

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Werner Pfennig  
Wahlkampf 1980  
in den USA

Jakob Schissler  
Die US-amerikanische  
Menschenrechtspolitik  
1973-1977

Horst Ueberhorst  
Friedrich Wilhelm  
von Steuben —  
Soldat und Demokrat

ISSN 0479-611 X

B 43/80

25. Oktober 1980

Werner Pfennig, Dr. rer. pol., geb. 1944, Assistenzprofessor am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin; von 1978 bis 1980 research fellow an der Harvard Universität.

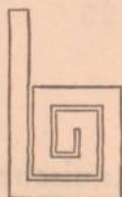
Neuere Veröffentlichungen: Chinas außenpolitischer Sprung nach vorn. Die Außen- und Sicherheitspolitik der Volksrepublik China vom Ende der Kulturrevolution bis zum Vorabend der Chinareise Nixons (1969—1971), Paderborn 1980; zusammen mit Klaus Voll und Helmut Weber (Hrsg.), Entwicklungsmodell Tansania: Sozialismus in Afrika. Geschichte, Ökonomie, Politik, Erziehung, Frankfurt und New York 1980.

Jakob Schissler, Dr. phil., geb. 1940, Studium der Politikwissenschaft, Germanistik und Philosophie in Frankfurt/M.; 1974/75 Post-doctoral-fellowship an der Universität von Kalifornien, Berkeley; Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt/M.

Veröffentlichungen: Gewalt und gesellschaftliche Entwicklung, Meisenheim/Glan 1976; Symbolische Sicherheitspolitik, München 1980; Aufsätze zum Forschungsgebiet „Politische Kultur“.

Horst Ueberhorst, Dr. phil., geb. 1925 in Bochum; Studium der Philologie mit den Fächern: Leibeserziehung, Geschichte, Germanistik; 1965 mit dem Aufbau und der Leitung des Instituts für Leibesübungen der Ruhr-Universität Bochum beauftragt, 1967 Ernennung zum Institutsdirektor; seit 1970 o. Prof. an der Ruhr-Universität Bochum; 1974 Gastprofessor in Armherst/Massachusetts; Mitglied der Internationalen Olympischen Akademie und der American Academy of Physical Education.

Veröffentlichungen u. a.: Von Athen bis München. Die modernen Olympischen Spiele, Berlin 1972<sup>2</sup>; Zurück zu Jahn? Gab es kein besseres Vorwärts?, Bochum 1969; Elite für die Diktatur. Die Nationalpolitischen Erziehungsanstalten 1933 bis 1945, Düsseldorf 1969; Frisch, Frei, Stark und Treu. Die Arbeitersportbewegung in Deutschland 1893—1933, Düsseldorf 1973; Edmund Neuendorff — Turnführer ins Dritte Reich, Berlin 1970; Carl Krümmel und die nationalsozialistische Leibeserziehung, Berlin 1976; Turner unterm Sternenbanner. Der Kampf der deutsch-amerikanischen Turner für Einheit, Freiheit und soziale Gerechtigkeit (1848—1918), München 1979; Geschichte der Leibesübungen, 5 Bände, Berlin 1972—1980.



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. 0651/461 71, nimmt entgegen

— Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

— Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 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.

## Wahlkampf 1980 in den USA

Von Otto von Bismarck wird erzählt, er habe einmal gesagt, daß nie soviel gelogen werde, wie vor einer Wahl, während eines Krieges und nach einer Jagd. Jagden werden nicht mehr so häufig veranstaltet wie zu des „Eisernen Kanzlers“ Zeiten, die Zahl der Kriege und Wahlen hat sich jedoch nicht verringert.

Sicher ist es bei einer Wahl wichtig, wer gewonnen hat und warum er gewonnen hat. Aber es ist auch wichtig, wer denn überhaupt noch zum Zeitpunkt der Stimmabgabe zur Wahl gestanden hat.

Nach den Nominierungskonventen der Republikanischen und der Demokratischen Partei stand es im August 1980 fest, daß Ronald W. Reagan und James E. Carter die Hauptkontrahenten für die Entscheidung am 4. November sein würden. Zu ihnen gesellte sich noch der als Unabhängiger kandidierende republikanische Abgeordnete John B. Anderson. Neben diesen drei gibt es noch rund 150 andere Bewerber, die mit dem Ausgang der Wahl nichts zu tun haben werden. Auch Anderson dürfte kaum gewinnen. Er könnte aber genug Stimmen erhalten, daß letztlich keiner der drei Hauptbewerber über die erforderliche Mehrheit verfügt. Der 40. Präsident der USA würde dann von den Mitgliedern des neuen Repräsentantenhauses gewählt werden; sollte es Carter sein, bliebe er der 39. Präsident.

Am 4. November 1980 wird nicht nur ein neuer Präsident gewählt. Über alle 435 Sitze im Repräsentantenhaus, über 34 Senatorenplätze, über 13 der insgesamt 50 Gouverneursposten wird neu entschieden. In 42 Bundesstaaten werden die Parlamente (vergleichbar den Landtagen in der Bundesrepublik Deutschland) neu besetzt, sowie zahllose Ämter auf kommunaler Ebene — vom Bürgermeister über den Sheriff bis hin zum Hundefänger.

Die Entscheidung über den neuen Präsidenten erhält die größte Beachtung, aber die Vorentscheidungen geraten schnell in Vergessenheit. In diesem Beitrag sollen daher wichtige Etappen der Vorwahlzeit ihre Darstellung finden, mit Hinweisen auf historische Entwicklungen und wichtige Sektoren des politischen Systems. Neben dem Hinweis auf Besonderheiten (Finanzierung, Medien, Meinungsumfragen) wird auch der Versuch unternommen, auf die Mentalität der Wähler einzugehen.

Verteilung der Sitze im Kongreß

	1968	1970	1972	1974	1976	1978
<i>Senat</i>						
Demokraten	64	53	57	62	61	59*
Republikaner	36	44	43	38	38	41
Unabhängige	—	1	—	—	1	—
vakant	—	2	—	—	—	—
<i>Repräsentantenhaus</i>						
Demokraten	243	255	244	291	292	275
Republikaner	192	180	191	144	145	159

\* Harry F. Byrd Jr. Senator aus Virginia wurde zwar als Unabhängiger gewählt, sitzt aber bei der Fraktion der Demokraten.

## Senatorenwahl 1980

Nach der Verfassung entsendet jeder Einzelstaat unabhängig von seiner Einwohnerzahl auf sechs Jahre je zwei Senatoren nach Washington D. C. Alle zwei Jahre steht ein Drittel der Senatoren zu Neuwahl an; 1980 sind es 34 der insgesamt 100 Senatoren. Die Demokratische Partei verfügt seit 1958 über eine Mehrheit im Senat. Gegenwärtig sitzen 59 Demokraten 41 Republikanern gegenüber. Von den zur Wahl stehenden Senatorensitzen sind 24 von Demokraten, 10 von Republikanern besetzt; die Republikaner müßten daher zumindest netto 10 Sitze hinzugewinnen, um einen Gleichstand zu erreichen.

Das Repräsentantenhaus wird alle zwei Jahre gewählt. Hier ist die Sitzverteilung derzeit: 275 Demokraten, 159 Republikaner, ein Sitz für Illinois vakant.

## I. Indirekte Wahl des Präsidenten und Zweiparteiensystem

In den USA haben die Wähler noch nie einen Präsidenten gewählt. Die Wahl erfolgt indirekt durch ein Gremium von Wahlmännern. Die Bestimmung in der Verfassung, abgeändert durch einen 1804 in Kraft getretenen Zusatz, ist zwar etwas lang, aber eindeutig: Wahl des Präsidenten und Vizepräsidenten durch

ein Wahlmännergremium; erreicht keiner die Mehrheit der Gesamtzahl der Wahlmännerstimmen, so wählt das Repräsentantenhaus. Entscheidend ist also nicht die Mehrheit der Wählerstimmen, sondern die der Wahlmänner. Wer in einem Staat auch nur eine Stimme mehr erhält, dem fallen alle Wahlmännerstim-

men dieses Staates zu. Ein einzelner Wähler (oder eine einzelne Wählerin) eines Staates kann also den Ausschlag geben.

John F. Kennedy errang 1960 nur knapp die Hälfte der Wählerstimmen, die Mehrheit beim Wahlmännergremium war aber reichlich. Die Auswirkungen des Mehrheitswahlrechts waren 1968 noch deutlicher. Richard M. Nixon hatte 43,45 Prozent der Wählerstimmen erhalten, auf Hubert H. Humphrey waren 43,02 Prozent entfallen. Im Wahlmännergremium erhielt Nixon aber 301 Stimmen und Humphrey lediglich 191.

Im Wahlkampf spielen daher „Schlüsselstaaten“ mit vielen Wahlmännerstimmen für die Kandidaten eine große Rolle. In den letzten drei Monaten der Kampagne von 1976 wurden 15 kleinere Staaten weder von Ford noch von Carter besucht; sie waren bei der Bemühung um Wahlmännerstimmen von geringer Bedeutung.

Richard Nixon schlug 1968 eine Änderung vor. Auch Jimmy Carter sprach sich für eine Abschaffung des Wahlmännergremiums aus. Hätten z. B. in den Staaten Ohio und Hawaii nur einige Tausend Wähler nicht für ihn gestimmt, hätte er keine Mehrheit in dem Gremium erhalten.

