

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Ernest A. Menze

Carter und der  
amerikanische Kongreß

Die ersten sechs Monate

Wolf Grabendorff

Das interamerikanische Verhältnis  
seit dem Amtsantritt Carters

Christian Hacke

John F. Kennedy  
und die Kuba-Krise 1962

B 33-34/77

20. August 1977

Ernest A. Menze, geb. 1927 in Bremen; Ph. D., Professor für Geschichte am Jona College, New Rochelle, N. Y.

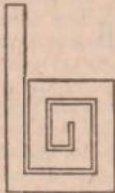
Veröffentlichungen u. a.: Land der begrenzten Möglichkeiten. Eine Amerikakunde, Heidelberg 1975 (UTB 270); zahlreiche Zeitschriftenaufsätze und Übersetzungen; ständiger Amerikakorrespondent der Zeitschrift Tribüne.

Wolf Grabendorff, Dipl.-Pol., geb. 1940; Studium der Geschichte, Soziologie und Politologie in Frankfurt, Grinnell (USA) und Berlin; 1966—1967 Visiting Scholar am Institut of Latin American Studies, Columbia University, New York; 1967—1969 Forschungsaufenthalte in der Dominikanischen Republik Venezuela und Peru; 1970—1971 und seit 1975 Lateinamerika-Referent bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (Ebenhausen/Isar); 1972—1974 ARD-Fernsehkorrespondent für Lateinamerika in Buenos Aires.

Veröffentlichungen u. a.: Lateinamerika — wohin?, München 1970, 3. erweiterte Aufl., München 1974; Lateinamerika — Kontinent in der Krise (Hrsg.), Hamburg 1973; Bibliographie zur Politik und Gesellschaft der Dominikanischen Republik, München 1973; Brasilien: Entwicklungsmodell und Außenpolitik (zusammen mit Manfred Nitsch), München 1977; zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften und Sammelwerken.

Christian Hacke, Dr. phil., Dipl. Pol., geb. 1943, Studium der Soziologie u. Polit. Wiss. in Freiburg und an der FU Berlin; seit 1974 Lehrbeauftragter an der Universität Bonn, derzeit Habilitationsstipendiat der DFG (Thema: Die amerikanische Außenpolitik in der Ära Nixon-Kissinger).

Veröffentlichungen u. a.: Die Ost- u. Deutschlandpolitik der CDU/CSU. Wege und Irrwege der Opposition seit 1969, Köln 1975; Die Position der CDU/CSU zur KSZE, in: H. Haftendorn u. a. (Hrsg.), Verwaltete Außenpolitik, Köln 1977; verschiedene Buch- und Zeitschriftenbeiträge zu Fragen der deutschen und amerikanischen Außenpolitik.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— 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.

## Carter und der amerikanische Kongreß

## Die ersten sechs Monate

## Erwartungen

Die Erwartungen der Amerikaner vor Amtsantritt der Carter-Regierung lassen sich nur im Zusammenhang mit den Erschütterungen der Nixon- und Ford-Jahre verstehen. Doch erscheinen die von Carter erweckten Hoffnungen im Rahmen der amerikanischen politischen Traditionen wiederum auch nicht als außergewöhnlich: Schon bald nach der Gründung der Republik entstand das sich in von den Verfassungsvätern eigentlich unerwünschten Parteien niederschlagende Gegenprinzip der amerikanischen Politik, welches die neue Regierung immer als Retter des Landes von den Sünden der Gegenpartei erscheinen läßt. Zur Zeit von Carters Amtsantritt sahen diese Sünden außergewöhnlich groß aus, so daß sich die Hoffnungen auf „Erlösung“ dementsprechend steigerten und die Enttäuschungen proportional ausfallen dürften. Dieser Aufsatz soll eine Bestandsaufnahme des ersten halben Jahres der Regierung Carter sein. Hier sollen besonders die Auseinandersetzungen mit dem Kongreß über innenpolitische Programme hervorgehoben werden, soweit dies in Hinsicht auf ihre enge Verknüpfung mit außenpolitischen Faktoren möglich ist.

Im Juni des Wahljahres 1976, kurz vor den entscheidenden demokratischen Vorwahlen im Staate Ohio, erschien der meteorisch zum Favoriten aufgestiegene Erdnußfarmer aus Georgia den meisten Amerikanern als ein Rätsel. Einem Korrespondenten der *New York Times* schien dies ein sorgsam gezüchtetes Rätsel zu sein<sup>1)</sup>. Der Entwurf von Carters Wahlprogramm hatte keiner besonderen politischen Einsicht bedurft. Wie alle demokratischen Kandidaten spielte er eine Variante des Themas „anders als bisher“ in einem Wahlkampf, den die Demokraten angesichts der vorhergehenden Skandale nicht verlieren konnten. Das Geheimnis von Carters Erfolg

lag in seiner Fähigkeit, mit minimaler Festlegung auf positive Programme „anders“ zu sein: weder liberal noch konservativ, weder Rassist noch religiöser Fanatiker, nicht der Bürokratie Washingtons verpflichtet, aber auch nicht der typisch „bornierte“ Südstaatler, im ganzen aber hauptsächlich „nicht wie die anderen“<sup>2)</sup>. Obwohl diese negative Definition die Mehrheit der Wähler befriedigte, ließ sich selbst für einen so geschickten Kandidaten wie Carter die Festsetzung bestimmter Prioritäten auf die Dauer nicht vermeiden. Diese zeichneten sich schon vor seiner Nominierung durch den demokratischen Parteikonvent ab.

Vorrang hatte die Überwindung der von den Republikanern verursachten wirtschaftlichen Flaute durch Zusammenarbeit der staatlichen und privaten Sektoren. Als „outsider“ konnte Carter sich von den Unzulänglichkeiten des von den Demokraten beherrschten 94. Kongresses absetzen, der offensichtlich am Stand der Dinge nicht ganz schuldlos war. Obwohl er die Intensivierung der Arbeitsbeschaffung durch staatliche Vorhaben versprach, ließ er keinen Zweifel, daß sich die erwünschte Reduzierung der Arbeitslosenzahl auf 4,5 % nur durch die volle Auslastung des Privatsektors erreichen lassen würde<sup>3)</sup>. Carter verstand es, scheinbar unvereinbare Gegensätze wie Inflationsbekämpfung und Wirtschaftsstimulierung, Haushaltsausgleich und Befriedigung der sozialen und militärischen Belange der Nation miteinander zu vereinbaren.

Die Widersprüchlichkeit von im Wahlkampf geäußerten Plänen stören Politiker selten. Der erfolgreiche Kandidat weiß die Widersprüchlichkeit seiner Versprechen vor der skeptischen Gesellschaft zu verschleiern. Carter

<sup>2)</sup> Ebenda, S. 89.

<sup>3)</sup> Ebenda, S. 89. Siehe auch Martin Schram, *Running for President, 1976*, New York 1977; Jules Witcover, *Marathon: The Pursuit of the Presidency, 1972—1976*, New York 1977; Kandy Stroud, *How Jimmy Won*, New York 1977.

<sup>1)</sup> James T. Wooten, „The Well-planned Enigma of Jimmy Carter“, *The New York Times Magazine*, 6. Juni 1976, S. 16, 76—89.

schaffte es, weil er sich als schlichter, leistungsfähiger Manager gab, dessen Brillanz und Sparsamkeit die offensichtliche Diskrepanz von Einkommen und Unkosten, Forderungen und Möglichkeiten, Ideal und Wirklichkeit überwinden werde. Hatte nicht schon Alexander Hamilton als „die wahre Prüfung einer guten Regierung“ ... „ihre Fähigkeit und Neigung zu administrativer Wirkungskraft“ bezeichnet? <sup>4)</sup> Für den Durchschnittsamerikaner gibt es kein eindrucksvolleres Vorbild als das des „self-made“ Geschäftsmannes, der durch Willenskraft und Organisationsfähigkeit den Nachteil seines „Außenseitertums“

und den Widerstand von Interessengruppen überwindet. Diese seine Fähigkeiten versprach Carter in den Dienst des Volkes zu stellen, um so die Bürokratie Washingtons in seinen Bann zu zwingen und das scheinbar Unmögliche zu vollbringen. Carters Versprechen, die langjährige, auf Kosten der Legislative wachsende Machtanmaßung der Exekutive zu beenden, wird sich schwerlich halten lassen, da nur die ständige Herausforderung des schwerfälligen amerikanischen Kongresses durch die Exekutive die Durchsetzung seines eigenen Regierungsprogramms möglich machen kann.

## Das Verhältnis von Präsident und Kongreß

Kurz vor Carters Wahl veröffentlichte die angesehenere „Brookings Institution“ einen Band, der sich mit den nationalen Prioritäten der nächsten zehn Jahre befaßte. Der das Verhältnis von Kongreß und Präsident untersuchende Beitrag kam zu einem überraschend optimistischen Schluß: „Die Aussicht auf Zusammenarbeit der Regierungsgewalten — solange Präsident und Kongreßmehrheit der gleichen Partei angehören — sind so gut, daß sich kein heute lebender Mensch auf bessere entsinnen kann, und sie werden im Laufe der weiteren Homogenisierung der Parteien noch besser werden. Verantwortliche Parteiregierung unter Leitung des Präsidenten als Parteiführer wird möglich sein, nicht nur zu Zeiten außerordentlicher Mehrheiten, wie derjenigen, die das ‚New Deal‘ und die ‚Great Society‘ hervorbrachten, sondern auf kontinuierlicher Basis. Man muß bis ins 19. Jahrhundert zurückgehen, um dies von der einen oder der anderen Partei sagen zu können.“ <sup>5)</sup> Dieser Optimismus des Autors wurde besonders durch die „Watergate“ folgenden internen Reformen des Kongresses erweckt. Doch stellte er die Frage, ob die neuen, vom Kongreß zum Zweck der Konfrontierung eines Präsidenten der Gegenpartei geschaffenen Mittel nicht auch eine Neigung zur Konfrontierung eines Präsidenten der eigenen Partei nähren würden. Das Verhältnis von Präsident und Kon-

greß während der ersten sechs Monate der Carter-Regierung scheint diesen Gedanken des Autors zu bestätigen. Inwieweit hat sich nun die Zusammenarbeit dieser beiden Regierungsgewalten anders gestaltet, als von den Verfassungsvätern vorgesehen?

Der Entwurf des die Exekutive bestimmenden Artikels der amerikanischen Verfassung machte den „Gründern der Nation“ viel zu schaffen. „Es schien, im weitesten Sinne des Wortes, das schwierigste der zu lösenden Probleme zu sein.“ <sup>6)</sup> Eine Exekutive war zu schaffen, die stark genug war, die gerechte Anwendung der Gesetze des Bundes im ganzen Lande durchzusetzen, ohne jedoch die Vorrechte der anderen Regierungsgewalten und die föderalistischen Prinzipien der Republik zu verletzen. Es zeigte sich, daß die Gründer eine starke Exekutive weniger fürchten, als man auf Grund ihrer Erfahrungen als Untertanen des englischen Königs annehmen konnte <sup>7)</sup>. Die von den Mitgliedern der verfassungsgebenden Versammlung vorgesehene indirekte Wahl der Präsidenten wird weithin kritisiert <sup>8)</sup>. Die endgültige Abschaffung des Wahlmännerkollegiums, welches seine vorgesehene Funktion sowieso nicht erfüllt, wird von Präsident Carter und anderen Demokraten ernsthaft betrieben.

Bemühten sich die Verfasser um die Schaffung einer starken Exekutive, so war ihnen gleich-

<sup>4)</sup> The Federalist, No. 67—77, zitiert in Charles C. Thach, jr., The Creation of the Presidency, Baltimore, Md., 1923, 1969, S. 12.

<sup>5)</sup> James L. Sundquist, Congress and the President: Enemies or Partners?, in: Henry Owen und Charles L. Schultze (Hrsg.), Setting National Priorities: The Next Ten Years, Washington, D. C., 1976, S. 583—618, 617.

<sup>6)</sup> Charles C. Thach, jr., The Creation of the Presidency, a. a. O., S. 76.

<sup>7)</sup> Ebenda, S. 77.

<sup>8)</sup> Joseph E. Kallenbach, The Presidency and the Constitution: A Look Ahead, in: Norman C. Thomas (Hrsg.), The Presidency in Contemporary Context, New York 1975, S. 33—54, 34.

zeitig auch am Gleichgewicht der Kräfte gelegen, die sie durch gegenseitige Machtein-schränkung der drei Regierungsgewalten („checks and balances“) zu erreichen suchten. Das Verhältnis von Präsident und Kongreß wurde durch die Entwicklung des von den Gründern nicht vorgesehenen Zweiparteien-systems kompliziert, da dem Präsidenten damit auch die weitere Rolle des Parteiführers zu-fiel. Als Parteiführer mußte sich der Präsident mit der Rolle seiner Parteigenossen als Mit-glieder einer verfassungsmäßig ihm ebenbürtigen Regierungsgewalt abfinden. Die Mit-glieder des amerikanischen Kongresses sahen es von Anfang an als ihre Pflicht, vor allem die regionalen Interessen ihrer Wähler zu vertret-en, so daß Parteitreue zu einem untergeord-neten Prinzip wurde. So kam es in der ameri-kanischen Geschichte eigentlich selten vor, daß ein Präsident, dessen Partei die Mehrheit im Kongreß besaß, sich auf diese in der Durchsetzung seines legislativen Programms unbedingt verlassen konnte. Im Verlauf der letzten Jahrzehnte lassen sich nur wenige Jahre enger und erfolgreicher Zusammenar-beit von Präsident und Mehrheitspartei an-führen. Diese Jahre werden als beispiel-gehend im Sinne wirklich erneuernder und dynamischer Gesetzgebung bezeichnet<sup>9)</sup>. Doch liegt die Hoffnung auf Bewältigung der enormen Zukunftsaufgaben eben in der Zu-sammenarbeit des Präsidenten mit der Kon-greß-Mehrheit. Der große Wahlsieg der De-mokraten in den Kongreßwahlen schien Prä-sident Carter eine solche Mehrheit zur Verfö-gung zu stellen. Trotz der internen Reform-maßnahmen des Kongresses stellen sich einer solchen Zusammenarbeit aber weithin institu-tionelle Hindernisse entgegen. Diese müssen unter Berücksichtigung des Einflusses der Persönlichkeit des Präsidenten erörtert wer-den, bevor die bisher von Carter und dem 95. Kongreß geleistete Arbeit gewertet wer-den kann.

„Das den Charakter des Präsidentenamtes umreißende Schlüsselwort ist ‚Einheit‘: Ein-heit der Wählerschaft, Einheit der Repräsen-tation, Einheit der Mitgliedschaft, Einheit der Autorität.“<sup>10)</sup> Der Kongreß andererseits rekrutiert sich aus 485 verschiedenen Wähler-schaften, von denen 435 alle zwei Jahre die

Mitglieder des Repräsentantenhauses wählen, während in weiteren 50 — den Einzelstaaten — alle zwei Jahre ein Drittel der 100 Senato-ren gewählt wird. Dabei vertritt jeder Reprä-sentant und jeder Senator einen unterschied-lichen Interessensbereich. „Das den Charakter des Kongresses umreißende Schlüsselwort ist ‚Mannigfaltigkeit‘: Mannigfaltigkeit der Wäh-lerschaft, Mannigfaltigkeit der Repräsen-tation, Mannigfaltigkeit der Mitgliedschaft, Mannigfaltigkeit der Autorität.“<sup>11)</sup>

Die Mannigfaltigkeit der Interessen und die zeitraubende Notwendigkeit, Kompromisse zu erarbeiten, führten zu der institutionellen Schwerfälligkeit des Kongresses, die es den Präsidenten ermöglichte, ihre von der Verfas-sung nur vage definierte Macht zu erweitern. Dabei führten nationale Notstände verschie-dentlich zu sprunghaftem Machtzuwachs, dem der Kongreß ohne weiteres zustimmen mußte. Im Verlauf des 19. Jahrhunderts waren es be-sonders die Präsidenten Jackson, Polk und Lin-coln, die den Machtbereich ihres Amtes durch Ausnutzung von Krisensituationen erweiter-ten<sup>12)</sup>. Besonders Lincolns Ausübung von nur im Kriegszustand zulässigen Maßnahmen — ohne das ein solcher bestand — und ihre nachträgliche Legalisierung durch den Kon-greß verwandelten das Präsidentenamt<sup>13)</sup>. Zwar wehrte sich der Kongreß und versuchte besonders zu Zeiten schwacher Amtsinhaber, die Machtanmaßung der Präsidenten zurück-zuschrauben. Der Anteil des Kongresses an der Regierungsgewalt steigerte sich beson-ders, wenn die Mehrheitspartei in Schwer-punkten der Politik einig war und von star-ken Persönlichkeiten im Kongreß dominiert wurde. Solche Einigkeit ergab sich jedoch nur selten; der absoluten Dominierung der Kammern durch starke Persönlichkeiten — wie die Sprecher des Repräsentantenhauses Cannon und Reed sowie Führer der Senats-majorität wie Aldrich — wurde Anfang des 20. Jahrhunderts ein Ende bereitet<sup>14)</sup>. Ob-

<sup>11)</sup> Ebenda.

<sup>12)</sup> James Morton Smith, *A More Perfect Union: The American Government*, in: William T. Alder-son (Hrsg.), *American Issues*, Nashville, Tenn., 1976, S. 49—64, 58.

<sup>13)</sup> Ebenda.

<sup>14)</sup> Thomas Brackett Reed (1839—1902), einflußrei-cher Politiker aus dem Staate Maine, war Mitglied des Repräsentantenhauses von 1876 bis 1899; Jo-seph Gurney Cannon (1836—1926), republikani-scher Politiker aus dem Staate Illinois, war Mit-glied des Repräsentantenhauses von 1873 bis 1891 und von 1893 bis 1913 von 1903 an war er Sprecher des Hauses; er wurde wegen seiner scharfen und autokratischen Haltung bekannt.

<sup>9)</sup> James L. Sundquist, *Congress and the Presi-dent: Enemies or Partners*, a. a. O., S. 615.

<sup>10)</sup> William G. Andrews, *The Presidency, Con-gress, and Constitutional Theory*, in: Norman C. Thomas, *The Presidency in Contemporary Context*, a. a. O., S. 13—33, 31.

wohl das persönliche Prestige von Politikern wie seinerzeit der Texaner Sam Rayburn und Lyndon B. Johnson sowie der jetzigen Leiter der Mehrheiten im Repräsentantenhaus und im Senat, „Chip“ O'Neill und Robert Byrd, sich in beträchtlichen legislativen Einfluß ummünzen läßt, wurde die aktuelle Macht der Kongreßleitung durch die Kollektivierung des Systems der Ausschußpostenverteilung beschränkt. Gleichzeitig wurde die Rolle der Komiteevorsitzenden gestärkt. Anstatt jedoch die von den Reformern vorgesehene Verbesserung der legislativen Leistung zu erreichen, erschwerte die größere Machtzersplitterung in den Kammern des Kongresses die Durchsetzung von innenpolitischen Regierungsprogrammen. Nur wenn es dem Präsidenten möglich war, die Repräsentanten der Mehrheitspartei auf eine Linie zu verpflichten, wurde die Politik des Weißen Hauses unverändert durchgesetzt. Doch zeigt der amerikanische Kongreß im ganzen wenig Neigung zu solch in Europa nicht seltener Parteidisziplin. Daher schlugen die Versuche von Wilson, F. D. Roosevelt und Truman — trotz beträchtlicher innenpolitischer Erfolge, die sich durch besondere Umstände erklären lassen —, dem Kongreß ihren Willen aufzuzwingen, auf die Dauer fehl. Die Machtanmaßung der Präsidenten erstreckte sich deshalb vornehmlich auf das Gebiet der Außenpolitik. Die Beschleunigung des Tempos der internationalen Beziehungen und der Aufstieg Amerikas zur Weltmacht zwangen die Präsidenten, über ihre verfassungsmäßigen Funktionen hinausgehende Initiativen zu ergreifen, denen der Kongreß, und in Zweifelsfällen auch der Verfassungsgerichtshof, schwerlich widersprechen konnten. Der Weg nach Vietnam und Watergate war offen.

Machte also die Entwicklung der amerikanischen Verfassung unter dem Zwang geschichtlicher Vorgänge den Machtzuwachs des Präsidentenamtes gegenüber der Legislative zumindest in der Außenpolitik unvermeidbar, so richtete sich der Grad der Ausnutzung dieser Entwicklung je nach der im Weißen Hause residierenden Persönlichkeit. Die Persönlichkeit der Präsidenten steht jetzt, angesichts der durch Nixon offenbar gewordenen Gefahren, mehr im Brennpunkt des öffentlichen Interesses als je zuvor. Die von James David Barber schon 1972 vorgelegte Theorie einer Typologie des persönlichen Charakters der amerikanischen Präsidenten ist nicht nur historisch interessant, sondern läßt auch vorsichtige Schlüsse über das zu er-

wartende politische Verhalten von neugewählten Inhabern des hohen Amtes zu<sup>15)</sup>. Die geballte institutionelle Macht des Präsidentenamtes und die oft prekären Persönlichkeitsfaktoren der Amtsinhaber ergeben eine explosive Mischung. Eine Untersuchung dieses Verhältnisses war lange angebracht. Barber schuf ein Schema, in das er die Präsidenten je nach ihren Eigenschaften einordnete. Persönlich zieht er den „aktiv-positiven“ Typ des Präsidenten (z. B. F. D. Roosevelt, J. F. Kennedy) den anderen Typen vor<sup>16)</sup>. Die von Barber entwickelten Grundlinien (aktives oder passives Verhalten im Amt, positive oder negative Einstellung zum Amt) und die sich daraus ergebenden Kombinationen ermöglichen eine Reihe von Verhaltenspsychogrammen. Diese lassen — unter Berücksichtigung anderer Faktoren wie der institutionellen „Schwerkraft“ des Amtes und der Wirkung von „pressure groups“, den Medien und den Mythen der Geschichte — einen Ausblick auf die Zukunft zu.

Dem Kongreß, der sich selbst durch die Über-eignung verschiedener seiner Vorrechte auf den Präsidenten im Laufe vieler Jahre zunehmend entmachtete, fiel es schwer, seine Ansprüche wieder geltend zu machen. Durch Skandale im eigenen Lager angeschlagen und wie üblich durch Interessenpolitik gespalten, eröffneten Nixons kolossale Fehler dem schwächlichen demokratischen Kongreß dann doch die Möglichkeit, einen Grad des öffentlichen Ansehens zurückzugewinnen, die größten Machterweiterungen der Präsidenten zu beschneiden und interne Reformen einzuleiten. Ob diese jedoch die Stellung des Kongresses auf die Dauer gefestigt haben, muß sich zeigen. Nach verfassungsgeschichtlicher Theorie fließt die Macht derjenigen Regierungsgewalt zu, die sie unter gegebenen Umständen benötigt<sup>17)</sup>. Die außergewöhnlichen Probleme dieser Generation — Energiekrise, Inflation, chronische Arbeitslosigkeit, Ost-West- wie Nord-Süd-Konflikt, vielerorts schwelende Kriegszustände — drängen die Macht auf die Seite des Präsidenten. Carters „aktiv-positiv“ Persönlichkeit verstärkt diesen

<sup>15)</sup> James David Barber, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, Englewood, Cliffs, N. J., 1972, Zweite erw. Ausg. 1977.

<sup>16)</sup> Ebenda, S. 11—14.

<sup>17)</sup> Andrews, *The Presidency, Congress, and Constitutional Theory*, a. a. O., S. 32.

Trend. Die Gegenwaffe des Kongresses bleibt seine Schwerfälligkeit und interessenhörige Mannigfaltigkeit. Zusammenarbeit von Exekutive und Legislative ist deshalb nur bedingt möglich und auch, zum Wohle der ver-

fassungsmäßigen Integrität, zeitweise unerwünscht. Wie will Carter den Widerspruch von Gewaltenteilung und Aufgabenbewältigung überwinden? Wie sehen die Resultate aus?

## Die Exekutive unter Carter

Als der 94. Kongreß am 2. Oktober 1976 seine Arbeit einstellte, um seine Mitglieder zum Wahlkampf nach Hause zu entlassen, waren die Anfang 1975 ausgesprochenen legislativen Erwartungen der Demokraten — trotz großer Überlegenheit in beiden Kammern — nur unvollkommen erfüllt. Dank Präsident Fords erfolgreicher Vetopolitik auf der einen und der Unwilligkeit des Kongresses, dem republikanischen Präsidenten im Wahljahr die Durchsetzung seiner Prioritäten zu gestatten, auf der anderen Seite, machten weder die wichtigeren politischen, sozialen und wirtschaftlichen Programme des Kongresses noch die des Präsidenten nennenswerte Fortschritte. Der Präsidentschaftskandidat Carter machte die Kritik dieses unproduktiven Stillstandes zu einem Grundpfeiler seines Wahlprogramms und versprach, als Präsident Abhilfe zu schaffen. Indem er seine Kampagne hauptsächlich auf die schon von F. D. Roosevelt erfolgreich eingespannte Wahlkoalition der Demokraten des Südens und des industriellen Nordostens, der Gewerkschaften, Minoritäten und Liberalen konzentrierte, gelang ihm der — wenn auch knappe — Wahlsieg. Dabei pochte er immerzu auf seine Unabhängigkeit von der Bürokratie Washingtons und versprach mehr, als er halten konnte. Diese Versprechen wurden schon im März des Wahljahres „traurige Lügen“ genannt<sup>18)</sup>. Es wurde Carter vorgeworfen, daß für ihn Stil vor Substanz komme und die Mittel den Zweck heiligten. Der von Steven Brill vorgenommene Vergleich von Carters Verhalten in den Wahlkämpfen von 1970 und 1976 versucht diese These zu untermauern.

In seiner 1970 gegen die Städte, Bürokraten und Spezialinteressen gerichteten Kampagne für den Gouverneursposten von Georgia gab sich Carter als konservativer Demokrat und erhielt demgemäß nur 7% der schwarzen Stimmen in der Stichwahl der demokratischen

Vorwahlen<sup>19)</sup>. Er scheute keine Mittel, inklusive der Charakterisierung seines Gegners als „ultraliberal“ und „Humphrey-freundlich“, während er sich selbst nicht von radikalen Rassisten wie George Wallace und Lester Maddox absetzte, sondern „stolz“ war, den letzteren, „der das innerste Wesen der demokratischen Partei“ verkörpere, als Kandidat für den Vizegouverneursposten zur Seite zu haben<sup>20)</sup>. Als Gouverneur setzte Carter jedoch Programme durch, die die Minoritäten Georgias wie nie zuvor förderten. Diese Wandlung Carters interpretierte Brill jedoch nicht als Ausdruck seiner politischen Überzeugung, sondern als politischen Opportunismus. Demnach zielte Carter, der in Georgia 1974 nicht wiedergewählt werden konnte, schon seit spätestens September 1972 auf das Präsidentenamt<sup>21)</sup>. Nachdem er den Gouverneursposten als konservativer Demokrat gewonnen hatte, benutzte er das neugewonnene Amt, um sich zum Führer des „Neuen Südens“, des transformierten, industrialisierten, ja progressiven Sonnengürtels der Vereinigten Staaten zu machen. Es drängt sich die Frage auf, ob Carter eine ähnliche Verschiebung der Prioritäten während seines Präsidentenamtes vornimmt, um seine Wiederwahl 1980 sicherzustellen — diesmal jedoch in umgekehrter Richtung, da er die siegreiche Wahlkoalition von 1976 sowieso nicht befriedigen kann.

Im Wahlkampf mit Ford berief sich Carter auf seine in Georgia gemachten Erfahrungen und versprach, die dort erfolgreich durchgeführ-

<sup>18)</sup> Ebenda, S. 79.

<sup>20)</sup> Ebenda, S. 79—80; als sich 1972 eine Frau aus Alabama darüber beschwerte, daß Jimmy Carter Henry Jackson und nicht George Wallace auf dem Parteikonvent des Jahres 1972 unterstützt hatte, antwortete Carter: „... es gibt Zeiten, in denen zwei Männer, die auf das gleiche Ziel hinarbeiten, mehr erreichen können, wenn sie nicht vollkommen aneinander gebunden sind (ebenda, S. 87).

<sup>21)</sup> Ebenda, S. 88; „Close-up: Georgia Governor Jimmy Carter“, Life, 29. Jan. 1971, S. 30—31; „A New Day A'Coming in the South“, Time Magazine, 31. Mai 1971, S. 14—20; „Georgia: A New Day“, Newsweek, 15. Febr. 1971, S. 33.

<sup>18)</sup> Steven Brill, Jimmy Carter's Pathetic Lies, Harper's, Bd. 252, Nr. 1510, März 1976, S. 77—88.

ten Reformen auf die nationale Bühne zu übertragen. Obwohl sich Carters Behauptungen über das in Georgia Geleistete nach Brills Ansicht bei genauer Hinsicht als, gelinde gesagt, bestreitbar herausgestellt haben, dienten sie als Schablone für den Stil und das Programm des Präsidentschaftskandidaten und, nach der Wahl, des Amtsinhabers<sup>22)</sup>. So versprach er auch auf nationaler Ebene eine drastische Reduzierung der Bürokratie bei steigender Effizienz, Ausgleichung des Staatshaushalts, Reform des Wohlfahrtswesens und Steuersystems, umwälzende Änderungen im Gesundheitswesen inklusive einer nationalen Krankenversicherung, ein zielstrebiges Umweltschutz- und Energieprogramm, Handwaffenkontrolle, Durchsetzung der Kartellgesetzgebung, Stärkung der Bundesaufsichtsbehörden („regulatory agencies“), Aufhebung der Gewerkschaften in ihrer Organisationstätigkeit behindernden Gesetzgebung, Nichtfortsetzung des B-1-Bomber-Programms, Amnestie der Vietnamkriegsdienstverweigerer — immer geschickt die Wünsche bestimmter Gruppen in Rechnung stellend. Die Unbestimmtheit („fuzziness“) von Carters Programm wurde weithin kritisiert. Am Wahltag herrschte so viel Verwirrung, daß ihm die im Sommer sicher erscheinende Wahl fast verloren ging.

Carters Wahl des von F. D. Roosevelt gegründeten Kurorts Warm Springs in Georgia als Ausgangspunkt seiner Reise nach Washington sollte den Ton der Carter-Regierung setzen. Wie schwach es jedoch schon am Antrittstag um das Vertrauen in Carters Fähigkeit stand, ein zweites „New Deal“ zu schaffen, ergibt sich aus der Reaktion der *New Republic*, die an Warm Springs als Roosevelts Sterbeort — und nicht Ausgangspunkt seiner Reformen — erinnerte und die Besetzung des Carter-Kabinetts abwertend mit der des Vorbilds verglich<sup>23)</sup>. Obwohl er sich im Weißen Hause mit engen Freunden aus Georgia umgab und auch Minoritäten und Frauen berücksichtigte, wählte Carter doch für die wichtigsten Kabinettsposten erfahrene und langjährig mit Washington vertraute Staatsdiener. Den sich sogleich regenden Befürchtungen, daß sich deshalb in Washington nicht viel ändern werde — „business as usual“ —, suchte Carter durch einen entschieden energischen und demonstrativ demokratischen Stil zu begegnen. Angefangen mit dem weithin

beachteten Antrittsspaziergang am 20. Januar über die persönlichen Besuche in den Ministerien und „auf dem Lande“ bis zur informellen Garderobe und Manier sollte überall der Eindruck frischen Windes erweckt werden. Auch die Ernennung eines konservativen Südstaatlers — Griffin Bell — zum *Attorney General* wie die des radikalen Schwarzen Andrew Young zum UNO-Botschafter diene mehr dem Stil als der Substanz seiner Politik. Er bot den Gegnern beider Männer die Stirn und hoffte, daß ihm sein politischer Mut überall hoch angerechnet würde. Doch schneidet in diesem „Ausgleich“ die konservative Seite besser ab: Young hat keinen nachhaltigen Einfluß auf die amerikanische Außenpolitik; diese wird durch das nationale Interesse bestimmt. Bells Gegenwart wirkt sich dagegen täglich auf die Anwendung der Gesetze des Landes aus. Für viele liberale Wähler bleibt die Frage, inwieweit die Befriedigung von Spezialinteressen notwendig und unvermeidbar ist und inwieweit Carters Bereitschaft, die Einhaltung seiner Wahlversprechen zu verschieben oder sogar zu vergessen, eine Besorgnis erregende Labilität oder auch tiefsitzende konservative Instinkte widerspiegelt. Es wird auch befürchtet, daß Carters sorgfältig in die Watte südstaatlichen Charms verpackter „innerer Stahl“ zur Durchsetzung verdrehter Prioritäten benutzt werden wird. Nur eine unparteiische Untersuchung der bisher geleisteten Arbeit der Carter-Regierung in Zusammenarbeit oder auch im Konflikt mit dem demokratischen Kongreß läßt vorsichtige Antworten auf diese Fragen zu.

Von Anfang an wurde bezweifelt, ob Carter das Ausmaß der Bürokratie schmälern könne<sup>24)</sup>. Kaum eine Woche im Amt, versuchte der Präsident, die Abrüstungsgespräche mit der Sowjetunion in Gang zu bringen, ohne dabei den notwendigen Takt zu wahren. Gleichzeitig leitete er seine „Menschenrechts-offensive“ ein — zuversichtlich, daß diese Fragen getrennt erörtert werden können. Gleichzeitig unternahm er auch die ersten Schritte, um den Kongreß von der Durchführbarkeit seiner innenpolitischen Programme zu überzeugen. Hatten Kommentatoren ein Jahr vorher „Jimmy wer“ gefragt, so fragten sie nun „Jimmy wie?“<sup>25)</sup>. Wie sollte Carter die angestrebte Einigung der Nation vornehmen, ohne die

<sup>22)</sup> Brill, a. a. O., S. 80.

<sup>23)</sup> „No Laurel Wreaths Yet“, *The New Republic*, Bd. 176, Nr. 4, 22. Jan. 1977, S. 5—10.

<sup>24)</sup> Hedrick Smith, „The Man From Plains and the Imperial Presidency“, *The New York Times*, 23. Jan. 1977, S. 1.

<sup>25)</sup> „The First Ten Days“, *The New York Times*, 30. Jan. 1977, S. 16.



verschiedenen im Wahlkampf erweckten Hoffnungen zu enttäuschen? Schon sein erster Akt als Präsident, die Amnestie der Vietnamkriegsdienstverweigerer, zwang ihn, die Ehrgefühle der Veteranen dieses Krieges und ihrer Angehörigen zu verletzen. Das den Amtsantritt begleitende allgemeine Hochgefühl und der Stil des versöhnlichen Landesvaters schwächten die Erbitterung, beseitigten sie aber nicht. Die negative Nachwirkung der Aktion wurde auf das Konto „Offenheit“ des Regimes verbucht. Auf dieses Konto kam auch der Plan, die Kabinettsitzungen der Presse zugänglich zu machen und die Minister nach englischer Sitte periodisch einer Fragestunde im Kongreß zu unterwerfen. Carter mußte schnell lernen, daß derartige kosmetische Reformen sich nicht mit der Realität der amerikanischen Politik verbinden lassen. Auch sein Versuch, die „Kennedy-Mystique“ durch die Ernennung von Theodore Sorensen als Chef der *Central Intelligence Agency* hervorzuzaubern, schlug fehl.

