwischenwahlen 2002.² Diese machten deutlich, dass die nationale Sicherheitsbedrohung

¹ Die wichtigsten – im weiteren synonym als individuelle oder persönliche Freiheitsrechte bezeichneten – „*civil liberties*“ werden durch die ersten zehn Verfassungszusätze (*amendments*) garantiert. Diese auch unter den Begriff der „*Bill of Rights*“ subsumierten Grundsätze wurden am 15. 12. 1791 en bloc als integraler Bestandteil in die Verfassung aufgenommen. Nach dem Bürgerkrieg kamen weitere „*amendments*“ hinzu, wobei das vierzehnte wegen seiner „*due process*“- bzw. „*equal protection*“-Bestimmungen besonders signifikant für den Schutz der individuellen Freiheitsrechte „jeder Person“ ungeachtet der Staatsbürgerschaft ist.

² Vgl. Josef Braml, Freie Hand für Bush? Auswirkungen der Kongresswahlen auf das innenpolitische Machtgefüge und die Außenpolitik der USA, Berlin 2002 (SWP-Aktuell 55/02), http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=406.

dem Präsidenten in seiner Rolle als Oberster Befehlshaber eine historische Gelegenheit bot, auch bei Wahlkämpfen erfolgreich für die Unterstützung seiner Politik gegen den Terrorismus zu werben.

Für Präsident Bush bleibt es im Wahlkampf 2004 oberste Priorität, sich seiner Stammwähler zu versichern – indem er im Kampf gegen den Terrorismus weiterhin die nötige Härte zeigt und in seiner Irakpolitik standhaft bleibt. Tatsächlich hat Bush vielen seiner Landsleute glaubhaft machen können, dass der Waffengang im Irak nur eine weitere Schlacht im langwierigen Krieg gegen den Terrorismus sei.³ Bush assoziierte in seiner kriegsvorbereitenden Ansprache vom 28. Januar 2003 einmal mehr die Lage im Irak mit der existenziellen Bedrohung Amerikas durch Massenvernichtungswaffen in den Händen von Terroristen: „Stellen Sie sich diese 19 Luftpiraten mit anderen Waffen und anderen Plänen vor – dieses Mal von Saddam Hussein bewaffnet. Eine Phiole, ein Kanister, eine in dieses Land geschmuggelte Kiste würde ausreichen, einen Tag des Grauens zu veranstalten, wie wir ihn noch nie erlebt haben.“⁴ Nach Auffassung des Präsidenten war diese reale Gefahr nur durch präventives Handeln abzuwehren: „Wir werden alles in unserer Macht Stehende tun, um sicherzustellen, dass dieser Tag niemals kommt.“⁵ Der Präsident erteilte der bisherigen Sicherheitsstrategie der Eindämmung eine eindeutige Absage: „Ließen wir zu, dass diese Bedrohung ungehindert und plötzlich auftritt, kämen alle Taten, alle Worte und alle Beschuldigungen zu spät. Dem gesunden Menschenverstand und der Zurückhaltung Saddams Husseins zu vertrauen, ist weder eine Strategie noch eine Option.“⁶

Das Ergebnis der Zwischenwahlen 2002, die Kommunikation und Legitimation des Waffengangs im Irak 2003 sowie der sicherheitspolitischen Rahmen bei den Auseinandersetzungen im aktuellen Wahlkampf verdeutlichen, dass die Anschläge vom 11. September die Wahrnehmung und das Selbstverständnis der amerikanischen Gesellschaft verändert haben. Das Grundvertrauen in die eigene Stärke als einzig verbliebene

Supermacht wich dem Bewusstsein der Verwundbarkeit im „Heimatland“⁷: Nicht zuletzt wurden mit den Angriffen auf das World Trade Center und das Pentagon auch Symbole der wirtschaftlichen und militärischen Macht der Vereinigten Staaten zerstört. Die Wahrnehmung eigener Verwundbarkeit rief ein immenses Sicherheits-, Schutz- und Handlungsbedürfnis hervor. Entsprechend forderte der amerikanische Präsident auch eine neue, aktive Strategie: „Amerika ist nicht mehr durch die großen Ozeane geschützt. Nur energisches Handeln im Ausland und erhöhte Wachsamkeit im Innern verschaffen uns Sicherheit vor Angriffen.“⁸

Vertrauen in die Regierung

Obschon der Begriff „*government*“ über Jahrzehnte in den Köpfen der meisten Amerikaner negative Vorstellungen hervorgerufen hatte, wurde die amerikanische Regierung von ihren Bürgern nunmehr merklich positiver wahrgenommen. Eine seit den sechziger Jahren nicht mehr registrierte Vertrauensmarke von 60 Prozent brach mit dem seit damals vorherrschenden Muster eines „*confidence gap*“⁹. Auch die Ergebnisse einer von der Brookings Institution in Auftrag gegebenen nationalen Umfrage bestätigen diesen signifikanten Umschwung in der öffentlichen Meinung. Ein genauer Blick zeigt jedoch, dass dieses überschwengliche Vertrauen in die eigene Regierung in erster Linie als unmittelbar emotionale Reaktion auf die Terroranschläge zu interpretieren ist (vgl. *Tabelle 1*).¹⁰ Ausgehend von 29 Prozent im Juli 2001 schlug das Vertrauensbarometer kurz nach den Terrorangriffen auf eine Höhe von 57 Prozent aus und pendelte sich im Mai 2002 wieder auf 40 Prozent ein. Gemessen an den Umfrageergebnissen vor den Terrorangriffen wurde der amerikanischen Regierung jedoch immer noch ein deutlich höheres Vertrauen entgegengebracht.

7 Vgl. Sydney J. Freedberg, Jr./Siobhan Gorman, National Security: Are We Safer?, in: National Journal vom 10. 8. 2002.

8 George W. Bush, Address before a Joint Session of the Congress on the State of the Union, 29. 1. 2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/print/20020129-11.html>.

9 Gemäß den Daten der National Election Studies (NES) des Center for Political Studies, University of Michigan (bis 2000); entsprechende Umfrage für 2001 (5.–6. 10.) durch Gallup/CNN/USA Today, zit. in: AEI Studies in Public Opinion, American Public Opinion on the War on Terrorism, Washington, DC, American Enterprise Institute, 10. 1. 2003, S. 40.

10 Vgl. G. Calvin Mackenzie/Judith Labiner, Opportunity Lost: The Rise and Fall of Trust and Confidence in Government After September 11, Washington, D.C., Center for Public Policy Service at the Brookings Institution, 30. 5. 2002, S. 3.

3 Vgl. Josef Braml, Amerika vor dem Krieg. Welchen Rückhalt genießt die Bush-Administration in der eigenen Bevölkerung?, Berlin 2003 (SWP-Aktuell 8/03), http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=113.

4 George W. Bush, Bericht zur Lage der Nation, 28. 1. 2003, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html>; Übersetzung der amerikanischen Botschaft in Berlin, USINFO-B-DE.

5 Ebd.

6 Ebd. Ausführlicher zur Vorbereitung des Irakkrieges und zur Präventivkriegdebatte vgl. Peter Rudolf, „Präventivkrieg“ als Ausweg? Die USA und der Irak, Berlin 2002 (SWP-Studie).

Tabelle 1: Anstieg und Rückgang des Vertrauens in die Regierung nach dem 11. September 2001 (in Prozent)

Vertrauen, dass die Regierung richtig handelt	Juli 2001	Oktober 2001	Mai 2002
immer	4	15	8
meistens	25	42	32
nur manchmal	66	39	53
nie	4	2	4

Quelle: Center for Public Service der Brookings Institution vom 30. 5. 2002.

Konventionelle Erklärungsmuster unterstellen eine kausale Beziehung zwischen der Einschätzung der bisher erbrachten Leistung der Regierungsvertreter und dem in sie gesetzten Vertrauen. Danach ist Vertrauen Resultat von Erfahrungen. Da jedoch der 11. September den Erfahrungshorizont auch der amerikanischen Bevölkerung sprengte, dürfte der enorme Vertrauensvorsprung unmittelbar nach den Anschlägen nicht allein auf eine Ex-post-Bewertung des Regierungsverhaltens zurückzuführen sein. Vielmehr brachten die Bürger damit vermutlich vor allem ihre Erwartung zum Ausdruck, dass die Regierung sie schützen werde. Insofern trägt es zum Verständnis dieses Phänomens bei, wenn man zwischen spezifischer und diffuser Unterstützung differenziert. Erstere gründet auf der Zufriedenheit der Bürger mit konkreten Politikinhaltungen bzw. mit der spezifischen Leistung von Regierungsvertretern; Letztere reflektiert eine allgemeine Einstellung der Bevölkerung gegenüber den politischen Institutionen.¹¹ Umfrageergebnisse der Washington Post/ABC News legen eine solche Differenzierung ebenfalls nahe.

Sowohl der erste als auch der zweite terroristische Anschlag auf das World Trade Center ließen jeweils das Vertrauen der Bevölkerung in die Schutzmacht ihrer Regierung wachsen. Hatte schon der erste Anschlag auf das World Trade Center vom 26. Februar 1993 einen Vertrauensschub bei der Bevölkerung bewirkt, trauten nach den Terrorangriffen vom 11. September fast doppelt so viele Menschen ihrer Regierung zu, das Land vor weiteren Terrorangriffen wirksam schützen zu können.

Präsidentielle Regierung

In Zeiten äußerster Bedrohung kommt dem Präsidenten die Rolle des Schutzpatrons zu. Als Oberster Befehlshaber steht er im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Der patriotische Sammlungseffekt des „*rally around the flag*“ bedeutet

11 Vgl. David Easton, A Systems Analysis of Political Life, New York 1965.

einen immensen Machtgewinn und Vertrauensvorsprung für den Präsidenten und die Exekutive. Nicht zuletzt symbolisiert das Präsidentenamt die nationale Einheit, gilt das Weiße Haus als Ort der Orientierung, an dem in Krisenzeiten die Standarte hochgehalten wird.

Das schlägt sich auch im Selbstverständnis des Weißen Hauses nieder, denn, so der damalige Pressesprecher Ari Fleischer: „Aufgrund der Art und Weise, wie unsere Nation konstituiert und unsere Verfassung geschrieben ist, liegt die politische Macht in Krisenzeiten hauptsächlich in den Händen der Exekutive.“¹² Um jeglichen Missverständnissen vorzubeugen, wurde Justizminister John Ashcroft im Kongress noch deutlicher: „Ich hoffe auch, dass der Kongress die Amtsgewalt des Präsidenten respektiert, den Krieg gegen den Terrorismus zu führen und unsere Nation und ihre Bürger mit der ganzen ihm von der Verfassung zugeordneten und vom amerikanischen Volk anvertrauten Machtfülle zu verteidigen.“¹³

In der Tat legt eine differenziertere Untersuchung offen, wie sehr die Bevölkerung ihrem Präsidenten nach den Terroranschlägen vertraute (vgl. Tabelle 2). Neben ihm konnte nur seine unmittelbare Umgebung von Amtsträgern der Exekutive auch nach einem zeitlichen Abstand zu den Anschlägen diesen immensen Vertrauensbonus noch auf sich konzentrieren, während die übrigen Volksvertreter und Staatsangestellten in der Gunst der Bevölkerung nach einem kurzen Ausschlag wieder ihre gewohnten Positionen einnahmen.

Tabelle 2: Beliebtheit öffentlicher Amtsträger, Juli 2001–Mai 2002 (in Prozent)

Steht bzw. stehen in (besonderer) Gunst – Very/somewhat favorable	Juli 2001	Oktober 2001	Mai 2002
President Bush	57	83	75
Vice President Cheney	57	74	69
Presidential Appointees	60	79	69
Elected officials	58	71	62
Federal workers	69	76	69

Quelle: Center for Public Service der Brookings Institution vom 30. 5. 2002.

Diese Tatsache ist umso bemerkenswerter, wenn man sich vergegenwärtigt, wie schwach die Legitimation des Präsidenten durch den Wahlakt im

12 Dana Milbank, In War, It's Power to the President, in: Washington Post vom 20. 11. 2001, S. A1.

13 Testimony of Attorney General John Ashcroft, Senate Committee on the Judiciary, 6. 12. 2001, <http://www.justice.gov/ag/testimony/2001/1206transcriptsenatejudiciarycommittee.htm>.

November 2000 gewesen ist. Obwohl es Bush bei den Präsidentschaftswahlen nicht gelang, die Mehrheit der abgegebenen Wählerstimmen (*popular vote*) zu erreichen, und obwohl auch seine Amtsführung in der Bevölkerung auf geteilte und zunehmend negative Beurteilungen stieß, konnte sich der Präsident seit den Anschlägen auf ein großes – wenn auch tendenziell wieder abnehmendes – Zutrauen seiner Landsleute stützen.

Differenziertere Meinungsumfragen lassen darauf schließen, dass der Vertrauensbonus des Präsidenten überwiegend auf den Erwartungen an seine institutionelle Rolle als Oberster Befehlshaber im Krieg gegen den Terrorismus beruhte.¹⁴ Auch 15 Monate nach den Anschlägen vom 11. September 2001 sahen drei von vier Amerikanern in ihrem Präsidenten einen „starken Führer“¹⁵ – eine Charakterisierung, auf die sich der amtierende Präsident auch weiterhin, vor allem im aktuellen Wahlkampf 2004, stützen kann.¹⁶

In dieser Lage wäre die Legislative schlecht beraten, ihr institutionelles Gegengewicht¹⁷ in die politische Waagschale zu werfen, um eine starke und markante Oppositionsrolle zu spielen. Der Kongress hat in einer solchen Ausnahmesituation nicht das politische Gewicht, einen derartig populären Präsidenten im Kampf gegen den Terrorismus herauszufordern, würde er doch damit den Garanten der nationalen Einheit und Handlungsfähigkeit in Frage stellen. So waren Anfang Oktober 2001 denn auch knapp zwei Drittel (65 Prozent) der Amerikaner der Meinung, der Kongress müsse alles absegnen, was vom Justizminister und den Sicherheitsdiensten für notwendig befunden würde, um Terroristen das Handwerk zu legen und die nationale Sicherheit zu gewährleisten, selbst wenn die gewählten Mittel Privat- und Bürger-

rechte beeinträchtigten. Nur einer von fünf Amerikanern sprach sich dagegen aus, dass der Kongress der Exekutive einen Freibrief ausstellt.¹⁸ Der konservative Republikaner Bob Barr, ehemaliges Mitglied des Justizausschusses im Repräsentantenhaus und einer der prominentesten Verfechter der „*civil liberties*“, zeigte auf, wie eng der Handlungsspielraum des Kongresses war: „Es ist sehr schwierig, Kongressabgeordnete dazu zu bewegen, etwas zu tun, was für den Laien den Anschein haben könnte, (...) als würden die Terroristen nicht richtig ins Visier genommen. (...) Viele der Abgeordneten denken, die Leute zu Hause im Wahlkreis hätten den Eindruck, dass wir nicht die nötige Härte zeigen.“¹⁹ In der Tat gaben eben jene „*folks back home*“ bei den letzten Kongresswahlen 2002 ein deutliches Votum darüber ab, wer sich ihrer Ängste und Sorgen um ihr „Heimatland“ in Washington annehmen und für ihre Sicherheit sorgen werde.

Schutzbedürfnis der Amerikaner

In den Umfragen direkt nach den Anschlägen vom 11. September artikuliert sich das emotionale Schutzbedürfnis einer terrorisierten amerikanischen Öffentlichkeit, das auch in der Nachfrage nach größerer Sicherheit – auch um den Preis individueller Freiheiten – zum Ausdruck kam. Es ist jedoch anzunehmen, dass sich die Wahrnehmung der Bedrohung mit zunehmendem zeitlichen Abstand und bei Ausbleiben neuer Anschläge weiter relativieren und die amerikanische Öffentlichkeit wieder eine kritischere Haltung einnehmen wird.

Zunächst hatte die Bush-Administration gegen Jahresende 2001 mehr oder weniger freie Hand bei der Wahl ihrer Mittel zur Abwehr der Terrorismusbedrohung: Einer repräsentativen Umfrage im Dezember 2001²⁰ zufolge waren 29 Prozent der Befragten der Ansicht, dass die Maßnahmen der Bush-Administration genau richtig seien, 9 Prozent gingen sie nicht weit genug, und nur 12 Prozent der Bevölkerung gingen die Maßnahmen zu weit – dabei war in der Frage deutlich gemacht worden, dass sie auch einen Eingriff in die Privat- und Bürgerrechte bedeuten können. Gleichzeitig wurde aber auch erkennbar, daß es sich noch um keine festen Überzeugungen

14 Vgl. Umfrage der Public Opinion Strategies, 14.–17. 1. 2002; zit. in: AEI Studies in Public Opinion, American Public Opinion on the Terrorist Attacks, Washington, DC, American Enterprise Institute, 28. 6. 2002, S. 25.

15 Umfrage der Washington Post/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.

16 In einer CNN/USA Today/Gallup-Umfrage vom 3. bis 5. 9. 2004 bekundeten 60 % der Amerikaner, dass George W. Bush ein „starker und entschlossener Führer“ sei, während nur 30 % seinem Herausforderer, Senator John Kerry, diese Charaktereigenschaft zuschreiben. Vgl. Lydia Saad, Bush Exceeds or Ties With Kerry on Most Ratings of Presidential Characteristics. Leadership and Honesty are Bush's Strong Points, Gallup News Service vom 14. 9. 2004.

17 Kurt L. Shell beschreibt die „antagonistische Partnerschaft“ zwischen Kongress und Präsident treffend als den „Kern des amerikanischen politischen Systems, der es von parlamentarischen europäischen [Systemen] unterscheidet“. Vgl. ders., Kongreß und Präsident, in: Willi Paul Adams/Peter Lösche (Hrsg.), Länderbericht USA, Bonn 1998, S. 207.

18 Vgl. Fox News/Opinion Dynamics, 3./4. 10. 2001, zit. in: AEI Studies in Public Opinion (Anm. 14), S. 53.

19 Jennifer A. Dlouhy/Elizabeth A. Palmer, New Assertions of Executive Power Anger, Frustrate Some on Hill, in: Congressional Quarterly Weekly (CQW) vom 24. 11. 2001, S. 2784.

20 Vgl. CBS News/NYT vom 7. bis 10. 12. 2001, zit. in: AEI Studies in Public Opinion (Anm. 14), S. 48.

handelte und die Exekutive sich zum Großteil auf blindes Vertrauen ihrer Bürger stützen konnte, bekannten doch 49 Prozent der Befragten, dass sie nicht genug über diese Materie Bescheid wüssten.

Inzwischen ist in der öffentlichen Meinung bereits eine Kehrtwende feststellbar. Während unmittelbar nach den Anschlägen vom 11. September die Zahl derer anstieg, die von der Regierung schärfere Antiterrorgesetze forderten, und analog dazu seltener die Sorge vor exzessiven Eingriffen in die Bürgerrechte durch neue Antiterrorgesetze artikuliert wurde, hatte sich schon neun Monate nach den Anschlägen das Meinungsbild grundlegend verändert: Nur etwa ein Drittel der amerikanischen Bevölkerung blieb besorgt, dass die Regierung keine schärferen Anti-Terror-Gesetze verabschiedet, aber knapp die Hälfte der Amerikaner hegte mittlerweile Bedenken, dass diese Maßnahmen schwerwiegende Eingriffe in die persönlichen Freiheitsrechte darstellen.²¹

Knapp zwei Jahre nach den Anschlägen vom 11. September gehören jene Amerikaner, die fordern, dass die Regierung ungeachtet der Einschränkungen der persönlichen Freiheitsrechte alle notwendigen Maßnahmen ergreifen müsse, um weitere terroristische Anschläge zu verhindern, einer Minderheit (29 Prozent) an. Eine Zweidrittelmehrheit (67 Prozent) würde mittlerweile Maßnahmen ablehnen, wenn sie grundlegende individuelle Freiheitsrechte beeinträchtigten. Im Januar 2002 hielten sich Befürworter und Gegner solcher Maßnahmen noch in etwa die Waage (47 versus 49 Prozent).²² Die Daten stützen die These, „dass die Bereitschaft, Freiheit einzuschränken, um Sicherheit zu gewährleisten, um so höher ist, je größer die Angst ist. (...) Wenn die Panik sich legt, wird der Anteil derjenigen, die eine Beschneidung der Rechte unterstützen, weiter abnehmen“.²³ Nach wie vor steht aber der Sicherheitsaspekt im Zentrum der nationalen Aufmerksamkeit, was dem Präsidenten – auch gegenüber dem Kongress – die Möglichkeit gibt, eine dominierende Rolle im Kampf gegen den Terrorismus zu spielen.

Um die eigene Position auf diesem Schauplatz des Kampfes gegen den Terrorismus zu stärken, erwirkte die Bush-Administration die Rücken- deckung des Kongresses: Der *USA Patriot Act* vom

26. Oktober 2001²⁴ ermächtigte unter anderem den Justizminister, Ausländer auf unbestimmte Zeit zu inhaftieren, wenn deren Abschiebung bis auf weiteres nicht möglich oder absehbar erscheint²⁵ oder wenn diese Ausländer nach seinem Ermessen eine Gefahr für die nationale Sicherheit der Vereinigten Staaten darstellen, die allgemeine Sicherheit oder Einzelne bedrohen.²⁶ Der Justizminister ist also autorisiert festzulegen, ob es sich bei einem Ausländer um einen gefährlichen Terroristen handelt, der Angriffe plant oder unterstützt. Seine Ermessensentscheidung kann sich auch auf geheime Beweismittel stützen, die dem Inhaftierten bzw. dessen Anwälten nicht bekannt gemacht werden müssen. Freilich dürfen diese Beweismittel bei der späteren Rechtsfindung nicht herangezogen werden; sie bilden dennoch die Legitimationsgrundlage für einen Freiheitsentzug zum Zwecke der Prävention terroristischer Akte.

Dieses Beispiel ist bezeichnend für die in den USA zu beobachtende Tendenz, die Rolle des Gesetzes grundlegend neu zu interpretieren. Justizminister Ashcroft brachte sie im Dezember 2001 vor dem Justizausschuss des Senats deutlich zum Ausdruck: „Herr Vorsitzender, Mitglieder des Ausschusses, wir befinden uns im Krieg gegen einen Feind, der individuelle Rechte ebenso missbraucht wie Passagierflugzeuge: als Waffen zum Töten von Amerikanern. Wir haben darauf reagiert, indem wir den Auftrag des Justizministeriums neu definiert haben. Unsere Nation und ihre Bürger gegen terroristische Angriffe zu verteidigen ist nunmehr unsere erste und vorrangige Aufgabe.“²⁷ Aus Sicht der Exekutive hat die Präventionsfunktion Vorrang vor der Rechtsfindungs- und Rechtsstaatsfunktion. Diese Uminterpretation des Rechts bleibt nicht ohne Wirkung auf das Verhältnis zwischen persönlichen Freiheitsrechten und Sicherheit.

24 Vgl. Sektion 236 (A) (a) „Detention of Terrorist Aliens“ des sogenannten *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT) Act of 2001*, PL 107–56, 115 Stat. 272 (HR 3162).

25 Zum Beispiel wenn der Betroffene keine Staatsbürgerschaft besitzt, sein Herkunftsland die Aufnahme verweigert oder die Gefahr von Folter besteht.

26 Der Betroffene kann zunächst sieben Tage festgehalten werden, ohne dass dafür eine spezifische Anklage vorliegen muss. Wird der Verdächtige dann für ein Vergehen angeklagt, selbst wenn es nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit Terrorismus steht, und existiert nach dem Ermessen des Justizministers ein Sicherheitsrisiko, kann diese Person für sechs Monate, dann wiederholt für jeweils weitere sechs Monate in Gewahrsam genommen werden – solange der Justizminister befindet, dass diese Person eine Bedrohung für die nationale Sicherheit darstellt.

27 Testimony of Attorney General John Ashcroft, Senate Committee on the Judiciary, 6. 12. 2001, <http://www.justice.gov/ag/testimony/2001/1206transcriptsenatejudiciarycommittee.htm>.

21 Vgl. PSRA/Pew Research Center; zit. in: AEI Studies in Public Opinion, *America After 9/11*, Washington, DC: American Enterprise Institute, 17. 9. 2004, S. 169.

22 Vgl. Gallup/CNN/USA Today, 25.–27. 1. 2002 bzw. 25.–26. 8. 2003, zit. in: ebd., S. 167.

23 Amitai Etzioni, *How Democracy Is Preserved*, in: *Christian Science Monitor* vom 26. 8. 2002.

Spannungsverhältnis zwischen Freiheitsrechten und Sicherheit

Das Spannungsverhältnis zwischen persönlichen Freiheitsrechten und Sicherheit betrifft neben zahlreichen Problembereichen des *USA Patriot Act*,²⁸ die überwiegend auf die innenpolitische Debatte beschränkt bleiben, auch solche von internationaler Brisanz. Dabei geht es in erster Linie um den Status der gefangenen Taliban- und Al-Qaida-Kämpfer, die Einrichtung von Militärtribunalen, die Festnahme und „Vorbeugehaft“ verdächtiger Ausländer sowie die Verschärfung der Einreisebestimmungen und die allgemeine Stigmatisierung ausländischer Studenten muslimischer Herkunft.²⁹

An den einzelnen Bereichen, in denen die Problematik der Einschränkung persönlicher Freiheitsrechte vor allem auch internationale Aufmerksamkeit erregte, lässt sich erkennen, dass die Verantwortlichen zwischen zwei Klassen von Rechtsträgern unterscheiden: zwischen amerikanischen Bürgern und „Nicht-Amerikanern“. Ungeachtet der verfassungsrechtlichen „*due process*“- bzw. „*equal protection*“-Bestimmungen, in denen vom Schutz der individuellen Freiheitsrechte „jeder Person“ (*any person*) die Rede ist, genießen die sich in den Vereinigten Staaten aufhaltenden Ausländer nach Auffassung der Bush-Administration grundsätzlich nicht den gleichen Rechtsschutz wie die Staatsbürger der Vereinigten Staaten. Wenn sie als mutmaßliche Terroristen eingestuft werden, haben sie zudem auch noch diesen „mindere Anspruch“ verwirkt. Sie werden gar als Outlaws behandelt, wenn sie sich nicht auf dem souveränen Staatsgebiet der Vereinigten Staaten befinden – wie die gefangenen Taliban- und Al-Qaida-Kämpfer auf dem US-Marinestützpunkt in Guantánamo Bay, Kuba. Die Entscheidung, wer welche Rechte „verdient“, wurde a priori von der Exekutive getroffen. Die Bush-Administration versuchte dabei auch, sich der Kontrolle juristischer und parlamentarischer Instanzen zu entziehen. Nicht wenige Beobachter sehen in dieser Praxis aus verfassungsrechtlicher Warte ein gefährliches Wagnis, bei dem die im politischen System der Vereinigten Staaten fest verankerten Prinzipien der „*checks and balances*“ ausgehebelt zu werden drohen.

28 Vgl. Elizabeth Palmer/Keith Perine, Provisions of the Anti-Terrorism Bill, in: CQW vom 2. 2. 2002, S. 329–335.

29 Vgl. Josef Braml, USA: Zwischen Rechtsschutz und Staatsschutz. Einschränkung persönlicher Freiheitsrechte, Berlin 2003 (SWP-Studie S5), S. 16–24.

Hingegen sehen deren Befürworter die außerordentlichen Machtbefugnisse der Exekutive durch die alles überragende Schutzrolle des Obersten Befehlshabers legitimiert. Aus dieser Sicht erscheint es vertretbar, dass in Kriegszeiten das zivile Recht, das stärker den Anspruch auf individuelle Freiheitsrechte betont, zum Kriegsrecht mutiert, in dem der kollektive Sicherheitsaspekt alle anderen überragt. In den verschiedenen Problembereichen lässt sich entsprechend ein gemeinsamer Nenner ausmachen: Es geht weniger um die strafrechtliche Verantwortung einzelner Täter und deren Verfolgung wegen begangener Taten, sondern vielmehr um die allgemeine Verhinderung künftiger Attentate. Denn laut Justizminister Ashcroft war die „Kultur der Hemmung“ (*culture of inhibition*) vor dem 11. September „so stark auf die Strafverfolgung begangener Straftaten fokussiert, dass sie die Prävention künftiger Terroranschläge einschränkte“³⁰.

Die „Ashcroft-Doktrin“ der Prävention,³¹ die sich solcher Hemmungen entledigt hat, äußert sich nunmehr darin, dass Gruppen von potenziellen Gefahrenträgern, die gewisse Merkmale aufweisen, einfach nicht ins Land gelassen, abgeschoben, „von der Straße entfernt“ (*remove from the street*) oder in „Vorbeugehaft“ (*preventive detention*) genommen werden. Mögliche Informanten können zudem als so genannte wichtige Zeugen (*material witnesses*) festgesetzt werden. Auch die Militärtribunale sind als Waffen im Kampf gegen den Terrorismus vorgesehen: „Die Order zur Errichtung von Militärtribunalen (*The Military Order*) fügt dem präsidentiellen Köcher weitere Pfeile hinzu“ – so die Erläuterung der Administration gegenüber dem Senat durch Pierre-Richard Prosper, Ambassador-at-Large for War Crimes Issues, U.S. Department of State.³²

Die Grenzen zwischen ziviler Strafverfolgung und Prävention einerseits sowie militärischer Operation und Kriegsrecht andererseits verwischen sich zusehends. Insofern hat der sich abzeichnende Paradigmenwechsel in der Interpretation der staatlichen Schutzfunktion nicht nur Auswirkungen auf das Verständnis demokratischer Rechtsstaatlichkeit, sondern auch auf das Funktionieren des poli-

30 Justizminister Ashcrofts Ansprache an die U.S. Attorneys Conference in New York vom 1. 10. 2002; Exzerpte in: Siobhan Gorman, There Are No Second Chances, in: National Journal vom 21. 12. 2002.