Eine Umfrage des Gallup-Instituts erbrachte 1977, daß 84 Prozent der Befragten sich für eine Direktwahl des Präsidenten aussprachen. Eine breite Mehrheit in der Bevölkerung befürwortet eine diesbezügliche Verfassungsänderung. Der amerikanische Kongreß hat sie bislang abgelehnt. Warum? Es gibt sicher viele Gründe. Zwei der wichtigsten mögen sein, daß die Einzelstaaten, besonders die mit einer großen Bevölkerung, ihren Einfluß behalten wollen. Das indirekte Wahlverfahren scheint auch das Zweiparteiensystem zu sichern; und auf dessen Mechanismus haben sich die etablierten Politiker in langen Jahren spezialisiert<sup>1)</sup>.

Die beiden großen Parteien, die heute die politische Szenerie der USA dominieren, haben

<sup>1)</sup> Einen guten Überblick bietet Karl W. Deutsch, Staat, Regierung, Politik. Eine Einführung in die Wissenschaft der vergleichenden Politik, Freiburg 1976, hier das Kapitel über die USA, S. 313—370. Eine grundlegende Arbeit ist immer noch Ernst Fraenkel, Das amerikanische Regierungssystem, Köln/Opladen 1960; vgl. ferner Harvey G. Zeichstein, Direct election of the president, Lexington, MA, 1973. Zur Auseinandersetzung um direkte und indirekte Präsidentenwahl siehe Judith V. Best, The case against direct election of the president. A defense of the electoral college, Ithaca, NY, 1975.

sich etwa in der Mitte des vorigen Jahrhunderts gebildet und wechselten im Laufe der Geschichte oft ihre Namen. Sie sind eher eine Koalition aus den 50 Einzelparteien der Bundesstaaten und eine Vereinigung zur Wahrung der Wahlchancen ihrer jeweiligen Kandidaten. Sie sind keine festgefügtten Organisationen zur Durchsetzung von ideologisch, philosophisch oder religiös inspirierten Programmen.

Am Anfang der amerikanischen Parteiengeschichte gab es durchaus fundamentale Gegensätze. Vor der Unabhängigkeit vom Vereinigten Königreich traten die „Heimattreuen“ (Empire Loyalists) für einen Verbleib im britischen Imperium ein, während die Nationalisten für die Trennung waren. Die Gründung eines unabhängigen Staates verschärfte dann die Diskussion über Aufgaben des Bundes, Rechte der Einzelstaaten, Wirtschafts- und Bankpolitik und die Frage, ob Schutzzoll oder Freihandel das Prinzip der neuen Zollpolitik sein sollte. Grundsätzliche Positionen wurden durch lokale Interessen versteift und als politische Alternativen unterstützt bzw. bekämpft. Praktische Fragen standen im Vordergrund; ideologische Gegensätze spielten eine untergeordnete Rolle. Die Größe des Landes, die Aufnahme neuer Staaten, Unterschiede zwischen Landwirtschaft und Industrie, die ethnische Vielfalt und zahllose vitale Interessengegensätze hätten die Grundlage für eine Anzahl von Parteien abgeben können. Das Mehrheitswahlrecht trug wesentlich dazu bei, daß sich hauptsächlich zwei herausbildeten und ihre Stellung halten konnten. Es gab und gibt andere Parteien. Ihr Einfluß war und ist regional begrenzt und sie konnten sich über einen längeren Zeitraum hinaus nie national etablieren.

Ein dritter Kandidat kann kaum gewinnen, aber entscheidend zur Niederlage eines anderen beitragen. Der Einfluß der kleineren Parteien ist anscheinend gering. Sie verfügen auch nicht über die Möglichkeiten der Selbstdarstellung, die die beiden großen ausnützen können. Dennoch haben kleinere Parteien in der amerikanischen Geschichte oft aktuelle Probleme und soziale Mißstände in das Bewußtsein der Bevölkerung gerückt. Sie vertreten auch ganz bestimmte Interessen, so z. B. gegen Freimaurer, für und gegen bestimmte ethnische Gruppen, für und gegen Alkoholkonsum, für und gegen unkonzessionierten Landerwerb, für und gegen Aufnahme neuer Bundesstaaten usw. National haben sie sich für längere Zeit nie durchsetzen können, weil

die Demokratische und die Republikanische Partei, bevor die anderen zu einer wirklichen Bedrohung ihrer Machtposition hätten werden können, „deren zugkräftige Forderungen in ihre eigenen Programme aufnehmen. Die Bedeutung der dritten Parteien für die amerikanische Gesellschaft besteht also vor allem darin, daß sie mit ihren reformerischen Ideen die alten Parteien befruchtet haben“<sup>2)</sup>). Im Mehrheitswahlrecht ist eine Stimme für eine der kleineren Parteien eine verschenkte Stimme — so wird es jedenfalls von den Großen dargestellt. Ein Engagement für die Demokraten oder Republikaner kann mit einem Posten belohnt werden; kleinere Parteien haben nichts zu vergeben, ihnen bleiben lediglich die Schulden aus dem Wahlkampf.

Die *Demokraten* nennen *Thomas Jefferson* ihren Ahnherren, der für die Rechte der Einzelstaaten und für Dezentralisierung eintrat. *Franklin D. Roosevelt*, ebenfalls ein Demokrat, praktizierte dann eine zentrale Wirtschaftslenkung. Mit zahlreichen Sozialprogrammen haben demokratische Präsidenten (*Wilson*, *F. D. Roosevelt*, *Johnson*) durch Eingriffe des Staates versucht, soziale Mißstände zu reduzieren.

Die *Republikaner* berufen sich auf *Alexander Hamilton*, den Verfechter einer starken Zentralgewalt. Heute sind ihre Vertreter für den Abbau staatlicher Eingriffe und umfangreicher Sozialprogramme. Sie bekennen sich zum privatkapitalistischen Wirtschaftssystem, in dem der Staat nichts zu suchen habe, und erhalten bei Wahlen weniger Unterstützung von den Gewerkschaften. Dennoch war es ein Republikaner, *Richard M. Nixon*, der 1971 einen Lohn- und Preisstopp verfügte. Die Republikaner nennen sich stolz „Große Alte Partei“ (*Grand Old Party*) und feiern *Abraham Lincoln*, den „Befreier der Sklaven“, als einen ihrer großen Präsidenten. Die Mehrzahl der von Negern abgegebenen Stimmen erhielten in den letzten Wahlen aber Kandidaten der Demokraten, bei *Carter* waren es 1976 z. B. rund 93 Prozent. Wenn die Demokratische Partei generell im politischen Spektrum etwas mehr „links“ angesiedelt werden kann, so gibt es in ihren Reihen jedoch extrem konservative Gruppierungen, vornehmlich in den Südstaaten, und dies hat traditionelle Gründe, die bis in die Zeit vor dem Sezessionskrieg (1861—65) zurückreichen.

Die beiden großen Parteien vereinigen unterschiedlichste Flügel und Gruppierungen, die

<sup>2)</sup> Erwin Helms, USA. Staat und Gesellschaft, Hannover 1978, S. 91.

sich häufig für fast gegensätzliche Ziele einsetzen<sup>3)</sup>. Ein allgemeinverbindliches Parteiprogramm gibt es nicht. Die für den Präsidentschaftswahlkampf jeweils zusammengestellte Plattform bietet nach Möglichkeit für jeden etwas und ist später schnell vergessen. Für einen amerikanischen Wähler ist es durchaus konsequent festzustellen, er sei Demokrat, wähle aber Republikaner, oder umgekehrt. Er kann für den Präsidentschaftskandidaten der einen und für den Senator der anderen Partei stimmen. Bei der langen Liste der zur Wahl stehenden Politiker für die verschiedensten Ämter kann die Stimmabgabe häufig von einer zur anderen Partei wechseln. Oft gibt die Haltung eines Kandidaten für oder gegen eine ganz bestimmte Sache (issue) den Ausschlag, oder nicht einmal das; er wird wegen seines Aussehens, seines Familienlebens oder wegen anderer Gründe gewählt.

Es gibt kein einheitliches Abstimmungsverhalten unterprivilegierter Gruppen. Wie sich die Parteien seit Jahrzehnten darstellen, müßten diese Wähler fast ausschließlich den Demokraten ihre Stimme geben<sup>4)</sup>. Der erzkonservative *George Wallace* erhielt jedoch bei seinen Bemühungen um die Präsidentschaft als Kandidat der von ihm ins Leben gerufenen *American Independence Party* zahlreiche Stimmen von Amerikanern italienischer, slawischer und jüdischer Herkunft<sup>5)</sup>. Spannungen zwischen Negern und Teilen der ärmeren jüdischen Bevölkerung werden bei deren Wahlverhalten deutlich. Rivalitäten und Verteilungskämpfe bewirken Differenzen zwischen Negern, Einwanderern aus Mexiko, Flüchtlingen aus Kuba und anderen Gruppen. Es gibt hier kein mehrheitlich solidarisches Verhalten auf der Basis einer vergleichbar schlechten sozialen Stellung (von einem Klassenbewußtsein einmal ganz abgesehen) und es gibt auch kein gemeinsames Abstimmungsverhalten bei Wahlen.

<sup>3)</sup> Eine gute Darstellung über Veränderungen bei den Parteien und über ihre Einstellung gegenüber politischen Problemen gibt: *Everett Carl Ladd, Jr.*, und *Charles D. Hadley*, *Political Parties and Political Issues: Patterns of Differentiation Since the New Deal*, Beverly Hills 1973.