Die ersten Wochen der Carter-Regierung, obwohl hauptsächlich der Pflege des Stils gewidmet, wurden auch zur Einleitung der ersten legislativen Schritte zur Reorganisation der Bundesregierung, zur Einführung eines Energieprogramms und zur Stimulierung der Wirtschaft benutzt. Außenpolitisch setzte Vizepräsident Mondales blitzartige Weltreise den Ton und stellte den Versuch dar, die Bundesgenossen mit den Zielen der Regierung Carter vertraut zu machen. Doch schon vor Ablauf eines Monats bewölkte sich der Himmel über dem Parlament. Carter mußte einige Fehler in seiner Haltung dem Kongreß gegenüber zugeben und Besserung versprechen. Dabei handelte es sich nicht nur um Formfehler, sondern um tiefliegende politische Streitfragen. Der Korrespondent der *New York Times* sah richtig voraus, daß Carter den Kongreß sozialpolitisch wahrscheinlich um weniger bitten würde, als die Mehrzahl seiner Mitglieder zu geben bereit sind, während das Verhältnis außenpolitisch umgekehrt aussehen dürfte<sup>26)</sup>. Auf die Alternative hinweisend, die ihm im Falle einer Nichterfüllung seiner Forderungen zur Verfügung stehe, nämlich sich direkt ans Volk zu wenden, versuchte Carter von Anfang an, den Kongreß zur Durchführung seiner Politik zu zwingen; die herkömmliche Abstimmung von gegenseitig annehmbaren Pro-

grammen durch Kompromisse schien ihm anfangs nicht zu liegen.

Zweifellos gelang es Carter mit seiner Schlichtheit, eine neue Stimmung in Washington und auch in der Weite des Landes zu schaffen<sup>27)</sup>. Doch befriedigte der Umfang der von ihm vorgelegten sozialpolitischen Programme die meisten seiner Wähler nicht. Carters Bemühen, seinen „Langsamgang“ auf diesem Gebiet durch energische Betreibung außenpolitischer Initiativen auszugleichen, wogen dies Zukurzkommen nicht auf. So sah die politische Bilanz nach 80 Tagen im Amt letztlich unbefriedigend aus. James Reston, der erfahrene Kommentator der *New York Times*, betrachtete Carters Rezept „nett zu jedermann, doch abhängig von niemand“ zwar als das zum politischen Erfolg in Amerika sicherste, doch überraschte ihn des Präsidenten gleichzeitige Herausforderung aller gültigen Bedingungen der Innenpolitik, ja sogar der Weltpolitik<sup>28)</sup>. Demnach bestehen für Carter zwischen Republikanern und Demokraten, Liberalen und Konservativen, der kommunistischen und der kapitalistischen Welt, den reichen industriellen Nationen des Nordens und den armen agrarischen Nationen des Südens keine unvermeidbaren Konflikte<sup>29)</sup>. Carters Zuversicht, das Vertrauen der sich widersprechenden Interessen gewinnen zu können, wird durch die bisherige Entwicklung in Zweifel gezogen; vielmehr mußte er lernen, daß nicht einmal der Verlust von Vertrauen auf der einen Seite, wie z. B. der Gewerkschaften, notwendigerweise einen Zuwachs auf der anderen, z. B. der Geschäftswelt, mit sich bringt.

Als Carters Führung nach hundert Tagen mit dem von ihm nachgeefferten Vorbild der „First Hundred Days“ von F. D. Roosevelt verglichen wurde, fiel der Vergleich nicht schmeichelnd aus<sup>30)</sup>. Doch konnte er sich mit der 16 Jahre vorher für John F. Kennedy noch schlechter ausfallenden Zensur trösten: Der hatte nach hundert Tagen nur das Schweinebucht-Fiasko aufzuweisen<sup>31)</sup>. Daß

<sup>27)</sup> Hedrick Smith, „Carter So Far: Mix of Symbol and Substance“, *The New York Times*, 6. März 1977, S. 2; siehe auch John Osborne, „Carter on Show“, *The New Republic*, Bd. 176, Nr. 14, 2. April 1977, S. 13–17.

<sup>28)</sup> James Reston, „Carter's First 80 Days“, *The New York Times*, 10. April 1977, S. 17.

<sup>29)</sup> Ebenda

<sup>30)</sup> Martin Peretz, „The First Hundred Days“, *The New Republic*, Bd. 176, Nr. 18, 30. April 1977, S. 44.

<sup>31)</sup> Ebenda.

<sup>26)</sup> Charles Mohr, „President and Congress May Have Trouble Staying in Stop“, *The New York Times*, 13. Febr. 1977, S. 1.

Carters Betonung des Stils über die Substanz nicht Zufall, sondern Mittelpunkt einer großangelegten Vorbereitung auf die Wiederwahl 1980 ist, wurde durch die Veröffentlichung des Carter im Dezember unterbreiteten Patrick-Caddell-Memorandums verdeutlicht, welches den politischen Stil zum Allheilmittel erhob und die rechtzeitige Entlarvung und Abschätzung möglicher politischer Feinde im eigenen Lager (E. Kennedy, McGovern, Udall, Jerry Brown) nahelegte<sup>32)</sup>. Anfang Mai 1977 ging der „honeymoon“ der Regierung Carter zu Ende: Das linksliberale Lager der Demokratischen Partei unter Senator McGovern ging zum Angriff auf das sozialpolitische und wirtschaftliche Programm des Präsidenten über. Am 12. Mai setzte sich der Präsident auf einer Pressekonferenz mit seinen Kritikern auseinander. Die Betonung des Stils sei notwendig, meinte er, um seine politische Basis zu erweitern, da diese ja bekanntlich nur zu einer Mehrheit von ein paar Millionen Stimmen gereicht habe; ein Stil, der Offenheit und die ehrliche Zugabe von Fehlern einschließe, sei außerdem ein Mittel, um das zur Führung der Nation unerlässliche Vertrauen des Volkes zu gewinnen. Dieser „nicht künstliche“ Stil<sup>33)</sup> gehöre zur Substanz seiner Politik und werde gute Resultate bringen. Dabei mache er sich weder über die Kritik der oft unzufriedenen Liberalen noch über seine Unfähigkeit, die Gewerkschaften bislang zu befriedigen, unnötige Sorgen.

Gerade von seiner Europareise zurückgekehrt, die ihm eine gute Presse gebracht hatte, gab sich Carter mit unverwüstem Optimismus und schien entschlossen, den eingeschlagenen Weg fortzusetzen<sup>34)</sup>. Die Weigerung Carters, den politischen Realitäten Rechnung zu tragen, brachte ihm Ende Mai auf Kollisionskurs mit dem Kongreß. Während die Presse und Kritiker wie McGovern und Gerald Ford die Diskrepanz in der Planung und Ausführung seiner Programme kritisierten, lasen ihm die in der Öffentlichkeit re-

spektivoll gegenüberstehenden demokratischen Führer des Kongresses privat die Leviten<sup>35)</sup>. Obwohl die Demokraten einen offenen Streit vermeiden wollten, zeigten sie sich in entscheidenden Dingen recht unnachgiebig. Der demokratische Kongreß bestand auf Ausgaben, die vom Präsidenten als inflationistisch angesehen wurden und ihn zur Vetoandrohung veranlaßten<sup>36)</sup>. Ausschlußabstimmungen, die das Energieprogramm des Präsidenten in Frage stellten, führten zu bitteren gegenseitigen Beschuldigungen<sup>37)</sup>. Überraschend war hier nicht nur, daß sich der Kongreß dem Präsidenten widersetzte, sondern daß sich zu diesem Zweck Politiker zusammaten, die gewöhnlich nicht miteinander auskommen. Carters Unerfahrenheit in Washington und seine bewußte Herausforderung politischer Konventionen schien ihn eine verlässliche Mehrheit im Kongreß gekostet zu haben<sup>38)</sup>.

Obwohl sein Streit mit den Demokraten im Kongreß hauptsächlich durch seine unerwartet konservative Wirtschafts- und Finanzpolitik verursacht wurde, stand ihm die Geschäftswelt nach wie vor mißtrauisch gegenüber<sup>39)</sup>. Trotz aller Bemühungen gelang es dem Präsidenten bislang nicht, Wall Street von der Ernsthaftigkeit seiner antiinflationistischen Wirtschaftspolitik zu überzeugen. Carter weiß, wie wichtig das Vertrauen des Unternehmertums für die Finanzierung aller kostspieligen Programme ist, da ohne das Vertrauen der Investoren das notwendige Steueraufkommen einfach nicht vorhanden sein wird. Daher versuchte er seine verschwenderischen demokratischen Parteigenossen im Kongreß durch die Androhung des Vetos in Schach zu halten, während er gleichzeitig seine Machtstellung benutzte, die von McGovern 1972 vor den Kopf gestoßene Geschäftswelt von der Nützlichkeit einer Zu-

<sup>32)</sup> James T. Wooten, „Pre-Inaugural Memo Urged Carter to Emphasize Style over Substance“, The New York Times, 4. Mai 1977, S. 20.

<sup>33)</sup> Diesen „nicht künstlichen“ Stil erörterte Barry Jagoda, Carters Fernsehberater, wie folgt: „Ich will Verwundbarkeit kreieren, die Leute müssen wissen, daß Carter verwundbar ist. Verwundbarkeit gibt Glaubwürdigkeit — sie bringt Vertrauen.“ Richard Reeves, „The Prime Time President“, The New York Times Magazine, 15. Mai 1977, S. 17—18.

<sup>34)</sup> „Transcript of the President's News Conference on Foreign and Domestic Matters“, The New York Times, 13. Mai 1977, S. 12.

<sup>35)</sup> Adam Clymer, „McGovern Charges Carter Has Broken Economic and Welfare Pledges“, The New York Times, 8. Mai 1977, S. 14; Martin Tolchin, „O'Neill Asks Carter to Avoid Veto Clash“, The New York Times, 3. Juni 1977, S. 14.

<sup>36)</sup> Godfrey Sperling, jr., „Carter Spending Curbs: Bargaining Position?“, The Christian Science Monitor, 27. Mai 1977, S. 1.

<sup>37)</sup> Charles Mohr, „President Suggests Energy Industries Swayed Legislators“, The New York Times, 11. Juni 1977, S. 1.

<sup>38)</sup> Adam Clymer, „Carter's Woes With Congress“, The New York Times, 6. Juni 1977, S. 13.

<sup>39)</sup> Clyde H. Farnsworth, „Business is not Confident About Carter's Economics“, The New York Times, 12. Juni 1977, S. 3; Walter W. Heller, „Productivity and GNP Potential“, The Wall Street Journal, 29. Juni 1977, S. 14.

sammenarbeit mit den Demokraten zu überzeugen<sup>40)</sup>.

Da der Präsident und die Demokraten im Kongreß in künftigen Wahlen zusammen der Kritik der Opposition ausgesetzt sind — zum ersten Male seit langen Jahren können die Republikaner ihr Feuer auf beide richten —, bahnte sich Anfang Juni ein Kompromiß zwischen Carter und seinen Parteigenossen an<sup>41)</sup>. Doch erledigt sich damit das grundsätzliche Problem Carters mit dem verfassungsmäßig und — nach Nixon — auch politisch unabhängig gesinnten amerikanischen Kongreß nicht. Da Carter keine ideologische Richtung vertritt, steht ihm im Kongreß auch

kein verlässlicher ideologischer Block zur Verfügung<sup>42)</sup>. Carters ideologische Ungebundenheit sollte jedoch nicht als Ziellosigkeit verstanden werden; vielmehr scheint ihr der zielstrebige Bau einer neuen Koalition zugrunde zu liegen. Die genauen Umriss des Carterschen Schemas sind noch unbekannt. Über den Erfolg oder den Fehlschlag seiner politischen Pläne wird sich erst in einigen Jahren urteilen lassen. Doch deutet sich die Richtung der neuen Politik in den Einzelheiten des legislativen Programms der Regierung Carter an. Diese können jedoch nur im Rahmen des legislativen Bereichs erörtert werden. Wie sieht der „neue“ Kongreß, der 95. der amerikanischen Geschichte, aus?

## Die Arena der Gesetzgebung: der „neue“ Kongreß

Für den Zyniker gibt es am „Capitol Hill“ Washington nie etwas wirklich Neues; zwar zeigen sich neue Gesichter, doch am System ändert sich nicht viel, da die wichtigen Posten von langjährig ansässigen und erfahrenen Politikern innegehalten werden. Diese Politiker gestalten mit Hilfe der ebenso auf Seniorität bedachten Bürokraten des „Civil Service“ und der Veteranen des sehr empfindlichen Pressekorps die „Landschaft“ Washingtons und sind weder von einem neuen Präsidenten noch von seinen Ministern und Helfern sehr beeindruckt: Sie haben schon zu viele kommen und gehen gesehen. Daran wurde Präsident Carter erst vor kurzem deutlich erinnert<sup>43)</sup>. Langjähriger Aufenthalt in Washington rüstet besonders die Mitglieder des Kongresses mit allerlei Vorteilen aus<sup>44)</sup>. Traditionsgemäß fällt den „incumbents“ (Amtsinhabern) die Wiederwahl leicht. Dies war 1976 besonders im Repräsentantenhaus der Fall, da nur 13 von Hunderten der sich einer Wiederwahl stellenden Repräsentanten geschlagen wurden, während diesmal überraschenderweise ein Drittel der ihre Wiederwahl suchenden Senatoren von Neuankömmlingen

aus ihren Posten verdrängt wurden<sup>45)</sup>. In der Regel setzen sich also neue Richtungen im Kongreß nur langsam durch. Wenn sich auch dieses dampfwalzenartige Kontinuum der legislativen Maschinerie nicht abstreiten läßt — ja, wenn sich darin sogar eine gewisse verfassungsmäßig geplante Bremse gegen unüberlegte Neuerungen abzeichnet —, so ist ein schon vom 94. Kongreß angefanter, nun mit größerer Stärke vom „Capitol Hill“ wehender frischer Wind zu spüren. Neues und Altes im Kongreß soll hier kurz skizziert werden.

Da die 67 neuen Mitglieder des Repräsentantenhauses und die 18 neuen Senatoren jünger sind als die ausgeschiedenen, verschob sich das Durchschnittsalter des Kongresses weiter nach unten von 51 auf 48 Jahre<sup>46)</sup>. Jünger, unabhängiger<sup>47)</sup> und auf der demokratischen Seite nach der Wahl eines Präsidenten der eigenen Partei mit einem gewissen Sendungsbewußtsein versehen, macht sich der 95. Kongreß an die Arbeit, neue Führer zu wählen und die Ausschüsse zu besetzen. Der Sieg des verhältnismäßig konservativen Senators Robert C. Byrd über den liberalen Recken Hubert Humphrey, der in letzter Minute aufgab, verweist auf den praktischen politischen Sinn der

<sup>40)</sup> John B. Oakes, „Democrat's Nest Egg“, The New York Times, 21. Juni 1977, S. 33.

<sup>41)</sup> „Congress, Carter Compromise on Spending“, Congressional Quarterly Weekly Report, Bd. XXXV, Nr. 25, 18. Juni 1977, S. 1199.

<sup>42)</sup> Hendrick Smith, „Carter's Support in Congress“, The New York Times, 18. Juni 1977, S. 7.

<sup>43)</sup> Vermont Royster, „The Washington Landscape“, The Wall Street Journal, 1. Juni 1977, S. 16.

<sup>44)</sup> Lewis Perdue, „The Million-Dollar Advantage of Incumbency“, The Washington Monthly, Bd. IX, Nr. 1, März 1977, S. 50—54.

<sup>45)</sup> Robert A. Diamond (Hrsg.), Congressional Quarterly Guide to Current American Government; Spring 1977, Washington, D. C. 1977, S. 5, 13.

<sup>46)</sup> Characteristics of Members of 95th Congress, Congressional Quarterly Weekly Report, Bd. XXXV, Nr. 1, 1. Jan. 1977, S. 19.

<sup>47)</sup> Adam Clymer, „Younger Democrats are a Force in House“, The New York Times, 23. Juni 1977, S. 16; „Ungewöhnlich unabhängig“ und „skeptisch“, so Clymer.

Senatoren und die dort zu erwartende Politik. Die wie erwartet ausgefallene Wahl von Thomas P. O'Neill als Sprecher des Repräsentantenhauses führte einen Mann an die Spitze, der die Tradition ehrt: O'Neill lebt nach dem Motto „if you want to get along, go along“ („mitkommen heißt mitmachen“) <sup>48)</sup>.

Gleichzeitig wurden aber auch Pläne für interne Reformen gemacht und neue, straffere Verhaltensmaßregeln („ethics codes“) für die Mitglieder getroffen: Die Nachwehen der Watergate-Affäre, die Präsident Carter zum Erlaß strenger Verhaltensmaßregeln für die Angestellten der Exekutive veranlaßten, und die große Anzahl der in den letzten Jahren krimineller Vergehen angeschuldigten Mitglieder des Kongresses ließen auch hier die Einführung und Überwachung von ethischen Maximen als dringend notwendig erscheinen <sup>49)</sup>. Das Mißtrauen der Öffentlichkeit hat jedoch Ausmaße erreicht, die eine Minderung durch die vorgesehenen Maßnahmen kaum erwarten läßt. Die Durchsetzung einer 29prozentigen Diätenerhöhung kurz nach Jahresbeginn und ihre Bestätigung durch das Repräsentantenhaus nach vielerlei politischen Manövern half hier nicht, obwohl die neuen „ethics codes“ das Einkommen der Mitglieder des Kongresses aus anderen Quellen stark beschränkt haben <sup>50)</sup>.

Der neue „Ethics Code“ des Repräsentantenhauses wurde am 2. März 1977 mit überwälti-

gender Mehrheit angenommen. Seine Bedingungen begrenzen nicht nur das über die Diäten hinausgehende Einkommen auf 15 Prozent der Diäten, sondern führte auch weitere strenge Regeln über die Veröffentlichung der persönlichen Finanzen der Mitglieder und ihrer Angehörigen, etwaige Interessenkonflikte usw. ein <sup>51)</sup>. Der Senat folgte am 1. April mit einem ähnlichen „Ethics Code“, ging jedoch hinsichtlich des persönlichen Verhaltens der Senatoren noch über die vom Haus erlassenen Vorschriften hinaus <sup>52)</sup>. Obwohl erfahrene Beobachter der Szene auch von diesen Regeln keine Wunder erwarten, dürfte der klare Wortlaut der von beiden Kammern erlassenen Verhaltensmaßregeln zur „Sanierung“ der durch Watergate und weitere — beide Parteien betreffende — Enthüllungen angeschlagenen amerikanischen Politik beitragen.

Die schon 1974 begonnene und 1977 fortgesetzte Reorganisation der Ausschüsse erleichtert es neugewählten Kongreßmitgliedern, Ausschubposten zu erhalten und sich wirkungsvoller für ihre Wähler einzusetzen; gleichzeitig verschob sich das „Gleichgewicht der Kräfte“ <sup>53)</sup>. „Es ist einer kleinen Anzahl von ‚Senioren‘ nicht länger möglich, im Namen ihrer Kollegen geheime Verabredungen zu treffen, noch können Ausschubvorsitzende es sich erlauben, ausgedehnte Ferien zu machen, anstatt ihnen nicht schmackhafte Gesetze zur Beratung vorzulegen.“ <sup>54)</sup>

## Wahlreformgesetzgebung

Die Machtstellung der „Senioren“ beruht auf ihrer Fähigkeit, die Finanzierung ihrer Wiederwahl immer wieder mit Hilfe von Interessengruppen sicherzustellen. Die größere Unabhängigkeit der jüngeren Mitglieder des Kongresses von der Führerschaft muß deshalb auch im Zusammenhang mit der Wahlreformgesetzgebung erörtert werden. Um ihre Wiederwahl ohne Abhängigkeit von Privatspenden sicherstellen zu können, müssen die auf ihre Unabhängigkeit bedachten Kongreßmitglieder die Finanzierung der Kongreßwahlen durch öffentliche Gelder erreichen. Die 1976

zum ersten Male durchgeführte öffentliche Finanzierung der Präsidentschaftswahlen hat

<sup>48)</sup> Congressional Quarterly Weekly Report, Bd. XXXV, Nr. 10, 5. März 1977, S. 390 f.

<sup>49)</sup> Ebenda, Bd. XXXV, Nr. 14, 2. April 1977, S. 591.

<sup>50)</sup> Thomas P. Southwick, „Senate Approves Committee Changes“, ebenda, Nr. 7, 12. Febr. 1977, S. 279—84. Neue Ausschüsse wurden geschaffen, andere wurden abgeschafft und die Zuständigkeit bestehender Ausschüsse umdefiniert. Die Gesamtzahl der Ausschüsse wurde zunächst von 31 auf 25, bis Ende 1978 auf 21 verringert. Die Anzahl der Ausschüsse, denen ein Senator angehören oder vorstehen durfte, wurde begrenzt und somit die Möglichkeit der Ernennung von „Junioren“ begünstigt. Der Anteil von Minoritäten an Komiteeposten wurde festgesetzt und ein Computersystem zur Vermeidung von Terminkonflikten eingeführt.

<sup>51)</sup> Martin Tolchin, „Leaders in Congress Get to Do Less Leading“, The New York Times, 20. März 1977, S. 4.

<sup>46)</sup> Ebenda.

<sup>47)</sup> Anthony Marro, „Congressional Ethics and the Need for Basic Reform“, The New York Times, 30. Januar 1977, S. 3.

<sup>50)</sup> Martin Tolchin, „House Defeats Move to Roll Back \$ 12,900 Pay Rise By 241—181 Vote“, The New York Times, 30. Juni 1977, S. 10.

sich bewährt. Die zur Zeit dieser Reform vorgeschlagene öffentliche Wahlkampffinanzierung für alle Bundesämter stößt jedoch auf Widerstand. Den Befürwortern der öffentlichen Finanzierung von Kongreßwahlen, die auf den Druck der Interessengruppen hinweisen, antworten die Gegner, indem sie die durch diese Reform erwartete „Bereinigung“ der Politik als eine Illusion bezeichnen <sup>55)</sup>.

Präsident Carter schloß die öffentliche Finanzierung von Kongreßwahlen in sein am 22. März vorgelegtes Wahlreformprogramm ein, welches außerdem die Vereinfachung des Registrierungsverfahrens für Bundeswahlen („sameday registration“), Direktwahl des Präsidenten, die Erlaubnis für Bundesangestellte, am Wahlkampf teilzunehmen, und Modifizierung der Finanzierung der Präsidentschaftswahlen vorschlug <sup>56)</sup>. Trotz hartnäckigen Widerstandes machte das die öffentliche Finanzierung der Kongreßwahlen betreffende Gesetz im Senat anfangs gute Fortschritte, und auch im Repräsentantenhaus wurden keine unüberwindlichen Schwierigkeiten erwartet. Inzwischen hat sich das Tempo des Fortschritts jedoch verlangsamt, und es fragt sich, ob diese Reform noch bis zur nächsten Kongreßwahl im Jahre 1978 durchgesetzt werden kann <sup>57)</sup>.

Eine Vereinfachung des Wahlregistrierungsverfahrens würde besonders den von den Demokraten angesprochenen Bevölkerungsschichten zugute kommen. Deshalb sind für die Annahme dieser Reform schwere Kämpfe mit den Republikanern zu erwarten <sup>58)</sup>. Da jedoch kein Politiker sich öffentlich gegen die Steigerung der in Amerika ohnehin erschreckend niedrigen Wahlbeteiligung aussprechen kann,

erheben die Gegner der Vereinfachung des Registrierungsverfahrens andere Einwände, wie z. B. die Möglichkeit der Wahlfälschung. Doch haben die Befürworter der Maßnahme auch dafür Antworten bereit <sup>59)</sup>.

Präsident Carter hat ein persönliches Interesse an der Abschaffung der Wahlmännerkollegien und der Einführung der Direktwahl des Präsidenten, da das indirekte System ihn trotz einer Stimmenmehrheit von zwei Millionen fast die Wahl gekostet hätte. Das Wahlmännerkollegium wurde in die Verfassung eingebaut, um „Amerika von den einfachen Leuten zu retten“ <sup>60)</sup>. Dieses System schreibt dem Gewinner der Mehrheitsstimmen eines Einzelstaates die Gesamtzahl der Wahlmänner dieses Staates zu, so daß die richtige Kombination von Einzelstaaten den Sieg eines in der Gesamtstimmenzahl unterlegenen Präsidentschaftskandidaten bedeuten kann. Doch weisen die Gegner der Abschaffung darauf hin, daß dieses System auf der anderen Seite den mit hauchdünnen Mehrheiten gewählten Präsidenten oft psychologisch wichtige solide Mehrheiten im Wahlmännerkollegium verschafft und sich auch sonst im Laufe der amerikanischen Geschichte im allgemeinen bewährt habe <sup>61)</sup>. Dieser Teil des Wahlreformprogramms kommt im Kongreß nur langsam vorwärts und die Durchsetzung des notwendigen Verfassungszusatzes vor 1980 ist fraglich <sup>62)</sup>.

Die „Emanzipation“ der Angestellten des öffentlichen Dienstes stellt ebenfalls ein politisch brisantes Thema dar. Die Anzahl der Bürger, die durch den „Hatch Act“ von 1939 weder kandidieren noch sich am Wahlkampf beteiligen dürfen, hat sich seitdem von 950 000 auf 2,8 Millionen erhöht <sup>63)</sup>. Da diese Staats-

<sup>55)</sup> Mercer Cross, „Carter Proposes Broad Election Reform“, Congressional Quarterly Weekly Report, Bd. XXXV, Nr. 13, 26. März 1977, S. 561—63, 561. Siehe auch Rhodes Cook, „Senators Open New Push for Public Financing of Congressional Races“, ebenda, Nr. 11, 12. März 1977, S. 438.

<sup>56)</sup> Ebenda. Siehe auch Rhodes Cook, „Is Carter's Election Package Dead?“, ebenda, Nr. 22, 28. Mai 1977, S. 1034 f.

<sup>57)</sup> Rhodes Cook, „Panel Approves Public Funding of Campaigns“, ebenda, Nr. 25, 18. Juni 1977, S. 1249 f.; Warren Weaver jr., „Carter's Proposals Held Up in Congress“, The New York Times, 17. Juli 1977, S. 1.

<sup>58)</sup> Warren Weaver jr., „Registration Reform: It's All Politics“, The New York Times, 15. Mai 1977, S. 1; ders., „Voting Day Registration: Enthusiasm, Then Reflection“, The New York Times, 25. Mai 1977, S. 18; Albert R. Hunt, „Carter Blunders Likely to Kill Registration Bill“, The Wall Street Journal, 9. Juni 1977, S. 16; Rhodes Cook, „Republicans Will Fight Carter Election Plan“, Congressional Quarterly Weekly Report, Bd. XXXV, Nr. 21, 21. Mai 1977, S. 996, 1016.

<sup>59)</sup> Warren Weaver jr., „Hand Stamp Called Vote Fraud Solution“, The New York Times, 10. Juni 1977, S. 28. Ein mit unsichtbarer Tinte angebrachter Stempel, der unter Spezialbeleuchtung sichtbar wird, soll mehrmaliges Wählen desselben Wählers verhindern.

<sup>60)</sup> „TRB From Washington“, The New Republic, Bd. 176, Nr. 14, 2. April 1977, S. 2.

<sup>61)</sup> Paul M. Perkins, „What's Good About the Electoral College“, The Washington Monthly, Bd. IX, Nr. 2, April 1977, S. 40 f.

<sup>62)</sup> Warren Weaver jr., „Plan to End Electoral College Survives Close Vote“, The New York Times, 23. Juni 1977, S. 12; Mercer Cross, „Carter Proposes Broad Election Reforms“, a. a. O., S. 563.

<sup>63)</sup> Warren Weaver jr., „Federal Workers' Political Role Rest on Hatch Act's Fate“, The New York Times, 13. Juni 1977, S. 23. Siehe auch ders., „Politically, U. S. Employees May Soon be Free“, ebenda, 29. Mai 1977, S. 4.

diener fast durchgehend gewerkschaftlich organisiert sind, erwarten sich die Demokraten von ihrer Beteiligung am Wahlkampf große Vorteile, vom Interesse der „Labor Lobby“ ganz zu schweigen. Die Opposition zu dieser Maßnahme beschränkt sich nicht nur auf die erwartungsgemäß erbitterten Republikaner, sondern sie erstreckt sich auch auf viele andere, die „Druck von oben“ und unlautere Parteinahme von Mitgliedern des öffentlichen Dienstes befürchten<sup>64)</sup>. Das klare Votum des Repräsentantenhauses für die Abschaffung des „Hatch Act“ am 7. Juni (244 : 164) wird

allgemein als ein Sieg der Gewerkschaften gewertet<sup>65)</sup>. Zwar dürfte dieser Teil von Carters Programm im Senat auf größere Schwierigkeiten stoßen, doch sind die Aussichten auf endgültige Verabschiedung nicht hoffnungslos<sup>66)</sup>. Die von Präsident Carter vorgeschlagene Modifizierung der öffentlichen Finanzierung der Präsidentschaftswahlen, die eine größere Beteiligung der Einzelwähler am Wahlkampf ermöglichen soll und die Erhöhung der den Kandidaten zukommenden Beiträge vorsieht, ist weniger kontrovers.

## Lobbygesetzgebung und Ämterpatronage

Obwohl sich das Ausmaß und die Wirkung dieser Wahlreformgesetzgebung auf den Kongreß noch nicht abschätzen läßt, dürfte sie zur Erneuerung des Kongresses beitragen. Doch enthalten die von Carter vorgeschlagenen Reformen auch „realpolitische“ Elemente, die nach Parteipolitik krasser Art schmecken und von der Bürgerlobby „Common Cause“ heftig bekämpft werden. Der „alte“ Kongreß regt sich auch im Kampf um die Lobby-Gesetzgebung und im Streit um Carters Behandlung der Ämterpatronage. Beim Streit um die Lobby-Gesetzgebung handelt es sich nicht nur um die Bekanntgabe der Identität und die Kontrolle der im Kongreß tätigen Lobbyisten, sondern auch um die Ausdehnung des Gesetzes auf die Exekutive, wo die Ausgabe von außerordentlichen Summen durch unkontrollierte Lobbies beeinflußt wird<sup>67)</sup>. Der schleppende Fortgang dieses Gesetzes macht den Einfluß der Lobbies auf die sie selbst betreffenden Vorlagen deutlich. Die Sache kompliziert sich, da nicht nur die Lobbies von Spezialinteressen, sondern auch die das öffentliche Interesse vertretenden Organisationen

wie „Common Cause“, die „American Civil Liberties Union“, der „Sierra Club“ usw. als Lobbies eingestuft werden und durch das Gesetz in ihrer Arbeit behindert werden würden. Der Konflikt von „neu“ und „alt“ im amerikanischen Kongreß offenbart sich besonders in der langwierigen und „skandalgeladenen“ Untersuchung der Korea-Lobby. Kongreß-Neulinge beschweren sich, daß die Erhebungen zu langsam durchgeführt werden; ihnen scheint die Sache das Licht der Öffentlichkeit zu scheuen, da prominente Kongreßmitglieder beider Parteien mit dem immer breitere Kreise ziehenden Skandal in Verbindung gebracht werden<sup>68)</sup>. Daher geht die Carter-Regierung hier vorsichtig vor; das Endergebnis läßt sich noch nicht ablesen<sup>69)</sup>.

Carters Behandlung der Ämterpatronage hat unter den siegreichen Demokraten viel Unwillen hervorgerufen<sup>70)</sup>. Die Kongreßmitglieder der siegreichen Partei beklagen sich, weil „ihr“ Präsident ihre Ersuchen ignoriert. Ohne

<sup>64)</sup> „Save the Hatch Act“, The Christian Science Monitor, 3. Juni 1977, S. 39. Die Redaktion dieses einflußreichen Blattes befürchtet die Politisierung der Bürokratie.

<sup>65)</sup> Warren Weaver jr., „House Votes to Repeal Hatch Act; Action Termed Victory for Labor“, The New York Times, 8. Juni 1977, S. 12.

<sup>66)</sup> Rhodos Cook, „House Votes to Ease Hatch Act Restrictions“, Congressional Quarterly Weekly Report, Bd. XXXV, Nr. 24, 11. Juni 1977, S. 1145 f.

<sup>67)</sup> Barry Hager, „House Resumes Work on Lobby Disclosure“, Congressional Quarterly Weekly Report, Bd. XXXV, Nr. 15, 9. April 1977, S. 683 f.; ders., „Success Eludes Groups Seeking Mutually Acceptable Lobbying Disclosure Bill“, ebenda, Nr. 17, 23. April 1977, S. 745.

<sup>68)</sup> Richard Halloran, „2 in House Say Chiefs Hinder Korea Inquiry“, The New York Times, 4. Juli 1977, S. 4; Anthony Marro, „Republican Ties to Korea Lobby Under Scrutiny“, The New York Times, 2. Juni 1977, S. 1.

<sup>69)</sup> Warren Weaver jr., „Congress Wrestles With Problem of Writing an Effective Lobby Law“, The New York Times, 6. Juni 1977, S. 20; Don Edwards, „Lobbying, the Wrong Remedy“, The New York Times, 20. Juni 1977, S. 27; Edwards, ein Mitglied des Repräsentantenhauses, macht auf die bleibenden Verdienste der „Lobby“ von Hamilton, Madison und Jay aufmerksam, deren „Federalist Papers“ die amerikanische Geschichte auf lange Sicht beeinflussten.

<sup>70)</sup> Martin Tolchin, „Carter Has Acted as if Patronage Doesn't Count“, The New York Times, 22. Mai 1977, S. 3; Godfrey Sperling jr., „Democratic Chiefs Unheard?“, The Christian Science Monitor, 19. Mai 1977, S. 34.

die Möglichkeit, einflußreiche Gruppen ihrer Heimatstaaten auf sich zu verpflichten, verliert die Politik für viele ihren Sinn, da so ihre Wiederwahl in Frage gestellt ist. So mußte Carter sich einige Lektionen über die traditionelle Einflußpolitik erteilen lassen; da der im Kongreß erregte Unwillen seine eigenen legislativen Programme gefährdete. Die im Kongreß zirkulierenden „Schreckensgeschichten“ über die unempfindliche Haltung der Carter-Regierung zermürbte die ohnehin lockere Parteidisziplin, so daß die demokratischen Parteimitglieder zunehmend ihren eigenen Weg gehen <sup>71)</sup>.

Ein Beispiel hartnäckiger Patronatspolitik gab der Senat kürzlich selber, als er nach vierjährigem Verzug ein Gesetz zur Schaffung von 148 neuen Bundesrichterstellen verabschiedete, welches es dem demokratischen Präsidenten ermöglichte, sie mit demokratischen Kandidaten zu besetzen. Obwohl Präsident Carter während des Wahlkampfes versprochen hatte, daß für die Ernennung die Qualifikation und Verdienste des Kandidaten ausschlaggebend sein würden, scheint er diesem Prinzip nur im Falle der Besetzung der 35 neuen Appellationsrichterstellen folgen zu wollen; die restlichen

113 Bezirksrichterstellen werden damit zu Pfründen der zuständigen Senatoren <sup>72)</sup>.

Der „neue“ 95. Kongreß ist also durch eine Mischung von reformerischen Impulsen und hartnäckiger Traditionsgebundenheit gekennzeichnet, die sich in internen Streitigkeiten und einem größeren Verlangen nach Unabhängigkeit ausdrückt. Dieser Unabhängigkeitsdrang beschränkt sich nicht nur auf die Neulinge. Vielmehr stellt er eine allgemeine Charakteristik dar, die Präsident Carter mehr politischen Takt, als er bisher gezeigt hat, abverlangt. Da sich die Vertretung unabhängiger Ansichten von Seiten der Kongreßmitglieder auch auf die Außenpolitik erstreckt, wird auch auf diesem Gebiet das Verhältnis der Regierungsgewalten zueinander noch weiter kompliziert <sup>73)</sup>. Bisher verfolgte Carter in seiner Kongreßpolitik einen Wechselkurs. Nach Mahnungen der demokratischen Führer scheint er kompromißbereiter zu werden. Doch dann scheut er sich wiederum nicht, in der B-1-Bomberfrage den Fehdehandschuh in die Arena zu werfen. Einzelfälle von Kompromiß und Konfrontation sollen im Anschluß an die Untersuchung der fast allen Fragen zugrunde liegenden Finanzpolitik Carters behandelt werden.