31 Vgl. ders., The Ashcroft Doctrine, in: National Journal vom 21. 12. 2002.

32 Pierre-Richard Prosper, Ambassador-at-Large for War Crimes Issues, U.S. Department of State, Testimony before the United States Senate Committee on the Judiciary, DOJ Oversight: Preserving Our Freedoms while Defending against Terrorism, 4. 12. 2001, http://judiciary.senate.gov/print_testimony.cfm?id=129&wit_id=77.

tischen Systems sich gegenseitig kontrollierender Gewalten, welches den Schutz der persönlichen Freiheitsrechte gewährleistet.

Gewaltenkontrolle zum Schutz des Einzelnen

Persönliche Freiheitsrechte sollen vor allem durch das Prinzip der „*checks and balances*“, der konkurrierenden, sich gegenseitig kontrollierenden politischen Gewalten der Exekutive, Legislative und Judikative gesichert werden.³³ In der amerikanischen Geschichte gab es jedoch immer wieder Phasen äußerer Bedrohung, in denen sich die Machtbalance dieser konkurrierenden „*branches of government*“ zugunsten der Exekutivgewalt verschoben hat. In einer eingehenden Analyse dieses Phänomens mit dem Titel „*All the Laws but One: Civil Liberties in Wartime*“³⁴ warnte William Rehnquist, Chief Justice des Supreme Court, vor der Gefahr, dass der Oberste Befehlshaber in Kriegszeiten durch zusätzliche Machtbefugnisse dazu verleitet ist, den konstitutionellen Rahmen auszureizen.³⁵

Judikative

Nach seinem Blick in die Geschichte hat der Chief Justice jedoch kein allzu großes Vertrauen, dass seine Zunft der Exekutive die zu wahren Grenzen unmittelbar aufzeigt: „Wenn die (höchstrichterliche) Entscheidung getroffen wird, nachdem die Kriegshandlungen beendet sind, ist es wahrscheinlicher, dass die persönlichen Freiheitsrechte favorisiert werden, als wenn sie getroffen wird, während der Krieg noch andauert.“³⁶ Obschon vereinzelt zivilgesellschaftliche „*advocacy groups*“ bereits einige Teilerfolge erzielt und einschlägige Urteile erwirkt haben, wurden diese in der Regel nach Gegenhalten der Exekutive von höheren Instanzen wieder zurückgewiesen oder für nicht rechtskräftig erklärt.

Mittlerweile sprach jedoch das Oberste Gericht ein „Machtwort“ zum rechtlichen Status des in Afghanistan festgenommenen amerikanischen Staatsbürgers Yaser Esam Hamdi (*Hamdi et al.*

33 Richard Neustadt beschreibt das amerikanische System treffend als „*separate authorities sharing power*“. Vgl. ders., *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York–Toronto 1990.

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

35 Vgl. ebd., S. 224.

36 Ebd.

versus Rumsfeld) und zu den Rechtsansprüchen von Nicht-Amerikanern auf dem US-Marinestützpunkt in Guantánamo Bay, Kuba (*Rasul et al. versus Bush*). Mit diesen Urteilen vom 28. Juni 2004 widersprach der Supreme Court der bisherigen Praxis der Exekutive, wonach diese eigenmächtig und a priori darüber urteilte, wer welche Rechte „verdient“, und die Möglichkeit einer Ex-post-Überprüfung durch eine juristische Kontrollinstanz verwehrte. Der Supreme Court verdeutlichte, dass die richterliche Kontrolle exekutiver Entscheidungen ein wesentliches Element des amerikanischen Systems der „*checks and balances*“ ist. Bei der Urteilsfindung ging es um nicht weniger als das Habeas-corpus-Prinzip, das Recht jedes Häftlings in demokratisch verfassten Staaten, die Verfassungs- oder Gesetzmäßigkeit seiner Festnahme vor Gericht anzufechten. Die Richter nahmen nur zur Frage der Gerichtsbarkeit Stellung,³⁷ nicht aber zu weiteren Verfahrensweisen. Die Obersten Richter behaupteten damit zwar die eigene *Raison d'être* und ihre Machtbefugnisse. Doch sie gingen nicht soweit, der Exekutive vorzuschreiben, wie diese rechtsstaatlichen Prinzipien auf die aktuellen Fälle angewendet werden sollen. Der Exekutive bleibt genügend (semantischer) Spielraum, der es ihr erlaubt, im Kampf gegen den Terrorismus die Entscheidungen des Obersten Gerichtes in ihrem, exekutiven Sinne zu operationalisieren. Schließlich bestätigte der Supreme Court den von der Bush-Administration etablierten kriegsrechtlichen Rahmen, der ihr weiterhin Handlungsspielraum „im Krieg“ gegen den Terrorismus gewährt. „Die oberste Pflicht des Präsidenten ist es, die amerikanische Nation zu verteidigen, und wir begrüßen es, dass das Oberste Gericht die Befugnisse des Präsidenten bestätigt hat, feindliche Kombattanten, inklusive amerikanischer Staatsbürger, festzuhalten, solange der Konflikt andauert“, erklärte Claire Buchan, Sprecherin des Weißen Hauses, unmittelbar nach dem Urteilspruch.³⁸ Die Reaktion des Justizministeriums ließ auch nicht lange auf sich warten. Sprecher Mark Corallo zeigte sich ebenso erfreut, dass das Gericht die Autorität des Präsidenten als Oberster Befehlshaber der Streitkräfte bestätigt habe, so

37 Die Bush-Administration vertrat die Auffassung, dass der – wohl bewusst gewählte – Inhaftierungsort auf dem US-Marinestützpunkt in Guantánamo Bay, Kuba, außerhalb des souveränen Staatsgebietes der Vereinigten Staaten von Amerika liege. Entsprechend könnten dort internierte ausländische Staatsangehörige keinen Anspruch auf einen Prozess vor einem amerikanischen Gericht geltend machen. Doch nach Auffassung der Richtermehrheit des Supreme Court kontrollieren die USA de facto das Gebiet auf Guantánamo, deshalb sind auch amerikanische Gerichte zuständig.

38 Zit. in: Todd Purdum, *In Classic Check and Balance, Court Shows Bush It Also Has Wartime Powers*, in: *New York Times* vom 29. 6. 2004, S. 1.

genannte „enemy combatants“ wie auch amerikanische Staatsbürger zu inhaftieren. Freilich müsse dabei nunmehr sichergestellt werden, dass die Inhaftierten „gewisse Verfahrensrechte haben, um ihre Festnahme anzufechten“. Aber das Oberste Gericht habe nach Auffassung des Justizministeriums auch anerkannt, „dass diese Verfahren die außergewöhnlichen Inhaftierungsumstände feindlicher Kämpfer und die Notwendigkeit der Kriegführung berücksichtigen müssen“³⁹.

Solange der Krieg gegen den Terrorismus andauert – nach wiederholten Aussagen des Präsidenten und seines Verteidigungsministers also noch lange Zeit –, wird wohl die römische *Maxime „inter arma silent leges“*⁴⁰ auch im politischen System der Vereinigten Staaten in Geltung bleiben. Wenn auch das Recht nicht völlig geschwiegen hat, so erweisen sich die bisherigen Äußerungen bislang doch als kraftlos.⁴¹ Das Oberste Gericht hält sich in Krisen- und Kriegszeiten als nicht politische Instanz eher zurück; es will dem Obersten Befehlshaber nicht in den Arm fallen.

Das Augenmerk richtet sich demnach auf den Kongress, die von der Washington Post und anderen kritischen Medien schon seit längerem geforderte – und auch im Urteil des Supreme Court bestätigte – Kontrollfunktion wahrzunehmen: „Die Exekutive/Administration ist dem Land eine besonnenere Balance schuldig; die Rolle des Kongresses – seine patriotische Aufgabe – ist es, dabei zu helfen, diese zu finden.“⁴² Unisono die New York Times: „Verantwortungsbewusstes Hinterfragen und abweichende Meinungen sind essenzielle Elemente der [amerikanischen] Demokratie. Wie Senator Charles Schumer treffend bemerkt hat, gibt es kein Thema, das sich besser für eine öffentliche Debatte und für legislative Kontrolle eignet als das Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit.“⁴³

39 Ebd.

40 „Wenn die Waffen sprechen, schweigen die Gesetze“. Im Krieg ist das Recht kraftlos. Cicero, Rede für Milo § 11 a.A.S.a. C 88, J 114 u. V 32. Übersetzung von Detlef Liebs, Lateinische Rechtsregeln und Rechtssprichwörter, München 1982, S. 197.

41 Während die meisten Medienbeobachter und Menschenrechtsorganisationen die Äußerungen des Supreme Court als Niederlage für die Bush-Administration feierten, bleiben viele Experten geteilter Meinung, was die konkreten Implikationen dieser Urteile angeht. Für eine interessante Diskussion vgl. Brookings Briefing, Executive Power and Due Process: Supreme Court Rules on „Enemy Combatants“, 8. 7. 2004, <http://www.brookings.edu/dybdocroot/comm/events/20040708.pdf>.

42 Detaining Americans, in: Washington Post vom 11. 6. 2002, S. A24.

43 Vgl. The Role of Congress, in: New York Times vom 6. 6. 2002.

Legislative

Nationale wie internationale Organisationen, die sich für die Wahrung der persönlichen Freiheitsrechte einsetzen, wären demnach gut beraten, ihre diplomatischen Aktivitäten auch auf die einzelnen Kongressabgeordneten und ihre federführenden Mitarbeiter zu richten. Entsprechend dem höheren Standing einzelner Abgeordneter im „*checks and balances*“-System der Vereinigten Staaten nehmen deren Mitarbeiter wichtige Schlüsselpositionen im Gesetzgebungsprozess ein. Nicht zuletzt aufgrund ihrer im Vergleich zu den Abgeordneten längeren Verweildauer im Kongress und ihrer größeren Erfahrung spielen „*congressional staffers*“ eine entscheidende Rolle bei der Sicherung der grundlegenden Kontinuität des politischen Entscheidungsprozesses.⁴⁴

Der amerikanische Kongress ist, anders als etwa der homogenere, geschlossenere und parteidisziplinierte Deutsche Bundestag, eine einzelunternehmerische, stärker wettstreitende Arena, die Außenstehenden weitaus mehr Gelegenheit zur Einflussnahme bietet. Nicht zuletzt hat der Kongress im politischen System der Vereinigten Staaten, anders als die Legislative in parlamentarischen Regierungssystemen, allgemein eine sehr starke, institutionell fundierte Machtstellung gegenüber der Exekutive – ein Machtpotenzial, mit dem freilich in Zeiten nationaler Bedrohung sehr behutsam umgegangen wird.

Denn in Kriegszeiten ist jeder einzelne, in seinem politischen Handeln ansonsten überwiegend nur sich selbst und seinen Wählern verantwortliche Abgeordnete angehalten, Partei für die nationale Sicherheit zu ergreifen. Obschon amerikanische Abgeordnete grundsätzlich keine Parteisoldaten 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. Die Sorge um den Schutz individueller Freiheitsrechte und die institutionelle Machtbalance bleibt dabei „notwendigerweise“ zweitrangig – solange Gefahr in Verzug ist.

Es überrascht daher nicht, dass der *USA Patriot Act*, der eine Reihe gravierender Einschränkungen der „*civil liberties*“ zur Folge hat, mit administrativem Hochdruck und ohne großen Widerstand der Abgeordneten durch die legislativen Kanäle auf dem Capitol Hill geschleust werden konnte. Der Handlungsdruck wurde am 11. Oktober 2001 noch zusätz-

44 Der Politikwissenschaftler Michael J. Malbin bezeichnet diese Eliten als die „ungewählten Repräsentanten“. Vgl. ders., *Unelected Representatives: Congressional Staff and the Future of Representative Government*, New York 1980.

lich erhöht durch eine öffentliche Warnung des FBI vor weiteren terroristischen Anschlägen innerhalb der nächsten Tage. Der Kongress verzichtete in Anbetracht dieser „eindeutigen und gegenwärtigen Bedrohung“⁴⁵ auf signifikante Änderungen.⁴⁶ Die parlamentarische Diskussion war auf ein Minimum beschränkt, viele Kongressabgeordnete stimmten dem umfangreichen Gesetzespaket zu, ohne den Inhalt zu kennen.⁴⁷ Mittlerweile wurden bereits Bedenken laut, dass das Gesetz aufgrund seiner unzureichenden „*legislative history*“ einer juristischen Überprüfung nicht standhalten könnte.⁴⁸

Mit der Verabschiedung des *USA Patriot Act* gab der Kongress dem Obersten Befehlshaber die von ihm geforderte Rückendeckung im Kampf gegen den Terrorismus. Justizminister Ashcroft ging in seinen Ausführungen vor dem Kongress sogar so weit, Kritik an der Einschränkung der persönlichen Freiheitsrechte in die Nähe des Landesverrates zu bringen: „An diejenigen, die Amerikaner gegen Einwanderer ausspielen und Bürger gegen Nicht-Bürger; an diejenigen, die mit dem Schreckgespenst verlorener Freiheit friedensliebenden Menschen Angst einjagen, richte ich folgende Mitteilung: Ihre Taktiken helfen nur den Terroristen – weil sie unsere nationale Einheit untergraben und unsere Entschlossenheit schwächen. Sie liefern Munition für die Feinde Amerikas und geben unseren Freunden Anlass zu zögern. Sie begünstigen das Verstummen wohlgesinnter Menschen angesichts des Bösen.“⁴⁹

45 F. James Sensenbrenner, Jr., Vorsitzender des Justizausschusses im Abgeordnetenhaus, zit in: Elizabeth A. Palmer, House Passes Anti-Terrorism Bill That Tracks White House's Wishes, in: CQW vom 13. 10. 2001, S. 2399.

46 Immerhin wurden einige von der Administration ursprünglich erwogene Maßnahmen entschärft. Zum Beispiel hätte es in der Version der Exekutive bereits ausgereicht, dass der Justizminister „Gründe für die Annahme hat“ (*had reason to believe*), dass es sich bei einem Verdächtigen um einen Terroristen handelt, um diesen auf unbestimmte Zeit zu internieren. In der vom Kongress gebilligten Version braucht der Justizminister für derartige Maßnahmen nunmehr „gewichtige Gründe“ (*reasonable grounds*). Doch liegt auch diese Gewichtung letztendlich in seinem Ermessen; und es dürfte schwierig bleiben, seine Auffassung mit einer gegenteiligen Beweislast aufzuwiegen, um damit die getroffenen Schutzmaßnahmen anzufechten.

47 Der Senat verabschiedete seine Vorlage nach nur dreistündiger Plenumsdebatte, ohne die Gesetzesvorlage zuvor in den relevanten Ausschüssen behandelt zu haben. Im Repräsentantenhaus wurde eine Vorlage, die zuvor in den Ausschüssen behandelt worden war, vom Mehrheitsführer J. Dennis Hastert – aufgrund massiven Drucks des Weißen Hauses – kurzerhand durch eine neue Vorlage ersetzt und noch am selben Tag durch das Plenum manövriert. Vgl. E. A. Palmer (Anm. 45), S. 2399.

48 Siehe Elizabeth A. Palmer, Terrorism Bill's Sparse Paper Trail May Cause Legal Vulnerabilities, in: CQW vom 27. 10. 2001, S. 2533.

49 Testimony of Attorney General John Ashcroft, Senate Committee on the Judiciary, 6. 12. 2001, <http://www.>

Das heißt nicht, dass der Kongress bisher keine Kontrollen erwirkt hätte. Vor allem auch die republikanische Führung des Abgeordnetenhauses sprach sich vehement gegen die Pläne des Justizministers aus, ein Informantensystem einzusetzen, das unter dem bezeichnenden Akronym TIPS (Terrorism Information and Prevention System) firmieren sollte.⁵⁰ Zudem soll ein so genannter „*privacy officer*“ Amt und Funktion im neuen Heimatschutzministerium haben. Es bleibt aber abzuwarten, mit wieviel Wirkungsbefugnissen er tatsächlich ausgestattet sein wird.

Ferner hatten Bibliothekare, Buchhändler sowie Bürgerrechtler und kritische Medienberichterstatte öffentliche Aufmerksamkeit generiert und damit dazu beigetragen, dass im Abgeordnetenhaus ein Änderungsantrag des *USA Patriot Act* debattiert wurde, der es den Ermittlungsbehörden untersagt hätte, geheime Einsicht in die Ausleih- bzw. Verkaufsunterlagen von Bibliotheken und Buchläden zu nehmen. Doch das Weiße Haus drohte mit einem Veto und übte massiven Druck auf einzelne Parlamentarier aus. Der republikanischen Mehrheitsführung im Abgeordnetenhaus gelang es schließlich – nachdem auch die für die Abstimmung angesetzte Zeit großzügig verlängert wurde –, acht Abgeordnete aus dem eigenen Lager sowie einen Demokraten zu bewegen, ihr ursprünglich geplantes Votum für den Antrag zu revidieren.⁵¹ Somit scheiterte der Änderungsantrag am 8. Juli 2004 bei einem knappen Abstimmungsergebnis von 210 gegen 210 Stimmen. Doch dieses knappe Ergebnis lässt eine intensive Debatte in der kommenden Legislaturperiode erwarten – wenn es darum gehen wird, einige Bestandteile des *USA Patriot Act* fortzuschreiben, die zum Jahresende 2005 auslaufen.⁵²

Man kann also festhalten, dass sich der Kongress bislang noch nicht als die institutionelle Instanz bewährt hat, die wirksam für eine ausgewogene Balance zwischen staatlicher Sicherheit und individuellen Freiheitsrechten sorgt. Dennoch wurde ein entsprechendes taktisches Potenzial deutlich: Es

justice.gov/ag/testimony/2001/1206transcriptsenatejudiciarycommittee.htm.

50 Vgl. Adam Clymer, Ashcroft Defends Plan for National Hotline on Terrorism, in: New York Times vom 25. 7. 2002; ders., Worker Corps to be Formed to Report Odd Activity, in: New York Times vom 26. 7. 2002; Dan Eggen, Ashcroft: TIPS Plan Won't Have Central Database. Anti-Terror Information Will Be Passed On, He Tells Committee, in: Washington Post vom 26. 7. 2002, S. A10.

51 Vgl. Eric Lichtblau, Effort to Curb Scope of Anti-terrorism Law Falls Short, in: New York Times vom 9. 7. 2004; Dan Morgan/Charles Babington, House GOP Defends Patriot Act Powers, in: Washington Post vom 9. 7. 2004, S. A1.

52 Vgl. Charles Doyle, USA Patriot Act Sunset: Provisions That Expire on December 31, 2005, Washington, D.C., Congressional Research Service (CRS-Report), 10. 6. 2004.

zeigte sich, dass selbst ein „*wartime president*“ gezwungen ist, auf die Initiative des Kongresses zu reagieren – die jedoch nicht im Widerspruch zur öffentlichen Meinung stehen darf.

Demnach käme dem Kongress im amerikanischen System der „*checks and balances*“ in erster Linie eine Kommunikationsfunktion zu – eine der wichtigsten Funktionen moderner Parlamente schlechthin.⁵³ Durch Anhörungen in den relevanten Ausschüssen in Senat und Repräsentantenhaus könnte das Thema der „*civil liberties*“ wieder auf die öffentliche Agenda gebracht und für künftige Entscheidungen mobilisiert werden. Bislang ist der *USA Patriot Act* für die meisten Amerikaner nach wie vor ein Buch mit sieben Siegeln: Sechs von zehn Amerikanern wissen „nicht viel“ (28 Prozent) oder „nichts“ (30 Prozent) über das umfangreiche Gesetz.

Fazit

Nicht nur das politische Handeln, sondern auch juristische Interpretationen von Verfassungsprinzipien sind an das öffentliche Bewusstsein und an gesellschaftliche Wertepreferenzen gebunden. Entsprechend erfahren konkurrierende Werte, wie zum Beispiel die der staatlichen Sicherheit und der individuellen Freiheit, in einer lebenden Verfassung wie jener der Vereinigten Staaten eine kontinuierliche Neubewertung. Die Anschläge vom 11. September haben im kollektiven Bewusstsein tiefe Spuren hinterlassen. Sie bilden den Hintergrund dafür, dass in den Vereinigten Staaten die Schutzfunktion des Staates auf Kosten der individuellen Freiheit an Bedeutung gewinnt.

Neben zahlreichen spezifischen Verfassungsprinzipien spielt das Prinzip der „*checks and balances*“, welches das amerikanische politische System grundlegend kennzeichnet, eine besondere Rolle für die Sicherung individueller Freiheitsrechte. Die nationale Bedrohung verschafft dem Präsidenten jedoch sowohl gegenüber dem institutionellen

⁵³ „Legitimation durch Kommunikation“ – so der politikwissenschaftliche Lehrsatz von Heinrich Oberreuter, *Kann der Parlamentarismus überleben? Bund-Länder-Europa*, Zürich 1978², S. 44–50.

Gegenspieler Kongress als auch gegenüber der Judikative einen Zugewinn an Macht. Insofern kommt dem Kongress eine besondere Verantwortung zu – zumal, wie die bisherige Erfahrung gezeigt hat, die richterliche Kontrolle in Kriegszeiten eher schwach ausgeprägt ist. Er muss dafür Sorge tragen, dass auch in Zeiten nationaler Unsicherheit individuelle Freiheiten nicht unter Berufung auf das kollektive Schutzbedürfnis über Gebühr eingeschränkt werden.

Vor diesem Hintergrund ist das Verhalten der Abgeordneten als Resultat des Spannungsverhältnisses zwischen politischer Führung und „Responsivität“ zu bewerten. Die entscheidende Frage ist, ob gesellschaftlicher Druck – nicht zuletzt motiviert durch kritische Medienberichterstattung (wie im Zusammenhang mit den Foltervorwürfen und Misshandlungen im Militärgefängnis Abu Ghraib)⁵⁴ und politische Prinzipientreue, wie schon so oft in der amerikanischen Geschichte geschehen – einen Gegenimpuls auslöst, der das Pendel künftig wieder stärker in Richtung persönliche Freiheitsrechte ausschlagen lässt. Aktuell bewirkt die kollektive Unsicherheit, dass der Staatsschutz Priorität genießt.

Die Kongresswahlen 2002, der Waffengang im Irak 2003 sowie der aktuelle Wahlkampf 2004 verdeutlichen einmal mehr die Signifikanz der nationalen Sicherheitsbedrohung und die Sonderstellung des Präsidenten als „*Commander in Chief*“. Es bleibt abzuwarten, inwiefern das allgemeine Kriegsbewusstsein und das Schutzbedürfnis durch weitere Anschläge oder Warnungen genährt werden. Bis auf weiteres besteht die Gefahr, dass der amerikanische Rechtsstaat sich weiterhin zum Sicherheitsstaat entwickelt. Eine Untersuchung der veränderten innenpolitischen Rahmenbedingungen liefert Indizien dafür, dass sich auf amerikanischer Seite ein 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 Perzeption demokratischer Rechtsstaatlichkeit und internationale Rechts- und Ordnungsvorstellungen beeinflusst.

⁵⁴ Vgl. Charles Lane, *Iraq Prison Abuse May Hurt Administration in Court*, in: *Washington Post* vom 13. 5. 2004, S. A22.

Die Außenpolitik der Regierung George W. Bush

Das Jahrhundertprojekt

Mit dem Amtsantritt der Regierung George W. Bush wurde ein Strukturwandel der amerikanischen Politik eingeleitet. Eine solche Bilanz kann jetzt einigermaßen verlässlich gezogen werden. War der Kandidat George W. Bush mit einem Programm gewählt worden, das innenpolitisch „compassionate“ und außenpolitisch „humble“ zu verfahren versprach, so hat der US-Präsident Bush genau das Gegenteil davon getan. Seine Koalition entstammte nicht dem Ostküstenestablishment der Republikaner, nicht einmal ihrem genuin konservativen Flügel. Sie war vielmehr eine Sammlungsbewegung von republikanischen Gruppierungen im Süden und Westen der USA, die sich – zehn Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes – die einzigartige Machtposition der USA zunutze machen und die Welt neu ordnen wollte. Das konservative Programm eines militärisch starken Amerikas, einer „Festung“, mischte sich in dieser Sammlungsbewegung mit dem liberalen Programm einer Strukturveränderung der Herrschaftssysteme zugunsten des weltpolitischen Fortschritts. Dabei fand es auch die Unterstützung der christlichen Fundamentalisten, der „Born Again Christians“. Lange Zeit eine nur religiöse Orientierung, hatten sich diese Fundamentalisten, denen auch Präsident Bush angehört, politisieren lassen.¹

Diese Zusammenfügung eigentlich heterogener Elemente und ihre Integration zu einer Ideologie amerikanischer Weltführung war das Werk der Neokonservativen. Sie bildeten die Führungsgruppe dieser Sammlungsbewegung. Ihnen entstammte das „Projekt eines neuen amerikanischen Jahrhunderts“, das sie schon 1997 öffentlich vorgestellt hatten. Es wurde nach der Machtübernahme zum Regierungsprogramm.² Während der christliche Fundamentalismus das politische Vorhaben in eine theologisierte Weltsicht einordnete, in der

nicht um Interessen, sondern um Werte gekämpft wurde, setzte die neokonservative Führungsgruppe das durch die Moralisierung unanfechtbar und selbstimmunisierend gewordene Konzept in konkrete Außenpolitik um.³

Der 11. September 2001: Handicap und Chance

Diese Weltpolitik der Bush-Administration begann keineswegs erst am 11. September, sondern bereits im Januar 2001, und zwar mit einem abrupten Wechsel in der Strategie. Hatte sich Amtsvorgänger Bill Clinton wie alle anderen Präsidenten darum bemüht, die Konflikte dieser Welt zu mildern, wenn nicht zu lösen, so versuchte Bush, sie zu steuern, sodass der Bedarf an amerikanischer Ordnungspolitik zunahm. Bush stieg aus dem Kyoto-Protokoll aus, lehnte das zur Biowaffenkonvention ab und zog die amerikanische Unterschrift unter die Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshof zurück. Die europäische Verärgerung über „bully Bush“ stieg, als er sogar die „Sonnenscheinpolitik“ des südkoreanischen Präsidenten Kim Dae-Jung behinderte und den Konflikt zwischen Taiwan und der Volksrepublik China schürte, indem er erstmals Angriffswaffen an Taiwan zu liefern versprach.

Noch drastischer fiel der Kurswechsel des Präsidenten im Nahen Osten aus. Bush reduzierte das Engagement Amerikas in diesem Konflikt auf ein Minimum. Die erwartbaren Folgen: Die „Hardliner“ beider Seiten fühlten sich ermutigt. Palästinensische Intifada und die Militäraktionen der Likud-Regierung unter Ariel Sharon eskalierten in einen asymmetrisch geführten, aber zunehmend blutiger werdenden Krieg.

Nach acht Monaten der Regierung Bush sah die Welt im Spätsommer 2001 erheblich unruhiger aus. Das Hauptziel der Koalition, der Regimewechsel im Irak, kam zwar auf die Tagesordnung mehrerer Regierungsgespräche,⁴ aber politisch

1 Vgl. Josef Braml, Die religiöse Rechte in den USA, Basis der Bush-Administration?, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin (September 2004).

2 Vgl. Ernst-Otto Czempel, Die stolpernde Weltmacht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B 46/2003, S. 7 ff. Zu den Neokonservativen vgl. Francis Fukuyama, The Neo-conservative Moment, in: National Interest, 76 (Sommer 2004), S. 7 ff.; Max Boot, The Neocons, in: Foreign Policy, 140 (January/February 2004), S. 20 ff.

3 Vgl. dazu die beiden Chefarchitekten dieser Politik: David Frum/Richard Perle, An End to Evil. How to Win the War on Terror, New York 2003.

4 Vgl. Richard A. Clarke, Against All Enemies. Der Insider-Bericht über Amerikas Krieg gegen den Terror, Hamburg 2004; Bob Woodward, Plan to Attack, New York 2004, S. 21.

nicht voran. Daran änderte auch der 11. September nichts. Zwar bot der Feldzug gegen Al-Qaida und Afghanistan die willkommene Gelegenheit, das amerikanische Militär erstmals im großen Umfang einzusetzen. Afghanistan war geostrategisch und als Durchleitungsland für Erdgas und Erdöl von Bedeutung. Die Regierungen von Afghanistan, Pakistan und Turkmenistan beschlossen im Juni 2002 den Bau einer Erdgaspipeline von Zentralasien durch Afghanistan bis zum indischen Subkontinent.⁵

Die Bush-Koalition wollte aber nicht nach Kabul, sondern nach Bagdad. Das gelang letztlich nur durch mehrere politische Kunstgriffe. Bush kreierte in seinen programmatischen Reden vom 20. September 2001 und vom 29. Januar 2002 einen umfassenden Begriff des Terrorismus. Er unterschied nicht zwischen Widerstand einerseits, blindem Terrorismus andererseits und dem hier einschlägigen politischen Terrorismus. Dessen Motive und Ursachen blieben völlig unerörtert. Bush integrierte vielmehr in seinem Terrorismusbegriff alle Gewalttaten, die sich gegen die USA richteten. Diese wurden auch moralisch diskriminiert („Achse des Bösen“) und, als logische Folge, die USA zum moralischen Normgeber hypostasiert. Jeder Staat, der mit den Terroristen sympathisierte oder sie unterstützte, wurde automatisch zum Feind.