<sup>4)</sup> Wichtige Lektüre über Wählerverhalten: *Norman H. Nie*, *Sidney Verba* und *John R. Petrocik*, *The Changing American Voter*, Cambridge, Massachusetts und London 1976; *Robert D. Cantor*, *Voting behaviour and presidential elections*, Ithaca, Ill., 1975.

<sup>5)</sup> Siehe hierzu *William Schneider*, *Issues, Voting, and Cleavages*, in: *American Behavioral Scientist*, No. 18, September 1974, S. 111—146; *H. T. Reynolds*, *Rationality and Attitudes Toward Political Parties and Candidates*, in: *Journal of Politics*, No. 36, November 1974, S. 1000 ff.

## II. Vorwahlen, Strohahlen und Parteiversammlungen

Wer Präsident der USA werden kann, ist leicht zu sagen; wie er es wird, ist sehr kompliziert. Der Präsident muß in den Vereinigten Staaten geboren, mindestens 35 Jahre alt sein und 17 Jahre im Land gewohnt haben. Präsident wird derjenige, der nach einem langen, teuren und oft irrationalen Wahlkampf die Mehrheit der Wahlmännerstimmen auf sich vereinigen kann, auch wenn ihn die Mehrheit der Amerikaner nicht wollte<sup>6)</sup>.

Wahlbestimmungen sind Sache der Einzelstaaten. Es gibt eine verwirrende Vielfalt von Methoden, die bei der Nominierung von Delegierten zum Nationalkonvent und bei der Festlegung auf einen bestimmten Bewerber um das Amt des Präsidenten zur Anwendung kommen. Am häufigsten und bekanntesten sind Vorwahlen (primaries), die 1980 in 35 Bundesstaaten sowie im District of Columbia und Puerto Rico abgehalten wurden.

Die Gründerväter der USA und Autoren ihrer Verfassung hatten Parteien in diesem Dokument nicht berücksichtigt. Die Nominierung eines Präsidentschaftskandidaten erfolgte durch Absprachen zwischen Mitgliedern des Kongresses und der Regierung. Nach der allmählichen Etablierung von Parteien folgten deren Kongreßmitglieder beim Nominierungsverfahren Regeln, wie sie Einzelstaaten aufgestellt hatten, meist blieb es jedoch auf der Ebene informeller Absprachen. Dieses Verfahren wurde bis 1823/24 praktiziert, als Fraktionskämpfe endgültig die informellen Versammlungen und Vereinbarungen im Kongreß unterminierten. Nach einer Übergangsphase, in der Vorentscheidungen durch Konvente in Einzelstaaten getroffen wurden, benannten dann die drei wichtigsten Parteien 1832 ihre Kandidaten auf Nationalkonventen.

Dieses System bot wenig Beteiligungsmöglichkeiten für die Bevölkerung. „Funktionäre“ und Würdenträger örtlicher Parteiverbände nominierten die Delegierten der einzelnen Staaten zum Nationalkonvent. Nicht nur aus fundamentaldemokratischen Erwägungen heraus, sondern auch aus finanziellen Gründen und um ihre eigene Stellung zu stärken,

begannen um die Jahrhundertwende verschiedene Einzelstaaten mit Vorwahlen zu experimentieren, bei denen die Delegierten zum Nationalkonvent direkt gewählt werden sollten.

Trotz der vielen Unterschiede in den einzelnen Staaten gibt es sechs Hauptgruppen von Auswahlveranstaltungen:

- Delegiertenwahl (Delegate Selection)
- Vorwahl mit Empfehlung für die Präsidentschaftswahl (Advisory Presidential Preference Primary)
- Bindende Wahl, bei der der Mehrheitskandidat alle Stimmen erhält (Winner-take-all Primary)
- Anteilmäßige Vorwahl (Proportional Representation Primary)
- Informelle Parteiversammlung (Caucus)
- Strohwahl (Strawvote).

Bei der Delegiertenwahl erscheinen die Namen der Präsidentschaftskandidaten nicht auf den Stimmzetteln. Nur die Personen, die sich als Delegierte für den Parteikonvent bewerben, sind namentlich genannt. Sie können auf dem Wahlschein angeben, welchen Präsidentschaftsaspiranten sie unterstützen, müssen es aber nicht. Es gibt also „Vorwahlen“ für die Vorwahlen.

Bei der Vorwahl mit Empfehlung, wie sie z. B. in New Hampshire durchgeführt wird, geben die Wähler ihre Stimme für einen Präsidentschaftsbewerber und für einen Kandidaten zum Nationalkonvent ab. Der Entscheid für einen Bewerber um die Präsidentschaft muß den Delegierten aber nicht binden.

Anders z. B. bei der bindenden Vorwahl, wie sie die Republikaner in Kalifornien durchführen. Der Präsidentschaftskandidat, der hier die Mehrheit erhält, gewinnt damit auch alle Delegiertenstimmen des Staates beim Konvent.

Im gleichen Staat praktizieren die Demokraten ein anderes Verfahren, nämlich die anteilmäßige Vorwahl. Hier werden den Bewerbern Delegiertenstimmen anteilmäßig zu ihrem Abschneiden bei der Vorwahl zugeteilt. Diese beiden unterschiedlichen Verfahren beruhen meist auf der Stellung einer Partei oder ihrer Führungspersönlichkeit im jeweiligen Staat. Ronald Reagan, der frühere Gouverneur von Kalifornien, hat sich stets für die Vorwahl eingesetzt, bei der der Gewinner alle Stimmen er-

<sup>6)</sup> Gute zusammenfassende Darstellungen sind: Gary C. Byrne und Paul Marx, *The great American convention. A political history of presidential elections*, Palo Alto, CA., 1976; Herbert B. Asher, *Presidential elections and American politics. Voters, candidates and campaigns since 1952*, Homewood, Ill., 1976.

hält. Er war sich in seinem Staat des Sieges gewiß und wollte Mitbewerbern keine Anteile überlassen.

Das Wort „Caucus“ hat seinen Ursprung vermutlich in der Sprache der Algonkin-Indianer; es bezeichnete ursprünglich ein Gespräch im Rat der Alten, einen Ratgeber oder einen Ratsschlag. Ein Caucus war früher eine private, oft spontane Versammlung von Mitgliedern bestimmter Organisationen zur Verständigung über anstehende Aktionen und wünschenswerte Ziele oder zur Auswahl von Delegierten. Im Rahmen der Wahlkämpfe und Nominierungsverfahren wurden daraus informelle parteiinterne Auszählungen zur Benennung von Delegierten auf Kreisebene, die dann ihrerseits Delegierte für die nächsthöhere Ebene wählten.

Wie wird man nun Kandidat für einen Nationalkonvent? Am Beispiel des Staates Massachusetts soll dies kurz erläutert werden. Schon vor der anteilmäßigen Vorwahl (proportional representation primary) am 4. März 1980 begann hier die Auswahl für die 111 Delegiertenplätze der Demokratischen Partei. Diejenigen, die sich um einen Platz bewerben wollten, mußten dies bis zum 4. Dezember 1979 dem Parteikomitee des Staates schriftlich mitteilen und versichern, daß sie ein eingeschriebenes Mitglied der Demokratischen Partei seien. Der Brief sollte Angaben über den Wahlkreis enthalten und den Namen des Präsidentschaftsbewerbers nennen, den der mögliche Delegierte unterstützen wolle, oder er mußte schreiben, daß er noch keine Festlegung getroffen habe. Bis zum 10. Februar 1980 konnte das Kandidaten-Komitee der Partei Bewerbungen zurückweisen, wenn deren Gesamtzahl über das Dreifache der höchstmöglichen späteren Plätze hinausging. Am 10. Februar um 14 Uhr mußten die Bewerber sich dann zu Versammlungen (caucus) einfinden. In jedem Wahlkreis gab es drei: einen für Gouverneur Brown aus Kalifornien, einen für Präsident Carter und einen für Senator Kennedy, denn diese hatten sich um die Nominierung ihrer Partei für die Präsidentschaft beworben. Alle Versammlungen fanden zur gleichen Zeit am gleichen Tag statt, ein Besuch von mehreren war also ausgeschlossen.

Bei den Versammlungen (caucus) wurden nun Kandidaten für einen Delegiertenplatz nominiert; man schlug sich selbst vor; zwei andere mußten den Vorschlag unterstützen. Danach begann die eigentliche Auswahl. Jeder, der nominiert war, konnte eine zwei Minuten dauernde Erklärung abgeben und auch schriftli-

che Angaben über seine Qualifikation verteilen. Dann wählten die Versammlungsteilnehmer eine Delegiertenliste, streng nach Reihenfolge und getrennt für Frauen und Männer. Das Wahlergebnis der Vorwahl (primary) entschied später darüber, wer tatsächlich Delegierter wurde. Edward M. Kennedy gewann die Vorwahl mit rund 65 Prozent, und 65 Prozent derjenigen, die sich für einen Delegiertenplatz beim Nationalkonvent beworben und auf Versammlungen (caucus) der Kennedy-Anhänger einen Listenplatz erhalten hatten, wurden somit zu Delegierten. Dieses Verfahren betraf aber nur 76 der insgesamt 111 Delegierten, denn 25 Delegierte wurden am 31. Mai durch den Parteivorstand von Massachusetts auf der Basis von schriftlichen Bewerbungen ausgewählt. Die verbleibenden zehn Delegierten ernannte der Parteivorstand aus den Reihen seiner Funktionäre und Mandatsträger.