## Carter, der Kongreß und der Staatshaushalt

Präsident Carter scheint nach wie vor fest entschlossen, den Staatshaushalt bis 1981 auszugleichen. Die Verwirklichung dieses Plans vertraute er seinem Freund Bert Lance, Bankier aus Georgia, an, den er zum Direktor des „Office of Management and Budget“ der Bundesregierung machte. Bis 1974 war der Kongreß auf die von diesem Büro zur Verfügung gestellten Ziffern angewiesen, um seine Entscheidung über den Staatshaushalt zu treffen. Obwohl die amerikanische Verfassung die Regulierung der Staatsausgaben fest in die Zuständigkeit des Kongresses legt, standen ihm die notwendigen Mittel, den Vorschlägen der Exekutive mit einem umfassenden eigenen Programm zu begegnen, nicht zur Verfügung. Gegenvorschläge zu Einzelposten des von der Regierung vorgelegten Staatshaushalts wurden von den zuständigen Ausschüssen erarbeitet, doch fehlte eben ein zentrales Planungsamt. Dies wurde 1974 durch die Schaffung des „Congressional Budget Of-

fice“ geändert, das unter die Aufsicht von gleichzeitig geschaffenen Haushaltsausschüssen des Kongresses gestellt wurde. Dieses Büro versieht die Mitglieder des Kongresses mit Informationen, die ihnen eine unabhängige Urteilsbildung und die Ergreifung von Initiativen in Haushaltsfragen erleichtern.

Der Etat für das Haushaltsjahr 1978 wurde noch von Präsident Ford vorgelegt, man erwartete, daß sein Nachfolger von seinem Recht, Änderungen vorzunehmen, ausgiebig Gebrauch machen würde. „Höhere Ausgaben, als sein Vorgänger gewünscht hatte, besonders auf dem Gebiet der Sozialfürsorge“, wurden von der *New York Times* vorhergesagt <sup>74)</sup>. Doch regten sich schon jetzt Zweifel, ob Carter seinen

<sup>71)</sup> „House Democrats Say Carter's Patronage Policy Saps Party Discipline“, *The New York Times*, 15. Juni 1977, S. 15.

<sup>72)</sup> Martin Tolchin, „148 Judgeships Approved by Senate“, *The New York Times*, 25. Mai 1977, S. 21; siehe auch „New Judgeships Approved“, *Congressional Quarterly Weekly Report*, Bd. XXXV, Nr. 22, 28. Mai 1977, S. 1069 f.

<sup>73)</sup> Adam Clymer, „Congress is Flexing New Muscles in Foreign Policy“, *The New York Times*, 3. Juli 1977, S. 3.

<sup>74)</sup> „Congress is Getting a Hybrid Budget“, *The New York Times*, 20. Febr. 1977, S. 2.

Plan der Ausgleichung des Bundeshaushalts innerhalb von vier Jahren mit der Durchführung der von ihm versprochenen Programme vereinbaren könne. Carters Berater erhofften, durch die Einführung der „zero-base“-Etatplanung für 1979 und die weiteren Jahre Einsparungen zu ermöglichen, die bei zufriedenstellendem wirtschaftlichem Wachstum zur Erreichung des versprochenen Ziels führen würden<sup>75)</sup>. Der von Carter vorgelegte abgeänderte Staatshaushalt für 1978 belief sich auf 19,4 Milliarden Dollar mehr als der von Ford geplante, wobei Mehrausgaben besonders für Arbeitsplatzbeschaffung und Wirtschaftsstimulierung, aber nicht für größere neue Sozialprogramme vorgesehen waren<sup>76)</sup>. Das Fehlen von neuen Sozialprogrammen läßt sich nicht auf Zeitdruck und die schon stattgefundene Festlegung der Ausgaben erklären, da auch für das zweite fiskalische Jahr der Carter-Regierung Gelder für solche neuen Programme nicht bereitgestellt worden sind<sup>77)</sup>. Der Präsident wertet die Inflationsfurcht der Bevölkerung höher als den Wunsch nach Verwirklichung neuer, durch Defizite finanzierter Programme. Während Carter gleich nach seinem Amtsantritt einen allgemeinen Steuerrabatt von 50 Dollar pro Steuerzahler verlangt hatte, um die Wirtschaft zu stimulieren, ließ er sich diesen Plan bald ausreden, da er die Überzeugung gewann, daß sich die Wirtschaft auch ohne den Nachlaß erhole<sup>78)</sup>. Der am 16. Mai 1977 verabschiedete vorläufige Etat für 1978 liegt um 1,2 Milliarden Dollar höher als Carters Vorlage, wobei die Steigerung von Seiten des Kongresses zumeist zugunsten der militärischen Ausgaben stattfand. Ob der Vorteil der unabhängigen kongressionalen Gesamtübersicht des Etats die strukturellen und politischen Nachteile des Systems auf die Dauer aufwiegen wird — der Einfluß der einzelnen für die Ausgaben zuständigen Ausschüsse und ihrer Vorsitzenden wurde vermindert —, muß sich noch zeigen. Jedenfalls steht schon fest, daß die Termin- und Kompetenzkonflikte, die die unabhängige Gesamthaushaltsplanung des Kongresses mit sich bringt, eine Belastung

<sup>75)</sup> Clyde H. Farnsworth, „Zero Base Budgeting“, *The New York Times*, 27. Febr. 1977, S. 2; Carter gab an, er habe mit dieser „Nullpunkt-Etatplanung“ in Georgia gute Erfahrungen gemacht und erhebliche Einsparungen ermöglicht.

<sup>76)</sup> „Budget is a Lot of Ford, With Carter Accessories“, *The New York Times*, 27. Febr. 1977, S. 2.

<sup>77)</sup> Harry B. Ellis, „Aiming for Balance in '81: Carter's '79 Budget Allows for Little New Spending“, *The Christian Science Monitor*, 6. Juni 1977, S. 1.

<sup>78)</sup> Ebenda.

darstellt, die zu weiteren Änderungen des Systems führen kann<sup>79)</sup>.

Nach sechsmonatiger Amtszeit scheint Carters Entschlossenheit, den Etat bis 1981 auszugleichen — allen Zweiflern zum Trotz<sup>80)</sup> —, nicht nur unerschütterter, sondern sogar intensiver zu sein<sup>81)</sup>. Da die Carter-Regierung gezwungen war, das Defizit für 1978 um 13 Milliarden Dollar über den von Ford projektierten Stand hinaus zu erhöhen, und da diese Tatsache die Geschäftswelt, besonders die Börse, stark beunruhigt hat, wird das folgende Haushaltsjahr als kritisches Testjahr der Carterschen Etatpolitik betrachtet<sup>82)</sup>. Carter ist sich der ihm bevorstehenden Prüfung bewußt. Die von allen Abteilungen der Bundesregierung verlangte „zero-base“-Etatplanung stört die Bürokratie und stößt auf heftige Kritik<sup>83)</sup>.

Der zweite Grundpfeiler der Carterschen Finanzpolitik ist die Steuerreform. „Unsere Steuerstruktur ist eine Schande und muß reformiert werden“, entschied Jimmy Carter im Schlußwort seiner dritten Fernsehdebatte mit Präsident Ford am 22. Oktober 1976 in Williamsburg<sup>84)</sup>. Steuerreform ist schon lange ein beliebtes Schlagwort der amerikanischen Politik. Steuerreduzierung und Vereinfachung des Systems sprechen den Wähler an, doch stehen der Durchführung ohne Verlust von Regierungseinkommen große Schwierigkeiten

<sup>79)</sup> Adam Clymer, „Budget Watching is a Strain on Congress“, *The New York Times*, 15. Mai 1977, S. 3.

<sup>80)</sup> Herbert Stein, „The Fine-Tuning Game Lives On“, *The Wall Street Journal*, 31. Mai 1977, S. 16; Stein, der vormalige Vorsitzende des „Council of Economic Advisors“ unter Nixon und Ford, sieht in Carters Aufgabe des Steuerrabatts und anderen Sparmaßnahmen keine Anzeichen einer wirklich neuen Wirtschaftspolitik mit dem Ziel des Haushaltsausgleichs; „für den ist sowieso wirklich niemand; wir werden das alte Spiel weiterspielen und an der Feineinstellungsskala der funktionellen Finanzpolitik weiterdrehen, nicht weil es ein gutes Spiel ist, sondern weil es Washingtons einzige vorhandene Drehscheibe ist.“ Siehe auch Joseph A. Pechmann, „A Critical Look at Carter's Budget“, *The N. Y. Times*, 17. Juli 1977, S. 14.

<sup>81)</sup> Clyde H. Farnsworth, „Carter Begins Talks on Tightening Budget for 1979“, *The New York Times*, 25. Juni 1977, S. 7.

<sup>82)</sup> Ebenda. Die Börse traut den Wirtschaftsexperten nicht, die optimistische Prognosen abgeben, und die Börse hat öfter Recht als Unrecht „The Foxes vs. the Hedgehog“, *The Wall Street Journal*, 14. Juni 1977, S. 24.

<sup>83)</sup> Farnsworth, „Carter Begins Talks on Tightening Budget for 1979“, a. a. O., S. 7.

<sup>84)</sup> Jimmy Carter, *A Government as Good as its People*, New York 1977, S. 240.



entgegen. Schon am 23. Mai 1977 wurde der erste Teil von Carters Steuerreformprogramm, der „Tax Reduction and Simplification Act of 1977“ verabschiedet. Im Laufe von 28 Monaten soll sich die vorgesehene Steuerermäßigung auf 34,2 Milliarden Dollar belaufen, die besonders Steuerzahlern mit niedrigem und mittlerem Einkommen zugute kommen soll. Gleichzeitig vereinfacht das Gesetz die Steuererklärung für die Mehrzahl der Steuerzahler. Gegen Carters Willen setzte der Kongreß gleichzeitig eine Steuerbegünstigung für Unternehmer durch, die neue Arbeitskräfte einstellen. Fernerhin wurde wirtschaftlich notleidenden Einzelstaaten und Städten Hilfe gewährt<sup>85)</sup>.

Carter betrachtete die Verabschiedung dieses Gesetzes nur als den ersten Schritt auf dem Weg zu der versprochenen grundlegenden Reform des Steuersystems. Durch die verhältnismäßig schnelle Bewältigung des ersten Schrittes ermutigt, entschloß sich der Präsident, den Fahrplan für die Abfertigung des weiteren Steuerreformprogramms vorzuerlegen. Es wird angenommen, daß Carters Entschluß, die Generalüberholung des Steuersystems schon so kurz nach seinem Amtsantritt anzuschneiden, mit der Notwendigkeit, die zur Energieeinsparung unvermeidbaren Sondersteuern baldmöglichst durch den Kongreß zu schleusen, zusammenhängt<sup>86)</sup>. Sollte es möglich sein, die von den Unternehmern gewünschten Steuererleichterungen — wie z. B. die Abschaffung der zweifachen Besteuerung der Dividenden — durchzusetzen und so das Vertrauen der Geschäftswelt zu gewinnen, werden die steuerpolitischen Sparmaßnahmen auf dem Energiesektor, so heißt es, auf weniger Widerstand treffen<sup>87)</sup>. Reduzierung der Unternehmersteuern stellt für die Liberalen im Kongreß ein äußerst brisantes Thema dar, da sie um die Fundierung der ohnehin nicht ausreichenden Sozialprogramme besorgt sind. Obwohl Präsident Carter noch auf seiner Pressekonferenz vom 11. Mai 1977 seiner Hoffnung Ausdruck gab, die Reduzierung des Staatseinkommens durch Steuerermäßigungen zu vermeiden, schien er sich bereits einen Monat später damit abzufinden, seine Berater sagten einen Ausgleich der Verluste durch

die zu erwartenden erhöhten Investitionen der Geschäftswelt voraus<sup>88)</sup>.

Der Secretary of the Treasury, W. Michael Blumenthal, stellte drei Ziele der Steuerreformen Carters heraus: „Größere Gerechtigkeit, Vereinfachung des Systems, größerer Anreiz zur Kapitalbildung.“<sup>89)</sup> Die Unternehmer machen sich Sorgen über Pläne des „Treasury Department“, wonach die auf einem Gebiet erlittenen Verluste auf einem anderen wieder ausgeglichen werden sollen; die Regierung stellt jedoch derartige Pläne in Abrede<sup>90)</sup>. Die Gewerkschaften stellten bald fest, daß sich auch nach Fords Weggang in Washington nicht viel geändert hatte. Nach Ansicht von Gewerkschaftsführern „hofiert“ Carter den „businessman“ und findet sich mit hohen Arbeitslosenzahlen ab. George Meany, der langjährige Präsident der „American Federation of Labor“, kommentierte, daß Fords Wirtschaftsberater Alan Greenspan nach wie vor, aber unter dem neuen Namen von Charlie Schultze (Carters Chef des „Council of Economic Advisors“), in Washington die Festung halte<sup>91)</sup>. Kritisierten die Gewerkschaften Carters Steuerprogramm schon vor Verabschiedung des „Tax Reduction and Simplification Act“ im Mai, so sahen sie auch in seinen Einzelheiten und den weiteren Plänen keinen Grund für mehr Optimismus<sup>92)</sup>. Auch um die nicht mit der Steuerreform zusammenhängenden legislativen Prioritäten der Gewerkschaften sah es zeitweise sehr schlecht aus. Doch bahnen sich in letzter Zeit einige Kompromisse an<sup>93)</sup>.

Carters eigentlich konservatives Steuerprogramm, der Grundstein seiner Wirtschaftspolitik, beruht auf seiner philosophischen Einstellung und auch auf neugewonnenen Einsichten über die Realität der Kongreß-Politik. Die immer noch recht mächtigen Vorsitzenden der entscheidenden Ausschüsse, Senator Long

<sup>85)</sup> „Transcript of the President's News Conference on Foreign and Domestic Affairs“, The New York Times, 13. Mai 1977, S. 12; Clyde H. Farnsworth, „Revenue Loss Seen in Tax Reform Plan“, The New York Times, 10. Juni 1977, S. 1.

<sup>86)</sup> Thomas E. Mullaney, „The Tax Reform Program: Task and Problems Huge“, The New York Times, 10. Juni 1977, S. 1.

<sup>87)</sup> Ebenda.

<sup>88)</sup> Robert Lekachman, „Jobs, Prices and Energy: Grading Carter's Economic Offensive“, The New Leader, Bd. 60, Nr. 10, 9. Mai 1977, S. 5—7.

<sup>89)</sup> Thomas E. Mullaney, „The Tax Reform Program: Task and Problems Huge“, a. a. O., S. 1.

<sup>90)</sup> James C. Hyatt, „Labor Striking Out on Capitol Hill“, The Wall Street Journal, 2. Juni 1977, S. 12.

<sup>85)</sup> James T. Wooten, „\$ 34 Billion Tax Cut Signed by President; Returns Simplified“, The New York Times, 24. Mai 1977, S. 1, 18.

<sup>86)</sup> Clyde H. Farnsworth, „Tax Reform is Getting a Big White House Rush“, The New York Times, 22. Mai 1977, S. 1.

<sup>87)</sup> Ebenda.

(„Senate Finance Committee“) und der Abgeordnete Ullmann („House Ways and Means Committee“), sind seine Lehrmeister<sup>94)</sup>. Aus politischen Gründen wurde den Beziehern von mittleren Einkommen eine Ermäßigung der

Steuern in Aussicht gestellt<sup>95)</sup>. Doch sieht es um eine Bereinigung des Mißverhältnisses von Ausgaben und Einkommen durch die Steuerreform bisher noch recht zweifelhaft aus.

## Carter und die „pork-barrel“-Gesetzgebung

Die „pork barrel“-Gesetzgebung, die Verabschiedung von Gesetzen, die bestimmten Bundesstaaten Vorteile bringen, stellt einen wichtigen Bestandteil der traditionellen amerikanischen Politik dar. Diese Praxis erstreckt sich über alle Ebenen der amerikanischen Politik. Im Kongreß handelt es sich meistens um Projekte, die die Ausgabe von Bundesgeldern zugunsten einzelstaatlicher Bedürfnisse betreffen. Doch erreichen einige dieser Vorhaben Ausmaße, die weit über die Interessen einzelner Staaten hinausgehen und das wirtschaftliche Wohlergehen des ganzen Landes, ja sogar die nationale Sicherheit betreffen. Hier sollen nur zwei hervorragende Beispiele erörtert werden.

Gleich zu Anfang seiner Amtszeit mußte sich Präsident Carter mit der Finanzierung einer Anzahl von Wasserbauvorhaben befassen, deren Fertigstellung zahlreichen Kongreßmitgliedern aus verschiedenen Staaten dringend am Herzen lag. Gegen die Fertigstellung dieser Vorhaben lagen etatmäßige und umweltschutzbedingte Bedenken vor. Die Teton-Staudammkatastrophe, der im vergangenen Jahr elf Menschen zum Opfer fielen und Präsident Carters eigene Erfahrungen mit unnötigen Staudämmen in Georgia bestärken seine Opposition<sup>96)</sup>. Statt sich der sogleich lautstark vorgetragenen Einwände des Kongresses gegen die von ihm vorgeschlagenen Sparmaß-

nahmen zu beugen, ging Carter zum Angriff über und erhöhte die Anzahl der in Frage gestellten Projekte von 19 auf 30. Damit hob ein geradezu klassischer Konflikt an, der eventuell durch einen Kompromiß beendet werden sollte. Präsident Carter benutzte die Gelegenheit, als umweltschutzbedachter und von der Washingtoner Kamarilla unabhängiger Präsident zu erscheinen, während die Kongreßmitglieder sich unverblümt für die Interessen ihres Heimatstaates einsetzten. Auf Carters Vetoandrohung antwortete der Sprecher des Repräsentantenhauses, O'Neill, daß Carter die Unterstützung des Kongresses benötige und daß weder Kennedy noch Johnson die Veto-waffe gegen einen demokratischen Kongreß benutzt hätten, und daß der Kongreß das Veto eines demokratischen Präsidenten selbst nur äußerst ungern überstimmt sähe<sup>97)</sup>. Trotz O'Neills Rat an alle, die Konfrontierung zu vermeiden und das bisher in Zusammenarbeit Geschaffene zu schätzen, spitze sich die Lage immer mehr zu<sup>98)</sup>. Als sich herausstellte, daß in der Gesetzesvorlage Staatsgelder für 53 weitere Projekte vorgesehen waren, die die Steuerzahler in künftigen Haushaltsjahren weitere 5 Milliarden US-Dollar kosten konnten, schien der Zusammenstoß unvermeidlich<sup>99)</sup>. Zwar verlor Carter die entscheidende Abstimmung im Haus (194 : 218), doch konnte er die Niederlage als einen Sieg betrachten, da die Befürworter der Wasserbauvorhaben die Zweidrittelmehrheit zur Überstimmung seines Vetos nicht erreich-

<sup>94)</sup> Adam Clymer, „Washington and Business: Senator Long on Tax Reform“, The New York Times, 9. Juni 1977, S. 1. Senator Long ist ... „vielleicht der zweitmächtigste Mann“ in der Machtstruktur Amerikas, da er das Finanzkomitee des Senats klarer beherrscht als sein Gegenspieler Ullmann das entsprechende Komitee im Haus und da die Durchsetzung aller wichtigen Programme — Energie, Wohlfahrt, Steuerreform, Krankenversicherung und „social security“ — von diesen Ausschüssen bearbeitet werden (Adam Clymer, „Senator Long, as Head of Finance Panel, Holds Key to Carter's Legislative Program“, The New York Times, 25. Mai 1977, S. 14.

<sup>95)</sup> Harry B. Ellis, „Tax Relief for Middle Incomes Sighted“, The Christian Science Monitor, 17. Juni 1977, S. 1, 30.

<sup>96)</sup> Grace Lichtenstein, „Dams Are an Endangered Species“, The New York Times, 27. März 1977, S. 3.

<sup>97)</sup> John Herbers, „The Carter — Congress Rift May Just Have Started“, The New York Times, 27. März 1977, S. 3; Adam Clymer, „President is Warned by House Democrats“, ebenda, 24. Mai 1977, S. 1, 16.

<sup>98)</sup> Adam Clymer, „House Panel Defies Carter on Water Projects“, The New York Times, 26. Mai 1977, S. 14.

<sup>99)</sup> John Dillin, „Hidden' Water Projects Could Cost Billions“, The Christian Science Monitor, 3. Juni 1977, S. 1, 24. Oft werden viele Millionen Dollar ausgegeben, um nur einigen wenigen Grundbesitzern bessere Ernten zu ermöglichen, betonte die Redaktion des Wall Street Journal („Vote on the Water Projects“, The Wall Street Journal, 13. Juni 1977, S. 18).

ten<sup>100</sup>). Der Senat lernte schnell, besonders da durchsickerte, daß die jetzt zurückgestellten Vorhaben zu einem späteren Zeitpunkt wieder eingebracht werden können<sup>101</sup>). Obwohl der die Gesetzgebung im Senat vorwärtstreibende Senator John C. Stennis einen „Handel“ mit dem Präsidenten abstrikt, sieht es auf allen Fronten nach Kompromiß aus<sup>102</sup>). Die Demokraten vermeiden das Veto; Carter spart fürs erste wenigstens einen Teil der ursprünglich vorgesehenen Ausgaben. Unwillen in den betroffenen Staaten wird zwar nicht vermieden, jedoch durch die Hoffnung auf Wiederherstellung der abgesagten Vorhaben gedämpft.

Ging es bei den Wasserbauvorhaben um unverfälschte „pork barrel“-Politik, so läßt sich die Erörterung des B-1-Bomber-Programms unter dieser Rubrik nur mit Vorbehalten verantworten. Hier ergänzten sich Stil und Substanz von Carters Politik in einem unnachahmlichen Manöver von äußerster Tragweite. Auf dem Spiel standen fast 200 000 Arbeitsplätze in wahlpolitisch kritischen Staaten, Milliardenausgaben, die die Ausglei- chung des Bundeshaushalts gefährdeten, Kernfragen der Abrüstung und Außenpolitik, ja, es wurde sogar gesagt, die Zukunft der amerikanischen Luftwaffe. Konnte Carter dem vereinten Druck dieser Interessen widerstehen?

Schon im Wahlkampf hatte sich Carter gegen die Einführung dieses Superbombers geäußert, der die 25 Jahre alte B-52 ersetzen sollte<sup>103</sup>). Nach mehr als sechsjähriger Vorent-

wicklung — die Anfänge des Programms lassen sich sogar bis 1962 zurückverfolgen — lagen 1977 die ersten großen Ausgabenposten für das volle B-1-Programm vor<sup>104</sup>). Amerikanische Planer waren sich der Schwierigkeiten bewußt, die die steil steigenden Kosten der technologisch hochgezüchteten, bemann- ten strategischen Bomber mit sich brachten. Aus Haushaltsgründen mußte mit einer Ver- ringerung der Anzahl der einsatzfähigen Bom- ber gerechnet werden, sollte der qualitative Vorsprung gewahrt bleiben. Doch, so kom- mentierte eine Gruppe von Fachleuten, „kommt der Punkt, an dem der Tausch von Quantität für Qualität unvorteilhaft sein mag“<sup>105</sup>). Unbemannte Waffen von Typ der „cruise missiles“ boten sich seit langem als Alternative an und wurden auch von Fach- leuten befürwortet<sup>106</sup>). Für Präsident Carter muß besonders die von der „Brookings Insti- tution“ 1976 errechnete Einsparung von 10 bis 15 Milliarden US-Dollar im Laufe der näch- sten zehn Jahre attraktiv gewesen sein<sup>107</sup>). Carters Ablehnung des B-1-Bomber-Programms wurde deshalb zu Beginn seiner Amtszeit mit Bestimmtheit erwartet<sup>108</sup>). Doch dann machte sich die „pork barrel“-Politik bemerkbar.

Rockwell International Inc., der Hersteller des Bombers, ließ wissen, daß insgesamt 192 000 Arbeitsplätze in über 47 Staaten

nicht finanziert werden sollte“ (Pat Towell, „House Refuses to Drop Funds for B-1“, Congressional Quarterly Weekly Report, Bd. XXXV, Nr. 27, 2. Juli 1977, S. 1354—57, 1398—99).

<sup>104</sup>) Barry M. Blechman with Robert P. Berman, Martin Binkin and Robert G. Weinland, „Toward a New Consensus in U. S. Defense Policy“, in: Henry Owen and Charles L. Schultze, Setting National Priorities: The Next Ten Years, a. a. O., S. 59—128, 88.

<sup>105</sup>) Ebenda, S. 103.

<sup>106</sup>) Ebenda. Siehe auch Alexander R. Vershbow, „The Cruise Missile: The End of Arms Control?“, Foreign Affairs, Bd. 55, Nr. 1, Okt. 1976, S. 122—46.

<sup>107</sup>) Alton H. Quanbeck and Archie L. Wood, with the assistance of Louisa Thoron, Modernizing the Strategic Bomber Force: Why and How, Washington, D. C., 1976, S. 97; die hier entwickelte klare Ablehnung des B-1-Bomber-Programms muß besonders in Hinsicht auf den Druck gewertet werden, der von Seiten des Pentagon ausgeübt wird. Die Frage der „vested interests“ in Amerika wie auch in der Sowjetunion erörtert treffend Ava Myrdal, The Game of Disarmament, New York 1976, S. 11.

<sup>108</sup>) Siehe den Spezialbericht der New York Times, „Can Carter Stop the Arms Race?“, The New York Times Magazine, 27. Febr. 1977, S. 15—19, 26—36, 54—55, mit Beiträgen von Walter Laqueur, „Perils of Détente“, Richard Barnet, „Promise of Disarmament“ und Gerard C. Smith, „Negotiating with the Soviets“.

<sup>100</sup>) Adam Clymer, „Carter Backers Lose Bid in House to Kill 16 Water Projects“, The New York Times, 15. Juni 1977, S. 1.

<sup>101</sup>) Ders., „Senate Compromises With Carter on Killing Dams“, ebenda, 1. Juli 1977, S. 1; ders., „Senate Panel Seeks Water Compromise“, ebenda, 16. Juni 1977, S. 13. Zwar wies Senator Stennis Vorwürfe einer „pork barrel“-Politik entrüstet zurück, doch ließ sich das für diese Politik typische „log-rolling“ („einer hilft dem anderen“) nicht überblicken.

<sup>102</sup>) James R. Wagner, „Senate Drops Nine Water Projects“, Congressional Quarterly Weekly Reports, Bd. XXXV, Nr. 27, 2. Juli 1977, S. 1338 f.; Martin Tolchin, „Conferees Approve 9 Water Projects“, The New York Times, 21. Juli 1977, S. 11; das Haus gab nach und die Konferenz entschied sich für die kleinere und Präsident Carter genehmere Version dieser „pork-barrel“-Gesetzgebung; ein nicht unbeträchtlicher Erfolg Carters.

<sup>103</sup>) Hier handelt es sich nicht um eines der vielen „auf Durchreise“ gegebenen Wahlkampfversprechen, sondern um eine gezielte Erklärung vor dem „Platform Committee“ des demokratischen Parteikonvents; Carter erklärte, „der B-1-Bomber stellt ein exotisches Waffensystem dar, welches

(5 200 Firmen) von der Durchführung des Programms abhängen<sup>109</sup>). Da schon im Entwicklungsstadium drei Milliarden Dollar investiert wurden und der im Vergleich zur B-52 schnellere, kleinere, aber trotzdem tragfähigere und vielseitigere B-1-Bomber vielerorts als für die amerikanische Sicherheit unerlässlich betrachtet wurde, schienen strategische Rücksichten die innenpolitischen Vorteile des Programms noch zu verstärken<sup>110</sup>). Doch als der Tag der Entscheidung sich näherte, gab sich Carter unentschieden. Er traf sich mit den Befürwortern und den Gegnern des Programms und hörte sich ihre Argumente an<sup>111</sup>). Nun wurden die wirtschaftlichen Konsequenzen einer Absage des B-1-Bomber-Programms immer mehr in den Vordergrund der Debatte gebracht<sup>112</sup>). Außerdem bedrängten die Befürworter des Bombers den Präsidenten, nicht an seiner in der Hitze des Wahlkampfes und ohne fachmännische Beratung abgegebenen Erklärung zum Nachteil der nationalen Sicherheit festzuhalten. Die Gegner wiesen andererseits auf die „verdrehten Prioritäten“ dieser Mischung von „pork barrel“ und Wett-rüstungspolitik hin<sup>113</sup>). Doch schien die praktische Politik kaum einen anderen Ausweg als zumindest die teilweise Finanzierung dieses „teuersten Arbeitsbeschaffungsprojekts seit dem Bau der großen Pyramiden Ägyptens“ zuzulassen, um unter anderem 30 000 Arbeitsplätze in Los Angeles zu retten und den mächtigen Block der Kongreßmitglieder, deren Interessen auf dem Spiel standen, zufriedenzustellen<sup>114</sup>).

Am Tag vor Carters Entscheidung erlitten die Gegner des Bombers im Repräsentantenhaus eine Niederlage, da das Geld zum Bau von fünf Exemplaren nach heftiger Debatte mit ei-

ner Mehrheit von 342 : 178 bewilligt wurde. Carters Zustimmung und die Fortführung des Programms schien unausbleiblich<sup>115</sup>). Dann ließ Carter seine eigene „Bombe“ fallen: Die sorgfältig genährten Hoffnungen der Befürworter dieser Waffe wurden jäh zerstört. Die vom Fernsehen übertragene Pressekonferenz diente Carter als Bühne. Sein Auftreten war eindrucksvoll und der Effekt durchschlagend. Carter erschien als der allen Interessengruppen widerstehende, verantwortungsbewußte Präsident, der vernünftige Etatplanung und Inflationsbekämpfung vor private Interessen stellt und dem zu erwartenden Sturm der Entrüstung mutig in die Augen schaut. Stil und Substanz seiner Politik vereinigten sich in einem Meisterstück; „public relations“ und Staatskunst ergänzten einander. Hier meldete sich „der richtige Jimmy Carter“<sup>116</sup>). Eine Entscheidung hatte getroffen werden müssen. In dieser so überaus wichtigen Frage, in der überzeugende Argumente von beiden Seiten vorgetragen wurden, wäre eine Kompromißlösung allgemein annehmbar gewesen. Hier zeigte Carter seinen „inneren Stahl“. Er verliert nicht gerne und liebt Kompromisse nicht,

<sup>109</sup>) Pat Towell, „House Refuses to Drop Funds for B-1“, a. a. O., S. 1354; Bernard Weinraub, „House Votes 243:178 To Build B-1 Plane; Carter Action Near“, The New York Times, 29. Juni 1977, S. 1; ders., „Carter to Announce B-1 Decision Today; Approval Indicated“, The New York Times, 30. Juni 1977, S. 8.

<sup>110</sup>) „Der Präsident benimmt sich anders als die meisten Politiker; er wählte den nüchternen Schritt statt den Kompromiß“, (Charles Mohr, „Carter in the Role of Manager“, The New Yorker Times, 1. Juli 1977, S. 11); als Resultat der Entscheidung wurden grundlegende strategische Machtverschiebungen und Planveränderungen vorhergesagt, (Drew Middleton, „B-1 Decision Seen as a Basic Shift in Strategic Doctrine“, The New York Times, 1. Juli 1977, S. 11; Daniel Southerland, „Cruise Missiles Trigger New Questions“, The Christian Science Monitor, 5. Juli 1977, S. 3; George J. Keegan jr., „How to Keep the Russians Away“, The New York Times, 6. Juli 1977, S. 19). Expräsident Ford reagierte scharf, („Ford Calls B-1 Ruling a Mistaken Gamble“, The New York Times, 1. Juli 1977, S. 11); die wirtschaftlich Betroffenen konnten den Schlag kaum fassen, (Robert Lindsey, „Carter's Decision on Bomber Jars Rockwell and Its Workers“, The New York Times, 1. Juli 1977, S. 1; Judith Frutig, „Aerospace Workers Wait B-1 Ripple Effect“, The Christian Science Monitor, 5. Juli 1977, S. 1, 7); weiter siehe auch: Bernard Weinraub, „Defense Chief Sees a Saving of Billions By Dropping the B-1“, The New York Times, 2. Juli 1977, S. 1; Tom Wicker, „A-1 on the B-1“, The New York Times, 3. Juli 1977, S. 13; Christopher S. Wren, „Soviet Sharpens Criticism of U. S. Plans for Cruise Missile System“, The New York Times, 11. Juli 1977, S. 1; „The B-1 Decision“, The Wall Street Journal, 1. Juli 1977, S. 4.

<sup>109</sup>) Kenneth H. Bacon, „The B-1 Decision: Will Carter Change His Mind?“, The Wall Street Journal, 3. Juni 1977, S. 8.

<sup>110</sup>) Ebenda.

<sup>111</sup>) „Carter Called ‚Open to Argument‘ on B-1 After Talks With Proponents of Bomber“, The Wall Street Journal, 8. Juni 1977, S. 3; Bernard Weinraub, „Carter Will Decide This Month on Fate of B-1 Bomber“, The New York Times, 8. Juni 1977, S. 13; ders., „Two Critics of B-1 Conclude Carter is Leaning to Limited Production“, The New York Times, 11. Juni 1977, S. 7.

<sup>112</sup>) „Carter's B-1 Decision“, The Christian Science Monitor, 17. Juni 1977, S. 31.

<sup>113</sup>) John Dillin, „Security vs. Credibility in Carter B-1 Debate“, The Christian Science Monitor, 13. Juni 1977, S. 3; „B-1: The Unneeded Weapon“, The New York Times, 29. Juni 1977, S. 22.

<sup>114</sup>) Joseph C. Harsh, „The President and the Bomber“, The Christian Science Monitor, 16. Juni 1977, S. 31.

wenn er sich auch hier und da dazu zwingen läßt. Doch ist der Kampf um den B-1 noch nicht vorüber. Schon am nächsten Tage weigerte sich das Repräsentantenhaus, die zum Bau von fünf Bombern bereitgestellten Gelder zu streichen<sup>117)</sup>. Doch werden sich Carters Gegner im Kongreß mit dieser Niederlage abfinden müssen, da mit einer Fortführung des Programms wohl vorläufig nicht gerechnet werden kann. Für den Carter-Beobachter stellt die B-1-Affäre ein interessantes Modell dar, aus dem sich weitere Schritte ablesen lassen.

Die bisher vom 95. Kongreß verabschiedeten und vom Präsidenten unterzeichneten bzw. in Kürze erwarteten Gesetze standen alle unter dem Zeichen der antiinflationistischen Politik Carters. Zwar bestand der Kongreß verschiedentlich auf Mehrausgaben und stellte Car-

ters Etatpläne in Frage, doch verstand es der Präsident, die Ausgaben so niedrig zu halten, daß sich viele seiner Wähler enttäuscht fühlten. Der „Public Works Act“, das Steuerermäßigungsgesetz, und die „Omnibus Farm — Food Bill“, um nur die wichtigsten herauszugreifen, stopften nur die Löcher einer sich langsam erholenden Wirtschaft. Ernsthafte Abhilfe des vielerorts andauernden Notstandes brachten sie nicht, auch deuten sich diesbezügliche durchschlagendere Pläne der Carter-Regierung nicht an. Vielleicht werden ihn die New Yorker Unruhen und Plünderungen anlässlich des Stromausfalls Mitte Juli sich eines Besseren besinnen lassen. Bisher hat sich Carter durch Wahlversprechen offenbar nur insoweit gebunden gefühlt, als ihre Erfüllung dem Allgemeininteresse heute, seinen Zukunftsplänen und seiner Wiederwahl nicht entgegenstehen.