Damit ließ sich der Afghanistan-Krieg rechtfertigen, aber nicht der gegen den Irak. Also schob Bush ein weiteres Kriterium nach: Wer Massenvernichtungswaffen besaß oder anstrebte, könnte sie an Terroristen weitergeben und war deshalb ebenfalls ein Feind. Damit gerieten die schon bekannten und benannten „Schurkenstaaten“ in das Visier des Antiterrorkampfes. Jetzt musste nur noch bewiesen werden, dass der Irak solche Waffen besaß und mit Al-Qaida kooperierte. Beides wurde von der Bush-Regierung fortan mit dem Hinweis auf Geheimdienstberichte behauptet, von Außenminister Colin Powell am 5. Februar 2003 sogar auch gegenüber dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.

Beides war unzutreffend. Das hatte die Überwachungs-, Verifikations- und Inspektionskommission der UNO (UNMOVIC) aufgrund ihrer Untersuchungsergebnisse immer schon konstatiert.⁶ Eine nach dem Irakkrieg vom Senat eingesetzte überparteiliche Untersuchungskommission ergab 2004, dass die Geheimdienstberichte, auf die sich die Regierung stützte, entweder falsch gewe-

sen oder fehlgedeutet worden waren.⁷ Denselben Befund erbrachte der Bericht der von der CIA eingesetzten Iraq Survey Group unter Charles Duelfer.⁸ Der Chef der CIA, George Tenet, war schon am 1. Juni 2004 von seinem Amt zurückgetreten.⁹

Dieser leichtfertige Umgang mit Fakten wird verständlich, wenn man sich das in der Regierung Bush im Jahr 2002 erarbeitete Gesamtkonzept ihrer Weltpolitik ansieht. Die „Bush-Doktrin“ erlaubt die militärische Präemption schon beim Verdacht einer Bedrohung. Diese war im Irak unter Saddam Hussein gegeben, war aber klassischer Art: Krieg im Mittleren Osten, wie gehabt. Am meisten gefährdet fühlte sich Israel. Das war richtig und ernst zu nehmen, hatte aber mit der neuartigen Bedrohung durch den Terrorismus, wie er am 11. September aufgetreten war, nichts zu tun. Der von der Bush-Koalition gewollte und am 19. März 2003 begonnene Krieg gegen den Irak lenkte von der Bekämpfung des modernen politischen Terrorismus ab, nahm ihm sogar die Ressourcen für die Befriedung Afghanistans.

Diese Grundsatzkritik hat Präsident Bush mit seinen Kunstgriffen nicht aus der Welt schaffen können. Sie wurde sogar vom früheren Antiterrorchef der USA, Richard A. Clarke, laut erhoben und minutiös begründet.¹⁰ Sie beherrschte den Wahlkampf im Herbst 2004. Der Verdacht kam auf, dass Präsident Bush und seine Koalition die mörderische Attacke auf die USA vom 11. September politisch umfunktioniert hatten, um das „Amerika-

7 Die vom Ausschuss für das Nachrichtenwesen eingesetzte überparteiliche Kommission zur Untersuchung der terroristischen Angriffe am 11. 9. veröffentlichte Mitte Juli 2004 ihre Ergebnisse. Danach waren die Begründungen des Irakkrieges nicht nur „nachgewiesenermaßen falsch, sie waren auch unvernünftig und zum großen Teil nicht gedeckt durch die bei den Geheimdiensten vorhandene Information“, in: International Herald Tribune (IHT) vom 10./11. 7. 2004, S. 1, 6; vgl. auch den Bericht der New York Times, in: IHT vom 4. 10. 2004, S. 1, 4. Umfassend zu dieser Thematik Joseph Cirincione/Jessica T. Mathews/George Perkovic/Alexis Orton, WMD in Irak. Evidence and Implications, New York, Carnegie Endowment, Januar 2004. Insbesondere der amerikanische Außenminister Colin L. Powell hat sich oftmals darüber beklagt, dass die CIA ihn fehlinformiert und sich dabei vornehmlich auf einen irakischen Ingenieur verlassen habe, der dem Iraqi National Congress nahe stand, in: IHT vom 18. 5. 2004, S. 5; IHT vom 3. 6. 2004, S. 1.

8 Vgl. Iraq Survey Group der Central Intelligence Agency, Comprehensive Report of the Special Advisor to the Director of Central Intelligence on Iraq's Weapons of Mass Destruction vom 30. 9. 2004.

9 Zur Problematik der Nachrichtendienste, der Bearbeitung und Evaluierung des Materials und der Dienstwege seiner Weiterleitung vgl. Louis Fisher, Deciding on War Against Iraq: Institutional Failures, in: Political Science Quarterly, (Herbst 2003), S. 389 ff.

10 So die umfassende und gründliche Kritik von R. A. Clarke (Anm. 4).

5 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 1. 6. 2002.

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

nische Jahrhundert“ herbeizuführen, von dem das Manifest seiner Koalition 1997 gesprochen hatte.

Die Bush-Doktrin

Im Jahr 2002 entwickelte die Bush-Regierung die zwischen dem Kampf gegen den Terrorismus und dem gegen den Irak hergestellte Synthese immer weiter zum Entwurf einer amerikanischen Weltpolitik. Im September¹¹ und im Dezember 2002¹² wurde das Programm auch schriftlich vorgelegt. Es gilt, wie seinerzeit die Truman-Doktrin von 1947, der ganzen Welt, die nicht nur „sicherer“, sondern auch „besser“ gemacht werden soll. Die USA werden die „Hoffnung der Demokratie, der Entwicklung, der freien Marktwirtschaft und des freien Handels in jede Ecke dieser Welt bringen“. Für dieses Ziel der Befreiung und der Demokratisierung wird die gesamte, vor allem aber die militärische Stärke der Vereinigten Staaten aufgeboten, notfalls präemptiv. Weil die Folgen des Nichtstuns mit der Größe der Gefährdung steigen, wird die vorbeugende Handlung geradezu zwingend; der Verdacht genügt.¹³ Anders ausgedrückt: Wer sich der Ordnungspolitik der Vereinigten Staaten entgegenstellt, ihr sogar Widerstand leistet, gilt als Terrorist, bekommt sofort die amerikanische Macht zu spüren. Das gilt auch für die Demokratisierung, den zweiten Programmpunkt der Bush-Koalition. Das Ziel ist liberal, aber die ausführende Strategie neokonservativ.

Um diese Ordnungspolitik durchführen zu können, spricht die Bush-Doktrin den Vereinigten Staaten das Monopol der Waffengewalt zu. Ihre militärische Potenz soll überragend ausgestattet und ihre Streitkraft stark genug sein, um jeden potenziellen Gegner davon abzuhalten, mit der Rüstung der Vereinigten Staaten auch nur gleichzuziehen.¹⁴ Das garantiert die Politik der – notfalls nuklearen – Prävention. Damit wird die Counterproliferation, welche die Vorgänger nur für den Notfall diskutiert hatten, in die militärische Strategie integriert und zur Regel gemacht.¹⁵ Die multilateralen Bemühungen um die Nichtweiterverbreitung und Kontrolle der Massenvernichtungswaffen werden nicht aufgegeben, aber überlagert durch

11 Vgl. The National Security Strategy of the United States of America, Washington, The White House (September 2002).

12 Vgl. National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction, Washington, The White House (Dezember 2002).

13 Vgl. The National Security Strategy (Anm. 11), S. 15.

14 Vgl. ebd., S. 30.

15 Vgl. Harald Müller/Annette Schaper, US Nuclear Policy After the Cold War, Peace Research Institute (PRIF), Report Nr. 69, Frankfurt/M. 2004.

die Fähigkeit der USA, sich selbst gegen Massenvernichtungswaffen zu wehren.¹⁶

Umgeben von flexibleren, mehr an die amerikanische Tradition erinnernden Zielsetzungen und Strategien, treten die beiden Kerne der Bush-Doktrin hervor: der Anspruch der USA auf eine unilaterale Weltordnung und das Recht zur Gewaltanwendung jederzeit auf Verdacht. Problematisch ist besonders der zweite Kern. Unilateralismus war der amerikanischen Außenpolitik noch nie fremd, wurde aber durch Kooperation und Konsultation gemindert. Die Bush-Doktrin steigerte ihn jetzt zur Dominanz: Die Weltordnung entsteht auf Geheiß der stärksten Supermacht. Zusätzlich geschützt durch das 2004 in die Stationierungsphase eingetretene Raketenabwehrprogramm, erhebt die Bush-Doktrin den „War on Terror“ zum Mantra des amerikanischen Weltordnungsanspruchs.¹⁷

Dieser Doppelkern der Bush-Doktrin muss außerordentlich ernst genommen werden. Er steht, *erstens*, nicht nur auf dem Papier. Präsident Bush hat immer getan, was er gesagt hat. Der Angriff gegen den Irak auf bloßen Verdacht hin ist der erste Anwendungsfall;¹⁸ ihm könnten weitere folgen wie z. B. gegen den Iran oder Syrien. *Zweitens*, die Präponderanz des militärischen Instruments, sein Einsatz nicht nur an letzter, sondern an erster Stelle der weltpolitischen Strategie, könnte die alte Realpolitik wieder hoffähig erscheinen lassen. Bei den Vertretern der realistischen Schule fand die Bush-Doktrin eine milde, wenn nicht sogar verständnisvolle Akzeptanz.¹⁹

Der Krieg gegen den Irak und der Nahost-Konflikt

Die Wirtschaftspolitik ausgenommen, unterscheidet sich die Bush'sche Weltpolitik in jedem Sachgebiet deutlich von der amerikanischen Tradition

16 Vgl. National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction (Anm. 12), S. 2, 3, 6.

17 Vgl. Ernst-Otto Czempel, Weltpolitik im Umbruch. Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen, München 2003⁴.

18 Zu den einschlägigen inneramerikanischen Diskussionen im Jahr 2002 vgl. Peter Rudolf, „Präventivkrieg“ als Ausweg? Die USA und der Irak, SWP, Studie 23, Berlin (Juni 2002).

19 Vgl. Robert Jervis, Understanding the Bush Doctrine, in: Political Science Quarterly, (Herbst 2003), S. 365 ff.; kritische Positionen finden sich in: Karl E. Meyer, American Unlimited. The Radical Sources of the Bush Doctrine, in: World Policy Journal, 21 (Frühjahr 2004) 1, S. 1 ff.; Norman Paech, Interventionsimperialismus. Von der Monroe- zur Bush-Doktrin, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 48 (2003) 10, S. 1258 ff.

seit 1945. Den Prototyp der in der Bush-Doktrin niedergelegten neuen Strategie bildete der Irakkrieg. Mit ihm übertrat die Bush-Regierung das Kriegsverbot der UN-Charta, erhob sie die USA über die Vereinten Nationen. Sie glaubte der CIA mehr als UNMOVIC, den UN-Kontrolleuren unter Hans Blix.²⁰ Das war eine Ohrfeige für die UN und ihre Inspektoren, aber auch für Deutschland und Frankreich (und Russland), welche die UN-Inspektionen verlängern und Waffengewalt bis dahin zurückhalten wollten.

Mit der Bekanntgabe des Kriegsbeginns am 19. März 2003 diskreditierte Präsident Bush aber nicht nur die Vereinten Nationen, er akzentuierte auch den im Hintergrund der Atlantischen Gemeinschaft schwelenden Machtkampf mit denjenigen westeuropäischen Alliierten, welche die asymmetrische Machtverteilung in der NATO seit langem ändern wollten. Sie forderten einen Multilateralismus, in dem nicht nur informiert, sondern auch konsultiert wurde. Bush hingegen glaubte, die Verbündeten des „alten Europa“ auf die Position von Hilfstruppen reduzieren zu können, die beordert, aber nicht gefragt werden. Tendenzen dazu hatten alle Vorgängerregierungen aufgewiesen; Bush aber trieb sie ins Extrem, wenn er mit den Vereinten Nationen, dem Völkerrecht und den – von Großbritannien abgesehen – wichtigsten Verbündeten der USA brach. Sind die USA stark genug, um von der Strategie der Führung, der Hegemonie, in die der Weltherrschaft zu wechseln?

Der Kriegsverlauf hat die deutsch-französischen Befürchtungen bestätigt. Das Vertrauen der Bush-Regierung in die politische Gestaltungsmacht überragender militärischer Schlagkraft war unrechtmäßig. Die USA haben den Krieg gegen die irakische Militärmacht gewonnen, den gegen die irakische Gesellschaft – jedenfalls bis zum Oktober 2004 – nicht. Nur zwei Prozent der Iraker hatten den amerikanischen Einmarsch akzeptiert. In den ersten drei Wochen des Krieges waren schon 30 000 Iraker gefallen.²¹ Wie viele inzwischen dazugekommen sind, wird in Washington nicht gezählt, im Irak aber nicht vergessen.

Der Konsens der Gesellschaften aber ist heutzutage die Voraussetzung jedes außenpolitischen Erfolges. Das hatten die USA eigentlich in Vietnam gelernt. Von dieser Einsicht ist die Regierung George W. Bush im Herbst 2004 wieder weit entfernt. Zwar hat sie die Rivalität mit den Vereinten Nationen ruhig gestellt und den Machtkampf mit

den kontinentaleuropäischen Verbündeten auf den vier großen Gipfelkonferenzen des Jahres 2004 wieder eingedämmt. Gemäß der Bush-Doktrin bildet der Irak aber nur den Prototyp der Neuen Weltordnungspolitik. Der Regimewechsel im Irak wird von den Hardlinern der Bush-Koalition ungeachtet der dabei aufgetretenen enormen Schwierigkeiten als Auftakt angesehen. Die anhaltende militärische Präsenz Amerikas im Irak soll die in Saudi-Arabien ersetzen, die aufgegeben werden musste. Sie soll auch die irakischen Ölquellen sichern. Ebenso aber dient der Regimewechsel der Sicherheit Israels, das mit Saddam Hussein einen seiner unerbittlichsten Gegner verloren hat.

Für alle drei Teilziele ist der Iran noch wichtiger als der Irak. Er ist Israels „gefährlichster Feind“²². Über einen Regimewechsel in Teheran wurde in der Bush-Regierung seit langem nachgedacht.²³ In der am 7. November 2003 verkündeten „Vorwärtsstrategie der Freiheit im Mittleren Osten“ wurde der Iran an erster Stelle genannt, gefolgt von Syrien und Ägypten.²⁴ Wie im Falle des Irak lautet der Vorwurf auf Herstellung und Verbreitung von Nuklearwaffen.²⁵ Großbritannien, Frankreich und Deutschland sind auch besorgt über die Wiederaufnahme der Urananreicherung, würden es aber Teheran glauben, dass sie nur der Energiegewinnung zu friedlichen Zwecken dient. Gewissheit in diesem Bereich zu erlangen ist bekanntermaßen schwierig.²⁶

Die Koinzidenz der ordnungspolitischen Interessen der Bush-Koalition im Mittleren Osten mit der Definition der Sicherheitsinteressen Israels durch den Likud-Block ist ebenfalls ein Novum in der amerikanischen Politik. War sie bis zum Jahr 2000 auf den friedlichen Ausgleich zwischen Israel, den Palästinensern und den arabischen Staaten gerichtet gewesen, so machte sie, wie erwähnt, mit dem Regierungsantritt von Präsident Bush einer Neutralität Platz, welche die Hardliner-Positionen auf beiden Seiten begünstigte. Sie steigerte sich nach dem Interludium der am 1. Mai 2003 von den USA, den UN, der EU und Russland vorgelegten so

22 Vgl. Hans-Christian Rößler, Israel fürchtet iranische Atomwaffen, in: FAZ vom 6. 8. 2004, S. 5.

23 Steven R. Weismann, Arc of Crises Tests Bush's Leadership, in: IHT vom 28. 5. 2003, S. 1; Gregory Denmore, Washington Hardliners Wary of Engaging With Iran, in: Financial Times vom 17. 3. 2004, S. 7.

24 Vgl. IHT vom 7. 11. 2003, S. 1.

25 Zu dieser Thematik vgl. Oliver Thränert, Der Iran und die Verbreitung von ABC-Waffen, SWP, Berlin (August 2003), S. 30; umfassend zur iranischen Situation vgl. Semiramis Akbari, Iran zwischen amerikanischem und innenpolitischem Druck. Rückfall ins Mittelalter oder pragmatischer Aufbruch?, HSFK-Report 1/2, Frankfurt/M. 2004.

26 Vgl. Annette Schaper, Looking for a Demarcation Between Nuclear Transparency and Nuclear Secrecy, PRIF, Report Nr. 68, Frankfurt/M. 2004, passim.

20 Vgl. H. Blix (Anm. 6).

21 Schätzung von General Tommy Franks, Chef des Central Command, zit. in: B. Woodward (Anm. 4), S. 407.

genannten Roadmap zur offenen Parteinahme Präsident Bushs für die Position von Ministerpräsident Ariel Sharon. Der konnte die Roadmap inzwischen als erledigt erklären und am 14. April 2004 die Zustimmung Präsident Bushs zum Tausch des Gaza-Streifens gegen den größten Teil des Westjordanlandes, zur Ablehnung der Rückkehr von Flüchtlingen und zum Mauerbau, wenn auch nicht auf der vorgesehenen Linie, bekannt geben.

Globalisierung der militärischen Präsenz

Eroberung und Besetzung Afghanistans und des Irak müssen also als Teil eines sich entfaltenden globalen Herrschaftsanspruches verstanden werden. Die geopolitische Ausgangslage der USA war schon 1996 durch die Besetzung des Kosovo verbessert worden, welche die NATO-Lücke zwischen Atlantik und Kaspischem Meer füllte. Die im Zusammenhang mit dem Afghanistankrieg geschlossenen Kooperationsabkommen Washingtons mit Usbekistan, Tadschikistan und Kirgisien erweiterten das amerikanische Glacis bis nach Zentralasien. Nach dem Ende des Irakkrieges erstreckt sich die durch Abkommen und Truppen gesicherte Einflusszone der Vereinigten Staaten 2004 direkt bis an die Grenzen Indiens und Chinas.

In der Volksrepublik vermutet die Bush-Koalition die zukünftige Herausforderung ihrer Vormachtstellung. Vorsorglich hat sie die weitere Aufrüstung Japans angeregt, die militärische Zusammenarbeit mit Australien verstärkt. Im Zeichen der Terrorismusabwehr sind amerikanische Truppen auch wieder in die Philippinen und nach Indonesien zurückgekehrt.

Jenseits von Afghanistan und Irak kann nicht von einer Erweiterung des sicherheitspolitischen Glacis der Vereinigten Staaten, sondern nur vom Aufbau eines Netzwerkes von Stützpunkten und Kooperationsverabredungen gesprochen werden, das den flexiblen Einsatz schnell beweglicher Truppenkontingente im Rahmen der neuen, insbesondere von Verteidigungsminister Donald Rumsfeld vorangetriebenen Militärdoktrin erlaubt. Dieses Programm entsprach den Wünschen des Pentagon, das sich nicht mehr auf die Abwehr konkreter Bedrohungen, sondern auf die Fähigkeit vorbereitet, im globalen Rahmen auf Bedrohungen jeglicher Art reagieren zu können. Das starre System permanenter Basen wurde flexibilisiert und um zusätzliche Stützpunkte, auch um

Zugangsrechte erweitert.²⁷ 70 000 amerikanische Soldaten werden aus Europa und Amerika abgezogen, um im Mittleren Osten, in Zentralasien und anderen neuralgischen Weltgebieten eingesetzt zu werden.²⁸ Viele Basen in der Bundesrepublik sollen nach Rumänien und Bulgarien verlegt werden.

Hinzugenommen wurde jetzt aber auch Afrika. Die Regierung Bush will dort eine ganze „Familie von Stützpunkten“ mit unterschiedlichen Aufnahmekapazitäten errichten. Sie arbeitet mit afrikanischen Staaten zusammen, um Überflugrechte zu erhalten und gleichzeitig das afrikanische Militär mit Kommunikationseinrichtungen zu versorgen, die mit denen des amerikanischen Militärs kompatibel sind.²⁹ Folgerichtig wurde im Zusammenhang mit der Reorganisation des amerikanischen Militärs unter Rumsfeld die ganze Welt in Kommando- bezirke der Streitkräfte eingeteilt.

Der Unterschied zu der während des Kalten Krieges angestrebten Fähigkeit, zwei große Regionalkriege gleichzeitig siegreich führen zu können, könnte nicht größer sein. Die Bush-Regierung nahm den 11. September zum Anlass, das amerikanische Militär auf den Einsatz weltweit vorzubereiten. Der Bezug dieses Programms zum 11. September war genauso unzutreffend wie im Falle des Irak. Wer den politischen Terrorismus des 11. September ernst nahm, musste sich auf Gewaltmaßnahmen gesellschaftlicher Gruppen jenes Typus einstellen, der sich erstmals in New York und Washington, zwei Jahre später dann in Madrid gezeigt hatte. Dafür waren auch militärische Potenziale erforderlich, aber nicht hinreichend. Bush aber nahm den Auftakt dieses „neuen Krieges“ nur zum Anlass, die ganz alte, auf zwischenstaatliche Gewaltanwendung ausgerichtete Strategie von Allianzen, Basen, Waffendepots und Truppenstationierungen auf die ganze Welt auszuweiten. Das Pentagon stellte sich darauf ein, ausführen zu können, was die Bush-Doktrin als Strategie formuliert und Präsident Bush in seiner Programmrede in Cincinnati am 6. Oktober 2004 wiederholt hat: In der Welt nach dem 11. September war Sicherheit für die Vereinigten Staaten nur durch weltweite präemptive und präventive Maßnahmen zu erreichen.³⁰

Das erste Zentrum dieser Strategie liegt im Mittleren Osten. Durch die Besetzung Afghanistans und des Irak sind die Vereinigten Staaten dort nicht

27 Vgl. Department of Defense, Quadrennial Defense, Review Report, Washington (30. 9. 2001), S. 26.

28 Vgl. Elisabeth Bumiller, U.S. to Cut its Forces in Europe and Asia, in: IHT vom 16. 8. 2004, S. 4.

29 Vgl. IHT vom 5./6. 7. 2003.

30 Vgl. IHT vom 7. 10. 2004, S. 1, 8.

nur, wie seit 1991 in Saudi-Arabien, durch Truppenkontingente vertreten, sondern als Besatzungsmächte präsent. 110 000 amerikanische Soldaten werden auf Dauer im Irak stationiert bleiben.³¹ Damit wird sich die Machtfigur des Mittleren Ostens drastisch verändern. Der Iran sieht sich aus Osten wie aus Westen eingekreist; Syrien ist vom Irak und von den beiden amerikanischen Alliierten Israel und Türkei regelrecht umgeben. Zwar schöpft man in Teheran und in Damaskus Hoffnung, weil die amerikanische Militärintervention im Irak so festgefahren ist, dass rationales Kalkül einen weiteren Versuch verbieten würde. Diese Annahme unterschätzt jedoch die Energie der Falken in der Bush-Administration. Sie waren immer schon der Meinung, dass der Terrorismus nicht eine Folge des Nahost-Konfliktes, sondern eine seiner Ursachen ist. Sie dürften sich durch die im Irak aufgetauchten Schwierigkeiten allein nicht von ihrem Kurs abbringen lassen.

Rückzug aus Bündnissen und Bindungen

Auch der Unilateralismus, das hervorstechende Merkmal der frühen Außenpolitik der Bush-Koalition, wurde nach dem 11. September nicht nur beibehalten, sondern gesteigert. Nach dem 11. September, im Vollbesitz einer noch nie da gewesenen Handlungsfreiheit, zog Präsident Bush die Vereinigten Staaten immer mehr aus Bündnissen und Bindungen zurück. Nur ein Drittel aller multilateralen Übereinkünfte sind von den USA ratifiziert worden; die Ablehnung richtete sich besonders auf Abkommen auf dem Gebiet der Menschenrechte und des Arbeitsrechtes.³²

Bush beließ es aber nicht nur bei dieser Enthaltenssamkeit, er ersetzte multilaterale Verfahren, die aufgrund der Problem- oder der Rechtslage eigentlich angemessen gewesen wären, durch den Bilateralismus. Ein Paradebeispiel dafür bieten die Bündel zweiseitiger Abkommen, mit denen die Vereinigten Staaten ihren Welthandel und die Handelsschiffahrt gegen terroristische Übergriffe absichern.³³

Die Bush-Doktrin mit ihrem Anspruch auf unilaterale Gewalteinsätze übergeht die UN-Charta, die

solche Gewaltmaßnahmen ausschließlich dem Multilateralismus der Vereinten Nationen vorbehält, sie verstößt also gegen das Völkerrecht.³⁴ Der Krieg gegen den Irak muss sogar als Aggression gelten.³⁵

Für die Weltordnung folgenreicher war der demonstrative Alleingang. Bush hatte sich nur widerwillig von Außenminister Colin Powell überreden lassen, im Herbst 2002 in den Sicherheitsrat zurückzukehren und ihn zu einer Mandatierung des amerikanischen Krieges zu bewegen. Als das partout nicht gelang, konstatierte der amerikanische Präsident die „Irrelevanz“ der Vereinten Nationen und dokumentierte sie mit dem Kriegsbeschluss vom 19. März 2003. Auch nachdem der wachsende Widerstand im Irak Präsident Bush darüber belehrte, dass sein gefährlichstes Handicap die fehlende Legitimierung der Gewaltanwendung durch die Völkergemeinschaft war, ließ Bush nicht vom Unilateralismus. Wie teuer es ihn auch zu stehen kommt, Präsident Bush denkt bis heute nicht daran, den besiegten Irak der Oberhoheit der Vereinten Nationen zu unterstellen. Die NATO-Offiziere, die im Herbst 2004 zu Ausbildungszwecken in den Irak oder seine Nachbarschaft entsendet wurden, standen unter amerikanischem Oberbefehl.

Es wäre zu einfach, wollte man das Ausscheren der USA aus dem Multilateralismus und die europäische Kritik daran ausschließlich mit der existierenden Machtdifferenz erklären. Natürlich fühlt sich der Stärkste am stärksten allein – der Schwache pocht auf das Recht, um die Schwäche zu kompensieren. Die amerikanisch-europäische Auseinandersetzung im Sicherheitsrat war und ist auch immer eine Auseinandersetzung um die Machtverteilung in der Atlantischen Gemeinschaft.

Aber das ist nicht alles. Die Westeuropäer sahen viel genauer, was die USA 1945 auch gesehen, aber allmählich, verführt durch die zunehmende Allmacht ihrer Militärpotenziale, vernachlässigt hatten: die Bedeutung des gesellschaftlichen Konsenses für den Erfolg militärischer Interventionen. Dafür ist deren Legitimierung durch die Völkergemeinschaft unerlässlich. Nur sie kann den jeder humanitären Intervention unweigerlich anhängenden Verdacht entkräften, dass sie zwar hehre Ziele wie die Demokratie im Munde führt, aber handfeste Interessen, das Erdöl und das geopolitische Glacis, im Sinne hat.

31 Vgl. IHT vom 27./28. 3. 2004.

32 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 1. 10. 2004, S. 10.

33 Es handelt sich um die „Operation Portshield“, „Container Security“, „Customs Trade Partnership Against Terrorism“ und „Proliferation Security Initiative“. Vgl. John Edwin Mroz/Mark R. Shulman, The Global Benefits of U.S. Defenses, in: IHT vom 2. 7. 2004, S. 6.

34 Vgl. Dietrich Murswiek, Die amerikanische Präventivkriegsstrategie und das Völkerrecht, in: Neue Juristische Wochenschrift, 14 (2003), S. 1014 ff.

35 Vgl. Theodor Schweisfurth, Aggression, in: FAZ vom 28. 4. 2003, S. 10.

Die Bush-Administration hat ihren Unilateralismus nicht einmal zugunsten der NATO-Verbündeten abgeschwächt. Die Allianz hatte, erstmals in ihrer Geschichte, gleich nach dem 11. September den Bündnisfall nach Art. 5 NATO-Vertrag ausgerufen, aber Bush hat darauf verzichtet. Die von ihm bevorzugte „Koalition der Willigen“ versprach Kooperation ohne Konsultation. Damit wurde die Allianz vor die Frage gestellt, ob sie sich selbst in eine solche „Koalition“ verwandeln und für weltweite Einsätze bereitmachen sollte. Das beschloss sie auf dem Prager Gipfel vom Dezember 2002³⁶ als die „vielleicht letzte Chance der NATO“³⁷. Sonst könnte es nämlich die alte NATO nicht mehr³⁸ und stattdessen nur US-geführte Koalitionen geben.

Wird sich das alte Europa in eine solche Koalition einreihen, oder wird es stattdessen den von der Europäischen Union im Juni 1999 beschlossenen Aufbau einer eigenen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zusammen mit einer Schnellen Eingreiftruppe energisch vorantreiben? Dieses Thema ist ebenso alt wie sensibel. Präsident Bush hat daraus die schwerste Krise der Allianz entstehen lassen. Sie ist bisher nur oberflächlich geglättet worden; wie sie ausgeht, bleibt offen.