Die Republikanische Partei praktizierte ein ähnliches Verfahren, allerdings fanden die Versammlungen (caucus) hier im Zeitraum von 60 Tagen nach der Vorwahl (primary) statt. Für jeden Wahlkreis wurden drei Delegierte und drei Nachrücker gewählt; Massachusetts verfügte über 42 Delegierte beim Nationalkonvent der Republikanischen Partei. Jeder eingeschriebene Republikaner konnte an den Versammlungen teilnehmen, sich selbst nominieren und verfügte über drei Minuten Redezeit. Der Parteivorstand hatte die Möglichkeit, Kandidaten abzulehnen; er ernannte seinerseits noch sechs Delegierte.

All das klingt etwas kompliziert, aber scheint der Bevölkerung echte Mitwirkungsmöglichkeiten zu geben. Die Wahlkampforganisationen der einzelnen Präsidentschaftsbewerber nehmen jedoch starken Einfluß auf die Versammlungen. Jemand, der nicht als unbedingter Parteigänger von z. B. Carter oder Reagan bekannt ist, wird kaum eine Chance haben, als Delegierter für den Nationalkonvent nominiert zu werden.

Wie wird man nun Delegierter für einen Staat, der keine Vorwahlen (primaries) oder Parteiversammlungen (caucus) durchführt? Auch hier gibt es verschiedene Verfahren. Im Staat Georgia ernennt der Gouverneur die Delegierten. In anderen Bundesstaaten werden sie von den Delegierten eines Parteitages gewählt, in wieder anderen übernimmt diese Auswahl der Parteiausschuß.

Auch die Bestimmungen, wie lange Delegierte eines Nationalkonvents an eine Personalentscheidung gebunden sind, differieren von Staat zu Staat. Meist besteht die Bindung nur

für die ersten Abstimmungen oder bis zu dem Zeitpunkt, da die Delegierten von ihren Kandidaten aus der Pflicht entlassen werden und ihnen die Entscheidung freistellen oder eine Empfehlung aussprechen. Aber auch dann können sie immer noch für ihren Kandidaten stimmen, selbst wenn dieser seinen Verzicht erklärt hat.

Die Stimmenbindung ist eine Hürde, die weniger chancenreiche Bewerber um die Nominierung zum Präsidentschaftskandidaten oft zu umgehen oder wegzuräumen versuchen. So setzte sich Eugene McCarthy 1968 für einen offenen Konvent ein, und auch Kennedy wollte 1980, daß schon beim ersten Wahlgang die Delegierten sich frei entscheiden könnten. Er hoffte so, Stimmen von auf Carter festgelegten Delegierten zu erringen, konnte sich aber mit seinem Verfahrens Antrag nicht durchsetzen.

Mit den Nominierungskonventen finden die Auseinandersetzungen zwischen Bewerbern um die Präsidentschaft innerhalb einer Partei ihr Ende. Bei diesen Bemühungen geht es während der langen Vorwahlzeit natürlich um Siege, um möglichst frühe Siege. Wer sich frühzeitig profiliert, erhält erhebliche Startvorteile und die Aufmerksamkeit der wichtigsten Massenmedien. Traditionell begann die Zeit der Vorwahlen mit der Vorwahl im Staat New Hampshire (1980 am 26. Februar). Die Republikaner hatten 1980 ihre erste Vorwahl auf den 17. Februar gelegt; sie fand in Puerto Rico statt. Da Vorwahlen sich nicht beliebig leicht verschieben lassen — Kandidaten ein und derselben Partei können ihren Einfluß für einen frühen oder einen späten Termin geltend machen —, bedienen sich immer mehr Bewerber um die Präsidentschaft der sogenannten *Strohahlen*.

Hier handelt es sich um unverbindliche Versammlungen oder um Essen, die mit Spenden für die Wahlkasse verbunden sind. Wer eine Eintrittskarte erworben hat, darf seine Stimme abgeben. Für die Auswahl von Delegierten ist dies völlig bedeutungslos und hierbei erzielte Ergebnisse sind kaum aussagekräftig. Die Massenmedien widmen jedoch Gewinnern von Strohahlen große Aufmerksamkeit. Parteiorganisationen, Wahlkampforganisationen bestimmter Kandidaten, Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände und andere Interessengruppen kaufen daher oft Karten für diese Veranstaltungen, um sie an Gesinnungstreue weiterzugeben, damit ein bestimmtes Ergebnis bei der Strohwahl erzielt wird. Bei solchen

Zusammenkünften können auch große Geldbeträge — unter Umgehung der Bestimmungen für die Finanzierung des Wahlkampfes — anonym gespendet werden.

Die Organisatoren von Präsident Carters Wahlkampf hatten diesen frühen Entscheidungen viel Bedeutung beigemessen. Sie richteten alle Energien auf die Strohahlen und Versammlungen in Florida (Oktober 1979) und Iowa (November 1979), wo es lediglich um die unverbindliche Auswahl von Kandidaten für eine spätere Auswahl von tatsächlichen Kandidaten ging. Aber Strohahlen werden durch Massenmedien und Politiker künstlich hochgespielt und vom Gewinner als richtungweisend herausgestellt. Die Bemühungen von Carter und Kennedy richteten sich in Florida darauf, bei einer verwirrenden Zahl von Absprachen bei informellen Versammlungen möglichst gut abzuschneiden, und dies zu einer Zeit, als noch keiner von beiden seine Kandidatur für das Präsidentenamt offiziell erklärt hatte. Die Charter-Administration vergab großzügig Bundesgelder nach Florida für Straßenbauten, Wohnprojekte, Krankenhäuser usw. Das Verteidigungsministerium hatte die Schließung einer Ausbildungsstätte für Hubschrauberpiloten in diesem Staat beschlossen, womit etwa 100 Millionen US \$ hätten gespart werden können. Am Vorabend der Strohwahl in Florida gelang es der Carter-Administration, führende Mitglieder des Kongresses zu bewegen, ihre diesbezügliche Entscheidung zu revidieren, zumindest wurden in Florida solche Meldungen verbreitet. Präsident Carter besuchte den Staat; Familienmitglieder, der Vize-Präsident und prominente Minister kamen ebenfalls.

Carter gewann die unwichtige Strohwahl überzeugend gegenüber Kennedy, der schon vorher erklärt hatte, dies sei kein wirklicher Test seiner Herausforderung des Präsidenten, der käme erst bei den Parteiversammlungen (caucus) im Januar in Iowa. Dort fanden aber schon vorher im November ebenfalls Strohahlen statt; Carter erzielte 71 Prozent, Kennedy lediglich 26.

Die positiven frühen Ergebnisse wurden für Carter groß herausgestellt und waren eine schlechte Startposition für Kennedy, bevor es eigentlich begonnen hatte. So unwichtig die Ergebnisse für die spätere Kandidatenwahl auch waren, sie wurden jedoch als Beweis der Siegeschancen Carters über Kennedy herausgestellt zu einem Zeitpunkt, als der Präsident



in Meinungsumfragen demoskopischer Institute weit hinter dem Senator rangierte<sup>7)</sup>.

Das Bemühen der Kandidaten um möglichst frühe Erfolge bei auch unbedeutenden Abstimmungen verlängert die Vorwahlprozedur. Die informellen Versammlungen, die spontane Zusammenkünfte der Bürger sein sollten, werden von den Wahlkampforganisationen der Kandidaten massiv beeinflußt. Wann immer neue, bürgernähere Nominierungsverfahren durchgeführt wurden, haben die Parteien und Wahlkampforganisationen sich schnell auf diese eingestellt und sich bemüht, sie manipulativ für ihre Zwecke und Kandidaten zu nutzen. Diese Entwicklung und der häufige Mangel an echten personellen und programmatischen Alternativen bewirkten bei einem großen Teil amerikanischer Bürger einen Frustrationseffekt; immer weniger beteiligten sich an Wahlen<sup>8)</sup>.

Eine Studie der Harvard Universität kam zu dem Schluß, daß das gegenwärtige System der Vorwahlen zwar von einem problemlosen, idealen Modell weit entfernt sei, dennoch

wäre es akzeptabel und hätte positive Aspekte: „Man sollte sich jedoch vergegenwärtigen, daß der Nominierungsprozeß bei all seinen offenkundigen Unzulänglichkeiten gerade durch seine Unordnung eine Art Gegengift bereitstellt, in dem er auf unterschiedliche Umstände in verschiedensten Regionen und Kampagnen eingeht. Das gegenwärtige pluralistische System ist nicht nur gegenüber radikalen Veränderungen resistent — und dies vermutlich aus guten Gründen —, denn es scheint die drängenden und oft nicht zu vereinbarenden Kriterien des politischen Prozesses in den USA in tauglicherer Weise zu befriedigen, als dies schlichte Strukturen mit größerer theoretischer Anziehungskraft und ausgeklügeltem symmetrischem Äußeren vermögen könnten. Versammlungen, Konvente und Vorwahlen spielen alle eine nützliche Rolle in einem komplizierten Drama, und zusammengekommen bieten sie die beste Gewähr dafür, daß die vielen widerstreitenden Forderungen, die an diesen Prozeß gestellt werden, wenigstens eine teilweise Entsprechung erfahren.“<sup>9)</sup>

### III. Wahlkampffinanzierung

Präsident der USA zu werden ist nicht nur kompliziert und zeitraubend, es kostet auch sehr viel Geld. Im Jahre 1860 gab Abraham Lincoln etwa 10 200 Dollar für seine Wahlkampagne aus. Hundert Jahre später benötigte John F. Kennedy das Hundertfache, nämlich rund 10,2 Millionen \$ für den Wahlsieg von 1960. Richard Nixon ließ sich seine Wiederwahl 1972 etwa 61 Millionen Dollar kosten. Woher kommt das Geld?<sup>10)</sup>

Viele Kandidaten sind wohlhabend, zahlreiche Bewerber um Senatorenitze und um die Präsidentschaft sind Millionäre. Neben privaten Mitteln decken Spenden von Anhängern, der Industrie und anderer Interessengruppen die Wahlkampfkosten. Eine wichtige Rolle spielen auch Bankanleihen und Zuschüsse aus der Bundeskasse. Die Höhe der Zuwendungen

und Ausgaben ist durch Gesetze geregelt, die sich auch an negativen Ereignissen der Vergangenheit orientierten. Wirtschaftsverbände hatten 1968 und 1971 der Parteikasse der Republikanischen Partei große Spenden zugeführt. Als diese Organisationen später von für sie einschneidenden Gerichtsurteilen bedroht waren, kam es zu Aufschüben der Urteile und im Falle der International Telephone and Telegraph Corporation (ITT) zur Einstellung eines Anti-Trustverfahrens. In diese Angelegenheiten waren prominente Mitglieder der Nixon-Administration verwickelt.