## Minoritäten und Gewerkschaften

Der knappe Wahlsieg Carters machte klar, wie wichtig die überwältigende Parteinahme der Minoritäten und Gewerkschaften für ihn gewesen war. In einem „offenen Brief“ zum Amtsantritt des Präsidenten mahnte der schwarze Dichter James Baldwin: „Zu viele von uns sind im Gefängnis, mein Freund; zu viele von uns hungern, zu viele von uns finden keine offenen Türen...“<sup>118)</sup> Baldwin kritisierte die Lage der Minoritäten und die Ungerechtigkeiten, unter denen sie nach wie vor leiden, in schärfster Weise. Aber er drückte auch die Größe der gehegten Hoffnungen aus, indem er schloß: „Ehrenhalber muß ich hinzufügen, daß ich schreibe, weil ich unser Land liebe: Und, solange ich lebe, sind Sie der einzige Präsident, dem ich geschrieben hätte.“<sup>119)</sup> Schon nach wenigen Wochen machte sich Enttäuschung breit. Nur ein Mitglied der Minoritäten war ins Kabinett berufen worden, während die Ernennung des Südstaatlers Griffin Bell als Attorney General als ein bedenkliches Omen betrachtet wurde<sup>120)</sup>. Wenn auch die

Carter-Regierung Anstalten zu machen schien, die Bürgerrechtsabteilung des Justizministeriums zu stärken, wurde es doch zunehmend klar, daß Rassengleichheit auf dem Wege wirtschaftlicher Gleichheit erreicht werden muß; der Rechtsweg stellt nur einen bescheidenen Teil der Antwort dar<sup>121)</sup>.

Carters Entschlossenheit, den Staatshaushalt baldmöglichst auszugleichen, schien eine Beseitigung der Armut mit Hilfe von Regierungsprogrammen für die nähere Zukunft in Frage zu stellen. Aber selbst die Versuche der Carter-Regierung, die Beachtung der bestehenden „Civil Rights“-Gesetzgebung zu erzwingen, stieß im 95. Kongreß auf Schwierigkeiten. Als die Regierung Anfang Juni die Bundesunterstützung unzureichend integrierter Schulbezirke vom Schüleraustausch per Schulbus („busing“) abhängig machen wollte, zeigte der Kongreß schnell seine Farben<sup>122)</sup>.

Innerhalb weniger Wochen hatten das Repräsentantenhaus und der Senat die betreffende „Labor, Health, Education and Welfare“-Gesetzvorlage mit Zusatzklauseln versehen,

<sup>117)</sup> Pat Towell, „House Refuses to Drop Funds for B-1“, a. a. O., S. 1354.

<sup>118)</sup> James Baldwin, „An Open Letter to Mr. Carter“, The New York Times, 23. Jan. 1977, S. 17.

<sup>119)</sup> Ebenda.

<sup>120)</sup> Im Mai 1976 hatte Carter die von den Schwarzen geforderte 25%ige Beteiligung am Carter-Kabinett als ... „vielleicht ein bißchen zu hoch, vielleicht aber auch ein bißchen zu niedrig“ ... bezeichnet; „Mobilizing the Black Bloc“, Time Magazine, 17. Mai 1976, S. 30—31.

<sup>121)</sup> David E. Rosenbaum, „Civil Rights: An Active White House?“, The New York Times, 6. März 1977, S. 2.

<sup>122)</sup> David E. Rosenbaum, „New Carter Policy May Require Busing to Get School Funds“, The New York Times, 7. Juni 1977, S. 1; R. V. Denenberg und Caroline Rand Herron, „Mr. Carter on Desegregation“, The New York Times, 12. Juni 1977, S. 2.

die derartige Maßnahmen ausdrücklich verboten<sup>123</sup>). Damit wurde die Erzwingung der Schulintegration wieder ausschließlich den Gerichten überlassen; dies dürfte, so äußerten sich besorgt die Redakteure der New York Times, einen kostspieligen und langwierigen Rechtsstreit mit der Hoffnung auf nur vereinzelte Erfolge notwendig machen<sup>124</sup>). Kein Wunder also, daß sich die Vorstandsvorsitzende der „National Association for the Advancement of Colored People“ (NAACP) sehr kritisch über die bisherige Minoritätenpolitik des Kongresses und der Regierung Carter äußerte. In ihrer Ansprache vor der Jahresversammlung dieser Organisation beklagte sich Margaret Bush Wilson über Präsident Carters Streben, den Staatshaushalt — koste es, was es wolle — auszugleichen, da dies den Interessen der Schwarzen des Landes zuwiderlaufe. Weder seine zögernde Unterstützung der „Humphrey-Hawkins“-Vollbeschäftigungsgesetzesvorlage noch seine Einstellung zur Wohnungsbaupolitik lasse auf richtige Prioritäten schließen, da er in beiden Fällen die Not des Volkes der Haushaltsausgleichung unterordne. Da Carter erst sechs Monate im Amt sei, setzte Mr. Wilson auf einer späteren Pressekonferenz hinzu, zwingt sie sich noch eine gewisse Zurückhaltung auf, erinnerte aber daran, daß es eben die Millionen Bewohner rattenverseuchter Miethäuser gewesen waren, die Carter seinen Wahlsieg brachten<sup>125</sup>).

Die Erbitterung der Schwarzen wird noch durch ihre Entfremdung von ihren ältesten Bundesgenossen im Bürgerrechtskampf, den Gewerkschaften, intensiviert. Diese schon seit geraumer Zeit bestehende Entfremdung wurde durch zwei im Sinne der Gewerkschaften getroffenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtshofs herbeigeführt, die das Senioritätssystem der Gewerkschaften auf Kosten der Minoritäten und Frauen schützen<sup>126</sup>). Der gewerkschaftliche Sachbearbei-

ter der NAACP scheute sich darum auch nicht, die Gewerkschaften als Feinde der Minoritäten zu bezeichnen, und der neugewählte „Executive Director“ der Organisation betonte, daß Politik, Pläne und Programme der Carter-Regierung kritisch geprüft würden<sup>127</sup>).

Den Gewerkschaften ist die kritische Reaktion der Minoritäten zwar peinlich, doch kamen ihnen die gewerkschaftsfreundlichen Gerichtsentscheidungen nach einer Reihe von Mißerfolgen und Enttäuschungen sehr gelegen. Wie die Minoritäten so wurden auch die gewerkschaftlich organisierten Arbeiter Amerikas bisher nicht für ihre Unterstützung Carters ausreichend belohnt. Vielmehr erlitten sie schon im März durch eine Kongreßentscheidung eine empfindliche Niederlage, da es ihnen unmöglich war, die „Common-site Picket Bill“ durchzusetzen, die ihnen das Aufstellen von Streikposten gegen alle an einem Bauvorhaben beteiligten Unternehmer im Streitfall mit nur einem ermöglicht hätte<sup>128</sup>). Auch die weiteren, bisher vorliegenden sozial- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Carter-Regierung bleiben hinter den Erwartungen der Gewerkschaften zurück. Doch scheinen die bitteren Klagen nicht ganz unbeachtet von Weißen Haus geblieben zu sein, da sich im Juli eine Wiederannäherung von Präsident Carter und den Gewerkschaften feststellen läßt. Ob Carter die Erwartungen der Gewerkschaften befriedigen kann, muß sich noch zeigen. Letztlich wurden 71,3 % der von den Gewerkschaften unterstützten Kandidaten im November gewählt. Entsprechend groß sind ihre Ansprüche<sup>129</sup>).

<sup>127</sup>) Paul Delaney, N. A. A. C. P. Official Asserts Labor is Enemy of Minorities“, The New York Times, 29. Juni 1977, S. 14; Luix Overbea, „Hook Firms Up NAACP“, The Christian Science Monitor, 5. Juli 1977, S. 9.

<sup>128</sup>) Barry Hager, „Labor Lost to ‚Intense‘ Targeted Lobbying“, Congressional Quarterly Weekly Report, Bd. XXXV, Nr. 13, 26. März 1977, S. 522; Mary Eisner Eccles, „House Rejects Labor Backed Picketing Bill“, ebenda, S. 521, 523 f.

<sup>129</sup>) James C. Hyatt, „Labor Striking Out on Capitol Hill“, The Wall Street Journal, 2. Juni 1977, S. 12; doch bemühen sich Carters Berater, den beträchtlichen Schwund an gewerkschaftlicher Unterstützung durch neue Initiativen wettzumachen. Die Gesetzgebung, die das Rekrutieren von Gewerkschaftsmitgliedern erleichtern soll, wird nach neuesten Berichten die Zustimmung des Präsidenten finden, (Laura Foreman, „Carter is Expected to Back Union Drive for New Labor Laws“, The New York Times, 12. Juli 1977, S. 1); eine Kompromißlösung über die Erhöhung des Mindestlohns wird erwartet, (Philip Shabecoff, „Carter and Labor Back a 35c Rise to Make the Minimum Wage \$ 2,65“, The New York Times, 13. Juli 1977, S. 2).

<sup>123</sup>) Mary Eisner Eccles, „Compromise Reached on Labor-HEW Funds, \$ 61,3 Billion Approved“, Congressional Quarterly Weekly Report, Bd. XXXV, Nr. 25, 18. Juni 1977, S. 1200 f., 1243—45; dieselbe, „Abortion, Senate Votes Exceptions to Ban“, ebenda, Nr. 27, 2. Juli 1977, S. 1340—44, 1396—97; Adam Clymer, „Senate Votes to Block Carter From Forcing Schools to Bus Their Pupils“, The New York Times, 29. Juni 1977, S. 13.

<sup>124</sup>) „Struggling with School Desegregation“, The New York Times, 28. Juni 1977, S. 30.

<sup>125</sup>) Paul Delaney, „N. A. A. C. P. Aide Says Carter Disappoints Blacks“, The New York Times, 28. Juni 1977, S. 12.

<sup>126</sup>) A. H. Raskin, „Labour-Rights Groups Friction“, The New York Times, 4. Juni 1977, S. 46.

„Noch gibt es Armut inmitten des Reichtums . . . Ich sehe ein Amerika, in dem jeder Mann und jede Frau, die arbeiten können, Arbeit haben, und in dem diejenigen, die nicht arbeiten können, ein anständiges Auskommen haben . . .“<sup>130)</sup> — So sprach Jimmy Carter, als er die Umrisse seiner Sozialpolitik im Juni 1976 im Wahlkampf vorstellte. Er versprach eine neue Epoche „ehrlicher, mitfühlender und verständnisvoller Regierungstätigkeit“, die besonders die sozialen Ungerechtigkeiten tilgen solle. Ob Arbeitslosigkeit, Altersfürsorge, Krankenversicherung oder Erziehungsbeihilfe — Carter versprach überall zu helfen. Besonders die Reform des entwürdigenden Wohlfahrtssystems lag ihm am Herzen; seine Wahlkampfreden stellten die Erneuerung dieses Systems im Laufe des ersten Amtsjahres immer wieder in Aussicht<sup>131)</sup>.

Über die Ziele der Wohlfahrtspolitik gibt es unter den Politikern wenig Streit. Ein Programm, welches die Behebung der Not und die Verwirklichung eines würdigen Daseins für alle zum Mittelpunkt hat, ohne jedoch die Arbeitsfähigen von der Arbeit abzuhalten, findet überall Anklang. Kommt es jedoch zur Finanzierung und Durchführung eines solchen Programms, so ergeben sich schnell Zwistigkeiten. Im Wahlkampf schien Carter der Einführung der „negativen Einkommenssteuer“ zuzuneigen, die die Abschaffung der Vielzahl von wirkungslosen Einzelprogrammen durch Zusammenfassung aller Zuschüsse in einer Zahlung pro Empfänger ermöglichen sollte<sup>132)</sup>. Doch mußte der Präsident bald einsehen, wie schwierig und langwierig die Einführung einer solchen Reform sein würde. Als er Anfang Mai die Prinzipien seiner Wohlfahrtspolitik vorlegte, die in bezug auf Erfüllungstermin und Umfang weit hinter den Erwartungen der Betroffenen zurückblieben, zog er die Kritik seiner liberalen Parteigenossen auf sich<sup>133)</sup>. Carters Entschlossenheit, die Kosten der Wohlfahrt nicht zu erhöhen, was

die Festsetzung der Zahlungen unterhalb des offiziell definierten Pegelstandes der Armut nötig machte, führte ihn auf Kollisionskurs mit dem Gewissen Amerikas. Der vorgesehene Arbeitszwang für Arbeitsfähige und die allgemein strenger ausfallende Auslese der Bedürftigen sollen die Einsparungen bringen für eine großzügigere Behandlung der wirklich Bedürftigen — ohne Erhöhung der Gesamtkosten<sup>134)</sup>. Zwar wird selbst von den verantwortlichen Kabinettsmitgliedern der Carter-Regierung vor einer Überschätzung der durch eine strenge Regulierung zu erwartenden Einsparnisse gewarnt, doch der Präsident will an seiner antiinflationistischen Sozialpolitik festhalten<sup>135)</sup>. Das im August im Kongreß erwartete Wohlfahrtsprogramm der Carter-Regierung stützt sich auf politische, philosophische und etatbedingte Faktoren, enthält aber auch irrationale Vorurteile; alle Faktoren erwarten eine strenge Prüfung durch die Gesetzgeber<sup>136)</sup>. Wenn auch Präsident Carters „Nüchternheit“ von seinen Kritikern als kaltblütige politische Kalkulation interpretiert wird („die Armen wählen sowieso demokratisch!“), lassen sich die Realitäten Amerikas, die den Präsidenten bewegen, nicht so leicht von der Hand weisen. Selbst wenn sich der Präsident wider Erwarten entschließen sollte, auf die Gefahr einer weiter steigenden Inflation hin vom Haushaltsausgleich abzusehen und die notwendigen Gelder bereitzustellen, stehen der ausreichenden Finanzierung einer wirklich modernen Sozialpolitik die individualistischen Traditionen und Werte der amerikani-

<sup>130)</sup> David E. Rosenbaum, „Carter Reaffirms Welfare Ceiling Despite Warnings“, *The New York Times*, 27. Mai 1977, S. 11; ders., „Califano Outlines Welfare Aid Linked to Job Requirement“, ebenda, 26. Mai 1977, S. 1, 18; ders., „Carter Aides Predict a Savings of Billions in New Welfare Plan“, ebenda, 2. Juni 1977, S. 1, 15; von Seiten des Unternehmertums wird der Arbeitszwang für Arbeitsfähige zwar begrüßt, doch wird auf die unzähligen Schwierigkeiten hingewiesen, die einem solchen System im Wege stehen, (Leslie Lenkowsky, „The Gaps in Carter's Welfare Plan“, *The Wall Street Journal*, 7. Juli 1977, S. 12).

<sup>131)</sup> Joseph A. Califano (Secretary of Health, Education and Welfare) und Ray Marshall (Secretary of Labor), bemühen sich, die hartnäckigsten Mythen über die Gründe, das Ausmaß und die Konsequenzen des „Wohlfahrtsschummels“ zu zerstreuen (David E. Rosenbaum, „Officials Are Up Against the Myths of Welfare“, *The New York Times*, 22. Mai 1977, S. 3).

<sup>132)</sup> David E. Rosenbaum, „Much More Than Dollars Figure in Welfare Costs“, *The New York Times*, 26. Juni 1977, S. 3.

<sup>130)</sup> Jimmy Carter, *A Government As Good As Its People*, a. a. O., S. 113 f.

<sup>131)</sup> David E. Rosenbaum, „It is Much Easier to Criticize Welfare Than to Reform it“, *The New York Times*, 1. Mai 1977, S. 2.

<sup>132)</sup> Ebenda.

<sup>133)</sup> Adam Clymer, „McGovern Charges Carter Has Broken Economic and Welfare Pledges“, *The New York Times*, 8. Mai 1977, S. 14; David E. Rosenbaum, „Moynihan Criticizes Carter on Welfare“, *The New York Times*, 13. Mai 1977, S. 13.

schen Gesellschaft entgegen. Der Durchschnittsamerikaner und der ihn vertretende amerikanische Kongreß sind einfach nicht bereit, die notwendigen Steuergelder aufzubringen.

Dies zeigt sich auch im Rahmen der Diskussion über das wachsende Defizite aufweisende „Social Security System“, d. h. die von F. D. Roosevelt in den dreißiger Jahren eingeführte Bundesaltersversorgung. Dieses bisher ausschließlich durch Lohnabzüge und Unternehmerbeiträge finanzierte Rentensystem, welches nach europäischen Maßstäben sowie unzureichend ist, war von Anfang an nur als Zuschuß zum individuell Ersparten oder auf Privatversicherung beruhendem Alterseinkommen der Amerikaner gedacht. Das sogenannte „intergenerational System“, in dem die ältere Generation von den Einzahlungen der jüngeren Generation zehrt und weit mehr bezieht als sie eingezahlt hat, ist dem an das Privatversicherungsprinzip gewöhnten Amerikaner immer noch fremd. Die bisher von Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu gleichen Teilen getragenen, wegen der volkswirtschaftlichen Misere der vergangenen Jahre aber knapper als erwartet ausgefallenen Einzahlungen reichen nicht aus, die steigenden Defizite zu decken.

Anfang Mai schlug Carter daher die Revision des Systems vor, die die Erhöhung des Arbeitnehmerbeitrags, eine verhältnismäßig größere Belastung der Arbeitgeber und teilweise Deckung der Defizite durch Beiträge aus dem allgemeinen Steuereinkommen der Bundesregierung vorschlug<sup>137)</sup>. Die nun sogleich ansetzende Diskussion zeigte nicht nur, wie unvollkommen die Öffentlichkeit über den *modus operandi* dieser Sozialversicherung informiert ist, sondern auch, wie schwierig es sein wird, die Finanzierung des Systems sicherzustellen. Präsident Carter sah sich gezwungen, Zuschüsse aus der Staatskasse und die Erhöhung des Unternehmerbeitrags vorzuschlagen, da er dem amerikanischen Arbeitnehmer den zur ausreichenden Fundierung benötigten und in anderen Ländern weitaus höheren Lohnabzug einfach nicht zumuten kann. Dem amerikanischen Arbeiter scheint der noch unter 6% liegende Abzug schon jetzt als zu

hoch. Die großen Gewerkschaften unterstützen Carters Plan, da er die Arbeiter weniger als die Unternehmer belastet und das System zu sanieren sucht<sup>138)</sup>. In der Geschäftswelt trifft Carters Plan auf scharfe Kritik. Man befürchtet, daß die erhöhten Unternehmerbeiträge das ohnehin unzureichende Investierungskapital weiter beschränken werden und daß die Benachteiligung der privaten Versicherungsindustrie den von ihr abhängigen Kapitalmarkt weiter beeinträchtigen wird<sup>139)</sup>. Pressehinweise auf gleichartige Probleme in anderen Ländern bringen wenig Trost. Das Verlangen nach sozialer Sicherheit und die Bereitschaft, die geforderten Opfer zu bringen, sind in Amerika ungleichmäßig entwickelt. Von konservativer Seite wird gehofft, daß die „Schröpfung“ der Staatskasse, um das „Social Security System“ zu sanieren, genug Ärger bringen und deshalb auch die Anwendung des gleichen Prinzips auf weitere Sozialversicherungen verhindern wird<sup>140)</sup>. Da der Kongreß sich in diesem Jahr noch mit Carters Energieprogramm und der Reform des Wohlfahrts- und Steuersystems befassen soll, wird sein „Social Security“-Plan wohl kaum auf die Agenda kommen<sup>141)</sup>.

Steht es also nicht so gut um die Wohlfahrt und Altersversorgung in Amerika, so sehen die Aussichten auf eine nationale Kranken-

<sup>138)</sup> Ebenda.

<sup>139)</sup> „More on Social Security“, The Wall Street Journal, 24. Juni 1977, S. 10; Michael C. Jensen, „Carter Payroll Tax Plan is Opposed by Business“, The New York Times, 11. Mai 1977, S. 7; auch Ex-präsident Ford war rasch mit seiner Kritik zur Hand und bezeichnete Carters Plan als „einen der gefährlichsten und kurzsichtigsten Pläne, die ich mir vorstellen kann“, The New York Times, 25. Mai 1977, S. 19.

<sup>140)</sup> Craig R. Whitney, „Social Security Major Issue Troubling West“, The New York Times, 17. Mai 1977, S. 1, 14; David R. Francis, „Friedman Examines Social Security Concepts“, The Christian Science Monitor, 6. Juni 1977, S. 36.

<sup>141)</sup> Aber auch auf weite Sicht bezweifelt der Vorsitzende des Repräsentantenhauses, Al Ullmann, die Ratsamkeit einer weiteren Belastung des „einfachen Mannes“ durch die Finanzierung von „Social Security“ mit Hilfe der Einkommensteuer. Vielmehr deutete er die Möglichkeit der Einführung einer in Amerika bislang verpönten bundesweiten Mehrwertsteuer an (Edward Cowan, „Califano Says Shift on Social Security Could be Permanent“, The New York Times, 11. Mai 1977, S. 1, 18); doch lehnte Carters „Secretary of the Treasury“, Blumenthal, die Einführung einer „Mehrwertsteuer, Verbrauchersteuer, oder anderer exotischer Möglichkeiten“ kategorisch ab („Blumenthal Outlines Choices Carter Faces for Tax Package“, The Wall Street Journal, 30. Juni 1977, S. 2).

<sup>137)</sup> Edward Cowan, „Carter Asks Tax Rises, Funding Shift to Ease Social Security Drain“, The New York Times, 10. Mai 1977, S. 1, 20; Rückblick und Ausblick liefert Martin Feldstein, „Facing the Social Security Crisis“, The Public Interest, Spring 1977.



versicherung und Stabilisierung der Krankenhauskosten noch schlechter aus. Die stetig steigenden Krankenhauskosten werden für die allgemein außerordentlich große Inflationsrate der Gesundheitspflegekosten verantwortlich gemacht. Präsident Carter und seine Berater waren sich von Anfang an klar, daß ohne ihre Kontrolle eine bundesweite Krankenversicherung nicht durchführbar ist<sup>142)</sup>. Als Carter vor dem im Mai tagenden Nationalkonvent der „United Automobile Workers“ noch einmal seine Entschlossenheit betonte, ein durchführbares nationales Krankenversicherungssystem stufenweise in Betrieb zu setzen“, erntete er zwar begeisterten Beifall, war jedoch gezwungen, gleichzeitig auf seine Haushaltspläne hinzuweisen und um Maßhalten zu bitten: „Wir können es uns nicht erlauben, alles zu tun.“<sup>143)</sup> Wenn er auch auf die Unterstützung der liberalen Kongreßmitglieder zählen kann, so wird diese doch reichlich durch den Einfluß der mächtigen „American Medical Association“ und ihre Freunde innerhalb und außerhalb des Kongresses aufgewogen<sup>144)</sup>. Außerdem läßt sich nicht abstreiten, daß eben ein großer Teil des Kostenwachses im Gesundheitssektor auf

der Anschaffung teurer Apparate beruht und mit unvermeidbaren Lohnerhöhungen verbunden ist<sup>145)</sup>. Auch auf dem Gebiet der Erziehungspolitik, welches hier nicht weiter erörtert werden soll, scheinen Haushaltsrücksichten die Einführung neuer Programme durch die Regierung Carter zu verhindern<sup>146)</sup>.

Carters Sozialpolitik ist in der Sackgasse unzureichender Steuereinkommen stecken geblieben. Solange Inflation und Wirtschaftswachstum sich gegenseitig aufheben, kann — selbst unter der Führung eines „Supermanagers“ wie Carter — mit ausreichendem Mehreinkommen zur Erweiterung der Sozialprogramme ohne Haushaltsdefizite nicht gerechnet werden. Substantive Einkommensteuererhöhung, Einführung einer Mehrwertsteuer und dergleichen sind politisch vollkommen ausgeschlossen. Es bleibt nur die Hoffnung auf das Energieprogramm Carters und die hier erwarteten Sondersteuern, die nicht nur die Sozialpolitik beflügeln, sondern den Lebensstil, die Umwelt, ja, das Gewissen der Menschen beeinflussen sollen. Alles hängt von der Lösung der Energiefrage ab. Daher also Carters „Kriegserklärung“.

## Energiepolitik

Statt einer Stunde oder einen Tag brauchte Jimmy Carter eine ganze Woche, um die Energiekrise zum „Energiekrieg“ zu erheben. In der Woche vom 17. bis zum 24. April 1977 versuchte der Präsident, seinen Landsleuten mit Hilfe eines „Medien-Blitzes“ klarzumachen, daß dieser Krieg nur zu Hause gewonnen werden kann und daß es ein Kampf sein wird, in dem jeder Opfer bringen muß. Schon im Frühstadium des Wahlkampfes hatte er das Thema „Energiekrise“ aufgegriffen: „Unsere nationale Energiepolitik ist zu simplistisch. Sie ist nicht auf den Verbraucher zugeschnitten, sondern von und zugunsten

der großen Erdölgesellschaften entworfen, und Präsident Ford ist ihr Sprecher. Sie heißt: ‚Treibt die Ölpreise hoch, so schnell wie möglich und so hoch wie möglich.‘ Das ist alles.“<sup>147)</sup> So ging es weiter, von Ansprache

<sup>142)</sup> „Controlling Hospital Costs“, The New York Times, 20. Febr. 1977, S. 2.

<sup>143)</sup> James T. Wooten, „Carter Renews Vow for U. S. Health Plan“, The New York Times, 18. Mai 1977, S. 15.

<sup>144)</sup> David E. Rosenbaum, „Kennedy Backs Curb on Hospitals' Costs“, The New York Times, 25. Mai 1977, S. 13; Les Ledbetter, „Califano's Criticism Challenged by A. M. A.“, The New York Times, 21. Juni 1977, S. 17; Joann S. Lublin, „A. M. A. Focuses on Health-Care Cost Crisis and Labor Organizing by Young Doctors“, The Wall Street Journal, 24. Juni 1977, S. 6.

<sup>145)</sup> Joann S. Lublin, „Hospital Costs and Federal Control“, The Wall Street Journal, 13. Juni 1977, S. 18.

<sup>146)</sup> Carters „Commissioner of Education“, Ernest L. Boyer, „gibt jedoch zu, daß wegen der Entschlossenheit der Carter-Regierung, den Staatshaushalt auszugleichen, ‚wir nicht bereit sind, uns zu neuen Richtungen zu verpflichten‘, die substantiv erhöhte Ausgaben notwendig machen würden ... Gelder für neue Programme können wahrscheinlich nur durch das schrittweise Ausscheiden oder die Umstellung bestehender Programme beschafft werden.“ (Cheryl M. Fields, „Washington's Top Two in Education“, The Chronicle of Higher Education, Bd. XIV, Nr. 18, 11. Juli 1977, S. 3); Carters Wahlkampfversprechen, ein Bundeserziehungsministerium zu schaffen und die Dienlichkeit einer solchen Einrichtung erörtert Gerald E. Sroufe, „The Case Against a Federal Department of Education“, The Phi Delta Kappan, April 1977.

<sup>147)</sup> Jimmy Carter, „I Intend to Win“, Ansprache vor Studenten der Florida State University, 25. Sept. 1976, in: A Government As Good As Its People, a. a. O., S. 61.

zu Ansprache, mit Variationen, aber immer wieder die Dringlichkeit der Frage betonend. Nach Amtsantritt stellte die Regierung Carter ein über 100 Seiten umfangreiches, 113 Punkte behandelndes Energieprogramm auf<sup>148)</sup>. Zum Planen und Vollstrecken seiner Ideen holte Carter sich den Republikaner James Schlesinger, der schon unter Nixon und Ford im Verteidigungsministerium und anderen hohen Positionen gedient hatte und sich des Rufes eines zähen Kämpfers erfreute. Die beiden Männer verstanden sich vom ersten Augenblick an, und was von ihnen in der Woche zum 24. April der Nation vorgelegt wurde, war beiden bitterer Ernst. Die Einzelheiten des Programms brauchen hier nicht wiedergegeben zu werden, doch müssen die bisherigen Fortschritte und Fehlzündungen der Carterschen Energiepolitik kurz skizziert werden, da sich daraus die weiteren Aussichten der Regierung Carter am besten ablesen lassen.

Zuerst mußte ein Energieministerium geschaffen werden, um die vielen mit Energiefragen befaßten Bundesinstanzen unter einem Dach zu vereinen. Da man diese allgemein als wünschenswert betrachtete administrative Maßnahme von der Substanz der Energiepolitik trennte, lief die entsprechende Gesetzgebung ziemlich reibungslos durch den Kongreß. Beide Kammern verabschiedeten bis Anfang Juni nur geringfügig voneinander abweichende Vorlagen, die sich von Carters Vorschlag nur durch Schwächung der preisregulierenden Funktion des Energieministers unterschieden. Da die Kammern sich über die Machtspanne und Funktionen des zu schaffenden Energieministeriums grundsätzlich einig waren<sup>149)</sup>, stand der Ernennung von James Schlesinger als Energieminister nichts mehr im Wege.

Mit Carters substantivem Energieprogramm sieht es jedoch anders aus: Kaum waren die Einzelheiten bekanntgegeben, so fragten sich die Eingeweihten, wie das Tauschgeschäft wohl aussehen wird?<sup>150)</sup> Von allen Ecken des Landes kamen Beschwerden und die verschiedensten Spezialinteressen klagten im voraus über die von ihnen erwarteten Benachteiligungen. Die Regierung bestritt die

Unterstellung der Republikaner, daß die durch Energieverbrauchersteuern eingenommenen Summen für Wohlfahrts- und andere Regierungsprogramme vorgesehen seien und versprach, die ohnehin nicht umfangreichen Summen durch Steuernachlässe an die Steuerzahler zurückzuerstatten<sup>151)</sup>. Die radikale Kritik verwarf das Programm Carters vor allem, da es davor zurückscheue, die Struktur der Erdölindustrie zu verändern, die „Automobilkultur“ Amerikas unberührt lasse und höhere Profite für die Energieerzeuger auf Kosten der Verbraucher, besonders der Armen, garantiere. Statt der Axt benutze Carter nach Ansicht seiner Kritiker schlaffe Halbmaßnahmen, um den Knoten der sich widersprechenden Ansprüche zu lösen<sup>152)</sup>. Von konservativer Seite wurde ihm unter anderem vorgeworfen, seine Maßnahmen liefen auf Subvention der OPEC-Länder hinaus; auch seine Weigerung, die Naturgaspreise freizugeben, stieß auf Entrüstung.<sup>153)</sup>

Kaum hat das Programm den zuständigen Kongreßausschüssen vorgelegen, da zeigte sich, daß ungefähr ein Drittel seiner wichtigsten Bestandteile substantiell geändert oder ganz abgelehnt werden dürften<sup>154)</sup>. Die Benzinsteuern wurde entschieden abgelehnt; die geplante Besteuerung der großen benzinvergeudenden Wagen wurde stark reduziert, die Idee, Kleinwagen steuerlich zu begünstigen, wurde verworfen, der Plan, die „schnellen Brüter“ auszuschalten, machte nicht die erwünschten Fortschritte, und die zur Umstellung der Industrie auf Kohle vorgesehenen Sondersteuern dürften Kompromisse nötig machen. Carter mußte die Erfolglosigkeit seines „Medienblitzkrieges“ bald einsehen; die Opferbereitschaft der Öffentlichkeit schien nicht erhöht.

<sup>151)</sup> „Energy: The Early Bursts of Resistance“, The New York Times, 1. Mai 1977, S. 2; nun soll Carter sich entschlossen haben, die aus erhöhten Benzinsteuern anfallenden Mehrbeträge zur Verbesserung der öffentlichen Massenverkehrseinrichtungen zu benutzen (Steven Rattner, „Carter Reported Agreeing to Seek Gasoline Tax Rise of up to 5 Cents“, The New York Times, 20. Juli 1977, S. A 1, B 2).

<sup>152)</sup> Alexander Cockburn und James Ridgeway, „Carter's Powerless Energy Policy“, The New York Review of Books, 26. Mai 1977, S. 31–36.

<sup>153)</sup> „Mr. Carter's OPEC Subsidy“, The Wall Street Journal, 13. Juni 1977, S. 18; „Jimmy Carter on the Run“, The Wall Street Journal, 14. Juni 1977, S. 24. Das Wall Street Journal kritisiert Carters Wortbruch, der er die Wahl in Texas und Louisiana mit seinem Versprechen, die Naturgaspreise zu verändern, gewonnen habe.

<sup>154)</sup> Peter C. Stuart, „How Carter Energy Plan is Faring“, The Christian Science Monitor, 16. Juni 1977, S. 1, 19.

<sup>148)</sup> The Executive Office of the President, Energy Policy and Planning, National Energy Plan, Washington, D. C., 1977.

<sup>149)</sup> Bob Rankin, „Energy Department: Key House Change“, Congressional Quarterly Weekly Report, Bd. XXXV, Nr. 23, 4. Juni 1977, S. 1099 f.

<sup>150)</sup> Hedrick Smith, „Carter to Date: A Moderate Centrist, Active Idealist“, The New York Times, 24. April 1977, S. 1.

Vielmehr wurde der Kongreß durch die Lobbyisten und die Furcht der Wähler vor Unkosten und Unbequemlichkeiten in die entgegengesetzte Richtung gedrängt<sup>155</sup>). Carter sah sich gezwungen, einen anderen Ton anzuschlagen, da ein neuer Lebensstil und ein neues Wertesystem nicht über Nacht herbeigeführt werden können. Ein „Erschöpfungskrieg“ deutete sich an, der nur mit Hilfe des Kongresses gewonnen werden kann<sup>156</sup>).

Obwohl Carters „Energiezar“ James Schlesinger die zur Durchführung des Programms notwendigen außergewöhnlichen Qualitäten des Managers besitzt, geht ihm die Fähigkeit, es auf der Straße und im Kongreß an den Mann zu bringen, ab. Zwar kennt er seine Schwächen und bekennt seine Arroganz: „Ich kann dumme Fragen nicht ausstehen ...“<sup>157</sup>), doch sind es eben die „dummen Fragen“, die der Lösung des Energieproblems im Wege stehen: Anfang Juni war die Hälfte der amerikanischen Bevölkerung noch nicht einmal über

Amerikas Abhängigkeit von importiertem Öl informiert<sup>158</sup>). Die massive Propaganda der Erdölgesellschaften, die die Bevorzugung von Konservierungsmaßnahmen über den Produktionszuwachs von seitens der Carter-Regierung beklagen, hilft hier nicht<sup>159</sup>). Da die verschiedensten Interessengruppen aus manchmal sehr ungleichen Gründen das Energieprogramm der Regierung bekämpfen und Carter selbst seine Lehre im Fach „Kongreßmanagement“ noch nicht abgeschlossen hat, sieht es um die Durchsetzung eines wirklich wirkungsvollen Programms bisher fraglich aus<sup>160</sup>). Sollten die Amerikaner unter Carters Ansporn lernen, daß sie mit weit weniger Energieverbrauch — wie die Deutschen und Schweden — produktiv und konkurrenzfähig bleiben können, dürfte es zur Sanierung ihrer Energiewirtschaft noch nicht zu spät sein<sup>161</sup>). Sonst stehen nicht nur die Eckpfeiler des legislativen Programms der Carter-Regierung, sondern die Rolle Amerikas als Führer der freien Welt auf dem Spiel<sup>162</sup>).