Geradezu gefährliche Wirkungen entfaltet der Unilateralismus der Bush-Doktrin auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle, vor allem der Massenvernichtungswaffen. Amerikas Engagement in der kooperativen Rüstungskontrolle hatte schon in den Jahren der Clinton-Administration nachgelassen. Unter George W. Bush wurde es zum Disengagement. Bush verhinderte im August 2004 die geplante Verschärfung des Produktionsverbots von waffenfähigem Uran und Plutonium (Cutoff), indem er die vorgesehenen Verifikationen nicht zuließ. Statt im Sinne des Nichtweiterverbreitungsvertrages die Produktion von Nuklearwaffen einzustellen, gab die Bush-Regierung zwei neue Waffen in Auftrag, ein „mini-nuke“ und eine bunkerbrechende Waffe. Im Budget für 2005 sah sie 6,8 Milliarden US-Dollar für die entsprechenden Forschungen vor. Statt dem amerikanischen Senat das von ihm am 13. Oktober 1999 abgelehnte umfassende Teststoppabkommen (CTBT) erneut zur Ratifizierung zuzuleiten, bereitete die Bush-Regierung neue Tests in Nevada vor. Sie wollte zwar das Nicht-

verbreitungsregime beibehalten,³⁹ hatte aber im Dezember 2001 in der Nuclear Posture Review den Einsatz von Kernwaffen, notfalls präemptiv, für die Strategie der „Counterproliferation“ bekannt gegeben.

Der am 24. Mai 2002 zwischen den USA und Russland geschlossene Vertrag über die Verringerung strategischer Offensivwaffen (SORT) hatte nichts mehr mit den früheren START-Verträgen gemein, sondern war nur noch eine lockere briefliche Vereinbarung der beiden Regierungen, ihre Kernwaffen bis Ende 2012 auf maximal 2 200 zu begrenzen. Was danach geschehen wird oder was vor allem mit den 3 000 nichtstationierten, sondern in Reserve gehaltenen Sprengköpfen der USA geschehen sollte, wurde nicht einmal erwähnt.⁴⁰ Ergänzt wurde diese krasse Vernachlässigung kooperativer Rüstungskontrolle durch den Aufbau eines Raketenverteidigungssystems. Nach der Abschreckungslogik liegt darin ein klares Offensivsignal. Der präemptive Waffeneinsatz soll gegen jeden Vergeltungsschlag abgeschirmt werden.

Diese Politik stellt keine Einladung an die Weltgemeinschaft dar, auf Massenvernichtungswaffen zu verzichten. Nach den Regeln der Rüstungsdynamik wird der Schwenk der Bush-Regierung von kooperativer Rüstungskontrolle auf gewaltsame Counterproliferation eine Welle der Aufrüstung auslösen. In Russland hat sie schon eingesetzt, in Nordkorea erschwert sie den Kompromiss. In Teheran bestärkt sie das Interesse, den gesamten Kernenergiezyklus zu beherrschen, der auch zur Waffenproduktion benutzt werden kann. Dass Brasilien, das einst auf Kernwaffen verzichtet hatte, sich im Herbst 2004 diese Option wieder eröffnete, ist ein Menetekel für diese Art der Nichtverbreitungspolitik. Gibt es jetzt „Nuklearwaffen für alle?“, fragte der frühere Verteidigungsminister Robert S. McNamara.⁴¹

Die Bush-Koalition, so scheint es, war von den militärischen Fähigkeiten der USA so geblendet, dass sie über dem Versuch, sie weiter zu stärken, die Reaktionen der Umwelt darauf verdrängte. Sie weigerte sich, zur Kenntnis zu nehmen, dass die Sanktionspolitik der UN gegen Saddam Hussein erfolgreich gewesen war, und blieb, wie die britische Regierung auch, bei ihrer Berechtigung zum Krieg. Sie vertraute bei der Rüstungskontrolle auf die militärische Sanktion und übersah, dass sie gegen die anspruchslose Herstellung von biologi-

36 Vgl. Karl-Heinz Kamp, Die NATO nach dem Prager Gipfel. Eine globale und „präventive“ Allianz?, Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung, (2003) 97.

37 So der Titel der SWP-Studie von Klaus Wiesmann, (Mai 2003), S. 21.

38 Vgl. das Themenheft der Zeitschrift Internationale Politik, 59 (2004) 6: Was kann die NATO?

39 Vgl. National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction (Anm. 12), S. 3.

40 Vgl. H. Müller/A. Schaper (Anm. 15), S. 50.

41 Robert S. McNamara/Thomas Graham Jr., Nuclear Weapons for All?, The „Posture Review“, in: IHT vom 14. 3. 2002.

sehen und chemischen Waffen überhaupt nicht und bei der von Kernwaffen nicht abschreckend, sondern aufreizend wirkt. Counterproliferation kann im Einzelfall effektiv sein, als allgemeine Strategie der Rüstungskontrolle taugt sie nicht. Für die Bush-Koalition war sie deswegen attraktiv, weil sie der überragenden militärischen Stärke der USA vertraut, also Teil des „Amerikanischen Jahrhunderts“ werden konnte.

Deswegen wurde das amerikanische Verteidigungsbudget ständig aufgestockt. Vor dem 11. September 2001 hatte es rund 325 Mrd. US-Dollar betragen; 2004 wurde es auf 447 Mrd. US-Dollar angehoben.⁴² Diese Steigerung um rund ein Drittel war nur zum geringsten Teil den Kriegen in Afghanistan und im Irak zu verdanken; sie erhielten in den drei Jahren rund 166 Mrd. US-Dollar.⁴³ Der Löwenanteil kam dem Kauf moderner Waffensysteme, dem Aufbau des Raketenverteidigungssystems und der Solderhöhung zugute. „Das beste Militär in der Welt muss über jeden Vorteil verfügen, der erforderlich ist, um den Frieden in der Welt zu verteidigen“, sagte Präsident Bush bei der Unterschrift unter den Verteidigungshaushalt 2003.⁴⁴ Dessen Größe legt den Schluss nahe, dass der dieser Militärmacht gesetzte Zielhorizont im Irakkrieg noch keinesfalls erreicht ist.

Bilanz

Die Bush-Doktrin hat die amerikanische Außenpolitik nicht abrupt umgesteuert, aber seit längerem erkennbare Tendenzen bis ins Extrem gesteigert. Die Bush-Koalition hat die Herausforderung durch den politischen Terrorismus in eine imperiale Ideologie transformiert, in der die USA allein über Freund und Feind, Gut und Böse, Krieg und Frieden entscheiden.⁴⁵ Mit dem die Bürgerrechte weiter einschränkenden „Patriot Act“, den Rechtsverletzungen in Abu Ghraib und in Guantánamo und den Einkommensverteilungen von unten nach oben hat Präsident Bush die – hier nicht behandelte – Innen-, Wirtschafts- und Sozialpolitik dem Primat der Außenpolitik untergeordnet. Vor diesem Erbe europäischer Realpolitik hatte schon Präsident James Monroe gewarnt. Nachdem die Europäer seit 1945 unter amerikani-

scher Führung sich davon getrennt hatten, fand es ausgerechnet die Bush-Koalition attraktiv.

Bush hat in den vergangenen vier Jahren zusammen mit dem britischen Premier Tony Blair das von ihren Vorgängern Franklin D. Roosevelt und Winston Churchill 1945 etablierte Regelsystem der Vereinten Nationen massiv beschädigt. Er hat sich nicht nur regelwidrig verhalten – das haben viele seiner Vorgänger und viele andere Politiker getan –, sondern er hat die den Regeln zugrunde liegenden Normen offen abgelehnt. Damit ist das Regime, das seit fünfzig Jahren die Welt geordnet und in die Richtung des Gewaltverzichts gesteuert hat,⁴⁶ spürbar geschwächt worden.

Wird dieser qualitative Wandel der amerikanischen Weltpolitik von Dauer sein? Das „Project of a New American Century“ der Bush-Koalition reflektierte die Interessen einer nichtrepräsentativen, aber sehr aktiven Minderheit aus Neokonservativen, Radikalen Rechten, christlichen Fundamentalisten, den Aktivisten des American Israel Public Affairs Committee und einem militärisch-industriellen Komplex, wie er in dieser Offenheit schon lange nicht mehr zutage getreten war.⁴⁷

Auch die Gegenkräfte sind stark. Die Westeuropäer hatten schon während der Ära Ronald Reagan die vertrauten westlichen Werte und damit das UN-Regime mit seiner Verpflichtung auf den Gewaltverzicht, zur Entspannung und Beruhigung der Konflikte hoch gehalten. Tradition, Selbstverständnis und Interessenlage der amerikanischen Gesellschaft weisen in die gleiche Richtung. Der American Way of Life wurde stets mit Macht beschränkt, nur im äußersten Notfall mit Gewalt. Das gesunde, dem „american mind“ zugrunde liegende Misstrauen gegen „die in Washington“ ist immer stabil gewesen. Es hat die McCarthy-Ära überdauert, Ronald Reagan nach zwei Jahren zur Richtungsänderung gezwungen und Richard Nixon wegen Watergate aus dem Amt vertrieben. Es hat sogar den sehr viel gemäßigteren Vater des jetzigen Präsidenten, George Herbert Bush, entgelten lassen, dass er die Außenpolitik zu sehr gegenüber der Innenpolitik bevorzugt hatte. Deswegen bleibt abzuwarten, ob die amerikanische Gesellschaft nicht doch die bewährte und in aller Welt akzeptierte Pax Americana beibehalten will, anstatt zuzulassen, dass sie in ein Imperium Americanum verändert wird.

42 Vgl. Congress Report, (2001) 5, S. 1; (2004) 6.

43 Vgl. ebd., (2004) 6, S. 2.

44 Vgl. IHT vom 24. 10. 2002.

45 Zu dieser Thematik vgl. das „Forum on the American Empire“, in: Review of International Studies, 30 (2004) 4, S. 583 ff.

46 Auf die fatalen Folgen solcher Destruktion hat der Nestor der liberalen Geschichtsschreibung in Amerika, Paul W. Schroeder, hingewiesen. Vgl. ders., Bush gegen Bush, in: FAZ vom 30. 8. 2004.

47 Vgl. Bob Herbert, Who will profit from this War?, in: IHT vom 11. 4. 2003.

Die Bush-Doktrin, der Irakkrieg und die amerikanische Demokratie

Losing the Popular Vote: Bushs Einzug in das Weiße Haus

Ein klares Mandat hatte er nicht bei seinem Einzug in das Weiße Haus. Im Gegenteil: In einer der engsten Präsidentschaftswahlen der amerikanischen Geschichte konnte sich der Republikaner George W. Bush nur mit einem hauchdünnen Vorsprung im *Electoral College* gegen den Demokraten Al Gore durchsetzen,¹ und das erst, nachdem der Oberste Gerichtshof der USA die Auseinandersetzung um die Auszählung der Stimmen im Bundesstaat Florida mit einer knappen 5:4-Entscheidung beendet hatte. So wurde Bush zum 43. Präsidenten der Vereinigten Staaten gewählt, obwohl Gore in der bundesweiten Stimmenverteilung einen Vorsprung von über 500 000 Stimmen hatte und 48,38 Prozent der abgegebenen Stimmen auf sich vereinen konnte (gegenüber 47,87 Prozent für Bush).²

Erschwert wurde die politische Ausgangssituation für den neuen Präsidenten durch den Ausgang der Wahlen zum Kongress. Im Senat sah sich Bush mit einer Stimmengleichheit zwischen Demokraten und Republikanern konfrontiert, die jeweils 50 Senatorinnen und Senatoren stellten. Im Repräsentantenhaus war es der Partei des Präsidenten zwar gelungen, ihre Mehrheit knapp zu behaupten. Die Republikaner verfügten aber nur über drei Stimmen mehr, als für eine einfache Mehrheit in dieser Kammer mit ihren insgesamt 435 Mitgliedern erforderlich waren.

Von einem eindeutigen politischen Mandat und Gestaltungsspielraum Bushs konnte keine Rede sein. Vielmehr schien sich jene politische Polarisierung zwischen den Parteien fortzusetzen, die schon

für die Präsidentschaft Clintons ab 1995 unter umgekehrten Vorzeichen symptomatisch war.³ Die Fronten verhärteten sich noch, als der Republikaner James M. Jeffords (Vermont) im Senat aus Unzufriedenheit über die Steuer-, Energie- und Umweltpolitik des Präsidenten aus der *Grand Old Party* austrat, was eine Mehrheit zu Gunsten der Demokraten zur Folge hatte. Viereinhalb Monate nach seinem Einzug in das Weiße Haus musste sich Bush mit einer oppositionellen Mehrheit im Senat auseinandersetzen. Wie schon sein demokratischer Amtsvorgänger war er mit einem *divided government* konfrontiert. Darunter versteht man eine Konstellation, in der das Präsidentenamt und eine oder beide Kammern des Kongresses von unterschiedlichen Parteien kontrolliert werden.

Nach dem Mehrheitswechsel im Senat überraschte es kaum, dass der demokratische *Majority Leader* Tom Daschle (South Dakota) den Präsidenten nicht nur in der Innenpolitik, sondern auch in der Außen- und Sicherheitspolitik scharf angriff und dessen Hang zum Alleingang unverhüllt kritisierte. Gemeint waren sechs internationale Abkommen, von denen sich die Bush-Administration innerhalb weniger Monate nach ihrer Amtsübernahme im Rahmen ihres „distinctly American internationalism“ distanziert hatte.⁴ Daschle unterstrich, dass derartige Grundsatzentscheidungen nur von Exekutive und Legislative gemeinsam getroffen werden können. Schließlich zwingt die US-Verfassung mit ihrem System komplementärer Kompetenzen und wechselseitiger Kontrollen („checks and balances“) Präsident und Kongress auch in der Außenpolitik zum Zusammenwirken. Der Präsident ist Oberbefehlshaber der Streitkräfte. Den Krieg erklärt

Für wertvolle Kommentare danke ich Katja Rüb sowie Jochen Hils, Vanessa Holz, Daniel Kempf und Michaela Strauß.

1 George W. Bush erhielt am 18. 12. 2000 271, sein demokratischer Gegenkandidat Al Gore 266 der Stimmen im Electoral College.

2 Zahlen nach Congressional Quarterly Weekly (CQW), 61 (2003) 44, S. 21 (2000 Presidential Election Results); ausführlich dazu Gerald M. Pomper, Die Präsidentschaftswahlen 2000, in: Hans-Jürgen Puhle/Söhnke Schreyer/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), Supermacht im Wandel. Die USA von Clinton zu Bush, Frankfurt/M.–New York (i. E.), S. 13–53.

3 Vgl. Jochen Hils/Jürgen Wilzewski, Zwischen Republik und Imperium. Die Außenpolitik der USA von Clinton zu Bush, in: H.-J. Puhle u. a., ebd., S. 197 ff.; Michaela Hönicke Moore, Divided Government. The Democratic Dilemma of Making U.S. Foreign Policy, in: Bernhard May/dies. (Hrsg.), The Uncertain Superpower. Domestic Dimensions of U.S. Foreign Policy after the Cold War, Opladen 2003, S. 29–40.

4 Es handelte sich um das Kyoto-Protokoll zur Verringerung der Treibhausgasemissionen, den umfassenden nuklearen Teststoppvertrag, die Biowaffen-Konvention, den ABM-Raketenabwehrvertrag, die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs sowie die weltweite Ächtung von Antipersonenminen. Vgl. Miles A. Pomper, Top Democrats Try to Dent Bush's Foreign Policy Image, in: CQW, 59 (2001) 34, S. 2077 f.

jedoch der Kongress. Der Bundeshaushalt wird zwar im Weißen Haus entworfen. Die Budgethoheit aber liegt im Capitol, wo die Ausgaben für die Landesverteidigung festgelegt und der Außenhandel geregelt wird. Die Verfassungsgeber suchten auf diese Weise sicherzustellen, dass eine Vielzahl von Akteuren und Interessen in den Entscheidungsprozess eingebunden sind, und so wurde dem Führungsanspruch des Präsidenten konsequent ein Mitspracherecht des Kongresses gegenübergestellt. „Die Geschichte des menschlichen Verhaltens“, heißt es in den *Federalist Papers*, „bietet keine Gewähr für eine so hohe Meinung von der menschlichen Tugend, als dass es sich für eine Nation empfehlen würde, so heikle und entscheidende Interessen, wie den Umgang mit dem Rest der Welt, der alleinigen Entscheidungsbefugnis eines Leiters der Exekutive anzuvertrauen, die so geartet ist wie das Amt des Präsidenten der Vereinigten Staaten.“⁵ Der Kongress sollte mitentscheiden – nach innen wie nach außen. Nur so wähten sich die Verfassungsväter sicher vor dem allzu großen Machtstreben eines „gewählten Monarchen“ im Weißen Haus.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts kam es zu einem verstärkten Tauziehen zwischen Präsident und Kongress. Die USA waren eine „Weltmacht ohne Gegner“⁶, was auch bedeutete, dass jener Bedrohungszusammenhang entfallen war, der von US-amerikanischen Präsidenten jahrzehntelang dazu benutzt worden war, um ihren ausschließlichen Führungsanspruch in der Formulierung der amerikanischen Weltpolitik zu begründen. In der Folge wurde die Bestimmung nationaler Interessen zunehmend durch einen „tug-of-war“ zwischen Weißem Haus und Capitol berührt,⁷ zumal das Interesse der US-amerikanischen Öffentlichkeit an außenpolitischen Themen deutlich nachgelassen hatte.⁸

Das alles änderte sich mit dem 11. September 2001. Die USA waren nun eine „Weltmacht vor neuer Bedrohung“⁹, und die Bush-Administration

setzte an, den Führungsanspruch des Präsidenten neu zu bestimmen, von dem Vizepräsident Dick Cheney behauptete, dass er empfindlich geschwächt worden sei. „I have repeatedly seen an erosion of the powers and the ability of the President of the United States to do his job“, so der Vizepräsident im Januar 2002, der hinzufügte: „We are weaker today as an institution because of the unwise compromises that have been made over the last 30 to 35 years.“¹⁰ Der Subtext war klar: Im Namen der „nationalen Sicherheit“ verlangte das Weiße Haus ein größtmögliches Maß an Handlungsfreiheit nach innen und außen. Das klang nach „imperialer Präsidentschaft“, vor deren Hang zu Geheimhaltung und verdeckter Außenpolitik unter Umgehung von Kongress und Öffentlichkeit der Historiker Arthur Schlesinger jr. bereits im Zuge des Vietnam-Krieges eindringlich gewarnt hatte.¹¹

The Imperial Presidency Redux: Der 11. September und die Bush-Doktrin

Begünstigt wurde der imperiale Machtanspruch des Präsidenten und seines Exekutivapparates durch das tiefe Gefühl der Verwundbarkeit, das der 11. September im kollektiven Bewusstsein der amerikanischen Gesellschaft auslöste. Hinzu kamen die Milzbrandanschläge auf das Büro des damaligen *Senate Majority Leader* Daschle im Oktober 2002, obwohl unklar blieb, wer dafür verantwortlich zeichnete.¹² Das Repräsentantenhaus unterbrach für eine Woche seine Sitzungstätigkeit, und die Arbeit im Hart Senate Office Building konnte erst nach drei Monaten wieder aufgenommen werden.¹³ Die amerikanische Nation fühlte sich „under attack“, und von einem modernen Pearl Harbor nach dem 11. September war die Rede.

Amerika schlägt zurück. Die Weltordnung nach dem 11. September, Frankfurt/M. 2003; Peter Rudolf, „Präventivkrieg“ als Ausweg? Die USA und der Irak, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2002.

¹⁰ Cheney im Januar 2002, zit. in: Jill Barshay, Risk Enough for All in Walker vs. Cheney, in: CQW, 60 (2002) 9, S. 565.

¹¹ Vgl. Arthur M. Schlesinger jr., The Imperial Presidency. With a New Epilogue by the Author, Boston 1989, S. 420 ff.; vgl. Söhnke Schreyer, Zurück zur „Imperialen Präsidentschaft“? Parteien, Präsident und Kongress Post 9/11, ZENAF Arbeits- und Forschungsbericht 3, Frankfurt/M. 2003.

¹² Vgl. Karen Foerstel/Gebe Martinez, Fog of War Comes to Capitol Hill, in: CQW, 59 (2001) 40, S. 2458–2462.

¹³ Auch NBC News und American Media Inc. wurden Ziele von Milzbrandanschlägen, wobei mehrere Menschen starben.

5 Federalist 75, zit. in: Angela und Willi Paul Adams, Alexander Hamilton/James Madison/John Jay. Die Federalist-Artikel, Paderborn u. a. 1994, S. 455.

6 Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Baden-Baden 2000.

7 Jeremy D. Rosner, The New Tug-of-War. Congress, the Executive Branch, and National Security, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D. C. 1995.

8 Vgl. James M. Lindsay, The New Apathy. How an Uninterested Public is Reshaping Foreign Policy, in: Foreign Affairs, 79 (September/Oktober 2000) 5, S. 2–8.

9 Werner Kremp/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika, Trier 2003; vgl. auch Ernst-Otto Czempel, Weltpolitik im Umbruch. Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen, München 2002; Harald Müller,

Anders als bei den japanischen Angriffen auf Pearl Harbor 1941 gab es jedoch keinen Staat, dem die Angriffe zugeschrieben werden konnten. Der Aggressor blieb größtenteils unsichtbar, auch wenn Bush das Terrornetzwerk Al-Qaida dafür verantwortlich machte. Dem Präsidenten war allerdings schon wenige Tage nach den Ereignissen des 11. September klar: „We can't define the success or failure (of the war on terrorism, J. W.) in terms of capturing UBL (Usama Bin Laden, J. W.).“¹⁴ So verwundert es nicht, dass Bush die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus im Januar 2002 in seiner „State of the Union“-Rede mit einer „Achse des Bösen“ in Verbindung brachte. Gemeint waren Staaten wie der Iran, Irak und Nordkorea, denen Bush vorwarf, den internationalen Terrorismus zu unterstützen.¹⁵ „We can't stop short“, so der Präsident. „If we stop now – leaving terror camps intact and *terror states* unchecked – our sense of security would be false and temporary.“¹⁶ Bushs Rede zielte auf die Mobilisierung der amerikanischen Gesellschaft im „war on terrorism“. Wie er sich diesen weiterhin vorstellte, deutete er wenige Monate später in einer Rede vor der Militärakademie West Point an, als er das Konzept der Eindämmung gegenüber Diktatoren im Besitz von Massenvernichtungswaffen verwarf und sich stattdessen für eine präemptive Sicherheitspolitik aussprach.¹⁷ Von da war es nur noch ein kleiner Schritt bis zur *National Security Strategy* (NSS) 2002, in der die Administration unmissverständlich festhielt, dass sie notfalls auch präemptiv gegen „rogue states and their terrorist clients“ vorzugehen bereit war.¹⁸ Dieser Staaten-Gruppe wurde vorgeworfen, internationale Abkommen zu verletzen, nach Massenvernichtungswaffen zu streben und den Terrorismus rund um den Globus zu unterstützen. An die Stelle der

Abschreckung, die mehr als fünf Jahrzehnte lang im deklaratorischen Zentrum der US-Außenpolitik stand, rückte in der NSS 2002 die Präemption. Begründet wurde der Strategiewechsel damit, dass Abschreckung nur gegenüber *Status-quo*-orientierten und risikoaversen Gegnern eine effektive Verteidigungsstrategie darstelle.¹⁹

Bushs missionarischer Realismus²⁰ knüpfte in seiner Vermischung von Macht und Mission an zwei Grundmuster an,²¹ die tief in der nationalen Identität und im außenpolitischen Rollenverständnis der USA verankert sind und mit „Battleship America“ und „Wilsonianism“ bezeichnet werden können.²² Das erstgenannte Grundmuster verbindet den Schutz nationaler Interessen mit globaler Machtprojektion und überlegener militärischer Stärke. Im zweiten schwingt traditionell die als tiefe moralische Verpflichtung empfundene und eng mit dem nationalen Interesse verbundene Vorstellung von der universalen Bedeutung und Verbreitung amerikanischer Wertvorstellungen mit.²³

Kodifiziert wurde die Bush-Doktrin exakt zu jenem Zeitpunkt, als die Administration bereits einen Anwendungsfall gefunden und den Kongress um die Ermächtigung zu einem militärischen Gewalteininsatz gegen den Irak ersucht hatte. Der Regierung in Bagdad wurde die fortgesetzte illegale Entwicklung von Massenvernichtungswaffen und eine Verbindung („some link“) zum Al-Qaida-Terrornetzwerk zugeschrieben. Auch von einem „very powerful moral case“ für einen Regimesturz im Irak war die Rede.²⁴ Damit stand im Raum, was im März 2003 in einen „Präemptivkrieg“ gegen den Irak mündete.

14 So Bush bei einem Treffen des Nationalen Sicherheitsrates am 25. 9. 2001, zit. in: Bob Woodward, *Bush at War*, New York u. a. 2002, S. 133.

15 Vgl. Katja Rüb, *Old Enemies – New Strategies? Die US-Politik gegenüber „Schurkenstaaten“ nach den Terroranschlägen des 11. September*, in: W. Kremp/J. Wilzewski (Anm. 9), S. 95–124.

16 George W. Bush, *State of the Union*, 29. 1. 2002, <http://whitehouse.gov/news/releases/2002/01/print/20020129-11.html>; vgl. auch Ivo H. Daalder/James M. Lindsay, *America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington, D. C. 2003, S. 85 f.

17 President Bush Delivers Graduation Speech at West Point, 1. 6. 2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/print/20020601-3.html>.

18 President of the United States, *The National Security Strategy of the United States*, Washington, D. C. September 2002, S. 14; vgl. Joachim Krause/Jan Irlenkaeuser/Benjamin Schreer, *Wohin gehen die USA? Die neue Nationale Sicherheitsstrategie der Bush-Administration*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, B 48/2002, S. 40–46; John Lewis Gaddis, *A Grand Strategy*, in: *Foreign Policy*, (November/Dezember 2002), S. 50–57.

19 Vgl. Martin Kahl, *New Grand Strategy? Die Bush-Administration und die Bekämpfung des internationalen Terrorismus*, in: W. Kremp/J. Wilzewski (Anm. 9), S. 23–62.

20 Vgl. Katja Rüb/Jürgen Wilzewski, *Frieden durch Krieg. Die „Bush-Revolution“ und die amerikanische Demokratie*, in: Christoph Weller u. a. (Hrsg.), *Friedensgutachten 2004*, Münster 2004, S. 131–139.

21 Vgl. Detlev Junker, *Power and Mission. Was Amerika antreibt*, Freiburg 2003; Melvyn P. Leffler, *Bush's Foreign Policy*, in: *Foreign Policy*, (September/Oktober 2004), S. 22–28.

22 Vgl. Gebhard Schweigler, *Domestic Sources of US Foreign Policy*, in: B. May/M. Hönicke Moore (Anm. 3), S. 63 ff.; Walter Russell Mead, *Special Providence. American Foreign Policy and How It Changed the World*, New York 2002, S. 56 ff.

23 Vgl. George W. Bush, *State of the Union*, 20. 1. 2004, zit. in: *CQW*, 62 (2004) 4, S. 23; vgl. auch Außenminister Powell, der formulierte: „Our enlightened self-interest puts us at odds with terrorists, tyrants and others who wish us ill. From them we seek no advice or comity, and to them we will give no quarter. But our enlightened self-interest makes us partners with all those who cherish freedom, human dignity, and peace.“ Colin L. Powell, *A Strategy of Partnerships*, in: *Foreign Affairs*, 83 (Januar/Februar 2004) 1, S. 34.

24 Vgl. Glenn Kessler, *Rice Lays Out Case for War in Iraq*, in: *Washington Post (WP)* vom 16. 8. 2002, S. A01.

Wir wissen heute, dass der „Präemptivstrategie“ gegen den Irak und dessen Massenvernichtungswaffen jede Grundlage fehlte. Gleiches galt für die behauptete Verbindung zwischen Saddam Hussein und Al-Qaida. Von einer unmittelbaren Bedrohung konnte keine Rede sein. Vielmehr schien die Lösung im Raum zu stehen, bevor das eigentliche Problem bezeichnet war.²⁵

Dabei war die Hervorhebung der Bedrohung durch irakische Massenvernichtungswaffen offensichtlich nicht zuletzt Ausdruck eines bürokratischen Aushandlungsprozesses innerhalb des Nationalen Sicherheitsrates, wie der stellvertretende Verteidigungsminister Paul Wolfowitz im Nachgang zum Irakkrieg andeutete.²⁶ Der gewaltsame Sturz Saddam Husseins war für einflussreiche Mitglieder der Bush-Administration wie Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz, Richard Armitage oder John Bolton lange vor dem 11. September erklärtes politisches Ziel. Widerstand kam allerdings von der militärischen Führung des Pentagon und Außenminister Colin Powell. Vizepräsident Dick Cheney und dessen Stabschef Libby hielt das freilich nicht davon ab, ihre Sicht der Bedrohung durch den Irak (sowohl mit Blick auf Massenvernichtungswaffen als auch eine Verbindung zu Al-Qaida) auch gegenüber der CIA wieder und wieder zu betonen.²⁷ Damit war der Durchmischung politischer Lagebeurteilungen innerhalb der Administration und nachrichtendienstlicher Aufklärung Tür und Tor geöffnet,²⁸ die Verselbstständigung des politischen Entscheidungsprozesses im Nationalen Sicherheitsrat geradezu zwangsläufig. Die Bush-Administration

25 Vgl. Ron Suskind, *The Price of Loyalty. George Bush, the White House, and the Education of Paul O'Neill*, New York 2004, S. 70 ff.; Bob Woodward, *Plan of Attack*, New York 2004, S. 1 ff.