Anfang der siebziger Jahre diskutierte das Parlament erneut drastische Maßnahmen, die eine Beschränkung der Wahlausgaben vorsah-

<sup>7)</sup> The Presidential Nominating System: A Primer, herausgegeben vom Institute of Politics, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA., 1979, S. 43.

<sup>10)</sup> Grundlegende Arbeiten zur Wahlkampffinanzierung stammen von Herbert E. Alexander, Political finance, Beverly Hills, CA., 1979; ders. (Hrsg.), Campaign money. Reform and reality in the States, New York 1976; ders., Financing politics. Money, elections and political reform, Washington, D. C., 1976. Siehe ebenfalls Delmer D. Dunn, Financing presidential campaigns, Washington, D. C., 1972.

<sup>8)</sup> In den Umfragen verringerte sich der beträchtliche Vorsprung Kennedys, je mehr seine Kandidatur konkreter wurde. Außenpolitische Ereignisse (Iran, Afghanistan) halfen dann Carter, die Ergebnisse fast umzukehren: August 1979: Carter 25 %, Kennedy 58 %; September 1979: Carter 35 %, Kennedy 60 %; Dezember 1979: Carter 58 %, Kennedy 38 %.

<sup>9)</sup> Probleme der geringen Wahlbeteiligung beschreibt Austin Ranney, Participation in American Presidential Nominations, Washington D. C. 1976.

hen. Im April 1972 trat ein Gesetz für den Bundeswahlkampf in Kraft (Federal Election Campaign Act); 1976 legte die Bundeswahlkommission (Federal Election Commission) Ausgabenbeschränkungen für Präsidentschaftswahlkämpfe fest. Andererseits werden immer wieder Bestrebungen unternommen, diese Bestimmungen zu umgehen. Es gibt keine Chancengleichheit bei Wahlen. Jeder Kandidat soll höchstens 10 Millionen Dollar für alle Vorwahlen und 20 Millionen für die eigentliche Wahl ausgeben. Weitere 20 Prozent sind für Ausgaben bei Sammelaktionen (fund raising) gestattet. Mit der Anpassung an die Inflationsrate dürfen die Kandidaten daher für die Vorwahlen 1980 je rund 16 Millionen \$ und für die Wahl selbst etwa 32 Millionen ausgeben. Für den Wahlkampf 1980 existieren strenge Regeln, was die Ausgaben anbelangt, und dies nicht nur für die Präsidentschaftswahl, sondern auch für Bemühungen um Sitze im Kongreß<sup>11)</sup>. Belege über Ausgaben, die den Betrag von 100 \$ übersteigen, müssen der Bundeswahlkommission vorgelegt werden. Die Gesamtausgaben pro Bundesstaat werden jeweils zum Monatsende bei der Kommission registriert; alle Ausgaben und Spenden sind zu veröffentlichen. Das Kontrollsystem kann jedoch nicht so feinmaschig sein, um Mißbrauch zu verhindern. Keine Kommission kann überprüfen, wer in welcher Höhe Gelder anonym bei einer Sammlung gegeben hat.

Um den Strom großer privater Spenden besser kontrollieren zu können und um weniger begüterten Bewerbern ebenfalls eine Chance zu geben, sind Kostenerstattungen aus Bundesmitteln vorgesehen. Um sich für solche Gelder qualifizieren zu können, muß jeder Bewerber 100 000 Dollar durch private Spenden aufbringen. Hierbei müssen 5 000 in Einzelspenden aus mindestens 20 Bundesstaaten kommen und diese Summe darf sich nur aus Einzelbeiträgen von 250 Dollar und weniger zusammen-

setzen. Danach wird jede private Spende von 250 \$ oder weniger mit einer gleichen Summe aus Bundesgeldern aufgestockt. Der Bewerber hat sich außerdem damit einverstanden zu erklären, die Ausgabenhöchstgrenzen einzuhalten. Diese Obergrenzen sind von Staat zu Staat verschieden und orientieren sich an der Größe der Bevölkerungszahl und der Zahl der Wahlberechtigten.

Eine sehr wichtige Rolle im Wahlkampf spielen nach wie vor die Spenden. „Spenden von über 250 Dollar können angenommen werden. Aber nur die ersten 250 Dollar zählen für die entsprechend gewährten Regierungsgelder — der Rest bleibt unberücksichtigt. Daher würde eine Spende in Höhe von 1 000 Dollar — der Höchstbetrag, den ein einzelner einem Kandidaten geben kann — insgesamt nur 1 250 Dollar erbringen, während etwa vier Einzelspenden von je 250 Dollar insgesamt 2 000 Dollar ergeben würden ... Schließlich ist jeder Bürger auf einen Gesamtbetrag — zu welchem politischen Zweck auch immer — von höchstens 25 000 Dollar pro Jahr beschränkt.“<sup>12)</sup>

Im Januar 1980 verfügten vier Bewerber über das folgende Spendenaufkommen:

Connally	rund 10 Millionen \$
Reagan	rund 8,5 Millionen \$
Carter	rund 6,7 Millionen \$
Kennedy	rund 4,9 Millionen \$ <sup>13)</sup> .

Die Beträge bei Carter und Reagan müssen um eine Million verringert werden, denn beide hatten jeweils eine solche Summe als Bankkredit aufgenommen.

Die zur Verfügung stehenden Mittel müssen vor allem im Zusammenhang mit der wichtigen Rolle der Massenmedien gesehen werden. Wer genug Geld hat, kann Anzeigenseiten in den großen Tageszeitungen oder Sendezeiten bei den Fernsehstationen kaufen.

#### IV. Zur Rolle der Massenmedien und Meinungsumfragen

Arbeiten zu diesen beiden wichtigen Bereichen amerikanischer Politik füllen Bibliotheken. Hier sollen nur einige Beispiele mit ihrem Einfluß auf den Verlauf der Wahlkämpfe und die Entscheidungen der Wähler genannt werden. Das Thema ist zu kompliziert, als daß

es pauschale Antworten gestatten würde. Wer die Presse hinter sich hat, muß nicht der spätere Wahlsieger sein. In der amerikanischen Geschichte gibt es genug Gegenbeispiele. Wer

<sup>11)</sup> Zu den Regeln für die Wahlkampffinanzierung zum Repräsentantenhaus und die Einnahme von Geldern von Interessengruppen siehe New York Times vom 18. Oktober 1979, S. A 1 und A 18.

<sup>12)</sup> USA. Wahlen 80. Eine Broschüre, herausgegeben von der International Communication Agency, Botschaft der Vereinigten Staaten von Amerika, Bonn 1980, S. 21.

<sup>13)</sup> Vgl. The Christian Science Monitor (CSM) vom 6. 2. 1980, S. 1, 14.

das meiste Geld für Werbung im Fernsehen aus gibt, ist damit noch nicht unaufhaltsam auf dem Wege ins Weiße Haus. Im Wahlkampf 1968 gab Richard Nixon doppelt so viel Geld für die Fernsehkampagne aus, als sein Mitbewerber Hubert Humphrey. Je mehr Nixon ausgab, desto stärker fiel er bei Meinungsumfragen zurück. Dieser Sachverhalt verkehrte sich in das genaue Gegenteil, als Nixon und George McGovern vier Jahre später ihren Wahlkampf bestritten.

Wichtig ist nicht allein die Anzahl der Sendungen, sondern deren Placierung im Programm und ihr Inhalt. Werbeagenturen spielen eine bedeutende Rolle in den Wahlkampforganisationen der Kandidaten<sup>14)</sup>.