## Ausblick

Außenpolitisch stechen Carters Menschenrechts-Offensive und die damit verbundene Verschlechterung des Verhältnisses zur Sowjetunion heraus. Carters menschenrechtliche Initiativen mögen zwar den Opfern bisher wenig geholfen haben, doch haben sie seiner Beliebtheit in Amerika nicht geschadet<sup>163</sup>). Wenn sich dadurch auch das Verhältnis zu alten Freunden wie Brasilien und Chile getrübt hat, so zahlt sich die ständige Anprangerung noch nicht nur in innenpolitischer

Münze, sondern auch in der Befriedigung tiefempfundener Wünsche aus. Der Missionsdrang der Amerikaner ist nach wie vor stark, und in dem Baptisten Georgias schlummert unter dem Manager der Missionar. Zwar streitet man sich, ob Carters missionarischer

<sup>155</sup>) Enttäuscht ließ Carter sich zu Äußerungen hinreißen, die unlauteren Einfluß von Seiten der Industrie auf die Gesetzgeber beklagten (Charles Mohr, „President Suggests Energy Industries Swayed Legislators“, The New York Times, 11. Juni 1977, S. 1, 32).

<sup>156</sup>) Senator Robert C. Byrd, der Führer der demokratischen Majorität, riet Carter, die Beanstandungen seines Energieprogramms durch den Kongreß hinzunehmen, da es einige unbrauchbare Ideen enthalte und zum Teil auf unklaren Vorstellungen beruhe (Edward Cowan, „Carter Energy Plan Termed in Fair Shape“, The New York Times, 12. Juni 1977, S. 26). Daß die Energiekrise in starkem Maße ein politisches Problem ist und daß es lange Jahre dauern wird, bevor die notwendige Umerziehung beendet ist, stand schon vor Carters Wahl fest (Amory B. Lovins, „Energy Strategy: The Road Not Taken?“, Foreign Affairs, Bd. 55, Nr. 1, Okt. 1976, S. 65—96).

<sup>157</sup>) Les Gapay, „Man With a Mission“, The Wall Street Journal, 7. Juli 1977, S. 1, 13.

<sup>158</sup>) „Only About Half of Public Knows U.S. Has to Import Oil, Gallup Survey Shows“, the New York Times, 2. Juni 1977, S. 17.

<sup>159</sup>) Siehe z. B. die vollseitige Anzeige der Mobil Ölgesellschaft in der New York Times, die „jene“ herausforderte, die von der Unvermeidbarkeit einer langfristigen Energieknappheit sprechen und das Vorhandensein „reichlicher Energiequellen“ behauptete (13. Juli 1977, S. 20).

<sup>160</sup>) Die Vielseitigkeit der Opposition zu Carters Energieprogramm ergibt sich aus einer (unvollständigen) Liste der Gegner: Nicht nur die Automobilproduzenten und Gewerkschaften sowie die Energie-Industrien, sondern auch mächtige Verbrauchergruppen und Umweltschutzorganisationen greifen das Programm aus dem einen oder anderen Grunde an (Les Gapay, „Man With a Mission“, a. a. O., S. 1).

<sup>161</sup>) Amory B. Lovins, „Energy Strategy: The Road Not Taken?“, a. a. O., S. 72 f.

<sup>162</sup>) Dankwart A. Rustow, „U.S. — Saudi Relations and the Oil Crisis of the 1980's“, Foreign Affairs, Bd. 55, Nr. 3, April 1977, S. 495—516.

<sup>163</sup>) „Carter Popularity Found Steady in a Gallup Poll“, The New York Times, 10. Juli 1977, S. 25; „Carter's Team Rides High as the Six Month Mark Nears“, „Washington Wire“, The Wall Street Journal, 8. Juli 1977, S. 1.

Eifer den „unamerikanischen“ Schuldgefühlen seiner südstaatlichen Heimat oder der von ihm adoptierten puritanischen „Unschuld“ der „Yankee“-Tradition des Nordens entspringt<sup>164)</sup>. Jedenfalls beeinflussen dieser Eifer und das Bewußtsein, im Recht zu sein, den politischen Stil Carters.

Da die Substanz seiner Politik durch den Rahmen der geschichtlichen Möglichkeiten begrenzt ist und auch unter anderen Präsidenten nicht viel anders aussehen dürfte, ist eben der Stil so wichtig, um sie bis zur Grenze des Möglichen zu dehnen. Doch fragten sich schon die Redakteure des *Wall Street Journal* bei der „Halbjahresbilanz“ der Regierung Carter: „Während Substanz allein keinen erfolgreichen Politiker schaffen wird, bezweifeln wir sehr, ob Stil allein es tun wird. Bald werden die Leute fragen ‚Ja, warum hat er sich um das mächtigste Amt im Lande beworben? Zu welchem Zweck will er es benutzen?‘“<sup>165)</sup>

Ist Carter ein „Rockefeller-Republikaner“, ein Demokrat vom Schlage Franklin D. Roosevelts, Woodrow Wilsons, Grover Cleveland oder Harry Trumans, oder hat er einen eigenen Typ des Demokraten geschaffen?<sup>166)</sup> Schon zu Jahresbeginn hörte sich Carter wie ein Republikaner an, berichtete *Time Magazine*

ne. Heute handelt er nicht nur wie ein Republikaner, sagen andere, sondern er freut sich über ihre Unterstützung<sup>167)</sup>. Obwohl Carter selbst das Andenken von F. D. Roosevelt heraufzubeschwören sucht, sich in der Außenpolitik wie ein zweiter Woodrow Wilson gibt und Harry Trumans Motto „the buck stops here“ (etwa „von hier aus kann nichts mehr nach oben weitergereicht werden“) gern zitiert, sehen erfahrene politische Beobachter in ihm mehr den konservativen Demokraten Grover Cleveland<sup>168)</sup>. Ist es eine Politik des Optimismus oder eine Politik der Illusionen, die der Mann aus Georgia betreibt?<sup>169)</sup> Läßt er sich als Opportunist im Strom der amerikanischen Politik nach rechts treiben oder setzt er einen neuen Kurs für die Nation?<sup>170)</sup>

Der Kurs Amerikas wurde durch seine Geschichte, Traditionen und — in der Neuzeit — seine Stellung als Weltmacht fixiert. Selbst wenn er die Macht dazu hätte, würde Carter von der Konstellation, die den Kurs bestimmt, nicht abweichen. Als unideologischer Mann der Mitte ist er zwar bereit, die Substanz seiner Politik auf einzelnen Gebieten drastisch zu verändern, doch nur solange dies die ihm durch die Geschichte vermittelte Marschrichtung der Nation nicht verschiebt.

<sup>164)</sup> William Lee Miller, „The Yankee From Georgia“, *The New York Times Magazine*, 3. Juli 1977, S. 16—20, 35. Godfrøy Sperling jr., „Rural Pride in Jimmy Carter“, *The Christian Science Monitor*, 13. Juni 1977, S. 27; die Tradition der Selbsthilfe des Südens kämpft in Carter mit seiner Neigung, den Armen des Landes Beistand zu leisten. (Hedrick Smith, „Carter's Political Dichotomy“, *The New York Times*, 16. Juli 1977, S. 22); anlässlich einer Pressekonferenz wurde erwähnt, daß reiche Frauen sich Abtreibungen erlauben können, während die Armen ohne Regierungsunterstützung unfähig sind, dieselbe Hilfeleistung zu erhalten. Carter verteidigte seine Weigerung, Regierungsgelder für medizinisch nicht als angebracht betrachtete Abtreibungen zur Verfügung zu stellen mit dem Hinweis, daß es im Leben viele Ungerechtigkeiten gebe, daß er es jedoch nicht für die Aufgabe der Regierung halte, in solchen Dingen für Ausgleich zu sorgen („News Conference Text“, *Congressional Quarterly Weekly Report*, Bd. XXXV, Nr. 29, 16. Juli 1977, S. 1465—68).

<sup>165)</sup> „The Carter Presidency“, *The Wall Street Journal*, 30. Juni 1977, S. 12.

<sup>166)</sup> Joseph C. Harsh, „The Anatomy of a Carter Democrat“, *The Christian Science Monitor*, 28. Juni 1977, S. 31. Harsh definiert den „Carter Demokraten“ als einen Menschen, der nicht zur Rechten, noch zur Linken, noch zur Mitte gehört und das öffentliche Interesse über die Spezialinteressen stellt.

<sup>167)</sup> „Man of the Year: I'm Jimmy Carter and...“, *Times Magazine*, 3. Jan. 1977, S. 11—22; Christopher Lydon, „Carter Revealed: He's a Rockefeller Republican“, *The Atlantic Monthly*, Juli 1977, S. 50—57.

<sup>168)</sup> Tom Wicker, „Grover Cleveland Redivivus“, *The New York Times*, 3. Juni 1977, S. 23; Wicker meint, daß Carter Cleveland's Muster folgt und daß Cleveland der letzte demokratische Präsident war, der das Vertrauen der Geschäftswelt behielt. Arthur Schlesinger jr. wunderte sich über die Enttäuschung, die Carters Wirtschaftspolitik in Gewerkschaftskreisen hervorrief, da man doch wohl etwas anderes von diesem möglicherweise konservativsten Demokrat. Präsidenten seit Cleveland nicht erwarten könne (Arthur Schlesinger jr., „Jimmy Carter, an Original“, *Besprechung von „A Government As Good As Its People“*, *The New York Times Book Review*, 5. Juni 1977, S. 1, 38—39).

<sup>169)</sup> Daniel Southerland, „Rise of the Carter Optimists“, *The Christian Science Monitor*, 10. Juni 1977, S. 1, 34.

<sup>170)</sup> Alan L. Otten, „Politics and People: Tilting Right?“, *The Wall Street Journal*, 7. Juli 1977, S. 13; für diesen Korrespondenten besteht kein Zweifel über den Rechtstrend in der amerikanischen Politik, der alle Schichten der Bevölkerung einbeziehe. Arthur Schlesinger jr. beschuldigt Carter der absichtlichen „Mystifizierung“ der Leute, was „als Regierungstechnik seine Grenzen hat, es sei dann, man ist ein de Gaulle...“ („The Politics of Confusion“, *The Wall Street Journal*, 6. Juni 1977, S. 16).

## Das interamerikanische Verhältnis seit dem Amtsantritt Carters

### I. Was erwartet Lateinamerika?

Die bisherige Lateinamerikapolitik der Regierung Carter hat zu heftigen und für die USA zum Teil unerwarteten Reaktionen in ganz Lateinamerika geführt. Allerdings ist die aktuelle Spannung zwischen Lateinamerika und den USA nicht allein auf den Präsidentenwechsel und die Änderungen außenpolitischer Prioritäten der USA zurückzuführen. Vielmehr sind latente, seit langem erkennbare Konflikte zwischen Lateinamerika und den USA durch den spezifischen außenpolitischen Stil des neuen US-Präsidenten akzentuiert und verschärft worden. Das gilt insbesondere für die Beziehungen zwischen den USA und den autoritären Militärregimen Lateinamerikas, die heute die politische Richtung auf dem Subkontinent bestimmen.

Die neue US-Regierung hat bei ihrem Versuch, das Profil der USA gegenüber der Dritten Welt zu verbessern, auch neue Initiativen in Richtung Lateinamerika unternommen, nachdem Carter bereits im Wahlkampf von einer „relativen Priorität“ Lateinamerikas gesprochen hatte. Die Regierungen Nixon und Ford dagegen hatten die Politik gegenüber Lateinamerika weitgehend bestimmten US-Wirtschaftsinteressen überlassen.

Um die zum Teil sehr heftigen und auch sehr widersprüchlichen Reaktionen Lateinamerikas auf die Initiativen Carters in den Fragen der Menschenrechte, der Nonproliferation und des Rüstungsexports zu verstehen, ist es wichtig, den unterschiedlichen Erwartungshorizont der Lateinamerikaner gegenüber der Politik des neuen amerikanischen Präsidenten zu verdeutlichen.

Die in den letzten Jahren konsolidierten rechtskonservativen Militärregime in Lateinamerika reagieren aufgrund ihrer engen Verflechtung mit Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen der USA in dieser Region besonders empfindlich auf Veränderungen innerhalb der US-Politik. Die demokratischen Politiker Lateinamerikas wissen daher, daß gerade wegen dieser Empfindlichkeit der Militärs eine Demokratisierung in Lateinamerika nur vorstell-

bar wäre, wenn die Prioritäten der US-Politik aufgrund eines politischen Richtungswechsels in den USA verändert würden.

Diese beiden unterschiedlichen Ausgangspositionen innerhalb Lateinamerikas haben den Erwartungshorizont gegenüber dem von Präsident Carter eingeleiteten Wechsel geprägt. Neben diesem ideologischen Unterschied besteht insofern auch ein regionaler, als der Norden Lateinamerikas (Mexiko, Costa Rica, Kolumbien, Venezuela) noch relativ gut funktionierende, mehr oder weniger demokratische Regierungssysteme besitzt, während die übrigen Länder Südamerikas von Militärregimen unterschiedlichen „Härtegrades“ regiert werden. Diese doppelte Interessendivergenz innerhalb der Region macht eine Regionalpo-

#### INHALT

- I. Was erwartet Lateinamerika?
- II. Bilaterale Probleme
  - Panama
  - Kuba
  - Brasilien
- III. Multilaterale Probleme
  - Menschenrechte
  - Nonproliferation
  - Rüstungsexport
  - Neue Weltwirtschaftsordnung
- IV. Ende der „special relationship“?

litik für Lateinamerika so außerordentlich schwierig. Nicht zuletzt aus diesem Grund will die Regierung Carter keine neue „Lateinamerika-Politik“ initiieren, sondern die interamerikanischen Beziehungen stärker bilateral gestalten.

Soweit die politische Ausrichtung der Regierung Carter bereits zu erkennen ist, kompliziert sie in ihrer Ambivalenz für die Lateinamerikaner zusätzlich den politischen Umgang mit den USA. Denn einerseits sind sich die La-

teinamerikaner durchaus bewußt, daß demokratische Administrationen in den USA immer stärker zum Interventionismus in Lateinamerika neigten, als dies bei republikanischen Administrationen der Fall war. Zum anderen ist der populistische Stil von Präsident Carter ihnen vertraut und zugleich suspäkt. Die Erfahrungen verschiedener lateinamerikanischer Länder mit ihren eigenen populistischen Regimen haben diesem politischen Stil das Image eines vielversprechenden, es allen Interessengruppen recht machen wollenden, aber im Endeffekt wenig erfolgreichen Herrschaftssystems verliehen. Vor diesem Erfahrungshintergrund neigen vornehmlich die reformistisch orientierten Eliten in Lateinamerika — trotz ihrer Hoffnung auf innenpolitische Veränderungen, die durch Carters Politik ausgelöst werden könnten — zur Skepsis.

Bei den um die Erhaltung des innenpolitischen Status quo bemühten Militärregierungen und den sie unterstützenden politischen Gruppen beruht die Skepsis gegenüber der Regierung Carter auf anderen Grundlagen. Sie befürchten vor allem, daß die USA das in den letzten Jahren in zahlreichen lateinamerikanischen Staaten so erfolgreich aufgebaute System einer „Doktrin der nationalen Sicherheit“ schwächen könnten. Ihr Wille zur Bewahrung der eigenen Gesellschaftsordnung hat in nahezu allen Fällen zwangsläufig in die Diktatur geführt, und die herrschenden Militärs sind sehr besorgt, daß die USA nicht länger willens sein könnten, ihren Kampf um interne Stabilität zu unterstützen. Denn die mangelnde Absicherung eines Regimes durch die USA hat interne politische Gegner oft ermuntert, die Beseitigung dieses Regimes voranzutreiben. In der Vergangenheit galt dies insbesondere für sogenannte Linksregime, doch sehen sich nun die herrschenden Rechtsregime der Gefahr ausgesetzt, daß sich derselbe Mechanismus aufgrund der „moralistischen Politik“ Carters auch gegen sie richten könnte.

Außerdem befürchten sie, daß das liberale Establishment in den USA zunehmend Einfluß auf die Lateinamerikapolitik Carters gewinnt, weil der „Linowitz-Report“ eine ausschlaggebende Rolle für die Vorbereitung der Politik Carters gegenüber Lateinamerika gespielt hat. Im Gegensatz zu den unter den republikanischen Administrationen stark wirtschaftlich geprägten Interessen an politischer Stabilität, als Voraussetzung für ein gutes Investitionsklima, will die neue Politik der USA der kurzfristigen innenpolitischen Stabilität die-

ser Länder keinen gleich großen Stellenwert beimessen und eher auf die reformistisch-nationalistische Linie christdemokratischer und sozialdemokratischer Provenienz in Lateinamerika eingehen. Ein deutliches Zeichen dafür sind auch die relativ engen Kontakte demokratischer Politiker Lateinamerikas zu Carter. So hat noch vor dem Amtsantritt Carters ein Treffen mit dem chilenischen Ex-Präsidenten Frei stattgefunden; Präsident Perez von Venezuela hat besonders herzliche Glückwünsche zum Regierungsantritt übersandt; Präsident Portillo von Mexiko hat bereits bei seinem ersten Staatsbesuch ein gutes Verhältnis zu Carter gefunden, und der brasilianische Ex-Präsident Goulart hatte sich vor seinem Tod brieflich mit der Bitte an Carter gewandt, er möge zur Re-Demokratisierung Lateinamerikas beitragen. Die kürzlichen Besuche führender chilenischer Politiker sowohl der Christdemokraten wie der Unidad Popular in Washington haben diesen neuen Trend der US-Politik gegenüber den lateinamerikanischen Militärregimen unterstrichen. Der kurzfristigen, militärisch gesicherten innenpolitischen Stabilität soll nach den Vorstellungen des „Linowitz-Reports“ das Konzept einer langfristigen — zumindest in Ansätzen demokratisch legitimierten — Ordnung gegenübergestellt werden. Die Durchsetzung einer solchen Ordnung würde aber in der Politik der meisten lateinamerikanischen Länder zwangsläufig eine Phase erheblicher Instabilität mit sich bringen und damit das ganze von den USA bisher geförderte Konzept der militärischen Regierungsformen in Frage stellen.

Aus der Sicht der Militärregime birgt die Lateinamerika-Politik Carters zusätzlich eine außenpolitische Gefahr. Da die lateinamerikanischen Militärs sowohl Liberalismus nach innen als auch eine Détente-Politik nach außen für Schwächeerscheinungen des Westens halten, empfinden sie Carters Politik als Gefährdung ihrer antikommunistischen Ideologie, mit der sie die Verfolgung jeglicher innenpolitischer Gegner rechtfertigen. Gerade weil der ideologische Pluralismus der Militärs innenpolitisch als staatsgefährdend gilt und ihnen außenpolitisch zumindest langfristig einen wesentlichen Teil ihrer Legitimitätsbasis rauben könnte, sehen sie sich selbst nach Jahrzehnten pro-amerikanischer Orientierung jetzt aus Selbsterhaltungsgründen in eine nahezu anti-amerikanische Rolle gedrängt. Außerdem darf der Wille, gegen die USA zu opponieren und sich punktuell gegen sie durchzusetzen, auch

bei konservativ-autoritären Regimen nicht unterschätzt werden. Diese Haltung ist über alle ideologischen Grenzen hinweg wesentlicher Bestandteil lateinamerikanischen Selbstbewußtseins.

Den lateinamerikanischen Militärs blieben nach einer eventuellen „Abkoppelung“ von den USA freilich nur wenige Optionen außenpolitischer Diversifizierung. Gemäß ihrer jeweiligen Interessenlage könnten sie eine stärkere Anlehnung an die Dritte Welt suchen oder eine Verbindung mit dem weißen Afrika anstrengen, das sich, ähnlich wie die Militärregierungen in Brasilien, Argentinien, Uruguay und Chile, als letzter Hort eines bedingungslosen Anti-Kommunismus versteht.

In diesem außenpolitischen Kontext fühlen sich die „harten“ Militärregime in Lateinamerika durch die globale Menschenrechtspolitik Carters besonders angegriffen, weil sie mit kommunistischen Diktaturen quasi auf eine Stufe gestellt werden. Diese Politik wurde sowohl von den lateinamerikanischen Militärregimen als auch von den Ostblockstaaten in erstaunlicher Übereinstimmung als Einmischung in innere Angelegenheiten zurückgewiesen. So hat aufgrund der globalen Menschenrechtspolitik Carters das Selbstverständnis dieser lateiname-

rikanischen Regierungen, eine Bastion westlicher Zivilisation zu sein, stark gelitten.

Im Gegensatz zu den Militärregimen haben die bereits erwähnten demokratischen Staaten im Norden Lateinamerikas die Initiativen der Regierung Carter ausdrücklich begrüßt. Der bisher gegenüber der US-Politik eher kritische Präsident Venezuelas, Carlos Andrés Pérez, ging sogar so weit, die Vereinten Nationen aufzufordern, „weltweite Inspektionen“ zur Kontrolle von Menschenrechtsverletzungen einzuführen und die Nonproliferationspolitik der Regierung Carter als wichtigen Schritt für die friedliche Entwicklung Lateinamerikas zu loben. Diese ungewöhnlich deutliche Identifikation mit den neuen Prioritäten in Washington dürfte nicht zuletzt auf die Hoffnung dieser demokratischen Regierungen zurückzuführen sein, ihre eigene politische Priorität in einer von Militärregimen beherrschten Region wahren zu können.

Die unterschiedlichen und gegensätzlichen Erwartungen und Befürchtungen Lateinamerikas in bezug auf die neuen Lateinamerika-Initiativen werden unabhängig von eventuellen Kurskorrekturen Carters zu erheblichen Frustrationen und Konflikten in den US-Lateinamerika-Beziehungen führen.

## II. Bilaterale Probleme

Bereits die ersten außenpolitischen Aktionen Carters haben erkennen lassen, daß er in dem Gesamtverhältnis zu Lateinamerika drei bilateralen Problemkomplexen besondere Priorität einräumt. Zwei dieser Probleme — die Frage des Panama-Kanals und die der Normalisierung der Beziehungen zu Kuba — haben eine lange Vorgeschichte und stellen seit Jahren eine schier unüberwindliche Hürde für die Verbesserung der Beziehungen zwischen den USA und seinen südlichen Nachbarn dar. In den letzten Jahren hat eine starke Solidarisierung weiter Teile Lateinamerikas dazu beigetragen, daß eine Lösung dieser beiden Probleme nicht weiterhin ausgeklammert bzw. verschoben werden kann. Das dritte bilaterale Problem liegt in der zunehmenden Bedeutung Brasiliens in der internationalen Politik und hat sich durch die Auseinandersetzung um den deutsch-brasilianischen Nuklear-Vertrag zugespielt.

Obwohl Carter diese Probleme bilateral zu regeln versucht, ist ihr besonderes Gewicht innerhalb der US-Außenpolitik nur durch ihre Verknüpfung mit regionalen bzw. teilweise globalen politischen Prioritäten zu erklären.

### Panama

Die Problematik des Panama-Kanals war bereits während des US-Wahlkampfes zu einer wesentlichen außenpolitischen Streitfrage geworden und hatte Carter den emotionalen Gehalt dieses Problems für weite Bereiche der US-Wählerschaft erkennen lassen. Zusätzliche Dringlichkeit erhielten die sich seit 1964 hinschleppenden Kanalverhandlungen durch die Befürchtung der USA, daß Panama die Geduld verlieren könnte und dann mit Guerilla-Aktionen am Kanal gerechnet werden müßte.

Die Regierung Carter ist sehr bemüht, zum nächstmöglichen Termin einen neuen Vertrag mit Panama abzuschließen. Dieser soll

nach den Vorstellungen der USA die Auflösung der bisherigen Kanalzone und die Übergabe des größten Teils ihres jetzigen Territoriums an Panama innerhalb von drei Jahren behalten. Für den verbleibenden Rest der jetzigen Kanalzone wollen die USA einen Militärbasenvertrag mit Panama abschließen, dessen Laufzeit noch umstritten ist. Panama will auf keinen Fall einen formellen Verteidigungspakt mit den USA abschließen und ihnen die Militärbasen auch nicht länger als bis zum Ende dieses Jahrhunderts überlassen. Von seiten des Pentagon wird dagegen eine Laufzeit von mindestens 40 Jahren angestrebt. Den eigentlichen Kanalbetrieb soll ein neuer Kanalbetriebs-Vertrag von etwa 20 Jahren Laufzeit sicherstellen. Im Verlauf dieser Zeit soll Panama sukzessive stärker an der Verantwortung für den Kanalbetrieb beteiligt werden. Offen ist weiterhin, in welcher Form nach dem Auslaufen dieses Vertrages die Neutralität des Kanals garantiert werden soll. Unabhängig von den wirtschaftlichen und militärischen Konsequenzen, die eine Neuregelung für die USA mit sich bringen wird, dürfte die Anerkennung der Souveränität Panamas über die bisherige Kanalzone und die Neuregelung des Kanalvertrags nicht nur von Lateinamerika, sondern auch von der Dritten Welt insgesamt der Carter-Regierung als außerordentlich positiv angerechnet werden.

### Kuba

Das Problem Kuba läßt sich aufgrund seiner weltpolitischen Implikationen nicht so glatt lösen. Carter ist sich durchaus bewußt, welche umfangreichen Folgeprobleme jede Wiederannäherung der beiden Staaten für die globalen außenpolitischen Ziele der USA mit sich bringen wird. Gleichzeitig bleibt die Reintegration Kubas in die westliche Hemisphäre ein Prüfstein für die US-Außenpolitik gegenüber Lateinamerika.

Es besteht kein Zweifel daran, daß beide Seiten an einer Wiederannäherung interessiert sind, aber ebenso wie Castro hat auch Carter erkennen lassen, daß er nicht gewillt ist, einen allzu hohen politischen Preis dafür zu zahlen. Die Regierung Carter hält die Zeit für reif, das sozialistische Regime — fast 20 Jahre nach der kubanischen Revolution — in der westlichen Hemisphäre zu akzeptieren, ähnlich wie die USA sich etwa 20 Jahre nach der — unter damaligen Umständen ebenso radikalen — mexikanischen Revolution mit Mexiko arrangiert hatten. Einige Berater Carters, zu denen auch der UN-Botschafter Young zu

zählen ist, tendieren dahin, Kuba eine stabilisierende Rolle innerhalb der Dritten Welt zuerkennen, in der Hoffnung, daß sich dadurch auch die Bereitwilligkeit Kubas zur Kooperation mit dem Westen verstärkt. Eine solche Politik würde eine zunehmende wirtschaftliche Bindung Kubas an die USA zur Folge haben, wodurch gleichzeitig die Abhängigkeit Kubas von der Sowjetunion verringert und die Stabilität in der Karibik insgesamt erhöht würde. Aufgrund der doppelten Identität Kubas als Land der Dritten Welt und als Mitglied des sozialistischen Lagers stehen einer solchen Politik Carters freilich zahlreiche weltpolitische Imponderabilien entgegen. Nicht nur im Hinblick auf die Rolle, die Kuba heute in Afrika spielt, wird die Sowjetunion versucht sein, eine Wiederannäherung zwischen Kuba und den USA hinauszuzögern.

Die Regierung Carter hat sich auf eine lange und mühevollen Verhandlungszeit und eine Politik der kleinen Schritte eingestellt. Auf seiten der USA liegen die Hauptschwierigkeiten für eine Normalisierung der Beziehungen in der Anerkennung eines sozialistischen Systems in der westlichen Hemisphäre, in den innenpolitischen Rückwirkungen durch die große Zahl von Exil-Kubanern in den USA, in der Regelung der Schadenersatzansprüche der US-Firmen wegen der Verstaatlichung ihres Besitzes auf Kuba nach der Revolution und in der Zukunft der US-Militärbasis in Guantánamo.

Kuba dagegen sieht große Probleme wirtschaftlicher und psychologischer Natur auf sich zukommen, vor allem, weil durch eine verstärkte Kommunikation mit dem Westen eine Bedrohung des eigenen Systems langfristig nicht ausgeschlossen werden kann. Außerdem ist Kuba nicht gewillt, spezifische Wohlverhaltenserkklärungen, insbesondere hinsichtlich seines Engagements in Afrika abzugeben. Dagegen haben die jüngsten Verhandlungen gezeigt, daß Kuba in allen Fragen, die nicht seinen internationalen Status betreffen, sehr flexibel und kooperationswillig ist.

Kubas einzigartige Stellung im Koordinatensystem des Ost-West- und Nord-Süd-Konflikts erforderte — und das hat die Regierung Carter offensichtlich erkannt —, eine Annäherung der gegenseitigen Standpunkte. Innenpolitische Probleme und außenpolitische Rücksichtnahmen auf beiden Seiten dürften jedoch die Wiederaufnahme voller diplomatischer Beziehungen noch länger hinauszögern.



## Brasilien

Das bilaterale Problem Brasilien stellt sich unter gänzlich anderen Vorzeichen. Während Kissinger noch versucht hatte, dem Großmachtanspruch Brasiliens durch ein spezielles Konsultationsabkommen zwischen beiden Ländern zumindest formell gerecht zu werden, hat Carter im Zusammenhang mit der Nonproliferationsdebatte nicht gezögert, sehr deutlich auf die Schwachstellen der brasilianischen Entwicklung seit 1964 hinzuweisen. Brasilien hat mit gewissem Recht die Lateinamerikapolitik der Carter-Regierung als völlige Kehrtwendung empfunden, da Kissinger Brasilien immer als Stabilitätspartner der USA in Lateinamerika bezeichnet hatte. Mit seiner Politik hat Carter zunächst zur stärkeren Kohäsion des brasilianischen Systems beigetragen. Denn wenn der Opposition in Brasilien die US-Kritik an der Militärregierung einerseits auch willkommen war, so ist sie doch andererseits nicht willens, eine US-Einmischung — nicht nur in Fragen der technologischen Unabhängigkeit, sondern auch bezüglich der von ihr selbst angeprangerten Menschenrechtsverletzungen — hinzunehmen. Insofern kann das autoritäre Militärregime Brasiliens für seine derzeitige, in einigen Bereichen geradezu antiamerikanische Politik

mit partieller Unterstützung auch durch die Opposition rechnen. Brasilien will sich als Nation nicht von der Carter-Regierung maßregeln lassen, und da der Wunsch nach Großmachtstatus alle innenpolitischen Differenzen überdeckt, dürfte das Verhältnis Brasilien — USA vermutlich auf lange Sicht belastet bleiben. Die Brasilianer hoffen darauf, daß sie in Europa — insbesondere in der Bundesrepublik — die technologische und finanzielle Unterstützung erhalten, die ihnen von den USA zur Zeit verwehrt wird. Aus der dritten Welt erwarten sie sich politische und moralische Unterstützung in ihrem Kampf gegen eine Politik der Einmischung von seiten der USA.

Im Falle Brasiliens scheint der hohe moralische Anspruch der Politik Carters sowohl hinsichtlich der Nonproliferation als auch der Menschenrechte vorläufig eher zur Stabilisierung eines zumindest umstrittenen Regimes als zur Durchsetzung politisch wünschenswerter Prinzipien beigetragen zu haben. Aufgrund der bedeutenden internationalen Position Brasiliens könnten den USA hier langfristig nicht nur ganz erhebliche bilaterale, sondern auch multilaterale außenpolitische Probleme entstehen, sofern die Politik der Regierung Carter nicht langfristig auch auf das brasilianische Militärregime „destabilisierend“ wirkt.

## III. Multilaterale Probleme

Trotz der Absicht Präsident Carters, alle anstehenden Probleme mit den lateinamerikanischen Staaten aufgrund der jeweiligen Situation bilateral auszuhandeln, läßt sich deutlich erkennen, welche Fragen in einem multilateralen Rahmen die Auseinandersetzung zwischen den USA und Lateinamerika in den nächsten Jahren bestimmen werden. Im Vordergrund dürften dabei vier Problemkreise stehen, von denen zwei ständige Konflikte zwischen den USA und ihren südlichen Nachbarn hervorgerufen haben: die Wirtschaftsbeziehungen und der Rüstungsexport. Überschattet werden diese beiden Probleme von zwei politischen Grundsätzen, die die Carter-Administration weltweit durchsetzen möchte, die aber in Lateinamerika aufgrund der aktuellen Lage besonders brisant sind: das Problem der Menschenrechte und das der Nonproliferation. Obwohl nicht alle Staaten der Region von diesen beiden Problemkreisen betroffen sind, wird die außenpolitische Aktivi-

tät Carters in diesen Bereichen als Schlüssel für seine Haltung gegenüber Lateinamerika insgesamt angesehen. Das läßt sich sehr leicht daraus erklären, daß beide Fragen auf das engste zwei geheiligte Prinzipien Lateinamerikas tangieren: das der staatlichen Souveränität und das der Nichteinmischung.

Sollten die USA in den beiden bereits angeschnittenen Fragen — den Menschenrechten und der Nonproliferation — ihren Vorstellungen zusätzlich Nachdruck verleihen, könnte in Lateinamerika leicht die ungewöhnliche Situation entstehen, daß nicht mehr — wie bisher — nur die progressiven und reformistischen politischen Gruppen und Regierungen den Interventionskurs der USA anprangern, sondern daß diese Haltung nun auch von den konservativen und autoritären Gruppen und Regierungen übernommen wird. Ein gutes Beispiel dafür ist die Zahl jener Regierungen, die aufgrund der US-Vorwürfe über Menschenrechtsverletzungen bereits auf US-Militärhilfe

verzichtet haben: Chile, Uruguay, Argentinien, Brasilien, Guatemala, El Salvador, Nicaragua.

Weil sich bei diesen Fragestellungen eine relativ starke Homogenität zwischen den militärisch regierten Ländern Lateinamerikas feststellen läßt, ist nicht auszuschließen, daß diese Politik Carters — von Ausnahmen abgesehen — zunächst eher zu einer Festigung der autoritären Strukturen in Lateinamerika beitragen wird als zu ihrer Auflockerung.

### Menschenrechte

Bereits die erste Phase der weltweiten Kampagne Carters für die Menschenrechte hat gezeigt, daß die außenpolitische Instrumentalisierung dieses Konzepts zu großen Schwierigkeiten führt. Denn trotz der häufig verkündeten Unteilbarkeit der Menschenrechte wird die Anprangerung von Verstößen gegenüber dem Ostblock anders gehandhabt als gegenüber der Dritten Welt, insbesondere gegenüber Lateinamerika. Eine weitere Differenzierung haben die USA mit Rücksicht auf ihre Interessen in strategisch und wirtschaftlich besonders wichtigen Staaten angekündigt. In Lateinamerika wird daher häufig vermutet, bei dieser Menschenrechtsdiskussion handele es sich nicht etwa um ein moralisches Anliegen — das in Anbetracht des US-Verhaltens in Vietnam ohnehin äußerst fragwürdig sei —, sondern vielmehr um ein zusätzliches Druckmittel, mit dem die USA außenpolitisch ihren Aktionspielraum erweitern wollten.

Dieser lateinamerikanischen Interpretation von Carters Initiativen entspricht, zumindest partiell, das „Dreiklassensystem“, nach dem die lateinamerikanischen Staaten aufgrund ihrer Behandlung der Menschenrechte in Washington informell eingestuft worden sind. Dieses System spiegelt das demokratische Nord-Süd-Gefälle in Lateinamerika sehr deutlich wider: Zur ersten Klasse gehören Venezuela und Costa Rica, wo Verletzungen der Menschenrechte so gut wie unbekannt sind; in die dritte Klasse werden Argentinien, Uruguay und Chile eingruppiert, deren konstante und institutionalisierte Menschenrechtsverletzungen offenkundig sind. Alle übrigen Länder des Subkontinents werden der Klasse zwei zugerechnet, also gelegentlicher Menschenrechtsverletzungen beschuldigt.