26 Vgl. Karen DeYoung/Walter Pincus, *U.S. hedges on Finding Iraqi Weapons*, in: WP vom 29. 5. 2003, S. A1; vgl. auch 21 *Rationales for War*, in: *Foreign Policy*, (September/Oktober 2004), S. 18.

27 Vgl. Walter Pincus/Dana Priest, *Some Iraq Analysts Felt Pressure From Cheney Visits*, in: WP vom 5. 6. 2003, S. A01; vgl. im Gegensatz dazu den Untersuchungsbericht des Senate Select Committee on Intelligence zu den nachrichtendienstlichen Einschätzungen des Irak vor dem Krieg, *Conclusions* 83, 84. U.S. Senate, 108/2, Select Committee on Intelligence, Report on U.S. Intelligence Community's Prewar Intelligence Assessments on Iraq, Washington 2004. Dort wird der Versuch einer politischen Beeinflussung der Nachrichtendienste durch die Administration verneint.

28 „The Intelligence Community (IC) suffered from a collective presumption that Iraq had an active and growing weapons of mass destruction (WMD) program. This ‚group think‘ dynamic led Intelligence Community analysts, collectors and managers to both interpret ambiguous evidence as conclusively indicative of a WMD program as well as ignore or minimize evidence that Iraq did not have active and expanding weapons of mass destruction programs.“ Conclusion 3, in: ebd.

wollte den Präemptivkrieg gegen den Irak – notfalls auch ohne die Unterstützung ihrer Partner und Verbündeten. „When it comes to our security,“ so Bush zwei Wochen vor dem Beginn des Krieges unmissverständlich, „we really don't need anybody's permission.“²⁹ Dass er dabei die sicherheitspolitische Gefahr, die vom Irak ausging, politisch überzeichnete, ist im Rückblick evident. Nach dem Irakkrieg vollzog die Bush-Regierung dann eine nicht unerhebliche Wende, als sie den Sturz des Tyrannen Saddam Hussein und die Schaffung eines demokratischen Staats zu den eigentlichen Zielen des Krieges erklärte. Die US-amerikanische Öffentlichkeit schien das nicht zu überzeugen. Sie reagierte zunehmend irritiert auf die Irakpolitik der Administration, vertrat mehrheitlich die Auffassung, dass Bush die Bedrohung durch irakische Massenvernichtungswaffen übertrieben hatte und dass der Irakkrieg alles in allem ein Fehler war. Bush war in der Defensive, und vorbei war jene Periode, in der ein „Wartime President“ auf breite gesellschaftliche Zustimmung für seine Politik im Kampf gegen den internationalen Terrorismus zählen konnte.

Favoring Multilateralism: Bush-Doktrin und US-Öffentlichkeit

Dabei hatte der 11. September und das tiefe Gefühl der Verwundbarkeit, das die Terrorangriffe ausgelöst haben, zu einer Neubewertung der nationalen Prioritäten durch die amerikanische Öffentlichkeit geführt. An die Stelle des für die Jahre nach dem Ost-West-Konflikt charakteristischen „guarded internationalism“³⁰ war ein „neuer Internationalismus“ getreten. Ihm lag das Bewusstsein zu Grunde, dass sich die Bedrohungslage für die Vereinigten Staaten seit dem 11. September grundlegend geändert hatte.³¹ Die USA mussten ihre außenpolitischen Zielsetzungen der massiven äußeren Bedrohung anpassen. Der neue Internationalismus, der in den Einstellungsmustern der amerikanischen Öffentlichkeit festzustellen war,

29 George W. Bush am 6. 3. 2003, zit. in: David Nather, *Congress Attends to Business, Waits for Word on War*, in: *CQW*, 61 (2003) 11, S. 596.

30 Vgl. John E. Rielly (Hrsg.), *Public Opinion and American Foreign Policy 1999*, Chicago Council on Foreign Relations (CCFR), Chicago 1999; ders. (Hrsg.), *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1995*, CCFR, Chicago 1995. Der CCFR sprach von einem „guarded engagement“ bzw. „limited altruism“ der amerikanischen Öffentlichkeit in der Außenpolitik.

31 Vgl. CCFR/German Marshall Fund (GMF), *Worldviews 2002. American Public Opinion & Foreign Policy*, Chicago 2002.

wurde am eindrucksvollsten daran deutlich, dass im November 2001 81 Prozent der Befragten die Auffassung vertraten, die USA sollten eine aktive Rolle in der Welt spielen. Das war im historischen Vergleich die höchste Zustimmung zu einem aktiven Engagement der Vereinigten Staaten in der Weltpolitik seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Mitte 2002 lag dieser Wert immer noch bei 71 Prozent, so hoch wie seit 54 Jahren nicht mehr.³² Die USA sollten aktiv in internationale Angelegenheiten eingreifen. Das bedeutete jedoch keineswegs, dass die Öffentlichkeit einem Alleingang der USA im weltweiten Kampf gegen den Terrorismus das Wort redete. Im Gegenteil: Die Mehrzahl der Befragten wollte nicht, dass die Vereinigten Staaten die alleinige Verantwortung für die Probleme der Weltpolitik übernehmen.

Sowohl die Umfragen des „Program on International Policy Attitudes“ (PIPA) der University of Maryland als auch des „Pew Research Center for the People and the Press“ (PEW) und des „Chicago Council on Foreign Relations“ (CCFR) nach dem 11. September zeigen, dass die Öffentlichkeit trotz veränderter Bedrohungswahrnehmung multilaterale Strategien zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus präferierte.³³ Die USA sollten nicht alleine, sondern im Schulterschluss mit anderen agieren. Folgt man dem CCFR, dann befürworteten Mitte des Jahres 2002 (als Bush sich anschickte, die amerikanische Gesellschaft von der Notwendigkeit des Irakkrieges zu überzeugen) 71 Prozent der Befragten die Aussage, dass die Vereinigten Staaten internationale Probleme gemeinsam mit anderen Staaten lösen sollten.³⁴ Danach gefragt, ob die USA in einer internationalen Krisensituation alleine handeln sollten, waren 61 Prozent gegen einen Alleingang (gegenüber 72 Prozent 1998), während 31 Prozent für „should act alone“ (gegenüber 21 Prozent 1998) plädierten.³⁵ Gleichzeitig folgten 61 Prozent der breiten Öffentlichkeit der Einschätzung, dass die Vereinigten Staaten nach dem 11. September enger mit anderen Staaten in der Bekämpfung des Terrorismus zusammenarbeiten sollten, während 34 Prozent sich für einen stärkeren Alleingang aussprachen.³⁶ Das Bekenntnis zum Multilateralismus und zu diplomatischen Instrumenten in der US-Weltpolitik erstreckte sich bezeichnenderweise auch auf

den Umgang mit den von Bush als „axis of evil“ etikettierten Staaten Irak, Iran und Nordkorea. Hier befürworteten 65 Prozent diplomatische Beziehungen zu Nordkorea (gegenüber 32 Prozent dagegen) und 50 Prozent zum Iran (gegenüber 38 Prozent dagegen). Im Falle des Irak sprach sich eine knappe Mehrheit von 49 Prozent der Befragten für diplomatische Beziehungen aus, während 47 Prozent eine ablehnende Haltung einnahmen.³⁷

Nach dem 11. September blickte die amerikanische Öffentlichkeit einerseits aufmerksam nach außen und räumte dem Schutz vor terroristischen Angriffen absolute Priorität ein. Andererseits schien sie den „team effort“ dem „go-it-alone at all costs“ klar vorzuziehen. Das stand im Widerspruch zu Bushs „proaktiver“ Haltung im Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Auch im Umgang mit dem Irak im Vorfeld des Krieges klafften Lücken zwischen den Präferenzen der Öffentlichkeit und dem Kurs der Administration. Zwar folgte die Öffentlichkeit mehrheitlich jener Deutung des Präsidenten, die den Irak als Bedrohung der nationalen Sicherheit einstufte. Gegenüber dem internationalen Terrorismus wurde das Problem jedoch nur als zweitrangig wahrgenommen.³⁸ Mehr noch: In ersten Umfragen zu einem möglichen Gewalteeinsatz gegen den Irak Anfang Oktober 2002 lehnte eine Mehrheit der Befragten militärische Alleingänge der USA ab.³⁹ Auch wenige Wochen vor Kriegsbeginn hielt die breite Öffentlichkeit an ihrem Plädoyer für die Einbeziehung der Verbündeten in eine kriegerische Auseinandersetzung mit dem Irak fest.⁴⁰ Dahinter stand nicht unbedingt ein idealistischer Impuls, sondern das rationale Kalkül der Lastenteilung. Die USA sollten im Kampf gegen den internationalen Terrorismus die Streitkräfte der Verbündeten einbeziehen, schon um die eigenen Kosten zu begrenzen.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die amerikanische Öffentlichkeit auf die Irakpolitik des Präsidenten, die schlussendlich nur von vier Mitgliedern des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mitgetragen wurde und einer breiten Unterstützung durch die internationale Staatengemeinschaft entbehrte, gespalten reagierte. Zwar schnellte die Zustimmung zur Irakpolitik Bushs Gallup zufolge kurz nach dem Kriegsbeginn auf 77 Prozent hoch. Der „Rally-Effekt“ verblasste jedoch schnell, und im Juli 2004 lag Bushs „Job Approval on the Situation in Iraq“ nur noch bei 42

32 Vgl. ebd., S. 13 (Abb. 1–7); Program on International Policy Attitudes (PIPA), *Americans on the War on Terrorism*, 6. 11. 2001.

33 Vgl. Gert Krell, *Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht. Der Irak, die Weltordnungspolitik der USA und die transatlantischen Beziehungen*, aktualisierte Neuauflage, HSKF, Frankfurt/M. 2003, S. 10 ff.

34 Vgl. CCFR/GMF (Anm. 31), S. 26.

35 Vgl. ebd., S. 27 (Abb. 3–9).

36 Vgl. ebd., S. 31.

37 Vgl. ebd., S. 36.

38 Vgl. PIPA, *Americans on the Conflict with Iraq*, 24. 10. 2002, S. 4.

39 Vgl. ebd., S. 3.

40 Vgl. PEW, *U.S. Needs More International Backing. Post-Blix: Public Favors Force in Iraq, But . . .*, 20. 2. 2003.

Prozent (im Vorfeld des Krieges im Oktober 2002 hatte der Zustimmungswert bei 52 Prozent gelegen).

Offensichtlich ist es dem amerikanischen Präsidenten nur teilweise gelungen, der amerikanischen Öffentlichkeit die Notwendigkeit eines Präemptivkrieges gegen den Irak im Rahmen der Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu vermitteln. Auch die allgemeine Zustimmung zur Außenpolitik des „Wartime President“, die nach dem 11. September Rekordmarken von über 80 Prozent erreicht hatte, lag im Sommer 2004 nur noch bei etwas mehr als 40 Prozent. Gut drei Monate vor den Präsidentschaftswahlen 2004 war die Nation in ihrer Beurteilung der Kriegseinscheidung gespalten.

Zwischenzeitlich waren mehr als 1 000 amerikanische Militärangehörige im Irak gefallen, und ein Ende des Krieges ist gut ein Jahr nach dem offiziellen Ende der Kampfhandlungen nicht in Sicht. Zwar wurde Bush nicht müde zu betonen, dass er den Krieg gegen den Terror gewinnen werde.⁴¹ Die amerikanische Öffentlichkeit aber blieb gespalten. Trotz des großen Gefühls der Bedrohung nach dem 11. September waren der Deutungsmacht des Präsidenten in der Außen- und Sicherheitspolitik im gesellschaftlichen Diskurs Grenzen gesetzt. Die Öffentlichkeit unterstützte zwar nach wie vor mit deutlicher Mehrheit eine aktive Rolle der USA in der Weltpolitik.⁴² Allerdings war sie in der Einschätzung von Bushs Außenpolitik und insbesondere des Irakkrieges und seiner Folgen deutlich uneins.⁴³

Partisan Split: Die Bush-Doktrin und der Kongress

Der „War Congress“ stellte sich nach dem 11. September zunächst ohne Wenn und Aber hinter Präsident Bush und sagte ihm jede erdenkliche Unterstützung in der Bekämpfung des internationalen

Terrorismus zu. Damit schien sich jenes eherne Gesetz im Verhältnis zwischen Kapitol und Weißem Haus zu bestätigen, das von einem Schulterchluss zwischen Kongress und Präsidenten in Zeiten alles überragender nationaler Bedrohungen ausgeht. So verabschiedete der Kongress binnen 72 Stunden nach der Zerstörung des *World Trade Center* eine „Joint Resolution“, mit der Bush zu Vergeltungsschlägen gegen die für die Terrorakte Verantwortlichen autorisiert wurde.⁴⁴ Die Legislative unterstrich die außergewöhnliche Bedrohung für die „nationale Sicherheit“, die von den Ereignissen des 11. September ausging, und genehmigte den Einsatz aller erforderlichen Mittel gegen jene „Staaten, Organisationen oder Personen“, die an der Planung und Durchführung der „terrorist attacks“ beteiligt waren. Dem ursprünglichen Wunsch der Administration nach einer Ermächtigung „to deter and preempt any future acts of terrorism or aggression against the United States“ folgte der Kongress aber nicht.⁴⁵ Auch die Bestimmungen des Kriegsvollmachtengesetzes (Public Law 93–148) wollte er nicht außer Kraft gesetzt wissen, was eine gewisse Sorge vor Militäreinsätzen des Präsidenten ohne klar umrissene Ziele erkennen ließ.⁴⁶ Dagegen beschloss der Kongress wenig später auf Vorlage der Administration den *Patriot Act* zur Verbesserung der Terrorismusabwehr nach innen, womit den Behörden erheblich erweiterte Überwachungsrechte eingeräumt wurden.⁴⁷

Dass sich die Balance zwischen beiden Seiten der Pennsylvania Avenue binnen weniger Monate nach dem 11. September verschob, illustrieren statistische Berechnungen des *Congressional Quarterly*. Danach konnte sich Bush 2001 schlussendlich mit durchschnittlich 71 Prozent jener Gesetzesvorlagen gegenüber dem Kongress durchsetzen, zu denen er eine Position bezogen hatte. Zum Vergleich: Bushs Amtsvorgänger Clinton war im Jahr 2000 nur mit 46 Prozent seiner außen- und sicherheitspolitischen Vorlagen gegenüber dem Kongress erfolgreich.⁴⁸ Nimmt man sämtliche (also innen *und* außenpolitische) Gesetzesinitiativen zusammen, dann war Bushs Dominanz noch stär-

41 Vgl. Brian Knowlton, Bush now vows to „win“ war on terror, in: *International Herald Tribune* (IHT) vom 1. 9. 2004, S. 1/8.

42 Im Juni 2004 lag dieser Wert nach „Transatlantic Trends 2004“ bei 79 Prozent. GMF, *Transatlantic Trends 2004, Detailed Tables for the United States*, Question 1, Washington 2004.

43 Danach gefragt, inwieweit der Militäreinsatz im Irak die weltweite Bedrohung durch den Terrorismus verringert oder erhöht habe, antworteten im Juni 2004 69 Prozent der Parteigänger der Demokraten mit „Increased“ und 13 Prozent mit „Decreased“, während von den Republikanern 26 Prozent mit „Increased“ und 51 Prozent mit „Decreased“ antworteten. Vgl. ebd., Frage 20.

44 Vgl. Senate Joint Resolution 23, Public Law 107–40, in: CQW, 59 (2001) 35, S. 2158.

45 Vgl. Miles Pomper, Authorizing Force. Between the Lines, in: CQW, 59 (2001) 36, S. 2195.

46 Zum *War Powers Act* vgl. Kerstin Dahmer, *Parlamentarische Kontrolle der auswärtigen Gewaltanwendung. Eine Studie zur Entstehung und Wirkung des amerikanischen Kriegsvollmachtengesetzes von 1973–1996 mit besonderer Berücksichtigung des Iran-Irak-Krieges*, Frankfurt/M. 1998.

47 Vgl. *Uniting and Strengthening America By Providing Appropriate Tools Required To Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001 (USA Patriot Act)*, Public Law 107–56, Sec. 201–225; *Anmerkung der Redaktion*: Siehe auch den Beitrag von Josef Braml in dieser Ausgabe.

48 Vgl. CQW, 60 (2002) 2, S. 136.

ker. Während Clinton sich in seinem ersten Amtsjahr mit nur 55 Prozent sämtlicher Vorlagen gegenüber dem Kongress durchzusetzen vermochte, lag dieser statistische Wert in Bushs erstem Amtsjahr bei 87 Prozent. Das war der höchste Wert seit 1965, als Präsident Lyndon B. Johnson mit 93 Prozent seiner Vorlagen im Kapitol erfolgreich war.⁴⁹

Vor diesem Hintergrund verwunderte es nicht, dass der Kongress der Schaffung eines neuen Ministeriums für innere Sicherheit („Department of Homeland Security“) zustimmte, das 22 Behörden und Regierungsstellen vom Küstenschutz bis zur Einwanderungskontrolle unter einem organisatorischen Dach zusammenfasst. Mit 170 000 Beschäftigten und einem Jahresetat von über 30 Milliarden US-Dollar stellt die neue Superbehörde die größte Reorganisation des US-amerikanischen Regierungsapparates seit dem *National Security Act* von 1947 dar. Da half es wenig, dass einzelne Kritiker dem Präsidenten „a brazen power grab“ vorwarfen.⁵⁰ Ein Superministerium für innere Sicherheit war entstanden, und der Kongress musste nun versuchen, seiner Kontrollfunktion gerecht zu werden.

Wie sehr sich das Gewicht zwischen Präsidenten und Kongress nach dem 11. September verschoben hatte, unterstrich auch die Ermächtigungsresolution zum Einsatz militärischer Gewalt gegen den Irak im Oktober 2002, die von beiden Kammern des Kongresses mit großer Mehrheit verabschiedet wurde.⁵¹ Die Vollmachten, die dem Präsidenten erteilt wurden, waren weitreichend. „Congress“, so der frühere langjährige Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses im Repräsentantenhaus, Lee Hamilton, „is really handing over to the president not just the question of how you conduct the war, but the authority whether or not to go to war.“⁵² Andere Kritiker wie der Demokrat Robert C. Byrd gingen noch weiter und zogen Parallelen zum Vietnam-Fiasko und zur Golf-von-Tonking-Resolution, mit der Lyndon B. Johnson 1964 bedingungslos und unbefristet zum Einsatz militärischer Mittel in Südostasien ermächtigt worden war.

49 Vgl. Jill Barshay, Bush Starts a Strong Record of Success With the Hill, in: CQW, 60 (2002) 2, S. 110–112. In seinem zweiten Amtsjahr konnte sich Bush mit 88 Prozent der Gesetzesvorlagen (67 Prozent in der Außen- und Sicherheitspolitik) durchsetzen. Vgl. CQW, 60 (2002) 48, S. 3275.

50 So Robert C. Byrd im Senat, zit. in: Mary Dalrymple, Homeland Security Department. Another Victory for Administration, in: CQW, 60 (2002) 44, S. 3002.

51 Im Repräsentantenhaus wurde die „Joint Resolution to Authorize the Use of United States Armed Forces“ mit 296:133, im Senat mit 77:23 verabschiedet.

52 Zit. in: Jonathan Riehl, Broad Resolution Allows Bush To Set Terms of War Without Review, in: CQW, 60 (2002) 39, S. 2679.

Bush hatte sich gleichwohl durchgesetzt und pochte auch weiterhin auf überparteiliche Unterstützung „to win this war“. Das bezog sich auch auf seine Ausgabenvorstellungen in der Rüstungspolitik, die er nach der einfachen Formel vortrug: „Whatever it costs to defend our country, we will pay.“⁵³ Die Kritik an jährlichen Militärausgaben von 400 Milliarden US-Dollar als überdimensioniert verpuffte ebenso wie die Bedenken fiskalkonservativer Republikaner gegen eine Rückkehr zu Rekord-Haushaltsdefiziten.⁵⁴ Zu mächtig war der Aufrüstungsimpuls, der nach dem 11. September entstanden war.

Die Zwischenwahlen zum Kongress im November 2002 schienen Bushs Kurs zu bestätigen. Die Republikaner konnten ihre Mehrheit im Repräsentantenhaus nicht nur leicht ausbauen, sondern auch die Kontrolle über den Senat zurückgewinnen. Der Präsident hatte mit seiner Politik der „nationalen Sicherheit“ stark zum Wahlerfolg der Republikaner beigetragen, und die Demokraten konnten ihn in diesem Feld nicht direkt angreifen, wenn sie nicht ins politische Abseits laufen wollten. Zu groß waren die institutionellen Zentripetalkräfte, die nach dem 11. September zu Gunsten des Weißen Hauses entstanden waren, und die Bush geschickt für seine imperiale Agenda nach innen und außen nutzte.

Das alles begann sich im zweiten Jahr nach dem 11. September zu ändern, als sich im Sommer 2003 abzeichnete, dass Bush zwar den Krieg, aber nicht den Frieden im Irak gewonnen hatte. Während der Präsident zusätzlich zu den bereits bewilligten 78,5 Milliarden US-Dollar für den Krieg im Irak und in Afghanistan weitere 87 Milliarden verlangte, begannen die Demokraten im Kongress Bush öffentlich vorzurechnen, dass die Wiederaufbaubemühungen im Irak eine Milliarde US-Dollar pro Woche kosteten. Das deckte sich mit Veränderungen in den Einstellungsmustern der amerikanischen Öffentlichkeit, deren Zustimmung zu Bushs Handhabung der Situation im Irak im September 2003 nur noch bei 51 Prozent lag. Auch die generelle Zustimmung zu Bushs Amtsführung war auf 52 Prozent gefallen. Dieser Wert lag nur einen Punkt höher als die Zustimmung, die Bush direkt vor dem 11. September für seine Amtsführung erhalten hatte.⁵⁵

53 Zit. in: CQW, 60 (2002) 5, S. 317.

54 Sie haben für das Haushaltsjahr 2004 die Rekordmarke von 445 Mrd. US-Dollar erreicht. Vgl. Söhnke Schreyer/Jürgen Wilzewski, Congress Report, 19 (2004) 7–8, S. 9 (monatlich fortlaufend einzusehen unter http://www.uni-kl.de/politikwissenschaft/page/pw_II/pwIIset.htm).

55 Vgl. Carolyn Skorneck, Iraq Funding Will Come Slower Next time Around, in: CQW, 61 (2003) 35, S. 2206.

Der Präsident war in die Defensive geraten, zumal inzwischen die Zahl der gefallenen US-Soldaten nach dem offiziellen Ende des Krieges größer war als die während des Krieges. 14 Monate vor den Präsidentschaftswahlen griffen die Demokraten Bush scharf an und warfen ihm vor, keinen „zuverlässigen Plan“ für den Irak zu besitzen. Hinzu kam öffentlich geäußerte Skepsis in den Reihen der Republikaner. Einflußreiche Senatoren wie Pete Domenici, John McCain und Richard Lugar verlangten klare Signale Bushs in der Irakfrage. Gemeint war ein glaubwürdiger, längerfristiger Friedensplan.⁵⁶ Der Irakkrieg begann sich zu einer politischen Hypothek für den Präsidenten zu entwickeln. Dies umso mehr als im Irak keine Massenvernichtungswaffen gefunden werden konnten, die von der Administration zum zentralen Kriegsgrund erklärt worden waren. Auch ein weiterer Kriegsgrund ließ sich nicht substantiieren: Für die behauptete Verbindung zwischen Saddam Hussein und Al-Qaida fanden sich keine Anhaltspunkte, was auch Verteidigungsminister Rumsfeld jüngst in einer Pressekonferenz bestätigte.

Dagegen war Präsident Bush im Februar 2004 gezwungen, eine unabhängige Kommission zur Untersuchung der Geheimdienstpannen im Vorfeld des Irakkrieges einzusetzen, nachdem sein früherer Chef-Waffeninspekteur David Kay vor dem Streitkräfteausschuss des Senats eingeräumt hatte, dass sämtliche Angaben der US-Geheimdienste zur Existenz von Massenvernichtungswaffen im Irak falsch waren.⁵⁷ Eine Glaubwürdigkeitslücke für den Präsidenten begann sich aufzutun, auch wenn die Republikaner die Einrichtung der Kommission, die ihre Ergebnisse zum 31. März 2005 vorlegen soll, konsequent herunterspielten. Dagegen verstärkten die Demokraten ihre Angriffe auf die Irakpolitik Bushs, und Senator Edward M. Kennedy brandmarkte den Irak als „George Bush's Vietnam“⁵⁸.

Die innenpolitische Debatte gewann noch an Schärfe, als Bilder von systematischen Folterungen irakischer Gefangener in einem US-Militärgefängnis in der Nähe von Bagdad öffentlich wurden. In Anhörungen vor dem Kongress musste die politische Führung des Pentagon eingestehen, dass es offensichtlich eine längere Folterpraxis im Militärgefängnis von Abu Ghraib gab. Verteidigungsminister Donald Rumsfeld übernahm die volle

Verantwortung, lehnte aber einen Rücktritt ab. Dabei fühlten sich viele Senatoren vom Pentagon regelrecht hintergangen, nachdem klar wurde, dass dem Ministerium bereits seit mehreren Wochen ein interner Untersuchungsbericht vorlag, der die Folterungen bestätigte.⁵⁹ Zwar erklärte der für die Untersuchungen verantwortliche General, dass es keine Hinweise auf direkte Befehle von Vorgesetzten gab. Die Schlesinger-Kommission formulierte wenig später gleichwohl: „Interrogation policies with respect to Iraq, where the majority of abuses occurred, were inadequate or deficient in some respect at three levels: Department of Defense, CENTCOM/CJTF-7, and Abu Ghraib Prison.“⁶⁰ Bush musste sich von den Demokraten vorhalten lassen, dass seine Irakpolitik auf ganzer Linie gescheitert war, und auch unter den Republikanern regten sich kritische Stimmen. „As America turned away from the Vietnam War, they may turn away from this one unless this issue is quickly resolved with full disclosure immediately“, kritisierte der Republikaner McCain.⁶¹ Die Legislative war aufgefordert, ihre verfassungsmäßige Kontrolle der Exekutive stärker wahrzunehmen.

A Democracy Divided: Bush und der Präsidentschaftswahlkampf 2004

Drei Jahre nach dem 11. September 2001 ist die politische Klasse der USA in der Bewertung der Bush-Doktrin gespalten. „The real ‚clash of civilizations‘“, so Samuel Berger, Sicherheitsberater in der Clinton-Administration und außenpolitischer Berater des demokratischen Präsidentschaftskandidaten Kerry, kürzlich, „is taking place within Washington.“⁶² Aber nicht nur dort. Folgt man Umfragen des *German Marshall Fund*, dann ist die amerikanische Öffentlichkeit in ihrer Einschätzung der internationalen Politik Bushs derzeit ebenfalls stark geteilt. Gefragt danach, ob sie mit Bushs internationaler Politik übereinstimmen oder nicht, befürworten 61 Prozent der Befragten, die sich den Republikanern zurechnen, nachdrücklich den Kurs des Präsidenten. Umgekehrt lehnen 82 Prozent der Befragten, die sich den Demokraten zuordnen, die internationale Politik Bushs dezi-

56 Vgl. dies., *GOP Starting to Waver On Support for Iraq*, in: *CQW*, 61 (2003) 34, S. 2134–2138.

57 Vgl. Joseph Cirincione/Jessica T. Mathews/George Perkovich, *WMD in Iraq. Evidence and Implications*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D. C. 2004.

58 Joseph C. Anselmo, *Uneasy Republicans at Bush's Side As Insurgency in Iraq Intensifies*, in: *CQW*, 62 (2004) 15, S. 866.

59 Vgl. David Nather/John Cochran, *Stunned by Abuses, Congress ‚Must Now Be Involved‘*, in: *CQW*, 62 (2004) 19, S. 1060–1066.

60 *Final Report of the Independent Panel to Review DoD (Department of Defense) Detention Operations (Schlesinger Commission)*, Washington, D. C. 2004, S. 14.