Im Hauptwahlkampf spielen die Debatten der beiden Bewerber im Fernsehen eine überragende Rolle. Kennedy holte sich hier vermutlich einen Vorsprung vor Nixon und die Auseinandersetzung zwischen Carter und Ford 1976 vor den Fernsehkameras haben etwa 90 Prozent der Erwachsenen in den USA gesehen. Hier gibt es eine Verknüpfung zwischen Medien, der Kommentierung von solchen Sendungen und Meinungsumfragen. Nach der zweiten von insgesamt drei Debatten Carters mit Ford ergab eine in den ersten 12 Stunden nach der Übertragung durchgeführte Umfrage, daß die Mehrheit der Befragten meinte, Ford habe glatt gewonnen. Die Medien, besonders die einflußreichen Kommentatoren, konzentrierten sich dann in ihrer Berichterstattung auf eine ungeschickte Äußerung des damaligen Präsidenten über Osteuropa. Als dieselben Personen 12 bis 48 Stunden nach der Debatte erneut befragt wurden, nannte nun eine Mehrheit Carter als Sieger. Zwei von drei Befragten führten Fords Äußerung über Jugoslawien als Grund an, die ihnen vorher als nicht erwähnenswert erschien. Erst die Medien hatten den Zuschauern also gesagt, was ihnen aufgefallen war.

Ein herausragendes Charakteristikum des Vorwahlkampfes von 1979/80 ist die Tatsache, daß Präsident Carter im Sommer 1979 einen Tiefstand bei Meinungsumfragen erreicht hatte, noch tiefer als Richard Nixon in der Zeit seiner größten, selbstverschuldeten Bedrängnis. Ein republikanischer Sieg bei den Präsidentschaftswahlen schien unvermeidlich, eine erneute zweite Amtsperiode Carters unmöglich. Bestrebungen, den zögernden — oder Zö-

gern spielenden — Kennedy zu einer Kandidatur zu überreden („draft Kennedy movement“), gewannen in vielen Bundesstaaten an Boden. Die Nominierung Kennedys schien eine beschlossene Sache zu sein, und die Carter-Mannschaft tat wenig, um diesem Eindruck entgegenzuwirken. Im Herbst 1979 holte der Präsident zwar stetig bei Meinungsumfragen auf, aber der Senator aus Massachusetts behielt seinen großen Vorsprung. Ende November/Anfang Dezember 1979 konnte Carter dann seinen nunmehr nur noch sieben Punkte betragenden Rückstand innerhalb von drei Wochen zu einem Vorsprung von 20 Prozent ausbauen.

Was war geschehen? Antworten finden sich in der Mentalität der amerikanischen Bevölkerung und in äußeren Ereignissen. Sie lassen sich in einigen Punkten grob zusammenfassen:

— Die amerikanische Bevölkerung unterscheidet zwischen der Person und der Institution des Präsidenten. Die Schwächung Carters mußte auch die internationale Stellung der USA schwächen und die Präsidentschaft generell in Mitleidenschaft ziehen; das wollte kaum jemand.

— Es gibt eine Identifikation mit dem eigenen Staat, seiner Verfassung, wengleich unterschiedliche Gruppen sie auch völlig unterschiedlich interpretieren mögen. In den Auseinandersetzungen um das amerikanische Engagement in Indochina wurde der Regierung von vielen Kritikern vorgeworfen, sie handele gegen die Verfassung. Die Mehrzahl der Amerikaner wird sagen, „als *wir* die Volksrepublik China diplomatisch anerkannten ...“ und „*unser* Botschafter in Peking ...“. Identifikation darf hier nicht mit Zustimmung zur Politik der jeweiligen Administration gleichgesetzt werden. Sie kann sich aber positiv für die Präsidentschaft auswirken.

— Je deutlicher sich eine Kandidatur Kennedys abzeichnete, desto mehr verlor er in Meinungsumfragen. Frühere Zustimmung war häufig eher Kritik an Carter als Sympathiebeweis für den Senator.

— Viele Befragte waren gegenüber den Meinungsforschungsinstituten skeptisch und gaben nicht immer ihre tatsächliche Einstellung als Antwort. Jede Woche wurde eine neue Umfrage veröffentlicht. Es entstand der Eindruck, als würden die Institute Meinung machen und nicht über die Umfrage berichten.

— Präsident Carter war in den Ergebnissen so tief gefallen, daß jeder kleine Zugewinn

<sup>14)</sup> Melvyn H. Bloom, Public relations and presidential campaigns: A crisis in democracy, New York 1973.

leicht als großer Erfolg herausgestellt werden konnte.

— Die sportliche (oder wettkampforientierte) Komponente der amerikanischen Mentalität spielte eine Rolle. Beginnt der scheinbar klar Unterlegene zu kämpfen und hat er Erfolge — wie gering sie am Anfang auch sein mögen —, so gewinnt er Sympathie. Darauf basierten wesentlich Carters Strategie und Sieg im Wahlkampf von 1976. Vergleichbare Entwicklungen gab es 1979/80.

— Von zentraler Bedeutung waren außenpolitische Ereignisse. Die Geiselnahme von amerikanischen Botschaftsangehörigen in Teheran und der Einmarsch sowjetischer Truppen in Afghanistan verhalfen u. a. Angehörigen der Administration täglich zu mehreren wirksamen Auftritten im Fernsehen.

— Iran und Afghanistan führten bei einem Großteil der amerikanischen Bevölkerung zu einer Trotzreaktion: man werde es den Russen und den Mullahs zeigen. Dies bewirkte erneut eine stärkere Unterstützung der eigenen Führung, denn in Krisenzeiten müsse man zusammenstehen. Carter profitierte immens von dieser Haltung.

— Carter agierte entschlossen und staatsmännisch. Er erschien nun „präsidentiell“, so wie es die Mehrheit der Bevölkerung wünschte und sich vorstellte.

— Carter hatte seine Führungsmannschaft umgebaut und folgte dem Rat erfahrener Experten.

— Bei Teilen der Bevölkerung entstand der Eindruck, man habe den Präsidenten durch die schlechten Umfrageergebnisse bestraft. Nun hätte er sich gebessert, also konnte man ihn wieder stärker unterstützen.

— Keinem der anderen Bewerber um die Präsidentschaft wurde zugetraut, er könne die „Iran-Krise“ entscheidend besser lösen. Also schien es geboten, sich um den Präsidenten zu scharen.

— Angesichts der akuten Bedrohung des Lebens der amerikanischen Geiseln in Iran war für einen längeren Zeitraum offene Kritik an der Handlungsweise der Administration „un-

patriotisch“ und von dieser speziellen Komponente amerikanischer Mentalität konnte Carter in der entscheidenden Zeit vor den Vorwahlen profitieren.

— Die Gegner des Präsidenten hatten seine Führungsschwäche zum Hauptthema des Wahlkampfes machen wollen. Außenpolitische Ereignisse ermöglichten es Carter, für einen wichtigen Zeitraum augenscheinlich starke Führung unter Beweis zu stellen. Wirtschaftspolitische Themen sollten ebenfalls den Wahlkampf dominieren, auch sie traten in den Hintergrund.

Der Meinungsumschwung war beachtlich. Anfang November 1979, vor der Geiselnahme in Iran, gaben demokratische Wähler Kennedy gegenüber Carter den Vorzug im Verhältnis von 59 zu 36 Prozent. Ende Dezember 1979 erbrachte eine Harris-Umfrage einen Vorsprung von 20 Prozent für Carter (Carter 58 %, Kennedy 38 %). Das Ergebnis bestätigte sich sowohl bei Frauen als auch bei Männern, es ging durch alle Regionen, Erziehungs-, Alters- und Einkommensgruppen. Lediglich drei Ausnahmen sind zu nennen:

1. Bei einer zwischen dem 14. und 16. Dezember 1979 durchgeführten Umfrage hatte Kennedy bei schwarzen demokratischen Wählern einen 49 : 45 Vorsprung gegenüber Carter. Im Juli 1979 war die Differenz allerdings noch ein Verhältnis von fünf zu eins gewesen.

2. Bei jüdischen demokratischen Wählern führte der Senator noch mit 52 Prozent vor den 44 Prozent Zustimmung für den Präsidenten. Der Vorsprung Anfang November war aber noch drei zu eins gewesen.

3. Bei sich als liberal einstufenden demokratischen Wählern trennte Carter lediglich ein Prozent von Kennedy (Kennedy 49 %, Carter 48 %). Anfang November war der Vorsprung des Senators noch im Verhältnis von zwei zu eins gewesen.

Der frühere Tiefstand Carters erwies sich nun bei den positiven Meinungsumfragen für ihn als dramatisierender Kontrast. Die hauptsächlich durch außenpolitische Ereignisse bewirkten Ergebnisse erschienen in der Aufbereitung durch Massenmedien noch eindrucksvoller.

## V. Der Vorwahlkampf von Bewerbern der Demokratischen Partei

Der Vorwahlkampf der Demokratischen Partei war hauptsächlich eine Auseinandersetzung zwischen Carter und Kennedy, bis hinein

in den Nationalkonvent. Ein dritter Kandidat, Gouverneur Edmund G. Brown aus Kalifornien, hatte von Beginn an wenig Aussichten

auf die Nominierung. Im Jahre 1976 war es Brown noch gelungen, fünf der sechs späten Vorwahlen gegen Carter zu gewinnen, als bei Wählern Zweifel stiegen, ob der relativ unbekannt Mann aus Georgia tatsächlich die Qualitäten für das Amt des Präsidenten habe. Kennedy und Brown sind mit ihren politischen Überzeugungen links von Carter anzusiedeln. Kennedy übernahm teilweise Vorschläge des Kaliforniers, so z. B. den Plan für ein Moratorium über den Bau von Kernkraftwerken, und konnte somit eine mögliche Werbewirkung für Brown neutralisieren.