Die politischen Absichten der Carter-Regierung gehen dahin, möglichst viele Länder vor dem „Absinken“ von Klasse zwei nach Klasse drei zu bewahren und einige Länder zum Auf-

stieg von Klasse zwei nach Klasse eins zu bewegen. Langfristig ist dabei in Aussicht genommen, bei allen Beziehungen nicht nur wie bisher bei der Militär- und Auslandshilfe, das Wohlverhalten in der Menschenrechtsfrage miteinzubeziehen, um dadurch Anreize für einen innenpolitischen Kurswechsel in der Menschenrechtsfrage und damit eine Umgruppierung in eine höhere Klasse zu schaffen. Dieses bisher zwar nicht explizite, aber doch in Ansätzen erkennbare Klassifizierungssystem hat eine Welle der Ablehnung in beinahe allen Staaten Lateinamerikas, die nicht zur Klasse eins gerechnet werden, hervorgerufen und zu einer Solidarisierung der Militärregime gegen die USA geführt.

Für die eigentlich Betroffenen, die in manchen lateinamerikanischen Ländern bis zur physischen Vernichtung verfolgten Gegen-Eliten, dürfte sich vorläufig keine wesentliche Verbesserung ihrer Situation durch die amerikanischen Initiativen ergeben, wenn auch in einigen Ländern eine gewisse Verbesserung der Menschenrechtssituation bereits spürbar geworden ist. Die demonstrative Unterschrift Carters unter die Menschenrechts-Konvention der OAS, die zwar seit 1969 schon von zwölf Staaten unterzeichnet, aber bisher nur von Kolumbien und Costa Rica ratifiziert worden ist, soll dazu beitragen, ein effektives inter-amerikanisches Instrument zur Wahrung der Menschenrechte zu schaffen. Weitere konkrete Verbesserungen sind in zwei Vorschlägen der „Linowitz Commission“ enthalten: demnach sollten die US-Botschaften angewiesen werden, politische Flüchtlinge ohne Rücksicht auf ihre ideologische Einstellung aufzunehmen, und außerdem sollte die Immigration für politische Flüchtlinge in die USA erheblich erleichtert werden. Aber die Verwirklichung dieser beiden Vorschläge dürfte auf erheblichen innenpolitischen Widerstand in den USA stoßen, weil aufgrund der jetzigen politischen Situation die Einwanderung „linker“ Lateinamerikaner rasch zunehmen würde.

Die bisherige Menschenrechtsinitiativen Carters in bezug auf Lateinamerika lassen erkennen, daß sie in Form und Inhalt auf so starken und eindeutigen Widerstand gestoßen sind, daß zumindest bei den starken Regimen — und dazu gehört sicherlich Brasilien — und bei den strategisch wichtigen Ländern — und dazu muß Argentinien gerechnet werden — kein direkter und kurzfristiger Erfolg in dieser Frage erwartet werden kann. Die innenpolitisch außerordentlich schwachen und in

ihrer Bedeutung für die USA zumindest zur Zeit marginalen Länder wie Uruguay und Chile werden aber zumindest mittelfristig dem US-Druck in dieser Frage kaum standhalten können. Dieser Druck dürfte sich insofern noch erheblich verschärfen, als die Carter-Regierung auch im multilateralen Rahmen, insbesondere bei der Weltbank und der Interamerikanischen Entwicklungsbank, ihre Zustimmung zur Kreditvergabe von der Einhaltung der Menschenrechte abhängig machen wird.

### Nonproliferation

Das Engagement der Regierung Carter in Fragen der Nichtverbreitung von Atomwaffen und ihr Eintreten für ein Moratorium beim Export von Anreicherungs- und Wiederaufbereitungsanlagen muß, obwohl zur Zeit direkt nur Brasilien betroffen ist, auch als multilaterales Problem für die USA gegenüber Lateinamerika verstanden werden; und zwar einmal, weil Argentinien sicherlich mit Rücksicht auf regionale Balancevorstellungen schon bald auch eigene Forderungen nach nuklearem Status anmelden würde, zum zweiten, weil mittelfristig Chile, und später auch Peru, sich zu Schwellenmächten entwickeln dürften. Die Politik Carters zielt darauf ab, durch eine technologische „Sperre“ eine Weiterverbreitung auszuschließen und in dieser Frage politischen Druck sowohl auf die Lieferländer als auch auf die Empfängerstaaten, insbesondere auf Nichtmitglieder des NV-Vertrages — wie Brasilien und Argentinien —, auszuüben. Ähnlich wie in der Menschenrechtsfrage hat diese Politik zu einer zumindest verbalen Solidarisierung in Lateinamerika geführt; sie hat somit nicht, wie ursprünglich erwartet, bei den übrigen Ländern eine gewisse Befriedigung darüber ausgelöst, daß Brasilien nicht durch „nukleare Unabhängigkeit“ noch zusätzliches Gewicht erlangt.

Die Ablehnung der Initiativen Carters in der Nuklearfrage erfolgte aber nicht nur unter dem Aspekt des regionalen politischen Gleichgewichts, sondern ist auch Ausdruck für die Suche nach verstärkter Unabhängigkeit im Energiebereich. Aus lateinamerikanischer Sicht ist daher Carters Absicht, Brasilien die Nukleartechnologie teilweise vorzuenthalten, gleichzeitig der Versuch, eine aufstrebende politische Macht im internationalen System zu diskriminieren und Lateinamerika insgesamt weiterhin in technologischer Abhängigkeit zu halten. Demgegenüber wird die Politik der Bundesrepublik, im Rahmen des deutsch-

brasilianischen Nuklearvertrages massiven Technologietransfer zu leisten, in Lateinamerika weitgehend anerkannt. Insofern liegen die Hauptschwierigkeiten einer Verständigung in Fragen der Nonproliferation zwischen den USA und Lateinamerika darin, daß beide Seiten völlig unterschiedliche Aspekte des Problems betonen und die jeweils andere Problematik als sekundär ansehen.

Die von der Regierung Carter eingeleiteten Maßnahmen zur verstärkten Kontrolle der Verbreitung von Nukleartechnologie in Lateinamerika haben relativ geringe Aussichten auf Erfolg, sofern es den USA nicht gelingt, durch politischen Druck auf die Lieferländer einen massiven Technologietransfer zu unterbinden. Auch ihr Vorschlag einer Regionalisierung nuklearer Ver- und Entsorgung geht an dem Hauptargument der Brasilianer für den Aufbau einer kompletten Nuklearindustrie vorbei: Sie hoffen, dadurch ihre Abhängigkeit abbauen und ihre nationale Entscheidungsfähigkeit in bezug auf die technologische Entwicklung erhöhen zu können. Demgegenüber sind die USA der Meinung, daß Länder mit nachgewiesenen Uranvorkommen wie Brasilien keinen kompletten Nuklearkreislauf einschließlich der Wiederaufbereitungs- und Anreicherungsanlagen als Instrument wirtschaftlicher und politischer Unabhängigkeit benötigen.

Die Regierung Carter hat immer wieder darauf hingewiesen, daß sie der Frage der Nonproliferation innerhalb der Gesamtbeziehungen zur Dritten Welt eine außerordentlich hohe Priorität einräumen wird. Es ist daher nicht auszuschließen, daß sie nicht nur politischen Druck auf die Lieferstaaten — wie in diesem Falle auf die Bundesrepublik —, sondern zusätzlich auch wirtschaftlichen Druck auf die Empfängerstaaten — wie Brasilien — ausüben wird. Obwohl Brasilien aufgrund seiner hohen Auslandsverschuldung sehr verwundbar ist, hat eine solche Politik nur bedingte Aussichten auf Erfolg. Einmal werden die Wirtschaftsinteressen der USA — zumindest soweit es sich um privatwirtschaftliche Interessen handelt — kaum den Nonproliferationsvorstellungen Carters unterzuordnen sein, und zweitens würde die Ausübung wirtschaftlichen Drucks einen starken politischen Einigungseffekt in dem jeweils betroffenen Land zur Folge haben.

Ähnlich wie bei der Menschenrechtsproblematik, ist der moralische Anspruch Carters in der Nonproliferationsfrage auf starken Wider-

stand innerhalb Lateinamerikas gestoßen, weil auch in diesem Falle den USA unterstellt wird, die moralischen Absichten würden in Wirklichkeit als Deckmantel für wirtschaftliche und machtpolitische Interessen benutzt.

### Rüstungsexport

Sehr kritisch werden aus lateinamerikanischer Sicht auch die Bemühungen der Regierung Carter um die Einschränkung des Waffentransfers in die Dritte Welt gewertet. Die Auffassung der neuen amerikanischen Regierung, daß in Lateinamerika aufgrund nicht vorhandener externer Sicherheitsgefährdung modernste waffentechnische Ausrüstungen nicht erforderlich seien, wird als Angriff auf die eigene Souveränität gesehen. Dabei wird in Lateinamerika kaum berücksichtigt, daß es sich hierbei nicht nur um Carter-Initiativen handelt, sondern auch um Regelungen, die der Kongreß — wie im Falle des „International Security and Arms Export Control Act“ von 1976 — schon vor dem Präsidentenwechsel getroffen hatte.

Die lateinamerikanischen Länder haben immer dann, wenn die USA ihre spezifischen Waffenwünsche abgelehnt haben, sich in Europa Ersatz gesucht. Dieser bequeme Ausweg soll nach den Vorstellungen der Carter-Regierung in Zukunft durch politischen Druck der USA auf andere Lieferstaaten erschwert werden. Ob sich freilich ein solcher Druck auch auf Frankreich oder gar die Sowjetunion ausüben lassen wird, ist mehr als zweifelhaft, zumal deren Anteil an den Waffenlieferungen nach Lateinamerika in den letzten Jahren erheblich gestiegen ist. Hinzu kommt, daß auch die Einschränkung der US-Militärhilfe zumindest für die großen Staaten Lateinamerikas keinen wesentlichen Verlust darstellt, denn verschiedenen lateinamerikanischen Ländern ist es offensichtlich leicht gefallen, auf diese Militärhilfe zu verzichten, nachdem die USA Wohlverhalten in der Menschenrechtsfrage daran gekoppelt hatten.

Inwieweit überhaupt in militärisch beherrschten Staaten — wie in Lateinamerika — eine außengesteuerte Beschränkung im Rüstungssektor erreichbar ist, muß schon deswegen in Frage gestellt werden, weil alle diese Militärregime die Ausstattung mit modernen Waffensystemen weniger unter verteidigungspolitischen Gesichtspunkten sehen, sondern sie vielmehr zum Statussymbol erheben. Und da sie über die uneingeschränkte Macht verfügen, die noch so bescheidenen Mittel ihres Landes

für Rüstungsausgaben einzusetzen, dürfte das Bemühen der USA, den Rüstungsexport nach Lateinamerika zu beschränken, kaum Erfolge zeitigen.

Die größeren Länder haben ohnehin in den letzten Jahren erhebliche Fortschritte im Aufbau eigener Rüstungsindustrien gemacht, so daß ihre Abhängigkeit von amerikanischen Lieferungen erheblich abgenommen hat. Darüber hinaus macht die zunehmende Koproduktion von Rüstungsgütern zwischen US-Privatfirmen und lateinamerikanischen Staatsunternehmen die beabsichtigten Rüstungsexportkontrollen der Regierung Carter weitgehend unwirksam.

Ein neues außenpolitisches Moment könnte sich durch die zunehmende Instabilität in West- und Süd-Afrika ergeben. Die dadurch eventuell notwendig werdenden Verteidigungsanstrengungen im Raum des Südatlantiks könnten es den beiden potentesten Militärmächten Südamerikas — Brasilien und Argentinien — ermöglichen, erheblichen Druck dahingehend auf die USA auszuüben, sie in Zukunft eher mit mehr anstatt mit weniger Waffen zu versorgen. Die jüngsten Entwicklungen in Kuba und Angola werden als deutliche außenpolitische Bedrohungsfaktoren verstanden, die bei den bisher innengerichteten lateinamerikanischen Militärregimen völlig neue Sicherheitsbedürfnisse auslösen dürften. Ob diese Bedürfnisse allerdings in einer immer wieder diskutierten SATO (South Atlantic Treaty Organization) unter Einschluß bzw. Kooperation der USA befriedigt werden könnten, erscheint unter den derzeitigen politischen Konstellationen sehr fraglich.

### Neue Weltwirtschaftsordnung

Neben diesen aktuellen politischen Auseinandersetzungen spielt der traditionelle Konflikt zwischen den USA und Lateinamerika in allen Fragen der Wirtschaftsbeziehungen weiterhin eine entscheidende Rolle. Die andauernde Konfrontation in allen Problembereichen der neuen Weltwirtschaftsordnung hängt nicht zuletzt damit zusammen, daß Lateinamerika — zumindest in dieser Hinsicht — von den USA immer mehr als Teil der Dritten Welt gesehen wird und sich selbst auch so einordnet.

Da Carter keine regionalspezifischen Lösungen für diese Wirtschaftsprobleme anstrebt, sondern globale Neuregelungen der Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern unterstützt, erhoffen sich die Lateiname-

rikaner davon auch Vorteile für die eigene wirtschaftliche Entwicklung.

Generell stimmen die Lateinamerikaner der erklärten Absicht Carters zu, die Kapitalströme in die Dritte Welt zunehmend zu multilateralisieren, weil sie sich davon geringere Abhängigkeiten als bei bilateralen Krediten versprechen. Diese Hoffnung wird allerdings dadurch getrübt, daß Carter — wie bereits erwähnt — auch bei der Kreditvergabe durch internationale Finanzinstitute ein politisches Junktim mit der Menschenrechtsfrage herstellen will. Auch die von Carter unterstützte Preisstabilisierung für Rohstoffe kommt den Forderungen zahlreicher lateinamerikanischer Staaten entgegen. Besonders interessiert ist Lateinamerika an der angekündigten Liberalisierung des gesamten Systems der US-Zollpräferenzen, weil die USA auch weiterhin für die meisten lateinamerikanischen Länder der Haupthandelspartner bleiben dürfte.

Obwohl bereits seit Jahren in den USA ebenso wie in Lateinamerika das Bewußtsein zugenommen hat, daß von einer „community of interests“ zwischen Nord- und Süd-Amerika kaum mehr die Rede sein kann, hat der gegenwärtige Stand der hemisphärischen Beziehungen über die traditionellen Konflikte hinaus ein bisher nicht gekanntes Tief erreicht. Es könnte daher durchaus sein, daß die Regierung Carter aufgrund ihrer offenen Diplomatie auch bereit ist, das Ende der „special relationship“ anzuerkennen. Die Gründe dafür lägen auf der Hand: Einmal sind die zumeist militärisch-autoritären Regime Lateinamerikas, die einen militanten Antikommunismus als Legitimationsbasis für ihr System interner Repression brauchen, in der Tat keine sehr annehmbaren Partner für die USA unter einer Regierung Carter. Zum zweiten sind die strategischen Interessen der USA in Lateinamerika aufgrund der waffentechnischen Entwicklung ständig zurückgegangen: sie sind heute minimal. Zum dritten ist damit zu rechnen, daß bei den wirtschaftlichen Interessen der USA, die weiterhin vor allem mit Rücksicht auf die Rohstoffsicherung eine erhebliche Rolle spielen, im Zuge einer Neuen Weltwirtschaftsordnung andere Prioritäten gesetzt werden und somit nur noch ein relativ geringer Spielraum für regionale Sonderabkommen bestehen dürfte.

Mit Besorgnis wird hingegen die enge Beziehung Carters und seiner wichtigsten außenpolitischen Berater zur „Trilateral Commission“ gesehen, weil die Lateinamerikaner in dieser Organisation einen direkten außenpolitischen Einfluß der multinationalen Unternehmen zu erkennen glauben und deshalb ihre Hoffnung auf eine stärkere Kontrolle dieser souveränitätsbedrohenden Unternehmen durch die Industrieländer schwindet.

Die Auseinandersetzungen zwischen den USA und Lateinamerika im wirtschaftlichen Bereich sind in die allgemeine Nord-Süd-Debatte verlagert worden und beginnen damit zweifellos für die direkten interamerikanischen Beziehungen an Schärfe zu verlieren. Die Neue Weltwirtschaftsordnung ist daher nicht im gleichen Maße wie Menschenrechte, Rüstungsbeschränkung und Nonproliferation zum neuen Streitpunkt in den US-Lateinamerika-Beziehungen geworden.

#### IV. Ende der „special relationship“?

Aus lateinamerikanischer Sicht — bzw. aus der Sicht der herrschenden Militärregime — ist weder das politische System der USA (aufgrund des ausgeprägten Liberalismus nach innen) noch deren wirtschaftlicher Standard (aufgrund des Massenkonsums) oder ihre außenpolitischen Prinzipien (aufgrund der Détente mit den sozialistischen Ländern) attraktiv oder gar nachahmenswert. Ihre wirtschaftlichen Ansprüche glauben die Lateinamerikaner ohnehin besser gemeinsam mit den übrigen Forderungen der Dritten Welt im Nord-Süd-Dialog durchsetzen zu können. Auch bezweifeln die Führungsmächte Lateinamerikas schon lange nicht mehr, daß eine Stärkung der eigenen Position im internationalen System eher gegen als mit den USA zu erreichen ist.

Der interessanteste Aspekt dieser zumindest in Ansätzen erkennbaren Entwicklung (deren Abschluß freilich noch einige Zeit auf sich warten lassen dürfte) liegt darin, daß die ursprünglich von linken und reformistischen Regimen Lateinamerikas erwartete Emanzipation von den USA jetzt von autoritären, zumeist rechts-konservativen Regierungen — unter freilich anderen Vorzeichen — verwirklicht zu werden scheint. Diese Tatsache läßt sich einerseits auf die Politik des „benign neglect“ der vergangenen Administration und andererseits auf die jahrelange Förderung der Militärregime durch die USA in

Lateinamerika zurückführen. Die USA sehen sich dadurch in der schwierigen Position, daß sie — anders als bei den ehemaligen linken Regierungen — Sanktionsmechanismen oder gar Maßnahmen zur internen Destabilisierung gegen die autoritären Militärregierungen kaum anwenden können, um eine mögliche anti-amerikanische Entwicklung zu verhindern.

Die Politik der Regierung Carter, die externe Sicherheit der USA nicht mehr mit der internen Stabilität der herrschenden Militärregime in Lateinamerika gleichzusetzen, könnte jedoch noch bestehende Oppositionsgruppen trotz ihrer Unterstützung der Militärs in „nationalen Fragen“ ermutigen, innenpolitisch gegen sie vorzugehen. Da die herrschenden Militärs mit einer solchen Entwicklung rechnen, dürfte es aber in den meisten Regimen zunächst eher zu einer Verhärtung als zu einer Liberalisierung kommen. Eine solche Entwicklung würde dann wahrscheinlich die Regierung

Carter dazu zwingen, sich noch stärker von diesen Regimen in Lateinamerika zu distanzieren, und damit das Ende der „special relationship“ beschleunigen.

Obwohl eine deutlichere Abwendung von den USA den Lateinamerikanern außenpolitisch relativ geringe Vorteile einbringen dürfte, wird jede Verringerung des US-Einflusses weithin bereits als Erfolg gesehen, so daß die Mehrheit der lateinamerikanischen Staaten in Anbetracht der aus ihrer Sicht negativen Folgen der „Einmischungspolitik“ der Regierung Carter gern auf eine „special relationship“ zu den USA verzichten werden. Die USA werden deshalb, nicht zuletzt auch aufgrund ihrer eigenen Politik, zwar zunächst in vielen Staaten Lateinamerikas mit „stabilen“ innenpolitischen Verhältnissen rechnen können, aber durch die Politik Carters wesentlich labilere außenpolitische Verhältnisse in Lateinamerika in Kauf nehmen müssen.

# John F. Kennedy und die Kuba-Krise 1962

## Zur Revision und Bestandsaufnahme der Ereignisse vor 15 Jahren

### I. Einleitung

Vor 15 Jahren, nachdem die Kennedy-Administration entdeckte, daß die Sowjetunion auf der Insel Kuba, 90 Meilen vor der amerikanischen Küste, Mittel- und Langstreckenraketen installierte, kam es vom 16. bis 28. Oktober 1962 in der Karibik zur großen politischen Konfrontation zwischen den USA und der Sowjetunion, die als Kuba-Krise oder als Raketenkrise in die Geschichte eingegangen ist.

Durch eine Seeblockade der Insel Kuba und ein militärisch-politisch abgestuftes Krisenmanagement erreichte der amerikanische Präsident Kennedy, daß nach 13 Tagen höchster Kriegsgefahr zwischen den beiden Supermächten die fast vollendeten Raketenbasen wieder abgebaut und mit den Raketen zurück in die Sowjetunion geschifft wurden. Kein anderes Ereignis der 1 000 Tage währenden Präsidentschaft von John F. Kennedy hat den Kennedy-Mythos so geprägt wie dieses. Kein anderes Ereignis symbolisiert heute in der Retrospektive so deutlich den Rubikon zwischen der Ära des Kalten Krieges und der beginnenden Ost-West-Entspannung. Kein anderes Ereignis der amerikanischen Außenpolitik vor Vietnam hat sich aber auch mittlerweile einer Revision größerer Bedeutung unterziehen müssen wie die Kuba-Krise.

In der amerikanischen Politikwissenschaft wurde bis Ende der sechziger Jahre ein Bild der Kuba-Krise und John F. Kennedys gezeichnet, das besonders im Hinblick auf die Ermordung Kennedys am 22. 11. 1963 heroisierende Merkmale aufwies: „Kennedys Haltung während der Kuba-Krise, so sagte mir ein europäischer Politiker, kann vielleicht gesehen werden wie die Haltung der Griechen gegenüber den Persern in der Schlacht von Salamis 480 v. Chr., — nicht nur als Wendepunkt in der Geschichte, sondern als Beginn eines wirklich goldenen Zeitalters.“<sup>1)</sup> Dieses hohe Lob wurde ihm nicht zuletzt deshalb zuteil, weil er

<sup>1)</sup> Theodore Sorensen, Kennedy, New York 1965, S. 745. Sofern nicht aus deutschsprachigen Publikationen zitiert wird, stammen alle Übersetzungen vom Verfasser.

### INHALT

- I. Einleitung
- II. Bestandsaufnahme und Rückblick auf die Kuba-Krise
  - 1. Vorbemerkung
  - 2. Die sowjetischen Motive für die Raketeninstallation auf Kuba
    - a) Außenpolitische Motive der Sowjetunion
    - b) Innersozialistische Motive der Sowjetunion
    - c) Militärstrategische Motive der Sowjetunion
  - 3. Die sowjetische Einschätzung der Außenpolitik der Kennedy-Administration
  - 4. Die amerikanische Einschätzung der sowjetischen Außenpolitik
  - 5. Die sowjetische Strategie der Täuschung
  - 6. Die Kuba-Krise unter dem Aspekt der Eskalation
    - a) Gefahr der Eskalation in Berlin
    - b) Gefahr der Eskalation in der Türkei
  - 7. Die Krise als amerikanisch-sowjetische Kommunikation
- III. Die Folgen der Kuba-Krise
  - 1. Die Abgrenzung der Interessensphären
  - 2. Wandel in der Struktur des internationalen Systems
- IV. Schlußbetrachtung

nach allgemeiner Auffassung die Ziele und Motive der Sowjetunion zwar klar erkannte, gleichzeitig aber eine differenzierte Eindämmungspolitik der ‚flexiblen Antwort‘ in der Krise selbst betrieb und damit die Sowjetunion nicht zur außenpolitischen Demütigung zwang, sondern ihr die Möglichkeit zum ehrenvollen Rückzug offenließ.

John F. Kennedy fürchtete aus geschichtlicher Erfahrung kaum ein Problem mehr als das der Fehleinschätzung der Motive und Absichten des Gegners: „Wenn Sie die Geschichte dieses Jahrhunderts betrachten, den Ersten Weltkrieg, der tatsächlich aufgrund einer Reihe von Fehleinschätzungen der Absichten anderer ausbrach . . . , wenn Sie alle diese Fehleinschätzungen betrachten, die zu Kriegen geführt haben, dies alles macht unsere Zeit, wie ich bereits gesagt habe, zu so einer gefährlichen Zeit. Ich bin aber der Überzeugung, daß jedermann, der einen Blick auf die schicksalshafte Liste der Atomwaffen wirft und sich klar darüber wird, daß die Kommunisten eine völlig verdrehte Vorstellung von den Vereinigten Staaten haben, . . . erkennt, daß aus diesen Gründen das Leben in den 60er Jahren so voller Risiken ist.“<sup>2)</sup>

Deshalb war Kennedy sehr beeindruckt von Barbara Tuchmans Buch „The Guns of August“ über den Ausbruch des Ersten Weltkrieges, und während der Kuba-Krise sagte er zu seinem Bruder Robert: „Ich werde keinen Weg einschlagen, der es rechtfertigen könnte, daß irgend jemand ein ähnliches Buch über ‚Die Raketen im Oktober‘ schreibt.“<sup>3)</sup>

John F. Kennedy sollte sich täuschen. Der Wandel im politischen Klima und im Selbstverständnis der USA brachte seit dem Ausgang der sechziger Jahre auch eine Revision der politischen Bewertung der Kennedy-Administration mit sich. Das Pendel schlug aus: Kennedy, vormals Inkarnation und Personifizierung des amerikanischen Traums von Freiheit, Größe und moralisch-politischem Sendungsbewußtsein, der gleichzeitig die Ost-West-Entspannung initiierte, verkörperte nun für viele Kritiker die Wurzeln der amerikanischen Tragödie der sechziger Jahre<sup>4)</sup>. Dies war nicht ohne Ironie, denn Kennedy selbst hat eine Revision des Geschichtsbildes der amerikanischen Außenpolitik seit dem Zweiten Weltkrieg gefordert: „Jeder Absolvent dieser Universität, jeder denkende Bürger . . .

<sup>2)</sup> John F. Kennedy am 17. Dezember 1962 auf einer Pressekonferenz, zit. nach: Klaus Schoenthal, Der Neue Kurs. Amerikas Außenpolitik unter Kennedy 1961—1963, München 1964 (dtv-dokumente), S. 242 f.

<sup>3)</sup> Zit. nach Robert F. Kennedy, Thirteen Days, A Memoir of the Cuban Missile Crisis, New York 1969, S. 127.

<sup>4)</sup> „John F. Kennedy wurde später der größte Konterrevolutionär der Nachkriegszeit.“ Richard J. Walton, Cold War and Counterrevolution, The Foreign Policy of John F. Kennedy, New York 1973, S. 233.

sollte damit beginnen, in sich zu gehen und seine eigene Einstellung zu den Möglichkeiten des Friedens, zur Sowjetunion, zum Verlauf des Kalten Krieges, zur Freiheit sowie zum Frieden im eigenen Lande zu überprüfen.“<sup>5)</sup>

Nachdem eine erste Forschergeneration die Ursachen und Wirkungen des Kalten Krieges von 1943 bis Mitte der fünfziger Jahre neu analysierte und interpretierte<sup>6)</sup>, bemüht sich nun eine zweite Generation um die kritische Überprüfung der Außenpolitik der John F. Kennedy-Administration.

Nach Auffassung dieser Forscher riskierte John F. Kennedy ohne hinlängliche Begründung eine nukleare Katastrophe, als er 1962 die Sowjetunion zwang, die Raketen in Kuba wieder abzubauen, wobei nicht nur die Sowjetunion und die USA, sondern weitere Teile der Erde, z. B. Europa, davon hätten getroffen werden können<sup>7)</sup>. Darüber hinaus versäumte es der amerikanische Präsident, im Rahmen des atlantischen Bündnisses entsprechende Konsultationen zu führen: „Kennedy war darauf vorbereitet, bis an die Grenze eines Nuklearkrieges zu gehen, der, falls er ausbrechen würde, auch die NATO-Partner unter großen menschlichen Verlusten miteinbeziehen würde; trotzdem schloß er sie bei einer solchen schwerwiegenden Entscheidung aus.“<sup>8)</sup> Im Rahmen dieser Argumentationskette bestand für John F. Kennedy keinerlei Grund für eine solche dramatische Konfrontation, weil diese durch normale diplomatische Verhandlungen hätte vermieden werden können: „Diese furchtbare Konfrontation war nicht notwendig, sie hätte auf normalem diplomatischem Wege vermieden werden können.“<sup>9)</sup> So z. B. als Präsident Kennedy gegenüber dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 18. Oktober

<sup>5)</sup> Kennedy in seiner bekannten Friedensrede vor der American University in Washington, D. C., am 10. Juni 1963; zit. nach Schoenthal, Der Neue Kurs, a. a. O., S. 145.

<sup>6)</sup> Als ‚Klassiker‘ und stellvertretend für viele andere sei hier genannt: William Appleman Williams, Die Tragödie der amerikanischen Diplomatie, Frankfurt 1973 (in englischer Sprache erstmals 1959).

<sup>7)</sup> „Ohne hinreichende Begründung riskierte Kennedy eine nukleare Katastrophe, die nicht nur die amerikanische und sowjetische Bevölkerung betroffen hätte, sondern die ganze Welt.“ Richard J. Walton, Cold War . . . , a. a. O., S. 104.

<sup>8)</sup> Richard J. Walton, Cold War . . . , a. a. O., S. 124.

<sup>9)</sup> Richard J. Walton, Cold War . . . , a. a. O., S. 114.



nicht darauf hinwies, daß er Beweise für den Aufbau von Raketenbasen hätte<sup>10)</sup>.

Auch der amerikanische Publizist Walter Lippmann vertrat die Auffassung, Kennedy hätte die Russen nicht öffentlich, sondern geheim darüber informieren sollen, daß er über Beweise verfüge, daß die Sowjetunion Raketenbasen in Kuba aufbaue<sup>11)</sup>. Diese Auffassung wird auch von manchen Kritikern vertreten, wobei von der Vorstellung ausgegangen wird, eine vertrauliche Nachricht an Chruschtschow hätte den Russen eine Chance gegeben, ohne Demütigung und ohne öffentliche Konfrontation die Raketen wieder abzubauen<sup>12)</sup>. In diesem Zusammenhang wird auch darauf verwiesen, daß der kubanische Präsident Dorticos am 8. Oktober 1962 bereits auf der Generalversammlung der UNO erklärt habe, Kuba besitze zwar ausreichend Waffen, um sich vor einer Invasion der USA zu schützen, aber am liebsten würde Kuba auf diese Waffen verzichten, wenn, wie auch der kubanische Ministerrat später äußerte, die USA die Integrität und Souveränität Kubas respektieren würden und eine Garantie gäben, in Zukunft auf Invasionsversuche zu verzichten<sup>13)</sup>.

Diese Erklärungen bedeuteten nach Auffassung der Revisionisten, daß bei einer entsprechenden Reaktion der USA Kuba bereit gewe-

sen wäre, die nuklearen Raketen wieder abzugeben<sup>14)</sup>. Da dies exakt das Ergebnis der Kennedy-Chruschtschow-Kontakte während der Krise wäre, hätte John F. Kennedy gar nicht erst eine solche Krise beschwören müssen, die zudem bei einer sowjetischen Weigerung, die Raketen abzubauen, zu einer militärischen Konfrontation hätte führen können.

Nach dieser Auffassung gefährdete Kennedy also Millionen von Menschenleben, nur um ein vorteilhaftes psychologisches Erscheinungsbild für seine Außenpolitik zu erreichen, ohne daß die Substanz der politischen oder militärischen Situation sich entscheidend geändert hätte. Das Ultimatum an die Sowjetunion, die Raketen abzubauen, war unter diesen Gesichtspunkten ungerechtfertigt<sup>15)</sup>, weil die Raketen — auch nach Auffassung der Kennedy-Administration — keine unmittelbar neue physische Gefahr für die USA darstellten. So erklärte John F. Kennedy in einem Fernsehinterview am 17. Dezember 1962: „Die Sowjets planten, im November aller Welt die Tatsache mitzuteilen, daß diese Raketen in unmittelbarer Nähe der Vereinigten Staaten stationiert worden seien. Es bestand nicht etwa die Absicht, sie abzufeuern, weil die Sowjets, sollten sie in eine nukleare Auseinandersetzung hineingeraten, auf ihre eigenen Raketen in der Sowjetunion hätten zurückgreifen können. Aber politisch gesehen hätte dies das Gleichgewicht der Kräfte verändert. Es hätte so ausgesehen, und der Anschein wirkt auf die Realität ein.“<sup>16)</sup>

Unter diesen Gesichtspunkten schien der eingeschlagene Weg der Kennedy-Administration besonders problematisch, weil sie nicht vorhersehen konnte, ob die Sowjetunion sich nicht doch letztlich für eine feste Haltung, für eine Eskalation der Krise entscheiden würde. John F. Kennedys außenpolitisches Ansehen war seit der gescheiterten Invasion von Exil-Kubanern mit amerikanischer Unterstützung in der kubanischen Schweinebucht 1961 bei dem sowjetischen Premier Chruschtschow gesunken. Dieser negative Eindruck hatte sich beim Gipfelgespräch zwischen Kennedy und

<sup>10)</sup> Daß Kennedy von dieser Entscheidung zunächst nicht völlig überzeugt zu sein schien, deutet Elié Abel an: „Als Gromyko ging ...“, wandte sich der Präsident an Außenminister Rusk und den ehemaligen Botschafter in der Sowjetunion, Thompson, mit der Frage, ob es nicht ein Fehler war, Gromyko gegenüber zu verschweigen, daß die amerikanische Regierung die Wahrheit über die Raketen in Kuba wisse. Rusk und Thompson versicherten Kennedy, daß er richtig gehandelt habe.“ Elié Abel, *The Missile Crisis*, New York 1966, S. 63.

<sup>11)</sup> Vergl. hierzu, Lippmann column in: *St. Louis Dispatch*, October 25, 1962.

<sup>12)</sup> „Eine inoffizielle Nachricht an Chruschtschow hätte den Sowjets die Möglichkeit zum Rückzug ohne Erniedrigung gegeben und wäre außerdem weniger gefährvoll als eine öffentliche Konfrontation gewesen.“ Louise FitzSimons, *The Kennedy Doctrine*, Random House, New York 1972, S. 161.

<sup>13)</sup> Am 8. Oktober, bevor die Kameras des U-2 Aufklärungsflugzeuges am 14. Oktober eindeutig die Raketenanlagen ausmachten bzw. feststellten, erklärte Kubas Präsident Osvaldo Dorticos öffentlich: „Wir haben genügend Waffen, um uns selbst zu verteidigen, tatsächlich haben wir auch Waffen, die unvermeidbar sind, die wir lieber nicht angeschafft hätten und die wir nicht anwenden möchten.“ *Department of State Bulletin*, KLVII, No. 1220, November 12, 1962, S. 734. In dieser Rede zitiert Dorticos eine Erklärung des Ministerrats Kubas, die vermutlich oder wahrscheinlich auch von Castro gebilligt wurde.

<sup>14)</sup> „Falls die Vereinigten Staaten Kubas territoriale Integrität garantieren, wird Kuba seine nuklearen Waffen wieder abgeben.“ Walton, *Cold War* ... a. a. O., S. 115.

<sup>15)</sup> „Militärisch gesehen war die Bedrohung nicht ausreichend genug, um das Risiko eines Nuklearkrieges zu rechtfertigen.“ Louise FitzSimons, *The Kennedy Doctrine*, a. a. O., S. 168 f.

<sup>16)</sup> John F. Kennedy, *Public Papers of the President*, 1962, S. 898.