61 Zit. in: D. Nather/J. Cochran (Anm. 59), S. 1060.

62 Samuel R. Berger, *Foreign Policy for a Democratic President*, in: *Foreign Affairs*, 83 (Mai/Juni 2004) 3, S. 50.

diert ab. Auch mit Blick auf den Irakkrieg, *dem* Anwendungsfall der Bush-Doktrin, ist die amerikanische Öffentlichkeit augenscheinlich kurz vor den Präsidentschaftswahlen 2004 stark polarisiert. Gefragt danach, inwieweit die Befreiung des irakischen Volkes die Todesopfer und die anderen Kosten rechtfertige, befürworteten 79 Prozent der republikanischen Parteigänger die Entscheidung Bushs, während 81 Prozent der demokratischen Parteigänger sie ablehnen. Ähnliches gilt für die Truppenpräsenz der USA im Irak.⁶³

Von einem überparteilichen Schulterchluss im Kampf gegen den internationalen Terrorismus in den USA, wie er nach dem 11. September beschworen wurde, kann keine Rede mehr sein. Das gilt in zunehmendem Maße nicht nur zwischen den parteipolitischen Lagern, sondern auch innerhalb der Parteien. So scheuten Chuck Hagel und Richard Lugar, zwei einflussreiche Republikaner im Senat, wenige Wochen vor den Präsidentschaftswahlen nicht davor zurück, öffentlich scharfe Kritik an der Irakpolitik der Administration zu üben.⁶⁴ Damit stellt sich unabhängig vom Ausgang der Novemberwahlen die Frage nach dem „prozeduralen“ und „kulturellen“ Konsens in der Formulierung der US-Weltpolitik.⁶⁵ Der ist

63 Vgl. GMF, *Transatlantic Trends 2004* (Anm. 42), S. 20/36/37.

64 Vgl. Brian Knowlton, *Republican senators sound the alarm over Iraq*, in: IHT vom 20. 9. 2004, S. 1/4.

65 Vgl. Richard A. Melanson, *American Foreign Policy since the Vietnam War. The Search for Consensus from From Nixon to Clinton*, Armonk–London 1996².

schließlich unerlässlich im amerikanischen außenpolitischen Entscheidungssystem mit seiner Vielzahl von Akteuren und Interessen sowie seinem engen institutionellen Geflecht zwischen Präsidenten und Kongress. „Congress has a constitutional role and responsibility to help shape U. S. foreign policy“, unterstrich kürzlich Senator Hagel und fuhr fort: „Without congressional engagement and support, U. S. foreign policy will lack legitimacy and sustainability. A lack of consensus at home means foreign policy trouble abroad. This was one of the lessons of Vietnam, where the United States, divided at home and isolated abroad, failed to succeed in Southeast Asia.“⁶⁶

Eine grundlegende strategische Neuausrichtung, so wie sie sich George W. Bush auf die Fahnen geschrieben hat, kann nur auf dem Hintergrund eines weitreichenden gesellschaftlichen Konsenses gelingen. Erinnern wir uns daran: Auch Ronald Reagan, auf den sich Bush gerne beruft, hatte 1981 gegenüber der als „Reich des Bösen“ etikettierten Sowjetunion versucht, eine radikale Neuausrichtung der Politik durchzusetzen, nur um eineinhalb Jahre später die Zustimmung von Kongress und Gesellschaft verweigert zu bekommen. Es folgte eine Kurskorrektur Reagans, und der Anfang vom Ende des Ost-West-Konflikts und der Sowjetunion war gemacht.

66 Chuck Hagel, *A Republican Foreign Policy*, in: *Foreign Affairs*, 83 (Juli/August 2004) 4, S. 66.

Die US-Wirtschaft unter George W. Bush

Als sich Al Gore und George W. Bush im Jahr 2000 um die Präsidentschaft bewarben, befand sich die amerikanische Wirtschaft auf den ersten Blick in einem glänzenden Zustand: Zehn Jahre ununterbrochenes Wachstum, das längste in der US-Geschichte, hatte zu Vollbeschäftigung und einem Anstieg der Einkommen aller Bevölkerungsschichten geführt. Hohe Haushaltsüberschüsse und niedrige Inflation komplettierten das Bild. Zwar kühlte sich das rapide Stellenwachstum etwas ab, und die New Economy wankte, aber dies glich allenfalls einem Wolkenstreifen am Horizont.

Da die wirtschaftliche Entwicklung in der Regel die wichtigste Variable für die Wahlentscheidung der Bürger ist, prognostizierten im Sommer 2000 fast alle Analysten einen Sieg von Vizepräsident Gore. Dass er trotz positiver Voraussetzungen verlor, lag an zwei Faktoren: *Erstens* distanzierte sich Gore nicht nur von Clintons moralisch zwiespältigem Vermächtnis, sondern auch von seinen ökonomischen Erfolgen. *Zweitens* hatten sich die Wähler so sehr an die Prosperität der neunziger Jahre gewöhnt, dass sie glaubten, Gore sei kein besserer Garant für ihre Fortsetzung als sein Gegenkandidat. Wirtschaftliche Themen spielten deshalb eine untergeordnete Rolle im Wahlkampf. Wenn sie angesprochen wurden, dann meist in der Form der Frage, wie die projizierten gigantischen Haushaltsüberschüsse am besten zu verteilen seien.

Vier Jahre später wird sich das Schicksal von Präsident Bush dagegen neben der Lage im Irak vor allem am Zustand der Wirtschaft entscheiden. Die Bilanz fällt gemischt aus. Zwar zeigen die Wachstumsraten wieder nach oben, die Inflation und die Zinsen sind niedrig, aber das Plus im Staatshaushalt hat sich in ein hohes Defizit verwandelt, und die amerikanische Jobmaschine ist ins Stottern geraten. Dieser Artikel untersucht vor dem Hintergrund der makroökonomischen Daten, welchen Beitrag Bush durch seine Binnen- und Außenwirtschaftspolitik zu diesen Entwicklungen geleistet hat.

Makroökonomische Entwicklung

Wachstum

Clinton war ökonomisch ein Glückspilz: Als er ins Weiße Haus einzog, hatten die USA gerade eine hartnäckige Rezession hinter sich gelassen. Die Wirtschaft erholte sich und lief fast bis zum Ende seiner Amtszeit auf Hochtouren. Bush dagegen ist wirtschaftlich gesehen ein Pechvogel: Er trat im Januar 2001 sein Amt an, als die dot-com-Spekulationsblase gerade geplatzt war und die Zeichen auf Abschwung standen. Unternehmen der New Economy, die den Boom mit hohen Ausgaben für Computer, Software, Produktionsstätten und Büros angefacht hatten, reduzierten jetzt ihre Investitionen und entließen Mitarbeiter. Die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (BIP), die im letzten Amtsjahr Clintons noch bei 3,7 Prozent gelegen hatte, fiel im Jahr 2001 auf 0,8 Prozent und war im ersten und dritten Quartal des Jahres sogar negativ.

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 versetzten einer ohnehin schwachen Ökonomie einen weiteren schweren Schlag. Schließlich wirkte der hohe Ölpreis, der im Sommer 2004 fast 50 US-Dollar pro Barrel erreichte, wie eine Zusatzsteuer und belastete die Erholung. Während die US-Wirtschaft unter Clinton durchschnittlich um 3,5 Prozent pro Jahr wuchs, wird sie unter Bush auf einen Prozentpunkt weniger kommen.

Inflation und Zinsen

Mit der Rezession und der Zerstörung riesiger Vermögenswerte an der Hightech-Börse Nasdaq bestand die reale Gefahr, dass die angesichts der langen Boomphase der neunziger Jahre ohnehin niedrige Inflationsrate unter null fällt, das heißt in eine Deflation umschlagen könnte. In Japan hatte der Kollaps des Immobilien- und Aktienmarkts zehn Jahre zuvor zu einer solchen Entwicklung geführt, die äußerst schwierig zu bekämpfen war und die Wirtschaft bis 2003 lähmte. Die amerikanische Notenbank unter ihrem Präsidenten Alan Greenspan senkte deshalb den Leitzins von Januar 2001 bis Juni 2003 in dreizehn Schritten von 6,5 auf 1,0 Prozent. Zum letzten Mal hatte es unter Präsident Eisenhower in den USA einen so

Tabelle: Die makroökonomischen Daten der USA 1994–2004

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Wachstum BIP	4,0	2,5	3,7	4,5	4,2	4,5	3,7	0,8	1,9	3,0	4,5
Inflationsrate	2,6	2,8	3,0	2,3	1,6	2,2	3,4	1,6	2,4	1,9	2,6
Haushalts-saldo 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
Arbeitslosenquote	6,1	5,6	5,4	4,9	4,5	4,2	4,0	4,7	5,8	6,0	5,5
Handelsbilanzsaldo in % des BIP	-1,6	-1,5	-1,4	-1,4	-2,1	-2,5	-4,0	-3,9	-4,1	-4,6	-5,1

Quellen: OECD/Main Economic Indicators, Congressional Budget Office, U.S. Department of Commerce/Bureau of Economic Analysis, World Bank Group; für 2004 Schätzungen.

niedrigen Zinssatz gegeben. Seit Ende 2002 sind die Realzinsen sogar negativ, das heißt, der offizielle Zinssatz liegt unter der Inflationsrate.

Dieser außergewöhnliche Stimulus der Notenbank trug wesentlich dazu bei, dass eine Deflation abgewendet wurde und die amerikanische Wirtschaft trotz Hightech-Krise, Terroranschlägen und Irakkrieg nicht in eine lang anhaltende Rezession abglitt, sondern sich schnell erholte und ihre traditionelle Rolle als Motor der Weltwirtschaft beibehielt. Im Juni 2004 begann Greenspan den langen Prozess, die Zinssätze wieder auf ein normales Niveau anzuheben, das die OECD bei vier Prozent verortet.

Haushalt

Die Rezession war mitverantwortlich dafür, dass sich das Haushaltsplus von 2,5 Prozent des BIP im Jahr 2000 in ein Defizit von 3,6 Prozent 2004 verwandelte. Die beiden anderen Gründe für die markante Verschlechterung der Bundesfinanzen waren die von Bush durchgesetzten Steuersenkungen sowie das starke Anwachsen der militärischen und nichtmilitärischen Ausgaben. Von 2001 bis 2004 fielen die Staatseinnahmen als Anteil am BIP von 20,9 auf 16,4 Prozent, und die Ausgaben stiegen von 18,4 auf 20 Prozent. Die Gesamtverschuldung der USA wuchs unter Bush von 5,7 auf 7,1 Billionen US-Dollar und damit auf 60 Prozent des BIP.

Arbeitsplätze

Wie nicht anders zu erwarten, fiel die Zahl der Jobs mit der Rezession 2001 und der langsamen Wirtschaftsentwicklung 2002. Herrschte bei Bushs Amtsantritt mit 4,2 Prozent noch praktisch Vollbeschäftigung, so erreichte die Arbeitslosigkeit im Juni 2003 mit 6,4 Prozent ihren Höchststand. Im

September 2004 betrug sie noch 5,4 Prozent. Im Vergleich mit früheren Konjunkturabschwüngen blieb die Arbeitslosenquote erstaunlich niedrig. Selbst wenn man diejenigen Personen einbezieht, die es aufgegeben haben, nach Arbeit zu suchen, steigt die Quote nur um 0,3 bis 0,4 Prozent. Nach wie vor liegt sie damit deutlich unter der in anderen vergleichbaren Industriestaaten mit Ausnahme Japans und Großbritanniens.

Allerdings ist die Arbeitslosenrate nur *ein* Indikator für die Entwicklung des Arbeitsmarkts. Ein anderer Indikator – die netto neu geschaffenen Stellen – fällt weniger positiv aus. Schon im letzten Amtsjahr Clintons verlangsamte sich das Beschäftigungswachstum. Unter Bush gingen von Januar 2001 bis Mitte 2003 sogar 2,5 Millionen Jobs verloren. Zwar schuf die US-Wirtschaft seitdem 1,9 Millionen neue Stellen (Stand: September 2004), aber Bush dürfte der erste Präsident seit Herbert Hoover (1929–1933) mit einer negativen Arbeitsplätze-Bilanz sein. Dies ist umso beunruhigender, als die amerikanische Wirtschaft pro Monat 150 000 neue Jobs benötigt, um die auf den Arbeitsmarkt drängenden Schulabgänger, Frauen und Immigranten beschäftigen zu können.

Angesichts dieser Entwicklung überrascht es nicht, dass Unternehmen wegen ihrer Politik des „Offshoring“, also der Verlagerung amerikanischer Arbeitsplätze ins Ausland, unter Beschuss geraten sind.¹ Tatsächlich hat das Offshoring, das

1 Vgl. Daniel W. Drezner, The Outsourcing Bogeyman; in: Foreign Affairs, (May/June 2004), <http://www.foreignaffairs.org/20040501faessay83304/daniel-w-drezner/the-outsourcing-bogeyman.html>.

Soweit nicht anders vermerkt, sind diesem Artikel auch die folgenden Daten entnommen. Kritischer zum Offshoring: Exporting Jobs, in: Congressional Quarterly Researcher, 14 (2004) 7, S. 149–172.

im produzierenden Gewerbe schon seit Jahrzehnten praktiziert wird, mit dem dramatischen Preisverfall bei der elektronischen Datenübermittlung und der Standardisierung der Software jetzt auch verstärkt informatikorientierte Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich erfasst. Vor allem Call Centers, IT-Unternehmen, Finanzdienstleister, Steuerberater und radiologische Abteilungen von Kliniken verlagern Stellen ins Ausland, insbesondere nach Indien. Politiker wie Journalisten erklären Offshoring deshalb zum Sündenbock für die schwache Entwicklung des Arbeitsmarkts. Lou Dobbs, der bekannte Moderator eines Wirtschaftsmagazins auf CNN, stellt in seiner Sendung unter dem Stichwort *Exporting America* regelmäßig Firmen an den Pranger, die Jobs ins Ausland verlagern.

Die Daten entkräften jedoch alle anekdotischen Belege: So zeigt eine Anfang 2004 erstmals erhobene Statistik des *US Bureau of Labor Statistics*, dass die Arbeitsplatzverluste durch Offshoring im Verhältnis zur Gesamtwirtschaft marginal sind. In den ersten drei Monaten dieses Jahres wurden zum Beispiel nur 4633 Stellen ins Ausland verlagert. Das entspricht weniger als zwei Prozent aller Entlassungen in diesem Zeitraum.² Selbst wenn sich dieser Trend verstärkt, wie das *McKinsey Global Institute* und *Forrester Research* vorhersagen, bleibt der Anteil der ins Ausland verlagerten Dienstleistungsjobs angesichts einer Gesamtbeschäftigtenzahl von fast 140 Millionen gering. Betroffen vom Offshoring sind zudem primär repetitive Arbeiten, die relativ niedrige Fähigkeiten erfordern wie das Eintragen und Verwalten von Daten oder standardisierte telefonische Beratung. Anspruchsvollere Tätigkeiten wie Innovation, Design oder Geschäftsentwicklung verbleiben in den USA. Dasselbe gilt für jene 90 Prozent des Dienstleistungssektors, die räumliche Nähe zum Kunden verlangen: vom Groß- und Einzelhandel über den Freizeitbereich bis hin zur Gesundheitsindustrie.

Schließlich profitiert auch die amerikanische Wirtschaft vom Offshoring, da es die weltwirtschaftliche Dynamik sowie die Auslandsnachfrage nach heimischen Produkten und Dienstleistungen steigert und damit zu mehr Arbeitsplätzen und höheren Einkommen in den Vereinigten Staaten führt. IBM, Microsoft und Oracle etwa haben Tausende von Arbeitsplätzen ins Ausland verlagert, allerdings gleichzeitig mehr Stellen in den USA geschaffen. Zwischen 1999 und 2003 verloren zwar 70 000 Computerprogrammierer ihre Stelle, aber im selben Zeitraum wuchs die Zahl der Computer-

software-Ingenieure um 115 000. Im Gegensatz zum Handel mit Gütern erzielten die USA im Handel mit Dienstleistungen 2003 einen Überschuss von 51 Milliarden US-Dollar. David Ricardos Gesetz der komparativen Kostenvorteile gilt auch für das Offshoring. Es liegt an anderen Faktoren, dass in den elf Quartalen ununterbrochenen BIP-Wachstums seit dem Ende der Rezession im November 2001 neue Arbeitsplätze nur so langsam entstanden: dem Investitionsüberhang der späten neunziger Jahre, der verbreiteten Unsicherheit wegen der terroristischen Bedrohung und des Irakkriegs sowie dem rapiden Anstieg der Krankenversicherungsbeiträge der Arbeitgeber, der sie von Neueinstellungen abhält.³

Viele Unternehmer versuchen deshalb, die vorhandenen Beschäftigten effizienter einzusetzen. Dies fällt ihnen umso leichter, als die Informationstechnologien seit Mitte der neunziger Jahre auch im Dienstleistungsbereich Einzug halten. Insbesondere der Groß- und Einzelhandel sowie die Finanz- und die Telekommunikationsbranche können dank der IT-Revolution ihre Lagerbestände gering halten, ihre Logistik verbessern, gezielter mit den Kunden kommunizieren und sich schneller nach ihren Wünschen ausrichten.⁴ Die Produktivität der US-Wirtschaft, die von 1974 bis 1994 nur um durchschnittlich 1,4 Prozent zunahm, stieg in den sechs Jahren danach deshalb um 2,5 Prozent und damit fast so rasch wie in den goldenen Nachkriegsjahrzehnten. Seit 2001 beschleunigte sich das Produktivitätswachstum sogar noch. Amerikanische Arbeiter sind heute in 50 der 60 Sektoren, in die das *McKinsey Global Institute* die Wirtschaft unterteilt, weltweit am produktivsten.⁵ Hohe Produktivität ist die wichtigste Voraussetzung für das künftige Lohn- und Beschäftigungswachstum.

Die Handelsbilanz

Unter Bush ist die sich seit Anfang der neunziger Jahre verschlechternde Handelsbilanz noch tiefer ins Minus abgerutscht. 2003 betrug das Defizit 497 Milliarden US-Dollar und damit 4,9 Prozent des BIP. Allein für Ölimporte gaben die USA 130 Milliarden US-Dollar aus.

Wie lange sich die USA ein solch hohes Defizit leisten können, hängt von den Überschussländern ab. Sie können mit ihren riesigen Dollarbeständen entweder amerikanische Unternehmen und Immo-

2 Vgl. Geringe Abwanderung von US-Jobs ins Ausland, in: Neue Zürcher Zeitung vom 16. 6. 2004, S. 17.

3 Vgl. Eduardo Porter, Rising Cost of Health Benefits Cited as Factor in Slump of Jobs, in: New York Times (NYT) vom 19. 8. 2004.

4 Vgl. Hal R. Varian, Information Technology May Have Been What Cured Low Service-Sector Productivity, in: NYT vom 12. 2. 2004, S. C2.

5 Vgl. David Brooks, Scanning For Success, in: NYT vom 3. 4. 2004, S. A27.

bilien (Direktinvestitionen) oder Aktien und Bonds (Portfolioinvestitionen) kaufen. In den boomenden neunziger Jahren investierten die Überschussländer vor allem in US-Aktien. Seit der Flaute an der Wall Street erwerben die beiden größten, China und Japan, aber vermehrt staatliche Schuldverschreibungen, im ersten Halbjahr 2004 allein für 270 Milliarden US-Dollar. Insgesamt halten ausländische Gläubiger zehn Billionen US-Dollar in amerikanischer Währung. Damit fällt langfristig nicht nur das amerikanische Nationaleinkommen, weil die Zinsen, Dividenden und Kursgewinne ins Ausland gehen. Vielmehr wird Washington auch attraktive, das heißt höhere Zinsen bieten müssen, um sein Doppeldefizit in Haushalt und Handel zu finanzieren. Allerdings erwerben nicht alle Ausländer amerikanische Schuldverschreibungen ganz freiwillig: Die chinesische und japanische Zentralbank etwa, die für einen Gutteil der ausländischen Käufe von US-Bonds verantwortlich sind, wollen damit den Wert des US-Dollar hoch und ihre Exporte in die Vereinigten Staaten stabil halten. Deshalb sind sie bereit, Zinsen zu akzeptieren, die kaum über der Inflationsrate liegen. China und Japan bekommen also Jobs, die USA billige Importe.

Bushs Wirtschaftspolitik

Inwieweit ist die Politik der Bush-Administration für die negativen und positiven Entwicklungen in der US-Wirtschaft verantwortlich? Auch wenn eine Regierung über ihre Fiskalpolitik nur begrenzten Einfluss auf die 11,5-Billionen-Dollar-Wirtschaft (2004) der Vereinigten Staaten ausüben kann, so ist doch bemerkenswert, welch großen ökonomischen Aktivismus Bush in den letzten vier Jahren an den Tag legte. Im Wahlkampf 2000 hatte er versprochen, den Staat wie sein Vorbild Reagan weiter zu beschneiden, die seit 1998 sprudelnden Haushaltsüberschüsse für die Schuldentilgung und für Steuererleichterungen zu verwenden und die staatliche Rentenversicherung auf ein solides Fundament zu stellen. Als im Monat seines Amtsantritts die Rezession einsetzte, stürzte sich Bush mit großem Elan in die Wirtschaftspolitik – hatte er doch aus nächster Nähe beobachten müssen, wie Clinton seinen Vater im Wahlkampf 1992 mit dem Vorwurf in Bedrängnis brachte, der amtierende Präsident habe nicht genügend gegen die Rezession 1990/91 getan.

Bush: Der Steuersenker

Angesichts von Vorhersagen eines Haushaltsüberschusses von 5,6 Billionen US-Dollar in den nächs-

ten zehn Jahren legte Bush im Frühjahr 2001 ein Programm zur Rezessionsbekämpfung vor, das er mit leichten Kürzungen durch den Kongress brachte und das zum 1. Juli 2001 in Kraft trat. Es sah Steuersenkungen in Höhe von 1,35 Billionen US-Dollar über neun Jahre vor und damit die höchsten seit Reagans Kürzungspaket 1981. Kernstück bildete die Reduzierung der Einkommenssteuer, insbesondere des Spitzensteuersatzes. Um die Konjunktur anzukurbeln, erhielt noch im Herbst jeder allein stehende Steuerzahler einen Scheck über 300 US-Dollar und jedes Ehepaar über 600 US-Dollar, und zwar unabhängig von der individuellen Steuerlast.

Als sich die Wirtschaft im Laufe des Jahres 2002 nur wenig belebte, handelte Bush wieder entschlossen: Er wechselte am 6. Dezember Schatzminister O'Neill und Wirtschaftsberater Lyndsey aus und legte ein *Programm für Wachstum und Beschäftigung* auf. Zwar billigte der seit 2003 von den Republikanern kontrollierte Kongress nur die Hälfte der vorgeschlagenen Kürzungen von 674 Milliarden US-Dollar, aber er zog einige Steuererleichterungen aus dem Gesetz von 2001 vor (z. B. Senkung der Einkommenssteuersätze, Erhöhung des Kinderfreibetrags, Abbau der steuerlichen Benachteiligung doppelverdienender Ehepaare) und reduzierte die Steuer auf Dividenden auf 15 Prozent.

Ein Gutteil der Steuersenkungen erfolgte zu einer Zeit, in der sich die US-Wirtschaft langsam entwickelte, und wurde deshalb von vielen Ökonomen begrüßt.⁶ Allerdings waren sie stark regressiv, das heißt, sie begünstigten die oberen Einkommensgruppen. Dahinter stand die Philosophie, dass Unternehmer, Geschäftsleute und Investoren am besten wüssten, wie sie das zusätzliche Geld ausgeben sollten. Anstatt es für den Konsum zu verwenden, so die Erwartung der Administration, würden sie es investieren und damit neue Jobs schaffen.

Diese Philosophie hatte jedoch zwei Schwachpunkte: Zum einen lieferte sie den Demokraten Wahlkampfmunition, da sie die Steuersenkungen als sozial unausgewogen darstellen konnten. Zum anderen traten die von Bush und seinem Wirtschaftsteam erhofften *Trickle-Down*-Effekte in der Realität kaum ein. Die Profiteure der Steuersenkungen investierten das zusätzliche Geld nämlich nicht wie erwartet vor allem in die Ausweitung der Produktionsanlagen oder in amerikanische Aktien. Vielmehr verwandten sie es, um Import-

6 Vgl. John Maggs, *Winners and Losers In the Bush Economy*, in: *National Journal* (NJ) vom 15. 5. 2004, S. 1494–1501.

waren und ausländische Aktien zu kaufen, oder ließen es auf Tagesgeldkonten liegen – was alles der US-Wirtschaft kaum half.

Grund dafür war nicht nur die verbreitete ökonomische und politische Unsicherheit angesichts der Terroranschläge und des Irakkriegs. Vielmehr hatten die massiven Überinvestitionen in den Jahren 1997–2000 zu einer sehr niedrigen Kapazitätsauslastung der amerikanischen Wirtschaft geführt. In einer solchen Konstellation können, wie Jens van Scherpenberg zu Recht betont, steuerliche Investitionsanreize oder Entlastungen für Unternehmer und Investoren wenig bewirken.⁷ Einige Ökonomen forderten deshalb Steuersenkungen für die mittleren und unteren Einkommenschichten, da sie das zusätzliche Geld in der Regel zügig für Konsumausgaben verwenden. Das Problem hierbei ist jedoch, dass die Steuersätze für diese Gruppen ohnehin schon niedrig sind und eine Senkung deshalb nur geringe Wirkungen entfalten würde. Zudem litt die US-Wirtschaft von Mitte 2000 bis Mitte 2003 weniger unter einer Konsum- als unter einer ausgeprägten Investitionsflaute.

Bush: Der Big Spender

Das Gros des staatlichen Beitrags zur Konjunkturerholung ging also nicht auf die Steuersenkungen, sondern auf zusätzliche Ausgaben zurück. Sie waren von Bush im Wahlkampf 2000 noch abgelehnt worden und sind vor allem Folge der Anschläge des 11. September 2001. Sofort nach den Terrorattacken beantragte Bush ein 40 Milliarden US-Dollar-Notfallpaket, das der Kongress umgehend billigte. Mehrere Nachtragshaushalte folgten, unter anderem für Anti-Terror-Maßnahmen und die Kriege in Afghanistan und im Irak. Das Budget für das Pentagon stieg zwischen 2001 und 2004 von 311 Milliarden auf 457 Milliarden US-Dollar, das für die Heimatverteidigung verdoppelte sich im selben Zeitraum auf 40 Milliarden US-Dollar.

Allerdings schossen nach dem 11. September auch die Ausgaben für nicht gesetzlich vorgeschriebene innen- und sozialpolitische Programme nach oben. Für Arbeitslosenunterstützung, Schulen, Zuschüsse an die Einzelstaaten und Subventionen an die Land- und Energiewirtschaft sowie für die Regionalentwicklung gab der Bund 2004 mit 433 Milliarden US-Dollar 114 Milliarden mehr aus als 2001. Neben der Bildungsreform und dem Farmgesetz 2002 erwies sich vor allem die Regelung vom Dezember 2003 als teuer, verschreibungspflichtige Medikamente für Rentner künftig über Medicare

und damit aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren. Sie wird in den nächsten zehn Jahren 535 Milliarden US-Dollar kosten. Dass das Weiße Haus solche Initiativen trotz einer sich verschlechternden Haushaltslage vorantrieb, verstanden die Parlamentarier als Signal, verstärkt Bundeszuschüsse für Projekte in ihrem Wahldistrikt in das Budget aufzunehmen. Insgesamt wuchsen die Ausgaben unter Bush deshalb schneller als unter jedem anderen Präsidenten seit Lyndon B. Johnson.

Die Ausgabensteigerungen haben die Rezession von 2001 abgemildert und den folgenden Aufschwung gestützt. In der Tat kann Bushs expansive Fiskalpolitik als eines der wenigen erfolgreichen, weil antizyklischen Stimulusprogramme in der US-Wirtschaftsgeschichte gelten. Was kurz- und mittelfristig positive Effekte hatte, erweist sich langfristig allerdings als problematisch. Innerhalb von vier Jahren verwandelte sich ein 236-Milliarden-US-Dollar-Überschuss im Staatshaushalt nämlich in ein 422-Milliarden-Dollar-Defizit. Zu keinem Zeitpunkt seit 1945 verschlechterte sich die Lage des Bundesbudgets ähnlich dramatisch wie zwischen 2001 und 2004. Dabei droht das Defizit von einem konjunkturellen zu einem strukturellen zu werden, weil die Änderungen bei Einnahmen und Ausgaben gesetzlich festgeschrieben und nur schwer rückgängig zu machen sind.

Zwar hat Bush angekündigt, das Defizit in einer zweiten Amtszeit um die Hälfte zu senken. Fiskalkonservative Republikaner schenken solchen Versprechungen aber wenig Glauben, zumal der Präsident bisher kein einziges Veto gegen ein Ausgabenprogramm einlegte. So erhöhte der Kongress Bushs drei Budgetentwürfe jedes Mal um 100 Milliarden US-Dollar, ohne dass der Präsident seine Unterschrift verweigert hätte. Neunzig Abgeordnete im Repräsentantenhaus kritisierten auch den Haushaltsentwurf der Administration für das Fiskaljahr 2004/05 als „übertrieben großzügig“⁸. Selbst Notenbankchef Greenspan, der Bushs Steuersenkung 2001 noch unterstützt hatte, warnt nun vor den Folgen der Schuldenpolitik, weil sie langfristig die Kapitalmarktzinsen nach oben treibe und ein immer größerer Teil des Haushalts für Zinszahlungen verwendet werden müsse. Da ab 2010 zudem die geburtenstarken Jahrgänge, die Baby-Boomer, in Ruhestand gehen und die staatliche Renten- und Krankenversicherung belasten, drohe dem Bund die finanzielle Handlungsunfähigkeit.

Die meisten Amerikaner sorgen sich zwar über das hohe Haushaltsdefizit. Aber es liegt auf ihrer

⁷ Vgl. Jens van Scherpenberg, Bushs 674-Milliarden-Programm, SWP-Aktuell 3, (Januar 2003), S. 4 f.

⁸ Zit. in: David Baumann, Accounting for the Deficit, in: NJ vom 12. 6. 2004, S. 1851.