Nach der offiziellen Verkündigung der Kandidatur Kennedys am 7. November 1979 ging die Zustimmung für Brown schnell zurück. Bei einer im November in Kalifornien durchgeführten Umfrage erhielten der Gouverneur 17 Prozent (im Mai waren es noch 24 %), Präsident Carter 16 Prozent und Senator Kennedy 59 Prozent. Brown schied am 1. April 1980 vorzeitig aus dem Wahlkampf aus.

Die Hauptkontrahenten waren nun Kennedy und Carter. Über beide gab und gibt es unterschiedliche Auffassungen in der amerikanischen Bevölkerung. Des Senators Persönlichkeit wird von vielen negativ beurteilt, seine Leistung im Kongreß aber gewürdigt. Die Mehrzahl der Amerikaner hält Jimmy Carter für einen guten, aufrechten Menschen und mag es, wenn er über moralische und religiöse Themen spricht; aber viele meinen, er bekomme die Präsidentschaft einfach nicht richtig in den Griff.

Ein entscheidender Aspekt an der Watergate-Affäre war, daß der Präsident der USA gelogen hatte. Dieser Punkt wurde im Wahlkampf indirekt, aber deutlich genug, auf Kennedy angewandt. Er hatte als junger Student bei einer Geschwindigkeitsübertretung gelogen, soll bei der Prüfung geschummelt und wohl auch bei dem Chappaquiddick-Unfall nicht die volle Wahrheit gesagt haben. Carter brauchte nicht Kennedys Namen zu erwähnen, wenn er betonte, bei Krisenfällen nicht in Panik zu geraten. Kennedy hatte sein Verhalten nach dem Unfall mit Panik erklärt. Zum Beginn des Wahlkampfes sagten alle, man würde Chappaquiddick nicht erwähnen — damit war es erwähnt.

Die Mehrheit der amerikanischen Bevölkerung hat in bezug auf Familie, Politik und Öffentlichkeit festgefugte Wertvorstellungen. Kennedys Charakter entspricht diesen Vorstellungen nicht immer; außerdem lebt seine Frau von ihm getrennt. Obwohl Joan Kennedy

sich im Wahlkampf für ihren Mann einsetzte, blieb die Trennung ein negatives Faktum. Rosalynn Carter ist bei Kabinettsitzungen anwesend, ist eine Art nicht gewählter Mitregentin; dies stört viele. Sie hat einen großen Mitarbeiterstab, dessen Leiterin so viel verdient wie der Sicherheitsberater des Präsidenten; zahlreichen Amerikanern ist dies ein Ärgernis. Aber die Carters sind ein harmonisches Ehepaar, und das wird von fast allen als besonders positiv empfunden<sup>15)</sup>.

Kennedy bemühte sich bei seinem Wahlkampf, die politischen Aspekte zu betonen; er bat um Überprüfung seiner politischen Laufbahn und um Verständnis für sein Privatleben. Es gelang ihm jedoch nur minimal, vorgefaßte Meinungen zu ändern.

Carter hatte 1977 sein Amt mit einer Mannschaft persönlicher Vertrauter angetreten, deren Welt Georgia war, bevor sie nach Washington D. C. kam. Politik sollte nun gegen das etablierte Washington durchgesetzt werden. Die amerikanischen Wähler hatten bewiesen, daß jeder Präsident werden kann, selbst ein Erdnußfarmer aus den Südstaaten. Das etablierte Washington wollte beweisen, daß dieser Erdnußfarmer nicht die Statur eines Präsidenten hat. Führende Demokraten hatten Carter geraten, seine Mannschaft durch erfahrene Personen aus dem etablierten System zu verstärken. Der Vorschlag fand keine Zustimmung. Im Sommer 1979 erreichte Carter seinen Tiefstand in den Meinungsumfragen. Die Gefahr einer Herausforderung durch Kennedy wurde immer größer; in der Bevölkerung gab es Unruhe wegen der Benzinknappheit. Das gesamte Kabinett bot seinen Rücktritt an, um eine völlige Neuorganisation zu ermöglichen. Carter hatte über zweieinhalb Jahre versucht, gegen Washington zu regieren; der Kongreß war bemüht, ihm dies schwerzumachen.

Die Wende im Sommer 1979 wurde durch eine geschickte Regie als dramatisch hingestellt und möglichst publikumswirksam durchgeführt: Carter entließ eine Reihe bekannter Kabinettsmitglieder, ernannte neue und berief einen Stabschef für das Weiße Haus (im Wahlkampf 1976 hatte er noch erklärt, er werde dies

<sup>15)</sup> Zur Rolle der Frauen von Präsidentschaftsbewerbern generell siehe Sabina Lietzmann, Rosalynn — Carters zweites Ich. Mit der First Lady im Wahlkampf, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17. Mai 1980. Barbara v. Jhering, Die Frau als Köder. Die Familie wird mitgewählt, Die Zeit, 18. April 1980, S. 65.

nie tun). Drei versierte Persönlichkeiten gaben nun der Mannschaft neues Profil und verbesserten die Kontakte zum Kongreß und zur Öffentlichkeit: Hedley Donovan, der frühere Herausgeber von Time, Alonzo McDonald, ein Verwaltungsexperte, und Lloyd Cutler, ein erfahrener Anwalt aus Washington und intimer Kenner der Verhältnisse und Machtstrukturen in Regierung und Kongreß. Carter selbst bemühte sich um ein kraftvolles und entschlossenes Auftreten. Die Veränderungen wurden spätestens Mitte September von einem Großteil der Bevölkerung als positiv empfunden. Die Carter-Administration war somit den Problemen, die durch die sowjetische Intervention in Afghanistan und die Geiselnahme in Iran auf sie zukamen, besser gewachsen und konnte sie für die Wahlkampf-taktik des Präsidenten ausnützen.

Im August 1979 war aber auch der Ruf nach einer Kandidatur Kennedys unüberhörbar geworden. Er sollte die Demokratische Partei retten, denn Carter wurden keine Chancen für eine zweite Amtsperiode gegeben. Der Senator aus Massachusetts stand im Rampenlicht; Erwartungen und auch Kritik konzentrierten sich auf ihn. Präsident Carter war der Nutznießer dieser Situation. Die Zeit vom August bis Ende November 1979 brachte für ihn eine positive Wende und somit die Grundlage für seine Erfolge im Vorwahlkampf. Galt Carter vorher als bereits erledigt, so wurde er ab September in den Medien nurmehr als „verwundbar“ bezeichnet. Der Präsident kam aus der Schußlinie, der Senator geriet in sie hinein. Kennedy versuchte durch scharfe Angriffe auf Carter diese Entwicklung umzukehren. Er bewirkte häufig das Gegenteil. Bis zum Sommer noch schien er der einzige zu sein, der einen republikanischen Sieg verhindern könne. Um die Jahreswende 1979/80 war Kennedy dann für viele jemand, der die Partei spalten würde, jemand, der gegen einen amtierenden Präsidenten aus der eigenen Partei arbeite, und dies in Zeiten äußerer Gefährdung.

Einige Kommentatoren sind der Ansicht, Kennedy hätte noch länger warten müssen; sein Auftreten gegen Carter habe — zusammen mit äußeren Ereignissen — jenem eine Atempause gewährt, die dieser und seine vorzügliche Wahlkampforganisation unter Robert Strauss geschickt nutzten. Kennedy war für viele ein hart arbeitender, aufrichtiger Senator, der Gesetzesarbeit, die Partei und das Wohl der Bevölkerung über seine eigene politische Zukunft stelle. Wäre er diesem Muster gefolgt, hätte er als sicherer Anwärter für die

Nominierung im Jahre 1984 gegolten. Nun erschien er wegen seiner leidenschaftlichen Angriffe auf den Präsidenten als übereifriger Politiker, der nach Dingen trachtete, die ihm noch nicht zustanden. Der ganze Wahlkampf Kennedys nach seiner offiziellen Kandidatur hatte unter dieser Einschätzung zu leiden.

Bis weit in den Frühsommer 1980 befolgte Carter eine Strategie, die in wesentlichen Teilen den Wahlkampf Franklin Delano Roosevelts von 1944 zum Muster hatte, als dieser einige wenige Militärbasen und Waffenfabriken besuchte und sonst als Präsident im Weißen Haus blieb. Carter hatte durch die Ereignisse in Iran und Afghanistan eines der besten politischen Vehikel erhalten. Er hielt sich vom Wahlkampf fern und schickte andere. Hier ist in erster Linie der Vizepräsident Walter F. Mondale zu nennen. Mondale gelang es, die Demokraten und Unentschiedenen im Lager des Präsidenten zu halten oder die zu gewinnen, die von ihrer politischen Einstellung eher zu Kennedy tendierten. Carter bemühte sich drei Jahre nach der Amtseinführung um „präsidentenhaftes“ Auftreten oder um das, was in den USA für ein solches Verhalten angesehen wird. Im Kongreß forderte er die Registrierung von Wehrpflichtigen. Carter, der im Rückblick auf Vietnam gehofft hatte, daß nie wieder amerikanische Streitkräfte in ein fremdes Land geschickt werden müßten, rief in einer Botschaft zur Lage der Nation nach dem Einsatz militärischer Macht, wenn es im Nahen Osten zu Angriffen auf die vitalen Interessen der USA kommen sollte. Diese Forderungen wurden von einer Mehrheit positiv aufgenommen und als Notwendigkeit akzeptiert.