Chruschtschow in Wien im Juni 1961 verstärkt. Der Aufbau der sowjetischen Raketenbasen auf Kuba war deshalb für Kennedy eine willkommene Gelegenheit, sich als erfolgreicher, starker und entschlossener Führer der westlichen Welt gegenüber der sowjetischen Führungsmacht zu profilieren<sup>17)</sup>.

Auf militärstrategischer Ebene wurde der Kennedy-Administration der Vorwurf gemacht, sie habe mit ihrem Beharren auf strategischer Überlegenheit die Sowjetunion indirekt dazu gezwungen, Raketen auf Kuba zu stationieren, um die wachsende Disparität bzw. Überlegenheit der Vereinigten Staaten hierdurch zu verringern<sup>18)</sup>. Schon Kennedys Wahlkampfkritik 1959/60 an der Raketenlücke und einer angenommenen sowjetischen Überlegenheit erwies sich sehr schnell als falsch; das Gegenteil war der Fall<sup>19)</sup>. Da die USA trotzdem enorm weiterrüsteten, um ihr Konzept der strategischen Überlegenheit auszuweiten, lag hierin ein wichtiges Motiv für die Sowjetunion, Raketen auf Kuba zu stationieren.

Die strategischen Folgewirkungen der Kuba-Krise waren nach Auffassung der Kritiker entsprechend negativ. Die Krise bewirkte lediglich eine Beschleunigung des Wettrüstens, weil die sowjetische Führung glaubte, daß vor allem wegen der nuklearen Überlegenheit der USA eine erfolgreiche Politik der

Kennedy-Administration möglich war und Chruschtschow deshalb im Oktober 1962 zum Rückzug gezwungen wurde. Um so mehr wuchs nun in der Sowjetunion die Bereitschaft, eine nukleare Parität oder sogar eine nukleare Überlegenheit zu erreichen, um damit international ähnlich erfolgreich operieren zu können. Die Folge waren große Rüstungsanstrengungen der Sowjetunion Mitte der sechziger Jahre<sup>20)</sup>.

Louise FitzSimons vertritt die Auffassung, daß aus militärischen Überlegungen die Bedrohung für die USA nicht ausreichend war, um eine solche Krise heraufzubeschwören. Politisch gesehen war die Haltung der USA 'unvernünftig'; Verhandlungen und eine eventuelle Neutralisierung Kubas hätten das Problem besser gelöst und die Resultate wären langfristig für die USA günstiger gewesen<sup>21)</sup>.

Obwohl der innenpolitische Druck der Konservativen auf John F. Kennedy schon vor Ausbruch der Kuba-Krise stark war und er zum direkten militärischen Eingreifen aufgefordert wurde, hätte Kennedy nach Auffassung mancher Kritiker den Aufbau der sowjetischen Raketenbasen tolerieren sollen. Kennedy „hätte der Bevölkerung die Wahrheit sagen sollen ... Er hätte sagen können, daß die Raketen keine neue und unvorhergesehene Bedrohung darstellen, er hätte dem Land verständlich machen müssen, daß der entscheidende Unterschied lediglich darin bestünde, daß wir uns nun in einer Lage befinden wie die Europäer, die schon seit Jahren Tür an Tür mit den sowjetischen Kurzstreckenraketen leben.“<sup>22)</sup>

Eine ähnliche Auffassung vertrat im übrigen Verteidigungsminister McNamara, der hierzu lapidar erklärte: „Rakete ist Rakete, es macht

17) „Präsident Kennedy mußte handeln, weil er gegenüber Kuba voreingenommen war und weil er befürchtete, daß sein Prestige in der Welt in Mitleidenschaft gezogen würde, Chruschtschow würde ihn für schwach halten ... und weil Kennedy fürchtete, daß die amerikanische Öffentlichkeit den Rücktritt seiner Partei und Kennedys Rücktritt vom Amt des Präsidenten fordern würde.“ Louise FitzSimons, *The Kennedy Doctrine*, a. a. O., S. 169. John F. Kennedy's Furcht vor einem impeachment war in der Tat mitentscheidend. Sein Bruder Robert sagte am 24. Oktober, als die Quarantäne — wie die Blockade aus politisch-psychologischen Gründen genannt wurde — in Kraft trat: „Ich glaube, es gab keine andere Wahl ... wenn du nicht gehandelt hättest, wärest du angeklagt worden.“ Der Präsident überlegte einen Moment und sagte: „Das ist es, was ich auch glaube. Ich wäre angeklagt worden.“ Zit. nach Robert F. Kennedy, *Thirteen Days*, a. a. O., S. 67.

18) „Das Hauptmotiv für Chruschtschows Entscheidung, Raketen auf Kuba zu installieren, lag in dem sowjetischen Verlangen begründet, möglichst schnell die strategische Balance richtigzustellen.“ Jerome H. Kahan, Anne K. Long, *The Cuban Missile Crisis: A Study of its Strategic Context*, in: *Policy Science Quarterly*, No. 4, December 1972, S. 568.

19) Kennedy selbst erfuhr erst im Sommer 1961, daß die Raketenlücke eine Fiktion war. So Roger Hilsman in: *The New York Review of Books*, 13. 3. 1969, *An Exchange on the Missile Crisis*.

20) „In ihrer Auswirkung auf das Wettrüsten zwischen den USA und der UdSSR waren die Ergebnisse der Kuba-Krise nicht gerade wünschenswert. ... Die sowjetische Führung glaubte, daß erst die nukleare Überlegenheit die USt in die Lage versetzte, eine Diplomatie mit Zwangsgewalt zu praktizieren und damit Chruschtschow zum Rückzug, zum Nachgeben zu zwingen ... So entwickelte die Sowjetunion nach Kuba ein um so größeres Verlangen nach nuklearer Parität.“ J. Kahan, A. Long, *The Cuba Missile Crisis*, a. a. O., S. 586 f.

21) „Ein neutralisiertes Kuba hätte den politischen Albatros vom Hals der Kennedy-Regierung genommen und neue, positive Ansätze für eine Lateinamerikapolitik der USA eröffnet.“ Louise FitzSimons, *The Kennedy Doctrine*, a. a. O., S. 169.

22) Louise FitzSimons, *The Kennedy Doctrine*, a. a. O., S. 171.

keinen großen Unterschied, ob man von einer Rakete getötet wird, die aus der Sowjetunion oder aus Kuba abgeschossen wird.“<sup>23)</sup>

Mit diesem eingeschlagenen Weg wollte sich John F. Kennedy aber auch für die Kongreßwahlen im Herbst 1962 rüsten. Dieser Punkt wird von den Kritikern besonders stark betont. Eine kompromißlose und erfolgreiche Haltung Kennedys in der Kuba-Krise mußte zweifellos den Demokraten einen Stimmenzuwachs bringen: „Diese ‚Auge-in-Auge‘-Kraftprobe war unnötig, aber Kennedy brauchte einen Sieg, der am Vorabend der Kongreßwahlen 1962 besonders hilfreich war, wie Sorensen in seiner Kennedy-Biographie anmerkte.“<sup>24)</sup>

Diese Revision des Bildes von John F. Kennedy und der Kuba-Krise hebt sich nicht unbedeutend von der noch bis vor kurzem üblichen Sichtweise der Dinge ab, die Kennedy als den Retter der westlichen Welt erscheinen ließ. Er ist für die Kritiker eher ein Politiker, der befürchtet, von Chruschtschow nicht ernst genommen zu werden und vielleicht eine weitere außenpolitische Niederlage hinzunehmen; des-

halb ging er ein unwägbares Risiko ein, um bei den Kongreßwahlen durch einen Erfolg in dieser Krise einen Sieg erringen zu können. Kennedy erscheint ihnen als ein Mann, der mit einer Politik der permanenten Krisenerwartung und Krisenbereitschaft einen gefährlichen außenpolitischen Aktionismus betreibt, der wegen außenpolitischer Erfolglosigkeit nun in der Kuba-Krise, wenn auch bei großer Eskalationsbereitschaft bis hin zum Nuklearkrieg, eine Erfolgsmöglichkeit sieht<sup>25)</sup>.

Wäre es da nicht besser gewesen, wie Ronald Steel es gewünscht hat, wenn Chruschtschow die Raketenbasen auf Kuba hätte vollenden können und diese dann nach umfassenden Verhandlungen zwischen der Sowjetunion und den USA wieder abgebaut worden wären?<sup>26)</sup>

War es nicht nur gefährlich, sondern auch unangemessen, wenn Kennedy eine bedingungslose und öffentlich eingestandene Niederlage von einem „stolzen und mächtigen Gegner“ forderte, der sich selbst im Recht und die USA im Unrecht sah?<sup>27)</sup>

## II. Bestandsaufnahme und Rückblick auf die Kuba-Krise 1962

### 1. Vorbemerkung

Ohne Zweifel ist es das Verdienst dieser Kritiker, der verbreiteten Mythologisierung von John F. Kennedy entgegengewirkt zu haben. Dabei erhebt sich aber die Frage, ob sie bei diesem Versuch nicht über das Ziel hinausgeschossen sind. Auffällig bei der vorge-

tragen Argumentation ist, daß das Verhalten der Sowjetunion einerseits und das Verhalten der Vereinigten Staaten andererseits mit unterschiedlichen Maßstäben gemessen wird. Weiterhin ist auffällig, daß die oben angesprochenen Faktoren beim Entscheidungsprozeß eine gewisse Rolle spielten. Entscheidend ist jedoch, daß das bisherige Ver-

<sup>23)</sup> Zit. nach Roger Hilsman, *To Move a Nation, The Politics of Foreign Policy in the Administration of John F. Kennedy*, Doubleday, Garden City 1967, S. 195.

<sup>24)</sup> Ronald Steel, *The Kennedy Fantasy*, in: *The New York Review of Books*, No. 9, November 19, 1970, S. 8.

<sup>25)</sup> „John F. Kennedy erweckte im amerikanischen Volk ein Fieber der Erwartungen, das ihre Vorstellungen für die Krise vorbereitete ... Die Politik der Erwartung, die Politik der Krise, die Politik der Konfrontation: dieser fortschreitende Verlauf ist völlig unvermeidbar ... Vom Mittag des 20. Januar 1961 bis zum Mittag des 22. November 1973 wurde die Bevölkerung der Vereinigten Staaten auf Krise eingestimmt; sie erwarteten kaum etwas anderes ... Sie hatten ihre Bunker gegen radioaktiven Niederschlag gebaut ... um das Inferno zu überleben ... Die Nerven würden angespannt, die Augen würden sich ängstlich auf das Weiße richten in der Hoffnung auf Rettung, die Her-

zen würden stocken und dann wieder aufatmen ... wurden sie nicht gelehrt zu glauben, daß das Undenkbare in der Tat denkbar geworden war: daß der thermonukleare Krieg nun endlich möglich wurde und daß man ihn rational ins Auge fassen mußte? ... Die schwindende Identifikation der Jugend mit John Kennedy fand ihren Grund zum Teil in ihrem ‚Schock und Terror‘ während der Raketenkrise in Kuba ... Die Erinnerungen daran sind lebhaft und schmerzlich, der Schock und Terror wirkt noch heute nach.“ Henry Fairlie, *The Kennedy Promise, The Politics of Expectation*, Doubleday, Garden City 1973, S. 14, 289, 313, 217.

<sup>26)</sup> Ronald Steel in: *The New York Review of Books*, March 13, 1969, *An Exchange on the Missile Crisis*.

<sup>27)</sup> „Kennedy forderte die öffentliche und bedingungslose Kapitulation von einem stolzen und mächtigen Gegner, der sich selbst im Recht und die Vereinigten Staaten im Unrecht glaubte.“ Richard Walton, *Cold War ...*, a. a. O., S. 127.

halten der Sowjetunion, ihre erhöhte Risiko- und Konfrontationsbereitschaft seit Ende der fünfziger Jahre, eine verstärkte politische Gefahr für die USA und ihre Verbündeten darstellt. Dieser Punkt wird bei der Interpretation durch die Kritiker vernachlässigt. Sie suggerieren eine Außenpolitik der Sowjetunion, die rein defensiv ist. Durch die Raketenstationierung auf Kuba wird sozusagen die gerechte Sache verteidigt, um darüber hinaus die „verdiente strategische Parität“ erlangen zu können.

Das Dilemma der Außenpolitik John F. Kennedys lag darin begründet, daß seine Konzeption der *neuen Grenze*, als eine revolutionäre Außenpolitik gedacht, mit dem revolutionär-sozialistischen Anspruch der Sowjetunion und Chinas zusammenprallte. Er hatte recht — was seine Kritiker nicht anerkennen —, die Aktionen der Sowjetunion gerade auch in Kuba als politisch-psychologisch subversiv und militärisch-strategisch ungünstig für die USA zu bewerten und dem entgegenzuwirken. Ob seine Politik generell und seine Haltung in der Kuba-Krise im besonderen als abenteuerlich zu bewerten ist, wird vielleicht deutlicher, wenn man die sowjetischen Motive und Ziele näher beleuchtet. Ein solches Vorgehen wird von den Kritikern nicht ohne Grund fast völlig vermieden.

## 2. Die sowjetischen Motive für die Raketenstationierung auf Kuba

### a) Die außenpolitischen Motive

Die Entscheidung der sowjetischen Regierung, auf Kuba Mittel- und Langstreckenraketen zu stationieren, innerhalb deren Aktionsradius fast der gesamte nordamerikanische und ein großer Teil des südamerikanischen Kontinents gelegen hätte, mußte im Falle der Entdeckung zu einer Konfrontation mit den Vereinigten Staaten führen, deren Folgen vermutlich schon bei der Entscheidung für diese Stationierung von der Sowjetunion berücksichtigt wurden.

Das Bündel der Motive der Sowjetunion für diese Aktionen stellt eine Mischung aus innen- und außenpolitischen, strategischen und psychologischen Überlegungen dar, die in diesem Zusammenhang nur sehr gerafft dargestellt werden können<sup>28)</sup>: Eine Raketenbasis der So-

<sup>28)</sup> Die brillianteste Analyse der Kuba-Krise, auch der sowjetischen Motive, bringt Graham T. Allison, *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown and Comp., Boston 1971.

wjetunion vor der amerikanischen Küste sollte speziell den Ländern Lateinamerikas deutlich machen, daß ein kleines Land sich sogar direkt vor den Küsten der USA unbesorgt der Sowjetunion anschließen könne<sup>29)</sup>. Weiterhin sollten diese Basen das Prestige der Sowjetunion und Kubas in Lateinamerika stark vergrößern<sup>30)</sup>. Eine erfolgreiche Raketenstationierung auf Kuba hätte ihre psychologische und machtpolitische Wirkung auch auf Asien und Europa nicht verfehlt. Die Stagnation bei der Verfolgung sowjetischer Ziele in Europa, besonders in Berlin, hätte unter Umständen dadurch beendet werden können<sup>31)</sup>. Kurz: Die Sowjetunion hätte verdeutlicht, daß sie gewillt und in der Lage ist, die bipolaren Einflußzonen zu ihren Gunsten zu verändern.

### b) Die innersozialistischen Motive

Der sowjetische Plan für eine Raketenstationierung auf der kubanischen Insel hatte auch innersozialistische Gründe: Im sino-sowjetischen Konflikt, dem ideologischen Disput der beiden Hegemonialmächte innerhalb des sozialistischen Lagers, hätte die Sowjetunion bewiesen, daß sie noch immer eine revolutionäre Macht ist. Die chinesischen Angriffe auf die Sowjetunion gipfelten schon vor der Kuba-Krise in dem Vorwurf, die Sowjetunion hätte das Ziel der sozialistischen Weltrevolution zugunsten eines Arrangements mit den USA aufgegeben. Mit der Raketenstationierung auf Kuba hätte die Sowjetunion deutlich gemacht, daß sie die Zielsetzung des marxistisch-leninistischen Gedankenguts noch lange nicht auf den ideologischen Kehrrichthaulen der Geschichte geworfen hat<sup>32)</sup>.

<sup>29)</sup> Albert u. Roberts Wohlstetter, *Krisenmanagement: Das kubanische Beispiel*, in: Uwe Nerlich, Hrsg., *Krieg und Frieden in der modernen Staatwelt*, Bd. II, Gütersloh 1966, S. 96.

<sup>30)</sup> „Moderne Waffen imponieren den Nachbarländern und steigern vielleicht das politische Ansehen des Landes, das sie aufnimmt... In den Entwicklungsländern und sogar in den zweitrangigen Industriestaaten werden Waffen... mehr nach ihrem Prestige als nach ihrem Realwert beurteilt.“ A. u. R. Wohlstetter, *Krisenmanagement*, a. a. O. S. 86.

<sup>31)</sup> Vgl. hierzu George W. Ball, *Diplomacy For A Crowded World, An American Foreign Policy*, Little, Brown and Comp., Boston 1976, S. 314: „Die sowjetische Drohung der fünfziger Jahre, eine nukleare Auseinandersetzung über... Westeuropa auszulösen, wurde mit der Kuba-Krise beendet.“

<sup>32)</sup> Vgl. hierzu William E. Griffith, *The Sino-Soviet Rift*, Cambridge, Mass., 1954.

Den Kern der ideologischen Auseinandersetzung zwischen der Sowjetunion und China, nämlich die Frage, ob die sowjetische Außenpolitik durch die revolutionäre oder durch die konservative Komponente in der Zukunft bestimmt wird, drückt Edward Crankshaw folgendermaßen aus: „Die Sowjetunion ist mit ihrer Rolle als Weltmacht mehr beschäftigt als mit dem Fortgang der Weltrevolution . . ., aber viele der chinesischen Vorwürfe gegenüber der Sowjetunion zielen genau in diese Kerbe, so daß Chruschtschow, wenn er die Führung und Autorität der KPdSU außer- und innerhalb der Sowjetunion aufrechterhalten will, immer wieder demonstrieren muß, daß er in der Tat ein guter Leninist ist.“<sup>33)</sup>

### c) Die militärstrategischen Motive

Die von Kennedy im Wahlkampf aufgestellte Behauptung, es bestände im militärstrategischen Verhältnis USA—Sowjetunion eine Raketenlücke, entpuppte sich schon in den ersten Monaten der Kennedy-Administration als eine Fiktion<sup>34)</sup>. Es stellte sich — im Gegenteil — heraus, daß die zu Beginn der Kennedy-Administration von den amerikanischen Geheimdiensten vorgenommenen Schätzungen des sowjetischen Raketenpotentials um 70 % zu hoch waren. Im Dezember 1961 hatten die USA gegenüber der Sowjetunion eine Raketenüberlegenheit im Verhältnis von 3:1, die durch die enormen Rüstungsanstrengungen der Kennedy-Administration bis zum Oktober 1962 auf 4:1 erhöht werden konnte<sup>35)</sup>.

In dieser strategisch ungünstigen Situation hätte die Sowjetunion durch die Stationierung von 48 MRBMs und 24 IRBMs sowie 42 Atombombern vom Typ IL 28 auf Kuba das strategische Ungleichgewicht auf 1:2 verkürzen können<sup>36)</sup>. Diese Entscheidung wirft ein interessantes Licht sowohl auf den militärstrategischen Entscheidungsprozeß im sowjetischen Regierungssystem als auch auf die Umorientierung des militärstrategischen Denkens<sup>37)</sup>.

Bis 1960 war die Mehrheit des sowjetischen Generalstabs nur an Raketenwaffen inter-

essiert, die als ‚unterstützende Artillerie‘ in einem Krieg in Europa eingesetzt werden konnten. Folglich standen die Raketen unter dem Oberkommando der Artillerie, einer Waffengattung der erdgebundenen Kampftruppen. Doch schon 1960 hatte die Anzahl der russischen Mittelstreckenraketen, die auf Mittel und Westeuropa gerichtet waren, eine dreifache „overkill-Kapazität“ erreicht; der Aufbau eines Langstreckenraketenpotentials hingegen machte nur geringe Fortschritte. Chruschtschow entdeckte den politischen Wert der strategischen Raketenwaffen, speziell der Langstreckenraketen, und trat deshalb für einen verstärkten und beschleunigten Aufbau der IRBMs ein, die unter einem gesonderten Oberkommando stehen sollten. Seine Zielsetzung war die quantitative Einpendelung des Raketenpotentials auf ein strategisches Gleichgewicht mit den USA.

Dieses Bemühen der sowjetischen Regierung ab 1960 wurde durch den beschleunigten Raketenaufbau der USA seit der Präsidentschaft Kennedys erschwert. Eine Raketenstationierung auf Kuba hätte dieses Problem vor allem ökonomisch wesentlich erleichtert, weil die 48 geplanten Mittelstreckenraketen in Kuba die Funktion von Langstreckenraketen übernommen und damit vorerst den Haushalt entlastet hätten. Dieses Faktum mag die Kompromißbereitschaft der konservativen Militärs, die dem Experiment auf Kuba zunächst mit großer Skepsis entgegensehen, erleichtert haben.

### 3. Die sowjetische Einschätzung der amerikanischen Außenpolitik der Kennedy-Administration

Die entscheidende Frage bezüglich der geplanten Raketenstationierung mußte für die sowjetische Führung die Einschätzung der Reaktionsfähigkeit und der Reaktionswilligkeit der amerikanischen Regierung sein. Wie würde J. F. Kennedy reagieren, wenn er erfährt, daß direkt vor den Küsten Floridas russische Raketen auf die USA gerichtet sind? Die Einschätzung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit der amerikanischen Regierung war in den Augen der sowjetischen Führung durch die Kluft zwischen rhetorischem Anspruch und realem Ergebnis in der außenpolitischen Zielsetzung der Vereinigten Staaten gekennzeichnet.

Die dilettantische Planung und Durchführung der Invasion in der Schweinebucht im April 1961 ließen Kennedy als einen Präsidenten er-

<sup>33)</sup> New York Times, What's Khrushchev up to?, 19. 10. 1962.

<sup>34)</sup> Vgl. Anmerk. 19.

<sup>35)</sup> Vgl. hierzu David Horowitz, Kalter Krieg, Hintergründe der US-Außenpolitik von Jalta bis Vietnam, Bd. 2, Berlin 1969, S. 117.

<sup>36)</sup> Vgl. hierzu Graham T. Allison, Essence . . ., a. a. O., S. 52 f., S. 255 ff.

<sup>37)</sup> Zur folgenden Analyse siehe Graham T. Allison, Essence . . ., a. a. O., S. 101—117.

scheinen, der die Zügel des Regierungsapparates, speziell des außenpolitischen Teils der Regierungsmaschinerie mit seiner ungeheuren Komplexität, nicht unter Kontrolle hatte<sup>38)</sup>. Andererseits darf nicht unterschätzt werden, daß die Auswirkungen der Schweinebucht-Affäre auf den amerikanischen Regierungsmechanismus in der Kuba-Krise vom Oktober 1962 zweifellos positiv waren. So stellte Arthur Schlesinger fest: „Ohne Zweifel trug die Niederlage in Kuba 1961 zum Erfolg in Kuba 1962 bei.“<sup>39)</sup> Einen weiteren hohen Stellenwert in der Einschätzung der Kennedy-Administration durch die sowjetische Führung nahm das Gespräch zwischen Kennedy und Chruschtschow in Wien am 3. und 4. Juni 1961 ein. Die Einschätzung der Person Kennedys durch den russischen Ministerpräsidenten ist keineswegs einheitlich. So meinen Arthur Schlesinger und Theodore Sorenson, daß der amerikanische Präsident einen standfesten Eindruck gemacht habe<sup>40)</sup>. Heinz Pächter kommt in seiner Analyse jedoch zu einem gegenteiligen Ergebnis<sup>41)</sup>, das durch James Restons Betrachtung erhärtet wird<sup>42)</sup>. Folglich hätte die amerikanische Regierung damit rechnen müssen, daß die Sowjetunion in nächster Zukunft die angebliche Schwäche

<sup>38)</sup> Morton Halperin kommt zu folgendem vernichtenden Ergebnis: „Eine primitive Militäroperation, die mit völlig unangemessenen Methoden durchgeführt wurde, (ist) in die Geschichte eingegangen als ein Unternehmen, das von Dummköpfen geplant und mit totaler Unfähigkeit durchgeführt wurde.“ M. Halperin, *The National Liberation Movements in Latin America*, M. I. T. Center For International Studies, Cambridge, Mass., June 1969, A/69-6. S. 67 (hektographiertes Manuskript).

<sup>39)</sup> Arthur Schlesinger, *A Thousand Days, John F. Kennedy in the White House*, New York 1967, S. 278.

<sup>40)</sup> Vgl. hierzu Schlesinger, *A Thousand Days*, a. a. O., S. 333—348, und Theodore Sorenson, *Kennedy*, New York 1966, S. 620.

<sup>41)</sup> „In den Augen der Sowjets hatte Kennedy sich als demokratischer Schwächling gezeigt. Seine Atomdrohung war nicht glaubwürdig, und sein krankhaftes Suchen nach sog. konstruktiven Gegenvorschlägen deutete auf Unsicherheit und Schwäche in der westlichen Allianz.“ Heinz Pächter, *Chruschtschow, Kennedy, Castro. Die Oktoberkrise 1962 und ihre Folgen*, Köln 1963.

<sup>42)</sup> „Chruschtschow hatte die Schweinebucht-Aktion genau studiert; er hätte Verständnis dafür gehabt, wenn Kennedy Castro in Ruhe gelassen oder vernichtet hätte. Weil Kennedy aber unbesonnen und übereilt in Kuba zuschlug, gleichzeitig nicht kühn genug war, die Sache zu einem positiven Ende zu bringen, glaubte Chruschtschow, er habe es mit einem jungen und unerfahrenen Mann zu tun, der sich einschüchtern und erpressen ließe.“ James Reston in: *The New York Times Magazine*, November 15, 1964.

der amerikanischen Haltung testen werde. Die Frage des Wann und Wo blieb jedoch unbestimmt. Zwar drohte Chruschtschow einerseits in Europa mit dem separaten Friedensvertrag mit der DDR, andererseits versicherte er jedoch, daß die Sowjetunion keine einschneidenden außenpolitischen Veränderungen vornehmen werde, bevor nicht die amerikanischen Kongreßwahlen im November 1962 stattgefunden hätten.

#### 4. Die amerikanische Einschätzung der sowjetischen Außenpolitik

Das Problem Kuba, die Achillesferse der Kennedy-Administration, rückte seit der Bekanntgabe über die Ausrüstung Kubas mit konventionellen Waffen durch die Sowjetunion, um einer amerikanischen Invasion vorzubeugen, immer mehr in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses, ja die republikanische Partei erklärte, daß sie Kuba zum Wahlkampfthema Nr. 1 machen würde.

Zwar erhielt der amerikanische Geheimdienst einerseits schon seit eineinhalb Jahren Informationen über einen Raketenaufbau in Kuba, andererseits betonte die russische Regierung immer wieder, daß sie weder Raketen auf Kuba stationiert habe, noch beabsichtige, zu irgend einem Zeitpunkt solche dort zu installieren<sup>43)</sup>. Obwohl die amerikanische Regierung seit dem Bekanntwerden der konventionellen Militärhilfe für Kuba verstärkten Zweifel am Wahrheitsgehalt der Versicherungen der sowjetischen Führer hegte, glaubte sie doch nicht, daß diese so unklug sein könnte, nach Präsident Kennedys ausdrücklicher Warnung vom 4. und 13. September 1962 an der amerikanischen Entschlossenheit zu zweifeln. Außerdem kamen die Rußlandexperten im Außenministerium und im Weißen Haus sowie die amerikanischen Geheimdienste zu der Überzeugung, daß eine russische Raketenstationierung auf Kuba völlig ausgeschlossen sei. Durch die Aushebung von 150 000 Reservisten, die der Kongreß mit 76:0 Stimmen bewilligte, machte Kennedy deutlich, daß seine Entschlossenheit nicht nur verbal war, sondern daß er einer eventuellen Raketenstationierung mit militärischen Mitteln begegnen würde.

Auf Grund der fortgeschrittenen Wahlkampfatmosphäre wurde die innenpolitische Aus-

<sup>43)</sup> Vgl. hierzu Elie Abel, *The Missile Crisis*, a. a. O., S. 5.

einandersetzung über Kuba immer härter<sup>44)</sup>. Sie erreichte ihren Höhepunkt, als der republikanische Senator Keating aus New York am 10. Oktober 1962 erklärte, er könne mit „hundertprozentiger Sicherheit“ beweisen, daß sich in Kuba sechs Raketenrampen für Mittelstreckenraketen im Aufbau befänden<sup>45)</sup>. Diese Äußerungen führten zu der längsten und härtesten Auseinandersetzung im Kongreß seit dem Korea-Krieg. Ein republikanischer Senator forderte sogar die sofortige Invasion Kubas. Innerhalb des amerikanischen Geheimdienstes verdichtete sich inzwischen die Befürchtung, daß in Kuba Raketenbasen errichtet würden, immer mehr, und am 14. Oktober 1962 enthüllten die Filme des letzten U-2-Fluges eindeutig, daß in der Gegend von San Christobal Startrampen für Mittelstreckenraketen installiert wurden. Am gleichen Tag erklärte McGeorge Bundy, der Vorsitzende des Nationalen Sicherheitsrates, jedoch in einem Fernsehinterview: „Meines Wissens gibt es derzeit keine Anhaltspunkte. Ich glaube, daß es auch nicht wahrscheinlich ist, daß die kubanische Regierung und die sowjetische Regierung zusammen den Plan verfolgen, große Offensivkapazitäten zu installieren.“<sup>46)</sup> Erst am späten Abend des 15. Oktober 1962 erhielt Bundy die Beweismaterialien, die er am 16. Oktober morgens dem Präsidenten überbrachte.

Wie konnte die amerikanische Regierung zu der eklatanten Fehleinschätzung bezüglich der russischen Motivation und außenpolitischen Zielsetzung kommen?

## 5. Die sowjetische Strategie der Täuschung

Die Sowjetunion wandte eine außenpolitische Strategie an, die man als Strategie der Täuschung bezeichnen kann. Diese war jedoch nicht kombiniert mit einer Strategie der massiven militärischen Drohung, wie sie die Sowjetunion z. B. während der Berlin-Krisen praktizierte. Die sowjetischen Maßnahmen bis zum Ausbruch der Kuba-Krise zeigten deutlich, daß hier erstmals die USA und die west-

liche Welt nicht durch offiziöse Ankündigungen in Panik versetzt werden sollten. Im Gegenteil: Es war das Ziel der sowjetischen Führung, die Vereinigten Staaten vor vollendete Tatsachen zu stellen.

Die Strategie der Täuschung, kombiniert mit der Zielsetzung eines *fait accompli*, war die entscheidende Neuerung im außenpolitischen Instrumentarium der Sowjetunion und der Grund, warum die Vereinigten Staaten erst ‚5 Minuten vor 12‘ die noch im Bau befindlichen Raketenbasen entdecken konnten. Hinzu kommt, daß ein Grundmuster im angelsächsischen Denken, eine Art ‚politisches fair play‘, auf die Denk- und Aktionskategorien der sowjetischen Führung übertragen wurde. Dies wird in Kennedys erbitterter Reaktion bei der Entdeckung der Basen deutlich. Umgekehrt nahm die Sowjetunion an, daß ihre Interpretation von Konfliktlösungen der amerikanischen entsprechen würde.

Zusammenfassend kann man zu dem Ergebnis kommen, daß jede der beiden Seiten ihre eigenen Klischeevorstellungen über den anderen auf das zu erwartende Verhalten des Kontrahenten übertrug: Beide Regierungen konnten oder wollten nicht glauben, daß die Gegenseite das tun würde, was sie dann tatsächlich tat.

## 6. Die Kuba-Krise unter dem Aspekt der Eskalation

### a) Gefahr der Eskalation in Berlin

Chruschtschow hatte zwar ausdrücklich betont, er wolle das Berlin-Problem bis nach den Kongreßwahlen vertagen, aber mußte man jetzt nicht mit einer neuen Eskalation in Berlin rechnen? Um dieser Eskalation vorzubeugen, betonte Präsident Kennedy in seiner Fernsehrede am 22. Oktober, daß eine Verschärfung der Situation in Berlin die schwersten Konsequenzen nach sich ziehen würde. War diese Äußerung Kennedys lediglich „eine rhetorische Abschreckung“ oder wurde eine mögliche Eskalation in Berlin konkret in die militärische und politische Planung der USA einbezogen?

Schon seit dem Fiasko in der Schweinebucht im April 1961 und auf Grund der permanenten sowjetischen Drohung, einen separaten Friedensvertrag mit der DDR abzuschließen, hatte Kennedy einen Planungsstab für Berlin eingesetzt, der unter der Leitung von Dean

<sup>44)</sup> Richard Nixon forderte bereits Mitte September eine Quarantäne um Kuba. Vgl. hierzu New York Times, 19. 9. 1962.

<sup>45)</sup> Ekkehart Krippendorff vertritt die Auffassung, daß „mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit“ Keating diese Information vom CIA erhalten hatte. Siehe hierzu Ekkehart Krippendorff, Die Amerikanische Strategie, Entscheidungsprozeß und Instrumentarium der Amerikanischen Außenpolitik, Frankfurt/Main 1970, S. 311.

<sup>46)</sup> Zit. nach Elie Abel, The Missile Crisis, a. a. O., S. 2.

Acheson stand und dem Präsidenten direkt unterstellt war. Während das Exekutiv-Komitee des Nationalen Sicherheitsrates seit dem 16. Oktober permanent tagte, schien die Gefahr einer zweiten Berlin-Krise offenkundig zu sein. Sowohl die Gespräche zwischen Gromyko und Kennedy als auch die Briefe Chruschtschows an Kennedy machten klar, daß zumindest nach den Kongreßwahlen ein russischer Vorstoß in der Berlin-Frage zu erwarten sei. Noch am 16. Oktober 1962 forderte das informelle Parteiorgan der KPdSU, Prawda, den sofortigen Abschluß eines separaten Friedensvertrages mit der DDR. Als Chruschtschow erklärte, er würde „gerne und bald“<sup>47)</sup> in die USA kommen, schien seine Strategie klar zu sein: Nach dem vollendeten Aufbau der Raketenbasen würde er entweder vor der UNO oder auf einem Gipfeltreffen mit Kennedy die Raketenstationierung offenbaren und den USA ein Tauschgeschäft anbieten: Die Sowjetunion würde ihre Raketenbasen auf Kuba abbauen, wenn sich die amerikanische Regierung in der Frage West-Berlins „verständlich“ zeigen würde<sup>48)</sup>.

Aus einer Bemerkung Präsident Kennedys ging hervor, daß auch er die eigentliche Konfliktgefahr zunächst in Europa vermutete und folglich in der Raketenstationierung nur eine Hebelfunktion für die sowjetische Zielsetzung in Berlin sah<sup>49)</sup>. Aus der Befürchtung heraus, daß die Sowjetunion möglicherweise einen weiteren Konfliktherd in Berlin schaffen würde, hatte Kennedy innerhalb des Exekutivkomitees schon im Stadium der Planung eine Gruppe unter der Leitung des Unterstaatssekretärs im Verteidigungsministerium, Paul Nitze, beauftragt, im Falle einer solchen Eskalation in Berlin militärische und politische Optionen vorzubereiten.

Die Argumentation der „Falken“, insbesondere von John McCloy und Dean Acheson, für einen direkten konventionellen Angriff auf die russischen Basen in Kuba resultierte aus dieser Befürchtung, eine Blockade Kubas würde lediglich eine Blockade Berlins nach sich ziehen. Erst Robert F. Kennedys moralische Argumentation, daß eine direkte Attacke nicht mit dem Gedankengut der amerikani-

schen Tradition in Einklang stünde, wendete das Blatt zugunsten einer mehrheitlichen Befürwortung der Blockade.