Prioritätenliste so weit hinter der Wirtschaftslage, dem Irakkrieg, dem internationalen Terrorismus und der Arbeitslosigkeit, dass es das angesehene *National Journal* als das große *Nonissue* des diesjährigen Wahlkampfs bezeichnete.⁹ Bush und Kerry konnten deshalb versprechen, die meisten Steuersenkungen von 2001 und 2003 beizubehalten und nicht wie vorgesehen 2010 auslaufen zu lassen. Zusammen mit neuen Ausgabenprogrammen würden ihre Pläne das Defizit in den nächsten zehn Jahren um weitere 1,2 Billionen US-Dollar erhöhen. Das *Government Accountability Office* sagt unter diesen Umständen ein Hochschnellen der Bundesschuld bis 2022 auf 100 Prozent des BIP vorher. Damit dürfte das Thema Haushaltskonsolidierung bald auf einen der vorderen Plätze der politischen Agenda zurückkehren, wo es 1992 schon einmal stand.

Bush: Der janusköpfige Freihändler

Bush war im Wahlkampf 2000 als überzeugter Freihändler aufgetreten. Die Bilanz fällt nach vier Jahren allerdings gemischt aus. Bush hatte im August 2002 vom Kongress die *Trade Promotion Authority* (TPA), die 1994 ausgelaufen und Clinton dreimal verweigert worden war, *erstens* zur Aushandlung von neuen Handelsverträgen erhalten; *zweitens* zur Lancierung einer neuen Handelsrunde im Rahmen der WTO (Doha-Runde), womit sein Vorgänger 2000 in Seattle noch gescheitert war.

Allerdings stehen diesen Erfolgen auch gravierende ordnungspolitische Sünden gegenüber. So verhängte Bush Schutzzölle für die Stahlindustrie und akzeptierte wenig später ein riesiges Subventionspaket für die Landwirtschaft. Damit erkaufte er sich zwar die Zustimmung einiger Parlamentarier zur TPA, fügte aber seinem Image als Freihändler und der heimischen Wirtschaft Schaden zu. Die Schutzzölle für Stahl etwa, die vom März 2002 bis Dezember 2003 galten, sollten die Arbeitsplätze der amerikanischen Stahlarbeiter sichern. Da aber die Stahlkonsumenten 40 mal mehr Personen beschäftigen als die Stahlproduzenten und die Preise für Stahl infolge der Zölle stiegen, gingen der US-Wirtschaft nach Schätzungen des *Institute for International Economics* zwischen 45 000 und 75 000 Stellen verloren.

Die Subventionen für die Farmer erschwerten die Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde und führten gemeinsam mit der starren Haltung der EU zum Scheitern der Ministergespräche in Cancun im September 2003. Zwar machen die Gesprä-

che seit Mitte 2004 wieder Fortschritte, aber Washington scheint zunehmend auf bilaterale Freihandelsabkommen zu setzen. Solche Initiativen bieten allerdings nur geringe wirtschaftliche Vorteile und geben multilateralen Vereinbarungen keine neuen Impulse. Regionale Freihandelsabkommen wie das in Miami im November 2003 lancierte *Free Trade Area of the Americas* (FTAA) sind zwar sinnvoller, aber sehr mühsam zu verwirklichen.

Allerdings sah sich Bush massivem Druck aus dem Kongress ausgesetzt. Das ist vor allem Folge der Tatsache, dass sich der Anteil des Außenhandels an der US-Wirtschaft seit 1970 auf 30 Prozent verdreifacht hat. So positiv dies für die gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Vereinigten Staaten war, so sehr hat sich damit aber auch die Zahl der von Importen betroffenen Branchen erhöht. Für eine wachsende Zahl von Parlamentariern vor allem im Repräsentantenhaus ist es folglich politisch attraktiv geworden, Unternehmen und Arbeiter in ihren Wahlkreisen vor ausländischer Konkurrenz zu schützen.

Gerade in Zeiten von Arbeitsplatzverlusten und eines Rekord-Handelsbilanzdefizits blüht deshalb der Protektionismus. 46 Prozent der Verschlechterung der amerikanischen Handelsbilanz seit 1992 gehen auf das Minus mit China und der EU zurück. Das 124-Milliarden-US-Dollar-Handelsdefizit 2003 mit China war das höchste, das die USA je mit einem Land hatten. Gegenüber der EU verwandelte sich ein Plus im Handel von 9 Milliarden US-Dollar 1992 in ein Defizit von 93 Milliarden US-Dollar 2003. Angesichts dieser Zahlen verwundert es nicht, dass Demokraten wie Republikaner im Wahlkampf scharfe Kritik an chinesischen und europäischen Handelspraktiken übten. Bush stimmte bisweilen in diesen Chor ein: So forderte er Peking auf, seine an den US-Dollar gekoppelte Währung aufzuwerten. Im August 2004 hatte Washington auf 56 chinesische Produkte Strafzölle wegen Dumpings verhängt, mehr als gegen jeden anderen Staat.¹⁰ Auch gegenüber der EU setzte die Administration auf eine Kombination von weichem US-Dollar und Vorwürfen wegen angeblich unfairer Handelspraktiken.¹¹

In der Frage des Offshoring hat sich der Präsident ebenfalls nicht als expliziter Freihändler exponiert. Als Gregory Mankiw, der Direktor seines Wirtschaftsrats, Offshoring als „gute Sache“ bezeichnete, weil es eine neue Form des internationalen Handels sei, wurde er nicht nur von den Demokra-

⁹ Vgl. Julie Kosterlitz, *The Nonissue*, in: NJ vom 17. 7. 2004, S. 2240–2244.

¹⁰ Vgl. James Cox, *Tensions Rise As Economic Power Tilts*, in: USA Today vom 11. 8. 2004, S. 1B/2B.

¹¹ Vgl. Floyd Norris, *Trade Gap Darkens U.S. Picture*, in: International Herald Tribune vom 20. 8. 2004, S. 13.

ten angegriffen, sondern auch viele Republikaner in Kongress und Regierung distanzieren sich von ihm.¹² Da Bushs Herausforderer bei den Präsidentschaftswahlen 2004, Senator John Kerry, unter großem öffentlichen Zuspruch gegen „Benedict Arnold“¹³-Unternehmer wettete, die US-Jobs ins Ausland schafften, hielt sich das Weiße Haus bedeckt. Wie politisch sensibel die Verlagerung von Jobs ins Ausland in einem Wahljahr ist, musste im März 2004 Bushs Kandidat für das Amt des Sonderbeauftragten für das produzierende Gewerbe erfahren. Er hatte als Geschäftsführer eines Bauunternehmens eine Fabrik in China eröffnet und 75 seiner amerikanischen Arbeiter entlassen. Unter öffentlichem Druck musste er schließlich seine Kandidatur zurückziehen.¹⁴

Ergebnisse und Ausblick

Bushs Wirtschaftspolitik stand unter dem Diktum, die politischen Fehler seines Vaters zu vermeiden. Dieser hatte die Steuern erhöht und die Uruguay-Runde des GATT und NAFTA abgeschlossen. Obwohl Bush senior damit den Grundstein zur Sanierung des Haushalts und für den Boom der neunziger Jahre legte, verlor er 1992 die Wahl, weil eine Mehrheit der Amerikaner der Ansicht war, er habe ihren wirtschaftlichen und sozialen Nöten nicht genügend Aufmerksamkeit gewidmet.

Sein Sohn machte alles anders: Er senkte die Steuern, erhöhte die Ausgaben und demonstrierte wirtschaftspolitische Führungskraft. Damit hat er dazu

beigetragen, dass die Rezession kurz war und der Aufschwung rasch einsetzte. Ob die Wähler dies dem Präsidenten am 2. November danken werden, ist aber fraglich. Es gibt nämlich eine Diskrepanz, wie die Amerikaner die Wirtschaftslage einschätzen und was sie von Bushs Wirtschaftspolitik halten. Im August 2004 bezeichneten 85 Prozent der US-Bürger die finanzielle Lage ihres Haushalts als ausgezeichnet, sehr gut und gut. 63 Prozent hielten den Zustand der amerikanischen Wirtschaft für sehr gut oder gut. Angesichts solcher Zahlen und der Wachstumsdaten prognostiziert das bekannte Wahlvorhersage-Modell des Yale-Ökonomen Ray Fair einen Sieg von Bush mit mehr als 58 Prozent der Wählerstimmen.¹⁵ Andererseits billigten nur 40 Prozent der registrierten Wähler die Wirtschaftspolitik des Präsidenten.¹⁶ Es könnte also sein, dass sie ihm trotz seines entschlossenen Handelns wie seinem Vater eine zweite Amtszeit verweigern.

Auf den nächsten Präsidenten warten jedenfalls eine Reihe wirtschaftlicher Herausforderungen: die Sanierung des Staatshaushalts, die Mut und schmerzhaften Maßnahmen erfordert; der Abschluss der Doha-Runde über den Widerstand vielfältiger innenpolitischer Interessengruppen hinweg; die Reform der staatlichen Altersversicherung, die Bush im Wahlkampf 2000 anzupacken versprochen hatte, aber dann nicht weiter verfolgte; ferner die Reduzierung des Handelsbilanzdefizits, um die Abhängigkeit von ausländischem Kapital zu verringern. Verglichen mit den Problemen der großen kontinentaleuropäischen Staaten oder mit denen Japans scheinen die Schwierigkeiten der amerikanischen Wirtschaft allerdings leichter beherrschbar.

12 Vgl. The Great Hollowing-Out Myth, in: The Economist (US-Ausgabe) vom 21. 2. 2004, S. 27–29.

13 Benedict Arnold, ein amerikanischer General, der während der Revolution zu den Briten überlief, dürfte der meistverachtete Mann in der amerikanischen Geschichte sein.

14 Vgl. Stephen J. Norton, For Democrats Blasting Bush on Jobs, Outsourcing Is In, in: Congressional Quarterly vom 13. 3. 2004, S. 620 f., 624 f.

15 Vgl. William Schneider, Maybe It's Not the Economy, in: NJ vom 3. 7. 2004, S. 2128. Fairs Modell ist zu finden unter (<http://www.fairmodel.econ.yale.edu>).

16 Vgl. American Research Group: Half of Americans Say National Economy Getting Worse As Bush Job Approval Ratings Remain Unchanged (<http://www.americanresearchgroup.com/economy/>) (5. 10. 2004).

Die Sozial- und Gesundheitspolitik der Bush-Regierung

Sozialpolitik zwischen Prosperität und Krieg

Die Politik der Bush-Administration wird nicht nur von europäischer Seite zumeist als dezidiert konservativ charakterisiert und mit großer Skepsis betrachtet, sondern ist – unter diesen ideologischen Vorzeichen – auch in den USA selbst heftig umstritten. Wie schon sein Amtsvorgänger, Bill Clinton (1993–2001), spaltet auch Präsident George W. Bush die Nation politisch tief. Von den wenigen Monaten nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 abgesehen, ist es Bush nicht gelungen, sein Versprechen einzulösen, die vorherrschende Polarisierung zwischen Demokraten und Republikanern zu überwinden. Die Sozial- und Gesundheitspolitik der Bush-Administration stellt dabei keine Ausnahme von diesem generellen Muster dar. Im Gegenteil: Unter den Vorzeichen des Wahlkampfes 2004 werden genau hier die größten Versäumnisse verortet.

Liberalen Demokraten und progressive Reformer werfen Bush vor, auf drängende Probleme die falschen oder keine Antworten gegeben zu haben. Die gestiegene Arbeitslosigkeit, wachsende Armut und die zunehmende Zahl der Bürger ohne Krankenversicherung werden als Marksteine der sozialpolitischen Bilanz herausgestrichen. Damit habe Bush die Chancen und Gestaltungsspielräume der Prosperität der Clinton-Jahre in kürzester Zeit verspielt. Verantwortlich gemacht werden hierfür politische Leitvorstellungen, die sich an das radikale Programm der Republikaner von 1994 („*Contract with America*“) unter Führung des früheren *Speaker* Newt Gingrich anlehnen.¹ Die gemäßigte und häufig auf religiöse Motive zurückgreifende Rhetorik Bushs bemäntele dabei eine „neoliberale Strategie“, die über eine Politik der „tausend kleinen Einschnitte“ den Sozialstaat ausblute und dessen langfristige Überlebensfähigkeit in Frage stelle.²

1 Vgl. Senator Edward Kennedy, Speech delivered at the Brookings Institution, Washington, D.C., 5. 4. 2004; vgl. <http://www.brookings.org>.

2 Vgl. David Stoesz, *The American Welfare State at Twilight*, in: *Journal of Social Policy*, 31 (2002), S. 487–503; Robert P. Weiss, *Charitable Choice As Neoliberal Welfare Strategy*, in: *Social Justice*, 28 (Spring 2001) 1, S. 35–53.

Es ist wenig überraschend, dass Präsident Bush und Vertreter seiner Partei die Leistungen der Administration in einem ganz anderen Licht darstellen. Vor dem Parteitag der Republikaner Anfang September 2004 hat Bush sein Bekenntnis zu einem sozial engagierten Konservatismus („*Compassionate Conservatism*“) erneuert und eine lange Liste von Vorschlägen für eine zweite Amtszeit vorgestellt.³ Die ökonomischen Probleme werden als Folge der zum Ende der Clinton-Präsidentschaft einsetzenden Rezession und des Schocks der Terroranschläge von 2001 dargestellt, auf welche die Politik die richtigen Antworten gefunden habe. Darüber hinaus werden vor allem die Bildungsreform von 2001 und die Medikamenten-Zusatzversicherung für Senioren von 2003 als Belege für das Engagement und die Durchsetzungsfähigkeit hervorgehoben. Der Hinweis konservativer Politiker und Kommentatoren auf die aktive Sozialpolitik der Bush-Administration ist dabei keineswegs als reines Wahlkampfmanöver abzutun. Vielmehr wird unter konservativen Denkern und Praktikern Bushs etatistischer Konservatismus („*Big-Government Conservatism*“) durchaus kritisch diskutiert.⁴ Die in allen Bereichen wachsenden Ausgaben des Bundes werden gleichermaßen als Problem eines regierungsfähigen Konservatismus wie einer längerfristig tragbaren Politik in Frage gestellt.

Bushs Programm: Ein sozial engagierter Konservatismus

Der Kandidat George W. Bush hatte im Wahlkampf 2000 seine Bereitschaft herausgestrichen, sich den Herausforderungen einer „neuen Ära der Prosperität“ stellen zu wollen, die ungeahnte Chancen politischer Gestaltung bot.⁵ Präsident

3 Vgl. George W. Bush, *Acceptance Speech*, Republican National Convention, New York, 2. 9. 2004; vgl. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/politics/elections/2004/>.

4 Vgl. Veronique de Rugy, *The Republican Spending Explosion*, Cato Institute, Washington, D.C., 23. 1. 2004; Ramesh Ponnuru, *Swallowed by Leviathan*, in: *National Review*, (23. 9. 2003), online edition.

5 George W. Bush, *Acceptance Speech*, Republican National Convention, Associated Press, Philadelphia, 4. 8. 2000;

Clinton hinterließ seinem Nachfolger in der Sozial- und Gesundheitspolitik grundlegend veränderte Rahmenbedingungen.⁶ Das hohe Wirtschaftswachstum der neunziger Jahre hatte die Einkommen der Bevölkerung auf breiter Front steigen und die Armut sinken lassen. Die Kurskorrekturen nach dem Scheitern der Clinton'schen Gesundheitsreform von 1993/94 hatten neues Vertrauen in die Lösungskompetenz der Politik geschaffen. Insbesondere die Reform der Familiensozialhilfe (AFDC), auf die sich seit den siebziger Jahren die Kritik von konservativer Seite wie der Unmut breiter Teile der Bevölkerung konzentriert hatte, beendete weitgehend die schleichende Legitimitätskrise der US-Sozialpolitik. Die Verwandlung der anhaltenden Defizite des Bundeshaushalts in enorme Überschüsse befreite die Debatte aus dem eisernen Korsett chronischer Verschuldung. Clintons Wiederwahl 1996 und die hohe Popularität ungeachtet der Lewinsky-Affäre und des (gescheiterten) Impeachments 1998/99 deuteten darauf hin, dass Clintons zentristischer und eklektischer Stil auch für andere Politiker ein Erfolgsmodell sein könnte. Dagegen scheiterte die „*Republican Revolution*“ von 1994 unter Newt Gingrich, die gerade mit Vorschlägen zu tiefen Einschnitten in populäre Sozialprogramme rasch an Zustimmung unter der Bevölkerung verloren hatte.

Demgegenüber wird Bushs Präsidentschaft häufig in Kontinuität zu der Ronald Reagans (1981–1989) gesehen, die zumindest aus republikanischer Sicht als großer Erfolg gilt. Bush hat sich nach dem Tod des „Großen Kommunikators“ Reagan sichtlich bemüht gezeigt, sich und seine Politik in diese Traditionslinie zu stellen. Während die Anlehnung an den republikanischen Heroen in der Steuer- und Fiskalpolitik wie in der Außen- und Sicherheitspolitik noch plausibel ist, zeigen sich in der Sozial- und Gesundheitspolitik grundlegende Unterschiede. Zum einen hat Bush in seiner ersten Amtszeit keine vergleichbare Neigung gezeigt, dem Beispiel drastischer Einsparungen im Sozialbereich zu folgen. Zum anderen gehen seine Vorstellungen zur Reform auch der populären Bundesrentenversicherung (OASDI) und der Krankenversicherung für Senioren (Medicare) weit über die konventionellen Konsolidierungskonzepte Reagans hinaus. Dagegen ist die Orientierung an Strategien der Nixon- wie der Bush-I-Administration kaum zu

Robert Reischauer, *The Dawning of A New Era*, in: ders./Henry J. Aaron (Hrsg.), *Setting National Priorities. The 2000 Election and Beyond*, Brookings Institute, Washington, D.C. 1999, S. 1–34.

⁶ Vgl. Söhnke Schreyer, *Konservative Wende oder Reform? Die Sozial- und Gesundheitspolitik der Clinton-Administration*, in: Hans-Jürgen Puhle/Söhnke Schreyer/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), *Supermacht im Wandel. Die USA von Clinton zu Bush*, Frankfurt/M. (i. E.), S. 129–159.

übersehen. Bush juniors „*Compassionate Conservatism*“ und die Initiative zur Förderung der kirchlich-religiösen Sozialarbeit („*faith-based initiative*“) spiegeln Bush seniors Leitmotiv einer „kinder, gentler nation“ und den Vorschlag zur Stärkung gesellschaftlich-karitativer Gruppen („*Thousand-Points-of-Light*“-Initiative) wider. Dies kombiniert der Präsident mit einer an Nixon erinnernden Bereitschaft, Strukturreformen und neue Bundesprogramme rechtlich zu verankern und gegebenenfalls mit hohem finanziellem Einsatz zu fundieren.

Das moralische Rückgrat der expansiv angelegten Sozialpolitik sichert Bushs „mitfühlender Konservatismus“, dessen Überzeugungskraft und Attraktivität unter konservativen Republikanern die religiöse Begründung des Konzepts sichert.⁷ Mit der Betonung von Gerechtigkeit und Fairness, Eigenverantwortung und Charakter, Wahlfreiheit und Unternehmergeist, moralischer Führung und Glaube sowie Toleranz und Idealismus erlaubt das Konzept einerseits das Aufgreifen moderner marktorientierter Instrumente, welche die gegenwärtige Debatte (nicht nur) unter US-Konservativen bestimmen.⁸ Zum anderen begründet es aber, im Sinne von Subsidiarität, eine fördernde und aktiv gestaltende Rolle des Staates, die unter den Imperativ der Solidarität gestellt wird. Das Herzstück des *Compassionate Conservatism* ist Bushs Vorschlag zum Ausbau der Förderung der Sozialarbeit kirchlich-religiöser Gruppen ohne Einschränkungen für die Praktizierung ihres Glaubens. Doch damit werden direkte staatliche Eingriffe oder Programme nicht ausgeschlossen, zumal wenn sie den Prinzipien der Eigenverantwortung und Wahlfreiheit entgegenkommen und den Vorstellungen einer „Teilhaber-Gesellschaft“ („*Ownership Society*“) entsprechen, die das soziale Gewebe durch „Teilhaben“ und damit „Anteilnehmen“ möglichst aller Mitglieder moralisch stärken will.

Schnelle Erfolge und erste Rückschläge

Nach dem umstrittenen Sieg Bushs gegen Al Gore in den Wahlen 2000 schienen die Vorzeichen für

⁷ Vgl. Marvin Olasky, *Compassionate Conservatism. What It Is, What It Does, and How It Can Transform America*, New York 2000; Joseph J. Jacobs, *The Compassionate Conservative. Assuming Responsibility and Respecting Human Dignity*, Oakland 2000.

⁸ Vgl. Jim A. Kuypers/Megan Hitchner/James Irwin/Alexander Wilson, *Compassionate Conservatism: The Rhetorical Construction of Conservative Rhetoric*, in: *American Communication Journal*, 6 (Summer 2003) 4, online edition.

Initiativen der neuen Administration alles andere als günstig. Bush hatte zirka 500 000 Stimmen weniger als Gore erhalten. Nur infolge der Besonderheiten des Wahlverfahrens und einer kontroversen Entscheidung des *US Supreme Court*, der eine Neuzählung des Ergebnisses in Florida unterband, erhielt Bush mehr Stimmen der Wahldeputierten der Einzelstaaten (*Electoral College*) als sein Konkurrent. Vor dem Hintergrund einer fehlenden Mehrheit wurde ihm ein politisches Mandat für sein Wahlprogramm abgesprochen. Doch Bushs Team entschied sich, auf diese Konstellation nicht mit Zurückhaltung zu reagieren, sondern mit einem aggressiven Vorgehen, das sich auf einige wenige, zentrale Elemente des Programms konzentrieren sollte.⁹

Die ebenso mutige wie gewagte Strategie ermöglichte zwei schnelle Erfolge, verlangte jedoch politisch einen hohen Preis. Vor allem der erste große Erfolg, die Durchsetzung der Steuersenkungen im Sommer 2001, führte zu dramatischen Veränderungen der politischen Konstellation. Die Beratung des Steuerpakets unter den vereinfachten Regeln des Haushaltsverfahrens erlaubte, den Entwurf mit nur minimalen Konzessionen an die Opposition zu verabschieden. Doch das Durchpeitschen des Gesetzes resultierte in dem Austritt des gemäßigt-zentristischen Senators Jim Jeffords aus der republikanischen Fraktion. Seine Stimme (bzw. Stimmenthaltung) ermöglichte es nun den Demokraten, die Kontrolle des Senats zu übernehmen. Dies verhinderte allerdings nicht, dass Bushs zweiter großer Erfolg, die Bildungsreform (*No Child Left Behind Act*), Ende 2001 verabschiedet werden konnte.

Die Weichen für die Verabschiedung des als größte Bildungsreform seit den sechziger Jahren gefeierten Gesetzes wurden durch das Eingehen eines inhaltlichen Kompromisses der Administration mit den Demokraten um Senator Edward Kennedy, den führenden Sozial- und Gesundheitsexperten der Fraktion, gestellt. Bush hatte bereits im Wahlkampf der Bildungspolitik eine zentrale Stelle in seiner sozialpolitischen Agenda eingeräumt.¹⁰ Seine Vorschläge verbanden die Einführung flächendeckender Leistungstest für Schüler

und Schulen sowie die Einführung von „*school vouchers*“, Fördergutscheinen für den Besuch von Privatschulen, unter Konservativen populäre Instrumente, mit einer drastischen Aufstockung der Bundesbeihilfen für die Einzelstaaten, die demokratischen Forderungen entsprach. Mit dem Verzicht auf die umstrittenen *school vouchers* und einer Erhöhung der in Aussicht gestellten Fördermittel (26 Milliarden US-Dollar in den ersten fünf Jahren), die insbesondere ärmeren Schulbezirken zugute kommen sollten, gewann der Präsident mühelos die Unterstützung der meisten Demokraten. Die härteste Kritik kam aus den Reihen der konservativen Republikaner, die noch vor kurzem die Abschaffung des Bundesbildungsministeriums gefordert hatten und für die der Verzicht auf *school vouchers* das Gesetz zu einer bitteren Pille machte. Dennoch wurde es mit überwältigender Mehrheit angenommen, im Senat mit 87 gegen 10 Stimmen, im Repräsentantenhaus mit 381 gegen 41 Stimmen. Kritik von demokratischer Seite, die das Nichteinhalten der finanziellen Zusagen bemängelte, setzte erst später ein.

Auf ungleich größere Schwierigkeiten stieß der Vorschlag zur Öffnung bestehender Förderprogramme und zur Aufstockung der Subventionen für kirchlich-religiöse Gruppen.¹¹ Die Forderung, religiösen Organisationen Zugang zu staatlichen Mitteln zu gewähren, ohne diese mit restriktiven Auflagen zu verbinden, bildete den zentralen Ansatzpunkt für Marvin Olasky, den führenden Vertreter des *Compassionate Conservatism*. Doch die Stärkung der kirchlich-religiösen Sozialarbeit wurde auch unter Demokraten positiv aufgenommen. Bush ernannte John DiIulio jr., bekennender Katholik und Demokrat, zum Direktor des neuen *Office of Faith-based and Community Initiatives*. Ungeachtet der Bemühungen gerieten die Verhandlungen jedoch in Schwierigkeiten. Konservative Protestanten und Katholiken bestanden auf größtmöglichen Freiräumen in Glaubensfragen. Progressive Gruppen und die Mehrheit der Demokraten hielten dagegen an Nichtdiskriminierungsbestimmungen fest. Gleichzeitig wurden Bedenken gegen die (mögliche) Förderung extremistischer Gruppen wie der *Nation of Islam* oder der *Church of Scientology* laut. Im August 2001 resignierte DiIulio und trat, offiziell aus persönlichen und gesundheitlichen Gründen, von seinem Amt zurück. Damit geriet die Initiative aus den Gleisen, und selbst ein auf kleinere Steuervergünstigungen reduzierter Vorschlag der Administration erwies sich als nicht durchsetzbar.

9 Vgl. John K. White/John J. Zogby, *The Likeable Partisan. George W. Bush and the Transformation of the American Presidency*, in: Steven E. Schier (Hrsg.), *High Risk and Big Ambition. The Presidency of George W. Bush*, Pittsburgh 2004, S. 79–96.

10 Vgl. Gary Mucciaroni/Paul Quirk, *Deliberations of a „Compassionate Conservative“: George W. Bush's Domestic Presidency*, in: Colin Campbell/Bert A. Rockman (Hrsg.), *The George W. Bush Presidency. Appraisals and Prospects*, Washington, D.C. 2004, S. 158–190.

11 Vgl. Amy E. Black/Douglas L. Koopman/David K. Ryden, *Of Little Faith. The Politics of George W. Bush's Faith-Based Initiatives*, Washington, D.C. 2004.

Sozialpolitik nach den Septemberanschlägen

Die Anschläge vom 11. September 2001 überstiegen mit der brutalen Vorgehensweise und den hohen Opferzahlen alle bisherigen Vorstellungen von Terror und lösten in den USA einen tiefen Schock aus. Politisch führten sie zu einer Neufokussierung der Präsidentschaft Bushs von der Gestaltung der „Ära der Prosperität“ auf den „Krieg gegen den internationalen Terrorismus“¹². Die Sozial- und Gesundheitspolitik stand in den Monaten unmittelbar nach den Anschlägen hinter den Erfordernissen der veränderten Sicherheitslage zurück. Bemerkenswert ist allerdings, dass – gemessen an der Tragweite der Ereignisse – der „innere Burgfrieden“ nur kurze Zeit anhielt und sozialpolitische Themen rasch wieder auf die Agenda drängten. Doch bereits angelaufene Initiativen wie auch der fortbestehende Problemdruck ließen hierzu kaum eine Alternative.

Bereits im Sommer 2001 hatte Präsident Bush, wiederum einem Wahlkampfversprechen folgend, die *President's Commission to Strengthen Social Security* eingesetzt. Die Kommission unter dem gemeinsamen Vorsitz von Richard Parsons, CEO von AOL/Time Warner und dem früheren Senator Daniel Patrick Moynihan legte fristgemäß am 21. Dezember 2001 ihren Bericht vor.¹³ Auf den ersten Blick folgte sie dem Modell der zwischenparteilichen Kooperation der Bildungsreform. Aber Bush hatte sich bei der Auswahl der Kommissionsmitglieder auf Unterstützer seines Konzepts individueller Rentensparkonten (*Personal Retirement Accounts*) beschränkt. Damit wurden Kritiker und Vertreter alternativer Strategien von vornherein ausgeschlossen. Die Empfehlungen der Kommission schlugen dementsprechend eine Herabsetzung der künftigen Leistungsanpassungen der Rentenversicherung vor, die durch die Einführung individueller Anlagekonten kompensiert werden sollte, die – so das Kalkül – höhere Ertragsraten aufweisen. Kritiker vor allem auf demokratischer Seite wandten sich vehement gegen die vermuteten drastischen Einschnitte und bemängelten, die Individualkonten würden erhebliche Risiken beinhalten, zumal bei Aktienanlagen, die für Einzelne kaum tragbar seien.

12 Vgl. James P. Pfiffner, Introduction: Assessing the Bush Presidency, in: Gary L. Gregg II/Mark J. Rozell (Hrsg.), *Considering the Bush Presidency*, New York 2004, S. 1–20.