### b) Gefahr der Eskalation in der Türkei

Die zweite Möglichkeit für eine Eskalation der Krise lag in der Befürchtung, daß Chruschtschow einen Tausch mit den amerikanischen Mittelstreckenraketen in der Türkei anstreben würde. Genau wie die Idee der beiden Blockaden war auch die Idee einer gegenseitigen Aufgabe der Raketenbasen von „schimmernder Symmetrie“<sup>50)</sup>. Die Vorgeschichte um die Mittelstreckenraketen vom Typ Thor und Jupiter wirft ein bezeichnendes Licht auf den Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß des außenpolitischen Regierungsapparates der Vereinigten Staaten und die Einflußmöglichkeit des Präsidenten. Schon im Frühjahr 1962 hatte Kennedy auf Anraten des Verteidigungsministers McNamara seinen Außenminister Dean Rusk beauftragt, die türkische Regierung davon zu unterrichten, daß die veralteten Jupiter- und Thor-Basen abgebaut werden sollten. Auf der NATO-Ministerkonferenz im Mai 1962 trug der amerikanische Außenminister und Paul Nitze vom Verteidigungsministerium das amerikanische Anliegen dem türkischen Außenminister Selem Sarper vor. Der türkische Außenminister bestand auf der Aufrechterhaltung der Basen.

Im Sommer 1962 hatte Kennedy die Frage erneut aufgeworfen. Das amerikanische Außenministerium empfahl dem Präsidenten jedoch, die türkische Regierung nicht zu drängen, weil erneute Gespräche mit ihr inzwischen wiederum gescheitert waren. Auch Verteidigungsminister McNamara wurde in die Verhandlungen mit einbezogen — jedoch ohne Erfolg<sup>51)</sup>.

Obwohl die Basen militärisch veraltet waren, hatten sie nach türkischer Argumentation einen symbolischen Sicherheitswert. Wichtig erscheint auch die ökonomische Argumentation zu sein, die in den offiziellen Gesprächen nicht angeschnitten wurde und die Kennedy in einer Bemerkung zu Adlai Stevenson so umschrieb: „Diese Raketen in der Türkei sind nicht viel wert, aber was die Türken wollen und brauchen, sind die Löhne und Gehälter, die diese Basen bieten.“ Kennedy hatte schließ-

<sup>47)</sup> Zit. nach New York Times, 18. Oktober 1962.

<sup>48)</sup> „Die Kuba-Krise entstand hauptsächlich aus dem sowjetischen Verlangen heraus, die Hebelwirkung in Berlin zu vergrößern.“ Charles Osgood, *Alliances and American Foreign Policy*, Baltimore 1968, S. 111.

<sup>49)</sup> Vgl. hierzu Th. Sorensen, *Kennedy*, a. a. O., S. 754.

<sup>50)</sup> So Elie Abel, *The Missile Crisis*, a. a. O., S. 168.

<sup>51)</sup> Ebenda.



lich — die türkischen Einwände nicht berücksichtigend — den endgültigen Abbau der Raketenbasen für die dritte Augustwoche 1962 angeordnet; er wurde jedoch nicht durchgeführt<sup>52)</sup>. Das Beispiel der Raketenbasen in der Türkei zeigte, wie beschränkt die Möglichkeiten der amerikanischen Regierung sind, die Grenzen des Bündnisses zu durchbrechen.

Chruschtschows tatsächliche Forderung nach Abbau der Basen in seinem Brief vom 27. Oktober 1962 an Präsident Kennedy<sup>53)</sup> während der Krise zeigte, daß die Idee des Basenaustausches durchaus im Bereich des Möglichen lag. Ein eventueller sowjetischer Angriff auf die Basen in der Türkei als Antwort eines amerikanischen Angriffs auf die Basen in Kuba hätte bedeutet, daß der Konflikt sich auf das westliche Bündnis ausgedehnt hätte, da bei einer solchen Attacke die NATO unmittelbar in die Konfrontation hineingezogen worden wäre. In seinem am 28. Oktober 1962 mit dem russischen Botschafter Dobrynin geführten Gespräch machte Robert F. Kennedy deutlich, die amerikanische Luftwaffe würde angreifen, falls am folgenden Tage die Sowjets nicht mit dem Abbau der Basen beginnen würden. Andererseits legte er dem Botschafter der UdSSR dar, daß die amerikanischen Basen in der Türkei veraltet seien und innerhalb der nächsten Monate abgebaut werden würden, daß jedoch unter dem Druck der augenblicklichen Situation die amerikanische Regierung auf Chruschtschows Tauschgeschäft nicht eingehen würde. Die Eindeutigkeit der amerikanischen Haltung und gleichzeitig die inoffizielle Zusicherung, die Raketenbasen in der Türkei abzubauen, veranlaßten Chruschtschow zum Einlenken. Er erklärte sich bereit, die Raketenbasen auf Kuba abzubauen. Damit war die Gefahr einer Eskalation der Krise gebannt.

<sup>52)</sup> Ebenda.

<sup>53)</sup> „Wir sind bereit, aus Kuba die Mittel zu entfernen, die Sie als offensiv betrachten ... dementsprechend werden die Vereinigten Staaten ihre Mittel aus der Türkei abziehen ... die sowjetische Regierung gibt das feierliche Versprechen, die Unverletzlichkeit der Grenzen und der Souveränität der Türkei zu respektieren, nicht in ihre inneren Angelegenheiten sich einzumengen und die Türkei nicht anzugreifen ... Die Vereinigten Staaten werden eine ähnliche Erklärung im Sicherheitsrat bezüglich Kubas abgeben. Nikita Khrushchev, Brief an Präsident Kennedy vom 27. 10. 1962. Zit. nach Department of State Bulletin, November 19, 1973, S. 648, als der gesamte Briefwechsel Kennedy-Chruschtschow während der Kuba-Krise zum ersten Mal freigegeben wurde.

## 7. Die Krise als amerikanisch-sowjetische Kommunikation

Die horizontale Kommunikation während der Krise mit der Sowjetunion zeichnete sich dadurch aus, daß die Maxime der „abgestuften Abschreckung“ die Grundlage für die politische Entscheidung bildete<sup>54)</sup>: Die diplomatischen und militärischen „Signale“ mußten für die Gegenseite unverwechselbar sein, denn „für den Präsidenten stellte sich das Problem, die Ereignisse genau unter Kontrolle zu halten, so daß die sowjetische Führung Zeit zum Sehen, Denken und Blinzeln haben würde“<sup>55)</sup>. Die bipolare Kommunikation zeichnete sich dadurch aus, daß eine hohe Übereinstimmung zwischen den Aktionen der Gegenseite und der Beurteilung der Aktionen der anderen Partei zustande kam. Die Krise war also nicht allein „als eine Konfrontation zu verstehen, in der zwei Seiten unabhängig voneinander agieren, sondern als System engverzahnter Interaktionen und Wechselwirkungen“<sup>56)</sup>. Dem sowjetischen Ministerpräsidenten wurde folglich keine Forderung, die er nicht verstehen konnte, keine, die er nicht erfüllen konnte, und keine, die darauf abstellte, ihn unnötig zu demütigen, gestellt. Im Gegenteil: Das Exekutivkomitee erörterte, wie die sowjetische Reaktion auf jeden möglichen Schritt der Vereinigten Staaten sein würde und wie dann die amerikanische Antwort auf die sowjetische Reaktion sein müsse usw., oder, wie es Averell Harriman ausdrückte: „Wir müssen Chruschtschow einen Ausweg lassen; falls uns dies gelingt, können wir den Einfluß der Falken in der sowjetischen Führung verringern. Aber wenn wir ihm einen Ausweg verweigern, dann werden wir diese Angelegenheit bis zum Nuklearkrieg eskalieren müssen.“<sup>57)</sup>

<sup>54)</sup> Robert Wohlstetter, Cuba and Pearl Harbor, Hindsight and Foresight, in: Foreign Affairs, Vol. 43, No. 4 Juli 1965, S. 691.

<sup>55)</sup> Graham T. Allison, Essence ..., a. a. O., S. 127. Vgl. hierzu auch Ole R. Holsti, Richard A. Brody, Robert North, Das Messen von Affekt und Reaktion in internationalen Reaktionsmodellen. Empirische Materialien über die Kuba-Krise von 1962, in: Ekkehart Krippendorff, Hrsg., Friedensforschung, Köln 1968, S. 413—438.

<sup>56)</sup> O. Holsti, R. Brodie, R. North, Das Messen ..., a. a. O., S. 434.

<sup>57)</sup> Zit. nach A. Schlesinger, A. Thousand Days, a. a. O., S. 750.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß die Zielsetzung der abgestuften Abschreckung, nämlich jeder politischen oder militärischen Entscheidung ein Maximum an Spiel-

raum für verschiedene Optionen zu lassen, am Beispiel der Kuba-Krise verifiziert werden konnte und somit den gelungen Testfall dieser Theorie darstellt.

### III. Die Folgen der Kuba-Krise

#### 1. Die Abgrenzung der Interessenssphären

Als nach der Kuba-Krise eine Beruhigung der Weltlage eintrat, glaubte man, daß der Beginn einer neuen Ära der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen angebrochen sei. Dabei wurde jedoch vergessen, daß nicht die vorhergegangene Annäherungspolitik Kennedys, sondern im Gegenteil erst sein entschlossenes Auftreten während der Krise eine gewisse Entspannung herbeigeführt hatte. Als erstes hatte die Regierung Kennedy der sowjetischen Regierung verdeutlicht, daß das Gleichgewicht der Großmächte, die bisherige Abgrenzung der Interessenssphären, durch die Großmächte selbst eingehalten werden muß. Dies hatte zur Folge, daß die russische Strategie der Drohung mit militärischer Gewalt oder die Methode des diplomatischen Drucks, der durchaus in militärische Aktion eskalieren kann, vorerst an Bedeutung verlor. Zu fragen ist, ob die Mäßigung in der Methode auch eine Mäßigung in der politischen Zielsetzung der Außenpolitik der Sowjetunion zur Folge hatte. Fest steht, daß die Situation des atomaren Patts und die Fähigkeit beider Mächte, den Angreifer mit einem Vergeltungsschlag total zu zerstören (wer zuerst schlägt, stirbt als zweiter), auf die bipolare Balance stabilisierend wirkte.

#### 2. Wandel in der Struktur des internationalen Systems

Vor der Kuba-Krise war das bipolare Interaktionsmuster zwischen der Sowjetunion und den USA primär durch Prestige und Machtstreben unter Androhung nuklearer Gewaltanwendung gekennzeichnet. Die Kuba-Krise leitete nun nicht gerade eine intime Phase zwischen den beiden Hegemonialmächten ein, aber die gemeinsam überstandene Gefahr eines möglichen Nuklearkrieges hatte zur Folge, daß man, wenn auch nur in begrenztem Umfang, bipolare Sicherheitsmechanismen einbaute wie den ‚heißen Draht‘ am 20. Juni 1963. Die Problematik der Abrüstungsbemü-

hungen muß in diesem Zusammenhang unerwähnt bleiben<sup>58</sup>). Es bleibt jedoch festzuhalten, daß der Abschluß des Atomteststopp-Abkommens vom 5. August 1963 der erste große Fortschritt im Bereich der Abrüstungsbemühungen darstellte, um den man sich seit Jahren vergeblich bemüht hatte.

Nach der Kuba-Krise schälte sich immer mehr eine gemeinsame Zielsetzung heraus, die die Bündnispolitik der Vereinigten Staaten während der J. F. Kennedy-Administration in starkem Maße beeinflussen sollte: das Interesse der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion, eine Ausweitung der Atomwaffenmächte unter allen Umständen zu verhindern. Die Furcht vor Proliferation, die Vorstellung, daß mehrere Staaten in den Besitz von Atomwaffen gelangen könnten, wurde zum Hauptanliegen beider Mächte. Wie sehr diese um die Aufrechterhaltung der „bipolaren Nukleararistokratie“<sup>59</sup>) innerhalb der eigenen Einflußsphäre ringen mußten, zeigte die Auseinandersetzung um den Abschluß dieses Vertrages innerhalb der beiden Blöcke.

Abschließend kann man zu dem Ergebnis kommen, daß die Kuba-Krise für die sechziger Jahre das letzte Beispiel einer direkten Konfrontation der beiden Großmächte darstellte. Sie signalisierte den Anfang einer neuen Entspannungsphase zwischen den beiden Blöcken und bewirkte auch, daß sich das Instrumentarium der Abschreckung wandelte. Dies bedeutete, daß eine direkte sowjetische Herausforderung in Europa vorerst nicht zu befürchten war<sup>60</sup>).

<sup>58</sup>) Vgl. hierzu den auch methodologisch interessanten Beitrag von Amitai Etzioni, *Das Kennedy-Experiment*, in: E. Krippendorff, *Friedensforschung*, a. a. O., S. 393—412.

<sup>59</sup>) „Im nuklearen Zeitalter, wie es klar während der Kuba-Krise demonstriert wurde, konnten die Verbündeten nicht konsultiert werden.“ J. W. Burton, *International Relations, A General Theory*, Cambridge 1965, S. 111.

<sup>60</sup>) Vgl. hierzu Zbigniew Brzezinski, *Alternative to Partition, For a Broader Conception of America's Role in Europe*, New York 1965, S. 78. Zu den

Die Nuklearwaffen als Mittel politischer Drohung wurden teilweise ersetzt durch subtilere und — so paradox es klingen mag — durch die erneute Anwendung von „konventioneller Gewalt“, besonders bei Konflikten der Dritten Welt, die jedoch außerhalb der bipolaren und

klar abgegrenzten Interessenssphären der beiden Großmächte ausgetragen werden<sup>61)</sup>. Diese klare Abgrenzung und die gegenseitige Respektierung der Interessenzonen stellt das Hauptergebnis der Kuba-Krise dar.

#### IV. Schlußbetrachtung

Die Darlegung der sowjetischen Motive und Zielsetzungen für die Installation der Raketen auf Kuba und die daraus resultierenden Eskalationsgefahren sollten verdeutlichen, daß viele Argumente der hier vorgestellten Kritik einer Überprüfung bedürfen und zum Teil nicht haltbar sind.

Sowjetunion bereinigt werden können, bedarf der Überprüfung. Der sowjetischen Strategie der Täuschung, die zudem hohe politische und strategische Vorteile für die internationale Situation der Sowjetunion innerhalb und außerhalb des sozialistischen Lagers gebracht hätte, konnte wohl kaum mit Mitteln der konventionellen Diplomatie erfolgreich begegnet werden<sup>62)</sup>. Eine starke und trotzdem flexible Antwort war notwendig: „Dieser heimliche, plötzliche und umfangreiche Aufbau von kommunistischen Raketen, der im krassen Gegensatz zu früheren sowjetischen Versprechen . . . steht, stellt eine absichtliche, provokatorische und ungerechtfertigte Veränderung des Status quo dar, die von unserem Land nicht hingenommen werden kann, wenn unser Mut und unsere Verpflichtungen von Freund und Feind noch ernst genommen werden sollen.“<sup>63)</sup>

Zu dem Vorwurf, daß Kennedy leichtfertig eine nukleare Katastrophe im November 1962 riskiert habe, läßt sich sagen, daß Kennedy in der Tat eine hohe, aber kalkulierte Risikobereitschaft zeigte. Kennedys Verhalten in der Kuba-Krise zeichnet sich eben gerade dadurch aus, daß er nicht sofort die von vielen anderen gewünschte Option des direkten Luftangriffs auf die Raketenbasen befürwortete, sondern sich zunächst für eine Blockade Kubas entschied. Die unter Kennedy eingeführte neue Militärdoktrin der abgestuften Abschreckung, daß nämlich jeder politischen oder militärischen Entscheidung ein Maximum an Spielraum für verschiedene Optionen zukommen müsse, konnte am Beispiel der Kuba-Krise verifiziert werden. Somit stellt die Kuba-Krise die gelungene Anwendung der Theorie der abgestuften Abschreckung dar. Auch das Argument, die Krise hätte durch diplomatische Geheimverhandlungen mit der

In der Tat stellte sich für Kennedy die Forderung, nach einer Kette von außenpolitischen Mißerfolgen der Sowjetunion deutlich zu machen, daß die westliche Führungsmacht entschlossen sei, die Sowjetunion außenpolitisch in ihre Schranken zu weisen. Zu Recht wird von den Kritikern darauf verwiesen, daß Kennedy von einer politischen, militärischen und strategischen Überlegenheit der USA im internationalen System ausging. Dabei sollte jedoch nicht übersehen werden, daß Kennedy dabei die politischen Ambivalenzen seiner Zeit personifiziert: Einerseits ist er noch verhaftet in den Denkgewohnheiten des Kalten Krieges, ja er wird durch das Verhalten der Sowjetunion entgegen seinem Willen zu einer Haltung der militärischen und politischen Stärke gezwungen, andererseits machte

---

weiterreichenden Folgen siehe auch Raymond Aron, *Die Imperiale Republik. Die Vereinigten Staaten von Amerika und die übrige Welt seit 1945*, Stuttgart 1975, S. 158 ff. George Liska charakterisiert das sowjetische Dilemma sehr anschaulich: „Die sowjetische Bedrohung in Berlin und Kuba waren Versuche, die zugestandene oder simulierte Parität zu konkretisieren, bevor die Zeit auslief für eine temporäre und, wie die Ereignisse zeigen sollten, gleichermaßen fiktive Überlegenheit.“ George Liska, *Imperial America, The International Politics of Primacy*, The John Hopkins Press, Baltimore 1967, S. 32.

<sup>61)</sup> „Die Raketen-Krise in Kuba wurde auf der Basis des Status quo ante geregelt.“ Herbert Dinerman, *The Soviet Outlook*, in: Robert Osgood, Robert W. Tucker u. a., *America and the World, From the Truman Doctrine to Vietnam*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1970, p. 122.

<sup>62)</sup> Vgl. hierzu auch Lincoln P. Bloomfield, *In Search of American Foreign Policy, The Humane Use of Power*, Oxford University Press, New York, London 1974, S. 91.

<sup>63)</sup> John F. Kennedy, Fernsehrede am 22. 10. 1962, zit. nach Elie Abel, *The Missile Crisis, a. a. O.*, S. 105.

er auch schon vor der Kuba-Krise deutlich, daß er eine amerikanisch-sowjetische Entspannung suchte. Wer Kennedy unterstellt, er wäre allein der imperialen Außenpolitik von Acheson und Dulles in den späten vierziger und frühen fünfziger Jahren verpflichtet gewesen, interpretiert nicht nur die Außenpolitik jener Zeit, sondern auch die Außenpolitik Kennedys falsch, denn er war eben mehr als ein romantischer Imperialist. Die Kritiker sind der Meinung, Kennedy hätte den Aufbau von Raketenbasen auf Kuba tolerieren sollen, da diese keine neue direkte militärische Gefahr für die Vereinigten Staaten bedeutet hätten. Jedoch lediglich unter militärischen Gesichtspunkten wäre eine solche Lösung möglich gewesen. Aus dem politischen Denken der Zeit heraus hätten jedoch die Vereinigten Staaten als Führungsmacht der westlichen Welt dadurch eine politisch-psychologische Niederlage erlitten. Ihre Entschlossenheit, eine Verschiebung des politisch-militärischen Kräfteverhältnisses gegenüber der Sowjetunion nicht zuzulassen, hätte an Überzeugungskraft verloren.

Zweifellos spielten innenpolitische Erwägungen eine Rolle, die letztlich aber als untergeordnet bezeichnet werden können. Viele Kritiker vergessen bei ihrer Argumentation die machtpolitischen Realitäten des internationalen System in der Phase des Kalten Krieges. Sie vergessen, ignorieren oder verkleinern die machtpolitische Dynamik, die auch von der Außenpolitik der Sowjetunion mitbestimmt wurde, und interpretieren die Rhetorik und Programmatik der Sowjetunion defensiv; sie betrachteten aber Rhetorik und Realität der Vereinigten Staaten als deckungsgleich, wobei sich ja herausgestellt hat, daß gerade die mangelnde Bereitschaft der USA, ihrem rhetorischen Anspruch einer Politik der Stärke nachzukommen, die Sowjetunion in ihrem Vorhaben bestärkte, ihre Einflußsphäre auch notfalls mit Gewalt abzusichern und auszudehnen.

Andererseits müssen einige Argumente, die im Zuge der kritischen Geschichtsschreibung an Bedeutung gewonnen haben, zu Recht betont werden. In der Folge der Kuba-Krise zerbrach die Einheit des sino-sowjetischen Kommunismus. Die Kuba-Krise hat den Weg für eine neue China-Politik der USA frei gemacht; diese Chance wurde jedoch von John F. Kennedy noch nicht gesehen, sondern erst gegen Ende der sechziger Jahre genutzt, als sich in den USA ein differenzierteres Kommunismusbild ent-

wickelte. John F. Kennedy hatte seit der Kuba-Krise zwar eine wachsende Bereitschaft zur De-tente erkennen lassen, aber die Ambivalenz seiner Grundhaltung blieb: Einsicht in die Entspannung mit der Sowjetunion ja, aber die Konsequenz eines revidierten Kommunismusbildes wollte und konnte sich bei John F. Kennedy nicht einstellen. Er blieb beim vom Kalten Krieg geprägten Kommunismusbild: „Wir müssen zwischen unserer Hoffnung und unseren Illusionen unterscheiden; dabei sollen wir auf stetigen Fortschritt in Hinblick auf weniger gefährliche Beziehungen mit der Sowjetunion hoffen, uns aber keinen Illusionen über die kommunistischen Methoden und Ziele hingeben.“<sup>65)</sup>

So blieb auch Kennedys China-Bild nach der Kuba-Krise hoffnungslos antiquiert. Er konnte nicht erkennen, daß Pekings Feindschaft gegenüber den USA ihren Grund in der langen Feindschaft der USA gegenüber der Volksrepublik China hatte, die wiederum in einem kriegerischen und aggressiven Kommunismusbild begründet lag. Es klingt heute, nach 15 Jahren, fast absurd, aber ein Ergebnis der Kuba-Krise war, daß John F. Kennedy nach dieser Krise nicht mehr in der Sowjetunion, sondern in China die größte und langfristig gefährlichste Macht sah, die den Weltfrieden bedrohen würde. Noch acht Tage vor seinem Tod sagte Kennedy: „Es scheint mir, als ob Rot-Chinas Politik nicht nur die Spannungen zwischen den Vereinigten Staaten und Rot-China verursacht, sondern auch die zwischen Rot-China und ihren südlichen Nachbarn, ja sogar auch die zwischen Rot-China und anderen kommunistischen Ländern.“<sup>66)</sup>

Es ist erstaunlich, daß in Kennedys Beraterstab (den „Besten“ und „Gescheitesten“<sup>67)</sup> des Landes) keine Ansätze für eine neue realistische China-Politik der USA entwickelt wurden. Das Gegenteil war der Fall: Kennedys Rolle und Bedeutung für das amerikanische Engagement in Vietnam liegen in der Furcht vor einem aggressiven Kommunismus in Asien und einer vermuteten Dominotheorie begründet, wobei das Zentrum für diese Gefahren in China vermutet wurde.

New York 1972, S. 260 f.

<sup>65)</sup> John F. Kennedy, *Public Papers...*, 1963, S. 797.

<sup>66)</sup> John F. Kennedy, *Public Papers...*, 1963, S. 846, siehe zu diesem Problem auch A. Walton, *Cold War...*, a. a. O., S. 202—234.

<sup>67)</sup> David Halberstam, *The Best and The Brightest*, Fawcett Crest Book, Greenwich, Conn., 1972.

<sup>64)</sup> Vgl. hierzu auch W. W. Rostow, *The Diffusion of Power 1957—1972*, The MacMillan Company,

Die Kuba-Krise hatte aber noch eine andere negative Auswirkung: Sie hat die Kennedy-Administration, der es an intellektueller Überheblichkeit nicht gerade mangelte, noch selbstsicherer und weniger selbstkritisch gemacht. Dieses Gefühl übertrug sich auch auf die Nation. Der Dichter Robert Frost sah mit Kennedy ein augusteisches Zeitalter anbrechen. Amerika erlebte in der Tat seinen imperialen Scheitelpunkt; die politische, strategische und moralische Überlegenheit der USA schien nach der Kuba-Krise ihre Rechtfertigung und Bestätigung erlebt zu haben. Von Oktober 1962 bis zum November 1963 hatten die USA in ihrer Geschichte einen Hauch von politischer und moralischer Überlegenheit, ja Allmacht erreicht, der dann im Verlauf der sechziger und siebziger Jahre in ein Gefühl der Ohnmacht und Resignation umschlug<sup>68)</sup>.

Der Tod Kennedys im November 1963 war somit Ende und Beginn zugleich: Ende des Glaubens an ein Sendungsbewußtsein der USA und Anfang der außen- und innenpolitischen Frustrationen, die das Selbstverständnis der USA schwer erschüttern sollten. Für mehr als zehn Jahre tauchten die USA in eine allumfassende politische Krise, die mit John F. Kennedys Tod begann. Kennedy und die Kuba-Krise symbolisieren die Ambivalenzen, den Übergang, die Zwischenstufen zwischen zwei Epochen: vom Kalten Krieg zu der Epoche, die sich um dessen Eindämmung und um Entspannung bemühte. Wir wissen nicht, wie die Geschichte verlaufen wäre, hätte John F. Kennedy weitergelebt, aber auch heute, 15 Jahre nach der Kuba-Krise, scheint die Wirkung von Herman Melville's Gedicht, das er nach der Ermordung Präsident Lincolns 1865 geschrieben hat, ungebrochen:

„When they killed him in his pity,  
When they killed him in his prime ...  
... They killed him in his kindness,

<sup>68)</sup> Kennedys Verhalten (während der Kuba Krise), das als eine Ausnahme hätte gefeiert werden sollen, wurde zur ‚geheiligten‘ Regel stilisiert, weil es auf so anziehende Weise dem romantischen Ideal einer starken Präsidentschaft und der Prophezeiung von sekundenschnellen Entscheidungen im Nuklearzeitalter entsprach. Die außerordentliche Brillanz von Kennedys Leistung schien die Idee zu rechtfertigen, daß der Präsident allein nur das letzte Urteil über Krieg und Frieden abgeben kann. Die Raketenkrise wurde vorzüglich gehandhabt ..., aber ihr Vermächtnis wurde die imperiale Konzeption des Präsidentenamtes, das die Vereinigten Staaten in Vietnam schließlich erniedrigte.“ Arthur M. Schlesinger, jr., *The Imperial Presidency*, Popular Library, New York 1974, S. 175.

In their madness, in their blindness,  
And they killed him from behind ...“<sup>69)</sup>

Nichts wäre schlimmer, als wenn der kleine, aber bedeutende politische Nachlaß von John F. Kennedy durch Idealisierung und Mythologisierung eine abgestandene Museumspatina annehmen würde. Die Fragestellungen, die er aufgeworfen hat, haben seither an Eindringlichkeit gewonnen<sup>70)</sup>. Präsident Kennedy war wohl der glaubwürdigste Politiker der bürgerlichen Gesellschaften. Ihm gelang es, das Ideal der Freiheit als ein Bürgerziel, nicht als eine dogmatische Forderung darzustellen. Durch seinen politischen Führungsstil bewies er, daß regieren und verwalten nicht mit Manipulation gleichzusetzen ist und Macht nicht unmoralisch sein muß. Kennedy war der überzeugendste Repräsentant der freiheitlichen bürgerlichen Demokratie, nicht zuletzt deshalb, weil er gleichzeitig ihr härtester Kritiker war, ihre soziale und moralisch-politische Erneuerung eindringlich forderte und auch selbst vorantrieb. Das Bild, das man sich von Kennedy machte, schwankte schon zu seinen Lebzeiten zwischen zwei Extremen. Nach dem Fiasko der Schweinebuchtaktion 1961 warf man ihm vor, er spreche wie Churchill, handle aber wie Chamberlain. Nach der großen Konfrontation mit der Sowjetunion 1962 wandelte sich dieses Bild. Die Kritiker in der amerikanischen Politikwissenschaft betrachteten Kennedy als Kalten Krieger, der wie der friedfertige amerikanische Präsident Wilson sprach, aber wie Dulles handelte.

Kennedys Strategie des Friedens hatte aber zwei klare Orientierungspunkte: Sicherheit auf der einen, Entspannung auf der anderen Seite. Kennedy fand dafür die prägende Formulierung: „Verhandeln wir nie aus Furcht, aber fürchten wir uns auch nie davor, zu handeln!“ Jede Analyse, die neben der Komponente „Sicherheit“ die der „Entspannung“ nicht berücksichtigt, vereinfacht die Außenpolitik der Ära Kennedy auf unzulässige Weise. Zwar hat man gesagt, Kennedy sei außenpolitischen Konflikten ausgewichen und habe eine globale Friedensordnung lieber auf der Grundlage von rationalem Kalkül erreichen als durch einen Konflikt die Gefahr einer nu-

<sup>69)</sup> Zit. nach Urs Schwarz, *John Fitzgerald Kennedy 1917—1963*, Luzern/Frankfurt, Main 1964, S. 175.

<sup>70)</sup> Vgl. hierzu Walther L. Kiep, *John F. Kennedys Erbe*. Mehr als eine Legende, Zehn Jahre nach den Schüssen von Dallas, in: *Die Zeit*, 23. November 1973, S. 9.

klaren Konfrontation heraufbeschwören wollen. Dies ist richtig. Doch ebenso richtig ist, daß Kennedy einen Konflikt, wenn er sich ihm gegenübergestellt sah, mit allen Kräften kontrolliert durchzustehen suchte.

Während und nach der Kuba-Krise von 1962 bewies Kennedy, daß er trotz seiner idealistischen Rhetorik ein pragmatischer Politiker der begrenzten Zielsetzung war. Er übte

Selbstbeschränkung und ließ der Sowjetunion einen annehmbaren und ehrenvollen Ausweg. Gleichzeitig bahnte die Kuba-Krise den Weg zu einem Wandel in den amerikanisch-sowjetischen Beziehungen von der Konfrontation zur begrenzten Kooperation. Auf die Asienpolitik der Vereinigten Staaten hatte die Kuba-Krise allerdings fatale Auswirkungen.

## **Ernest A. Menze: Carter und der amerikanische Kongreß. Die ersten sechs Monate**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33-34/77, S. 3—28

Dieser Aufsatz bringt eine Bestandsaufnahme des legislativen Programms der Regierung Carter nach sechsmonatiger Amtszeit. Die Auseinandersetzungen mit dem Kongreß über die Innenpolitik werden dabei hervorgehoben. Ferner wird Carters politischer Stil untersucht, besonders im Hinblick auf die Frage, ob dieser — wie von Kritikern behauptet — auf Kosten der Substanz seiner Politik überbetont wird.

Die sich stetig ändernden Beziehungen von Exekutive und Legislative werden im Licht der Verfassungsgeschichte erörtert. Carters Verhalten im Wahlkampf um den Posten wie im Amt als Gouverneur Georgias wird mit seinem Verhalten im Wahlkampf um das Präsidentenamt und seiner bisherigen Tätigkeit als Präsident verglichen. Es wird berücksichtigt, daß dieser Präsident zwar einen mehrheitlich demokratischen Kongreß zur Verfügung hat, daß aber dieser Kongreß sehr auf seine Unabhängigkeit von der Exekutive bedacht ist.

Die kurze „Lehrzeit“ Carters im Umgang mit dem Kongreß zeigt sich im Wechsel von Konflikt und Kompromiß. Überall sieht der Präsident sich genötigt, die Versprechen des Wahlkampfes mit den Forderungen der Gegenwart zu vereinbaren. Ob es sich um Wahlreformgesetzgebung, Amterpatronage oder Lobbygesetzgebung handelt: der Präsident sieht sich zwischen reformerischen Impulsen und realpolitischen Erfordernissen hin- und hergerissen. Doch offenbart sich der Kern aller Probleme der Carter-Regierung im Versuch, den Staatshaushalt innerhalb der ersten vier Amtsjahre auszugleichen. Steuerreform, Sozialpolitik, Energiepolitik sowie die meisten weiteren innenpolitischen Programme werden von Carter in die Zwangsjacke des Haushaltsausgleichs gesteckt. Dadurch verschlechtert sich das für ihn im Wahlkampf so entscheidend wichtige Verhältnis zu den Minoritäten, den Gewerkschaften und den liberalen Intellektuellen. Die Frage, ob Carter ein konservativer Demokrat, ein „verkleideter Rockefeller-Republikaner“ oder der Gründer einer neuen politischen Koalition ist, wird im Hinblick auf den Zwiespalt in seiner politischen Natur, zwischen südstaatlich-konservativen Instinkten und im Norden von ihm übernommenen Manager-Neigungen, erörtert.

## **Wolf Grabendorff: Das interamerikanische Verhältnis seit dem Amtsantritt Carters**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33-34/77, S. 29—38

Seit ihrem Amtsantritt bemüht sich die Regierung Carter, die von den Präsidenten Nixon und Ford vernachlässigten interamerikanischen Beziehungen auf eine neue Grundlage zu stellen. Sie trifft dabei in Lateinamerika auf einen sehr unterschiedlichen Erwartungshorizont bei den demokratischen Kräften einerseits und den Militärdiktaturen andererseits. Die neue Administration in den USA will trotz schwerwiegender innen- und außenpolitischer Widerstände zwei der wichtigsten Probleme der Lateinamerikapolitik — nämlich die neue vertragliche Regelung über den Panama-Kanal und die Re-Integration Kubas in die westliche Hemisphäre — einer Lösung näherbringen. Gleichzeitig sehen die USA sich jedoch durch das selbstbewußte Auftreten Brasiliens und die Reaktion der Militärregime Lateinamerikas auf die neuen politischen Initiativen Carters im Bereich der Menschenrechte, der Nonproliferation und des Rüstungsexports ernststen Problemen gegenüber, die eine Verschärfung der Konfrontation innerhalb der westlichen Hemisphäre erwarten lassen. Im Vergleich zu diesen Problemen sind die Auseinandersetzungen zwischen den USA und Lateinamerika um die neue Weltwirtschaftsordnung von geringerem Gewicht, obwohl sich eine weitere Annäherung Lateinamerikas an die Position der Dritten Welt — und zwar nicht nur in wirtschaftspolitischen Fragen — voraussehen läßt. Das gegenwärtige interamerikanische Verhältnis wird nicht nur durch die Auswirkungen des Nord-Süd-Konflikts belastet, sondern auch durch die Détente-Politik der USA, die von den Militärregimen Lateinamerikas abgelehnt wird. In gleichem Maße, in dem beide Seiten kein Interesse mehr an der Aufrechterhaltung einer „special relationship“ zwischen den USA und Lateinamerika zeigen, wird das interamerikanische Verhältnis in Zukunft wachsenden Belastungen ausgesetzt sein.

## **Christian Hacke: John F. Kennedy und die Kuba-Krise 1962. Zur Revision und Bestandsaufnahme der Ereignisse vor 15 Jahren**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33-34/77, S. 39—54

15 Jahre nach der amerikanisch-sowjetischen Konfrontation während der Kuba-Krise ist eine Analyse von Interesse, weil im Verlauf der Jahre sowohl die politische Bewertung von John F. Kennedy als auch die der Raketenkrise selbst in der amerikanischen Politikwissenschaft eine Revision erfahren hat.

So wird etwa die These vertreten, Kennedy habe die USA damals leichtfertig an den Rand eines Nuklearkrieges gebracht. Eine weitere These ist, daß das Verhalten der amerikanischen Regierung während der Krise das Wettrüsten zwischen Ost und West nicht verringert, sondern beschleunigt habe. Diese und andere Fragen werden in dem Beitrag näher beleuchtet, sodann wird der Versuch einer abgewogenen Wertung unternommen.