13 Vgl. Daniel P. Moynihan/Richard Parsons, *Strengthening Social Security and Creating Personal Wealth for All Americans*, Report of the President's Commission, Washington, D.C., 21. 12. 2001.

Doch unbeschadet der Kritik nehmen die Empfehlungen zunächst die gegenwärtigen Leistungsbezieher von den Kürzungen aus. Zudem wird die Einführung einer Mindestsicherung für einkommensschwächere Leistungsbezieher in Erwägung gezogen, die dem bestehenden System fehlt. Darüber hinaus würde die Einführung der Individualkonten erst zu einem späteren Zeitpunkt zu effektiven Einsparungen führen. Die aufgrund der Übergangsphase erforderliche Finanzierung von zwei Rentensystemen würde zunächst Mehrkosten von über 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr implizieren. Die häufig als „Privatisierung“ charakterisierte oder kritisierte Einführung individueller Rentenkonten hätte demnach nicht einfach einen Rückzug des Staates zur Folge. Bei Vergleichen mit alternativen Sanierungskonzepten bleibt außerdem zu berücksichtigen, dass diese angesichts drohender Defizite ebenfalls Leistungskürzungen vorsehen müssen. Doch ein zentrales Manko der Kommissionsarbeit blieb, dass sich die Mitglieder selbst nicht auf eine Empfehlung einigen konnten, sondern drei unterschiedliche Reformoptionen skizzierten. Die fehlende klare Vorgabe und die mit Blick auf die schlechte Performance der Aktienmärkte nach dem Ende des Booms der neunziger Jahre wenig positive Aufnahme der Vorschläge führten zu einer stillschweigenden Vertagung der Debatte.

Als kaum erfolgreicher erwiesen sich Bemühungen um eine Novellierung des Reformgesetzes zur Familiensozialhilfe (*Temporary Assistance to Needy Families*) von 1996.¹⁴ Gemäß den Bestimmungen des viel gepriesenen, gelegentlich aber auch kritisch kommentierten Reformgesetzes lief es 2002 aus und stand zur Überprüfung an. Präsident Bushs Vorschlag zur Novellierung konzentrierte sich auf zwei Aspekte. Zum einen forderte die Administration eine Verschärfung der Arbeitsanforderungen an Leistungsbezieher, die im Gegenzug erhöhte Zuschüsse für die Kinderbetreuung notwendig machte. Zum anderen propagierte der Präsident eine verstärkte Förderung für verheiratete Elternpaare, um damit den Weg aus der Armut zu erleichtern. Zunächst sollten nach Bushs Vorschlag jedoch nur 100 Millionen US-Dollar jährlich für die Beratung und weitere 100 Millionen US-Dollar für experimentelle Programme der Einzelstaaten zur Verfügung stehen. Die Demokraten setzen demgegenüber auf verstärkte Hilfen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Während das Repräsentantenhaus 2002 und 2003 Gesetzentwürfe verabschiedet hat, die den Vorstellungen der Administration sehr

14 Vgl. Vee Burke, *Welfare Reform: An Issue Overview*, Congressional Research Service IB 93034, Washington, D.C., 14. 10. 2003.

nahe kommen, ist die Aushandlung eines Kompromisses mit den Demokraten im Senat bisher an der Frage der zusätzlichen Mittel für die Kinderbetreuung und Arbeitsmarktengliederung gescheitert. Für das Ausbleiben eines Kompromisses kann die veränderte Sicherheitslage bestenfalls kurzfristig verantwortlich gemacht werden.¹⁵ Entscheidend ist vielmehr der wieder entfachte Parteienstreit, der selbst in relativ klein dimensionierten Fragen Kompromisse blockiert. Die Administration hat allerdings das Engagement vermissen lassen, das die Blockade hätte überwinden können.

Die Medikamenten-Zusatzversicherung

Die Phase demonstrativer nationaler Einigkeit und zwischenparteilicher Kooperation nach den Septemberanschlägen endete spätestens mit den Kongresswahlkämpfen 2002. Die Demokraten hatten mit diesen Wahlen große Hoffnungen auf die Wiedergewinnung der Mehrheiten im Kongress verbunden. Der unerwartete Sieg der Republikaner, die ihre Kampagnen mit harten Positionen in der Sicherheitspolitik geführt hatten, resultierte in einer herben Enttäuschung für die Demokraten. Das engagierte Auftreten Bushs für republikanische Kandidaten in allen Teilen des Landes ließ kaum noch Raum für eine Beschwörung des überparteilichen Schulterschlusses. Dafür bot aber die erneute Kontrolle der Republikaner über beide Kammern der Legislative der Administration verbesserte Chancen, eine auf die eigene Stärke setzende Strategie zu verfolgen.¹⁶ Mit einer erheblichen Kraftanstrengung ermöglichte dies die Verabschiedung einer zweiten größeren Sozialreform.

Die Debatte über eine staatliche Zusatzversicherung unter Medicare, der Krankenversicherung für Senioren, Behinderte und chronisch Kranke, die die in den letzten Jahren rasant gewachsenen Ausgaben für Medikamente abdeckt, reicht weit in Clintons zweite Amtszeit zurück.¹⁷ Bush griff im Wahlkampf 2000 die Nichtdurchsetzung des populären Vorhabens auf und versprach, er werde als Präsident eine tragbare Lösung finden. Sein anfängliches Konzept, Bundesmittel zur Förde-

rung von Zusatzversicherungen bereitzustellen, die unter der Regie und Beteiligung von Einzelstaaten eingerichtet werden sollten, entsprach zwar klassischen konservativen Vorstellungen, stieß jedoch im Kongress auf geringe Resonanz. Vor allem konservative Republikaner forderten, die Medikamenten-Zusatzversicherung als Hebel für eine marktorientierte Strukturreform von Medicare und durchgreifende Kosteneinsparungen zu nutzen. Die Demokraten setzten dagegen mehrheitlich auf einen Ausbau des bestehenden Programms, das durch die gebündelte Marktmacht der Versicherten spürbare Preisnachlässe durchsetzbar machen sollte. Wenngleich Bush angesichts der festgefahrenen Fronten primär auf eine republikanische Mehrheitsstrategie setzte, zeigte er sich doch wie zuvor zu erheblichen Zugeständnissen bereit. Dies war zum einen notwendig, um das Abspringen innerparteilicher Dissidenten ausgleichen zu können, zum anderen, um im Senat 60 Stimmen für die Durchbrechung einer Blockade durch ein *filibuster*, d. h. eine ausgeweitete Debatte im Senat, die eine Abstimmung verhindern soll, zu sichern.

Die Flexibilität in der Sache erwies sich als Schlüssel zum Erfolg. Bush ließ im Zuge der Verhandlungen die Koppelung an eine Strukturreform und Kosteneinsparungen umstandslos fallen. Zudem wurde das neue Programm unter die Aufsicht der Medicare-Behörde gestellt. Im Gegensatz zu demokratischen Vorstellungen werden die Versicherungen jedoch von privaten Anbietern getragen, die für jeden Versicherten unter Auflagen Subventionen erhalten. Um die Kosten unter der Grenze von 400 Milliarden US-Dollar bis 2013 zu halten, wurde die Einführung gestaffelt und der Versicherungsschutz bis zu maximalen Eigenbeiträgen von rund 3 600 US-Dollar pro Jahr auf Zuzahlungen begrenzt. Ungeachtet der Zugeständnisse, die in den eigenen Reihen merklichen Unmut auslösten, konnte Bush nur wenige Demokraten für den Gesetzentwurf gewinnen, und die Mehrheiten fielen in beiden Kammern knapp aus. Im Repräsentantenhaus geriet die Abstimmung zu einem mitternächtlichen Drama: Nachdem sich bei der Auszählung eine Niederlage der Administration andeutete, verlängerte die republikanische Repräsentantenhausführung die Abstimmungsfrist um drei Stunden, um mehrere abtrünnige Abgeordnete zu einer Änderung ihres Votums zu bewegen. Gegen die wütenden Proteste der Demokraten wurde das Gesetz in den frühen Morgenstunden mit 220 gegen 215 Stimmen angenommen. Nur 16 Demokraten schlossen sich der Mehrheit an, 25 Republikaner stellten sich gegen ihre Fraktion. Der Senat verabschiedete das Gesetz mit 54 gegen 44 Stimmen.

15 Vgl. Michael Nelson, George W. Bush and Congress, in: G. L. Gregg II/M. J. Rozell (Anm. 12), S. 155 f.

16 Vgl. Charles O. Jones, Capitalizing on Position in a Perfect Tie, in: Fred I. Greenstein (Hrsg.), The George W. Bush Presidency. An Early Assessment, Baltimore 2003, S. 173–196.

17 Vgl. Jennifer O'Sullivan u. a., Overview of the Medicare Prescription Drug and Reform Legislation, Congressional Research Service RL 31966, Washington D.C., 7. 8. 2003.

Einen weiteren Eklat löste das Bekanntwerden von Kostenschätzungen aus, welche die Administration dem Kongress während der Debatte vorhalten hatte. Die Kosten wurden in den ersten zehn Jahren mit über 530 Milliarden US-Dollar veranschlagt. Angesichts der Bedenken konservativer Republikaner, die dem Gesetz nur unter der Garantie des Nichtüberschreitens des Ausgabenrahmens zugestimmt hatten, ist es fraglich, ob das Programm bei einer früheren Veröffentlichung der Daten die Zustimmung der Legislative gefunden hätte. Doch auch ohne die zunehmende Verbitterung unter den Demokraten war unter den Republikanern das Potenzial für weitere sozialpolitische Initiativen erschöpft. Auf der Strecke blieben nicht nur Vorhaben der Bush-Administration zur Ausweitung des Krankenversicherungsschutzes von Arbeitnehmern und Selbstversicherten. Auch Vorstöße der Demokraten zur Sicherung der Rechte von Patienten und Ärzten gegenüber Versicherungen (*Patient Bill of Rights*) hatten wie die Forderung Bushs, Schadenersatzklagen bei medizinischen Behandlungsfehlern einzudämmen, im Wahljahr keine Aussichten auf Erfolg.

Bilanz und Ausblick

Die Bush-Administration bescheinigt sich im Wahlkampf 2004 eine angesichts der schwierigen Lage gute, wenn nicht glänzende sozialpolitische Bilanz. Die verfügbaren sozioökonomischen Indikatoren ergeben ein etwas nüchterneres Bild: Der jüngste Bericht der Zensusbehörde zu Einkommen, Armut und Krankenversicherung zeigt, dass bis 2003 die Armutsquote von 11,3 (2000) auf 12,5 Prozent gestiegen ist.¹⁸ Das Durchschnittseinkommen ist von knapp 45 000 US-Dollar pro Jahr auf 43 318 zurückgegangen. Die Zahl der Bürger ohne Krankenversicherung erreichte mit 45 Millionen eine neue Rekordmarke. Die Verschlechterung der Indikatoren ist der der milden Rezession von Anfang der neunziger Jahre vergleichbar, erreicht allerdings nicht das Niveau schwererer Konjunkturunbrüche wie Anfang der achtziger Jahre. Der Vergleich deutet eine in etwa durchschnittliche Performance unter der Bush-II-Präsidentschaft an. Die enormen fiskalischen Handlungsspielräume zu Beginn von Bushs erster Amtsperiode begründen allerdings die höheren Maßstäbe, die demokratische Kritiker ansetzen.

18 Vgl. Carmen DeNavas-Walt/Bernadette D. Proctor/Robert J. Mills, *Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2003*, US Census Bureau, Washington, D.C., August 2004.

Mit Blick auf die gesetzgeberischen Leistungen fällt die Bewertung nuancierter aus. Zwei eindrucksvollen Durchbrüchen, der Bildungsreform und der Medikamenten-Zusatzversicherung, sowie weiteren kleinen Erfolgen steht eine kaum weniger beachtliche Liste von Fehlschlägen und Versäumnissen gegenüber, auf der neben der blockierten Förderung kirchlich-religiöser Sozialarbeit insbesondere die Vertagung wichtiger Strukturformen stehen. Bushs Strategie, inhaltliche Flexibilität mit einer kalten Abwägung taktischer Optionen zu verbinden und je nach Lage eine harte parteipolitische Linie zu verfolgen oder auf zwischenparteilichen Kompromiss zu setzen, hat dazu beigetragen, die Erwartungen der meisten Beobachter in der Sozialpolitik zu übertreffen. Die Aura des Erfolgs beruht jedoch auch darauf, dass sich Bush im Gegensatz zu Clinton schwierigere Vorhaben nicht ernsthaft gewidmet hat. Die Finanzierungsprobleme der beiden größeren Reformwerke trüben zudem das positive Bild.

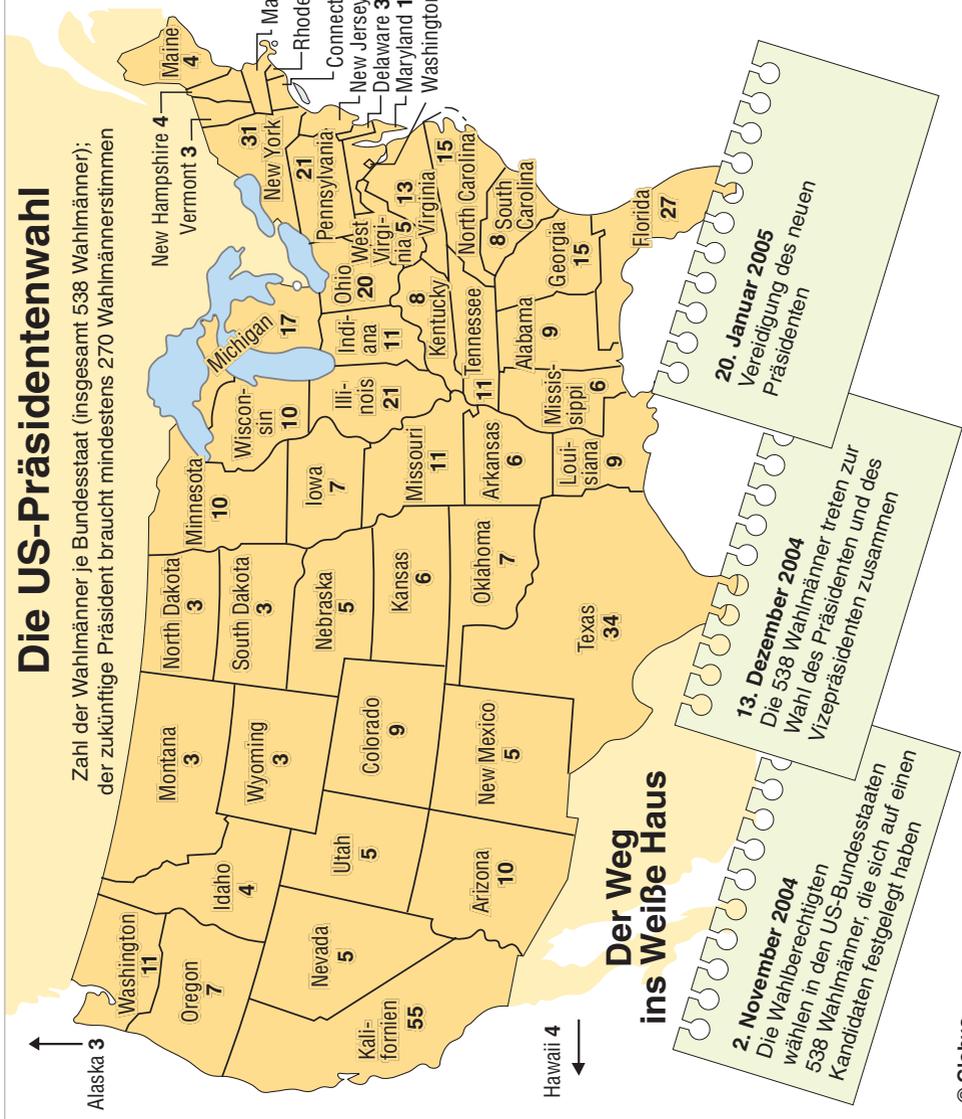
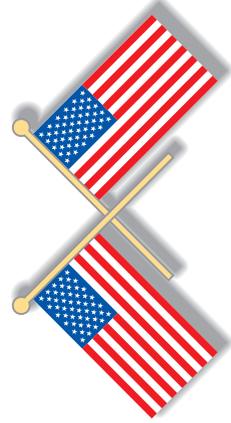
Dies gilt auch für die generelle Einschätzung der Sozial- und Gesundheitspolitik. Wie vor allem konservative Kommentatoren anmerken, hat Bush nicht nur drastische Einsparungen nach dem Vorbild Reagans vermissen lassen, sondern auch die strikte Ausgabendisziplin seines unmittelbaren Amtsvorgängers. Wenngleich aktuelle Daten zur Sozialleistungsquote insgesamt fehlen, deutet die funktionale Zusammensetzung des Bundeshaushalts an, dass die Sozialausgaben (*Human Resources*) unter Bush merklich gestiegen sind. Bis 2004 hat deren Anteil von 11,5 (2000) auf 13,1 Prozent des GDP (Bruttoinlandsprodukt) zugenommen und macht mittlerweile 64,6 Prozent des Gesamthaushalts aus, gegenüber 62,6 Prozent in Clintons letztem Amtsjahr.¹⁹ Dies berücksichtigt noch nicht, dass wesentliche Teile der beschlossenen Ausgaben erst in den kommenden Jahren voll zu Buche schlagen werden. Die infolge von Wachstumsschwäche, Kriegskosten und Steuersenkungen von Überschüssen in neue Rekorddefizite umgeschlagene Bilanz des Bundeshaushalts wirft für die Zukunft der sozialpolitischen Debatte und Gestaltungsspielräume ernsthafte Fragen auf. Bemerkenswert ist, dass der Wahlkampf 2004 das so offensichtliche Problem weitgehend ignoriert und der Republikaner Bush seinen demokratischen Kontrahenten mit Ausgabenversprechungen noch übertrifft.²⁰

19 Vgl. Office of Management and Budget, *Budget of the United States Government. Fiscal Year 2005, Historical Tables*, Washington, D.C. 2004, S. 51 f.

20 Vgl. Allen Schick, *Bush's Budget Problem*, in: F. I. Greenstein (Anm. 16), S. 78–99; Mike Allen, *\$ 3 Trillion Price Tag Left Out As Bush Details His Agenda*, in: *Washington Post* vom 14. 9. 2004, A1.

Die US-Präsidentenwahl

Zahl der Wahlmänner je Bundesstaat (insgesamt 538 Wahlmänner);
der zukünftige Präsident braucht mindestens 270 Wahlmännerstimmen



Der Weg ins Weiße Haus

- 2. November 2004**
Die Wahlberechtigten wählen in den US-Bundesstaaten 538 Wahlmänner, die sich auf einen Kandidaten festgelegt haben
- 13. Dezember 2004**
Die 538 Wahlmänner treten zur Wahl des Präsidenten und des Vizepräsidenten zusammen
- 20. Januar 2005**
Vereidigung des neuen Präsidenten

Die Wahlsieger

1944	Roosevelt	D
1948	Truman	D
1952	Eisenhower	R
1956	Eisenhower	R
1960	Kennedy	D
1964	Johnson	D
1968	Nixon	R
1972	Nixon	R
1976	Carter	D
1980	Reagan	R
1984	Reagan	R
1988	Bush	R
1992	Clinton	D
1996	Clinton	D
2000	Bush jr.	R
2004	Bush jr. oder Kerry	(R) (D)

D = Demokrat
R = Republikaner



© Globus

Jochen Thies

Dr. phil., geb. 1944; Sonderkorrespondent beim DeutschlandRadio Berlin.

Anschrift: DeutschlandRadio Berlin, Hans-Rosenthal-Platz, 10825 Berlin.

E-Mail: jochen.thies@dradio.de

Veröffentlichungen zu geschichtlichen Themen und zu Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik; zuletzt: Die Dohnanyis. Eine Familienbiografie, Berlin 2004.

Josef Braml

Dr. phil., geb. 1968; wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin.

Anschrift: SWP, Ludwigkirchplatz 3–4, 10719 Berlin.

E-Mail: josef.braml@swp-berlin.org

Veröffentlichungen zu innenpolitischen Rahmenbedingungen und Faktoren US-amerikanischer Außenpolitik; zuletzt: Think versus „Denkfabriken“? U.S. and German Policy Research Institutes' Coping with and Influencing Their Environments/Strategien, Management und Organisation politikorientierter Forschungsinstitute, Baden-Baden 2004.

Ernst-Otto Czempiel

geb. 1927; Prof. em. für internationale Politik und Außenpolitik an der Universität Frankfurt/M.

Anschrift: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Leimenrode 29, 60322 Frankfurt/M.

E-Mail: sanner@hsfk.de

Zahlreiche *Veröffentlichungen* zur amerikanischen Außenpolitik; zuletzt: Weltpolitik im Umbruch. Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen, München 2003⁴.

Jürgen Wilzewski

Dr. phil. habil., Dipl.-Soz., geb. 1956; Professor für Internationale Politik an der TU Kaiserslautern.

Anschrift: TU Kaiserslautern, Politische Wissenschaft II, Postfach 3049, 67653 Kaiserslautern.

E-Mail: wilzewski@hrk.uni-kl.de

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Peter Rudolf) Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Baden-Baden 2000; (Hrsg. zus. mit Werner Kremp) Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika, Trier 2003; (Hrsg. zus. mit Hans-Jürgen Puhle und Söhnke Schreyer) Supermacht im Wandel. Die USA von Clinton zu Bush, Frankfurt/M.–New York (i. E.).

Stephan Bierling

Dr. phil., geb. 1962; seit 2000 Professor für Internationale Politik und transatlantische Beziehungen an der Universität Regensburg; Gastprofessuren an der University of California in San Diego, der Fort Hare Universität in Südafrika und der Hebräischen Universität in Jerusalem.

Anschrift: Universität Regensburg, Institut für Politikwissenschaft, Universitätsstr. 31, 93040 Regensburg.

E-Mail: stephan.bierling@politik.uni-regensburg.de

Zahlreiche Veröffentlichungen zur Innen-, Wirtschafts- und Außenpolitik der USA; zuletzt: Geschichte der amerikanischen Außenpolitik von 1917 bis zur Gegenwart, München 2003.

Söhnke Schreyer

Dr. phil., geb. 1961; 1990–2000 Mitarbeiter am Zentrum für Nordamerika-Forschung (ZENAF) der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt; gegenwärtig Forschungsprojekt zur US-Sozial- und Gesundheitspolitik.

Anschrift: Pfannmüllerweg 24, 64289 Darmstadt.

E-Mail: schreyer@em.uni-frankfurt.de

Veröffentlichungen u. a.: Neue Politiker und Parteiströmungen im US-Kongress. Zum Wandel der Struktur politischer Entscheidungsprozesse 1959–1994, Frankfurt/M. 1997; (Hrsg. zus. mit Christian Lammert und Marcus Gräser) Staat, Nation, Demokratie. Traditionen und Perspektiven moderner Gesellschaften, Göttingen 2001; (Hrsg. zus. mit Hans-Jürgen Puhle und Jürgen Wilzewski) Supermacht im Wandel. Die USA von Clinton zu Bush, Frankfurt/M. 2004.

Nächste Ausgabe

Gertrud Höhler

Neue Männer – Essay

Paul M. Zulehner

Neue Männlichkeit – Neue Wege der Selbstverwirklichung

Peter Döge/Rainer Volz

Männer – weder Paschas noch Nestflüchter
Aspekte der Zeitverwendung von Männern nach den Daten der Zeitbudgetstudie 2001/2002 des Statistischen Bundesamtes

Oliver Geden

Männerparteien
Geschlechterpolitische Strategien im österreichischen und schweizerischen Rechtspopulismus

Günter Erbe

Der moderne Dandy

Jochen Thies *Essay*

Partner oder Konkurrent?

Die deutsch-amerikanischen Beziehungen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 45/2004, S. 3–5

■ Der Entfremdungsprozess in den deutsch-amerikanischen Beziehungen, der Ende der neunziger Jahre begonnen hat und durch den Irakkrieg verschärft worden ist, hält immer noch an. Er droht langfristig die bilateralen Beziehungen zu verschlechtern. Deutschland muss wieder zu seiner traditionellen Mittlerrolle zurückfinden. Es hat noch nie im nationalen Interesse des Landes gelegen, sich entweder für Frankreich oder die USA zu entscheiden. Die geostrategischen Herausforderungen machen darüber hinaus eine Revision deutscher Außenpolitik erforderlich.

Josef Braml

Vom Rechtsstaat zum Sicherheitsstaat?

Die Einschränkung persönlicher Freiheitsrechte durch die Bush-Administration

Aus Politik und Zeitgeschichte, 45/2004, S. 6–15

■ Am 11. September 2001 ist Amerikas Sicherheitsgefühl mit den Zwillingsstürmen des World Trade Center zusammengebrochen. In der Folge wurde dem Staat die Aufgabe zugewiesen, das „Heimatland“ zu schützen – auch um den Preis der Einschränkung individueller Freiheitsrechte. Das Gefühl von Verwundbarkeit und nationaler Bedrohung bewirkte ein Vertrauen der Amerikaner in die Schutzfunktion ihrer Regierung, vor allem in die Amtsgewalt des Präsidenten als Oberster Befehlshaber. Der sich abzeichnende Paradigmenwechsel in der Interpretation der staatlichen Schutzfunktion hat nicht nur Auswirkungen auf das Verständnis demokratischer Rechtsstaatlichkeit, sondern auch auf das Funktionieren des politischen Systems sich gegenseitig kontrollierender Gewalten (checks and balances), welches den Schutz der persönlichen Freiheitsrechte gewährleistet.

Ernst-Otto Czempiel

Die Außenpolitik der Regierung George W. Bush

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 45/2004, S. 16–23

■ Die Außenpolitik der Regierung von George W. Bush unterscheidet sich deutlich von der seiner Vorgänger. Dies hat zwei Ursachen: Erstens wird sie nicht mehr vom Ostküstenestablishment, sondern von einer rechtsgerichteten Sammlungsbewegung getragen, und zweitens antwortete sie auf den Terroranschlag vom 11. September 2001 vorwiegend militärisch. Die Bush-Administration ersetzte den Multilateralismus durch den Unilateralismus, distanzierte sich von ihren Verbündeten und behielt sich vor, ihren erhobenen Weltführungsanspruch auch mit Gewalt präemptiv und präventiv durchzusetzen. Der Krieg gegen den Irak muss daher als Prototyp gelten. Sein vorläufiges Scheitern und die wachsende Kritik des In- und Auslandes lassen es als fraglich erscheinen, ob die USA diese Art gewaltsamer Weltführungspolitik fortsetzen werden.

Jürgen Wilzewski

Die Bush-Doktrin, der Irakkrieg und die amerikanische Demokratie

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 45/2004, S. 24–32

■ Nach dem 11. September 2001 ist der Schatten der „imperialen Präsidentschaft“ in den USA länger geworden. Begünstigt wurde der imperiale Machtanspruch Präsident Bushs nach innen und außen durch das tiefe Gefühl der Verwundbarkeit, das im kollektiven Bewusstsein der amerikanischen Gesellschaft entstanden ist. Allerdings hat Bushs missionarischer Realismus, der im Irakkrieg seinen Anwendungsfall gefunden hat, die amerikanische Gesellschaft zwischenzeitlich gespalten. Das zeigen nicht nur die Einstellungsmuster der Öffentlichkeit, sondern auch die Diskussionen im Kongress. Eine grundlegende strategische Neuausrichtung der US-Weltpolitik, so wie sie Bush mit seiner Doktrin der Präemption propagiert, kann jedoch nur auf dem Hintergrund eines weitreichenden innergesellschaftlichen Konsenses gelingen.

Stephan Bierling

Die US-Wirtschaft unter George W. Bush

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 45/2004, S. 33–39

■ Die US-Wirtschaft hat sich in den letzten vier Jahren zwiespältig entwickelt. Zwar zeigen die Wachstumsraten wieder nach oben, Inflation und Zinsen sind niedrig, aber das Plus im Staatshaushalt hat sich in ein hohes Defizit verwandelt, und die amerikanische Jobmaschine ist ins Stottern geraten. Allerdings hat George W. Bush durch seine antizyklische Fiskalpolitik die von Bill Clinton geerbte Rezession gemildert und eine rasche Erholung herbeigeführt. Angesichts der negativen Rahmenbedingungen wie des Platzens der dot.com-Blase, der Terroranschläge vom 11. September 2001, des Irakkriegs und des hohen Ölpreises stellt dies keine geringe Leistung dar. Am nächsten Präsidenten wird es liegen, den Freihandel zu verteidigen und die strukturellen Probleme der US-Wirtschaft einer Lösung zuzuführen.

Söhnke Schreyer

Die Sozial- und Gesundheitspolitik der Bush-Regierung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 45/2004, S. 40–45

■ Die Politik von US-Präsident George W. Bush folgt nach gängiger Einschätzung einer hart konservativen Linie. Doch die Sozial- und Gesundheitspolitik seiner Regierung zeigt ein anderes Bild, das mit reformorientierten und expansiven Akzenten in deutlichem Kontrast zu seinen republikanischen Vorgängern steht. Die häufig mit religiös-karitativen Elementen unterlegten sozialpolitischen Leitvorstellungen stoßen deswegen auch auf Widerspruch von konservativen Republikanern. Sie weisen auf die Staatslastigkeit und die fiskalische Achillesferse der Politik in einem nach den Terroranschlägen von 2001 nachhaltig veränderten Kontext hin.