Hatten die Karikaturisten früher Carter als kleines Männlein auf einem zu großen Amtssessel gezeichnet, oder als netten Jungen, als Pfadfinder, der die besten Absichten hat, aber nichts erreicht, so gestalteten sie jetzt sein Porträt mit kräftigen Strichen und gaben ihm einen entschlossenen Ausdruck. Grob zusammengefaßt, war es folgende Strategie, die Carter anwandte: Ich bin Präsident und handle wie ein Präsident. Die anderen wollen erst einmal Präsident werden und reden viel.

Kennedy kritisierte alle Punkte der Carter'schen Politik, hatte im Senat aber für fast alle Gesetzesvorlagen des Präsidenten gestimmt. In der Zeit nationaler Beunruhigung über das Schicksal der Geiseln äußerte Kennedy Kritik am früheren Schah, was viele als Schlag gegen die Stellung Amerikas und die Institution der Präsidentschaft empfanden. Der Senator stellte rethorisch die Frage, wer denn Amerika

in diese mißliche Lage gebracht habe. Die Bevölkerung wollte aber wissen: wer bringt uns wieder raus? Die Mehrheit wollte es nicht durch personelle Experimente versuchen. Im Januar 1980 hielt Kennedy eine Rede in der Georgetown Universität, mit der er eine Kursänderung herbeiführen wollte. Er sprach für die Gemäßigten, die Liberalen, die Angehörigen der Minderheiten, die Armen und die Jugendlichen. Er wandte sich an Gruppen, die ihm ohnehin mehrheitlich ihre Stimme geben würden. Der Senator wollte endgültig deutlich machen, daß er der Liberale und Carter der Konservative sei.

Zur Zeit der informellen Parteiversammlungen (caucus) in Michigan scheiterte die Geiselnbefreiung durch ein amerikanisches Kommando und Präsident Carter übernahm die volle Verantwortung. In verschiedenen anderen Staaten hätte der Regierungschef zurücktreten müssen; Carter blieb im Amt. Auch der mißlungene Versuch wurde noch als positiv empfunden und der Präsident erhielt nur einen Delegierten weniger als sein Herausforderer Kennedy.

## VI. Der Vorwahlkampf von Bewerbern der Republikanischen Partei

Von den Hauptbewerbern repräsentieren Baker und Bush die Mitte, Crane, Connally und Reagan den rechten und Anderson den liberalen Flügel der Republikanischen Partei. Reagan, der 1976 bei der Nominierung nur knapp Gerald Ford unterlag, hatte von Beginn an gute Ergebnisse bei Meinungsumfragen. Er verfolgte eine Strategie, als sei er bereits der sichere Kandidat. Bei einer NBC-News/AP-Umfrage von Ende November 1979 lag er bei republikanischen Wählern als „wirkungsvoller Führer“ mit einem Verhältnis von über zwei zu eins vor allen anderen Hauptbewerbern seiner Partei.

*Howard Baker*, seit 1966 Senator für Tennessee und seit 1977 Minderheitsführer im Senat, betonte gegenüber Reagan und anderen Bewerbern, er hätte als einziger Republikaner Chancen, die Wahl zu gewinnen, denn er bekäme Stimmen von demokratischen und unabhängigen Wählern. Baker hob seine klare Haltung in der Bürgerrechtsfrage hervor und seine gemäßigt-konservative Einstellung. Er plädierte für einen Abbau der amerikanisch-sowjetischen Militärpräsenz im Nahen Osten und für neue Verhandlungen des SALT-II-

Außenminister Cyrus Vance trat aus prinzipiellen Gründen zurück, was er auch bei einem geglückten Befreiungsversuch getan hätte. Carter ernannte umgehend Senator Muskie als neuen Außenminister; die schnelle Auswahl dieses geachteten Politikers wurde ebenfalls von der Bevölkerung sehr positiv aufgenommen.

Die Carter-Administration zeigte zwar offenkundige Schwächen, vor allem in der Wirtschaftspolitik, auch waren viele Entscheidungen im Energiebereich umstritten, und Partner der USA klagten über Inkonsistenz und undurchsichtige Machtverhältnisse in der Außenpolitik und ihrer Formulierung. Die Geiselnahme in Iran entlastete Carter aber auf allen Gebieten und half ihm Zeit gewinnen. Die Bevölkerung nahm dem Präsidenten ab, daß nun innen- und wirtschaftspolitische Probleme zurückstehen müßten. Diese Stimmung, von Carter und seiner Wahlkampforganisation hervorragend genutzt, hielt lange genug an, um den Sieg über Senator Kennedy in der Vorwahlzeit sicherzustellen.

Vertrages. Baker hat wesentlich dazu beigetragen, daß das Vertragswerk über den Panama-Kanal angenommen wurde, eine Haltung, die ihm konservative Republikaner nie verzeihen und vergessen werden.

*George Bush* verwies auf seine großen Erfahrungen in verschiedenen Regierungsämtern und im Bereich der Privatwirtschaft. Er war Botschafter der USA bei der UNO, Leiter des amerikanischen Verbindungsbüros in der Volksrepublik China und Direktor der CIA. Bush setzte sich für eine „starke Außenpolitik“ ein, für die Unterstützung von Verbündeten und eine Abkehr vom keynesianischen Wirtschaftsmodell. Die Ausgaben dürften nicht höher als die Inflationsrate wachsen, daher seien Ausgabenbeschränkungen notwendig. Bush forderte Ausbildungsbeihilfen, starke Abschreibungsmöglichkeiten für Wirtschaftsbereiche mit hoher Arbeitslosenzahl, Steuersenkungen und Ausgabensteigerungen für die Verteidigung von 5 bis 8 Milliarden Dollar. Zu seinem Katalog von Forderungen gehörte auch mehr Aufmerksamkeit für die Kohle als Energieträger, Energieeinsparungen, Regierungunterstützung für öffentliche Verkehrs-

mittel, Ausnutzung der Steuerstruktur zum Ausgleich von regionalen Unterschieden.

*Philipp Crane* hatte sich am Anfang seiner politischen Karriere für Barry S. Goldwater eingesetzt und wird seither zum rechten Flügel der Republikaner gezählt. Seit 1969 ist er einer der Vertreter des Staates Illinois im Repräsentantenhaus und hatte bereits 1978 seine Bewerbung für das Präsidentenamt verkündet. Crane ist gegen eine hohe Besteuerung der Gewinne von Mineralölkonzernen, denn dies entzöge den Bemühungen um Energiegewinnung wichtiges Kapital. Er ist für Steuersenkungen, Nutzung der Kohle und Ausbau der Kernenergie. Crane fordert den Rückzug der Regierung aus der Wirtschaft und stellte fest, daß an der Inflation hauptsächlich die Geld- und Ausgabenpolitik der Carter-Administration Schuld sei; das von ihr verschuldete Haushaltsdefizit treibe die Preise hoch. Erforderlich sei deshalb eine kritische Überprüfung von Sozialprogrammen, die aus der Zeit der Depression stammen und heute kaum noch notwendig wären. Im Bereich der Außenpolitik setzte sich Crane für folgende Punkte ein: härteres Verhandeln mit der Sowjetunion, Abzug sowjetischer Truppen aus Kuba, Erwägung einer Seeblockade gegenüber Kuba; da die PLO keine erkennbare Wählerschaft legitim repräsentiere, können sie wohl kaum ein Gesprächspartner sein; die Rolle der USA im Nahen Osten müsse neutralisierend sein und Verhandlungen fördern.

Auch *John Connally* trat für Steuersenkungen ein und bekräftigte seinen unerschütterlichen Glauben in die Kraft der Privatwirtschaft, die voll entfaltet werden könne zum Wohle Amerikas, wenn der Staat sein Reglementieren endlich aufgäbe. Connally bezog jedoch im Nahost-Konflikt eine völlig andere Position als seine republikanischen Mitbewerber. Es war die offizielle Position der amerikanischen Regierung seit dem Krieg von 1967. Nur Connally wagte, sie deutlich zu formulieren: Im Nahen Osten müßten die USA amerikanische Interessen vertreten. Der Schutz Israels durch die USA sei eine unverrückbare moralische Forderung, aber der schleichenden Annexion besetzter Gebiete durch Israel müßte Einhalt geboten werden. Diese Äußerungen haben Connally in seinem Wahlkampf merklich geschadet.

*Ronald Reagan* präsentierte sich als hart, aber nicht extrem, als entschlossen, aber ohne Säbelrasseln, als konservativ, aber mit Blick nach vorn. Die Meinung, die über ihn verbreitet und

gepflegt wurde, zeichnete Reagan echt und treu wie die Flagge der Vereinigten Staaten, als Verfechter von Recht und Ordnung, als „Hüter eines Amerika-Bildes, das Achtung vor der Weltmacht durch Stärke erzwingen will, zugleich instinktiv klug, der Grundfähigkeit zum Regieren, des Delegierens von Macht an geeignete Leute meisterhaft fähig“<sup>16)</sup>. Kernpunkte seiner Politik faßte Reagan im Wahlkampf zusammen: weniger Steuern, weniger Staat, mehr Privatwirtschaft, mehr Verteilungsausgaben.

Nach Reagans Ansicht stößt die Sowjetunion dort vor, wo die USA schwach sind. Dem kommunistischen Vorstoß in Mittel- und Südamerika muß entschlossen begegnet werden. Israel als modernster demokratischer Staat im Nahen Osten verdient rückhaltlose Unterstützung. Der frühere Gouverneur von Kalifornien stellte fest, daß Amerikas Stellung in der Welt sich im Niedergang befände; als Präsident werde er die amerikanische Zuversicht und das Selbstvertrauen der Amerikaner stärken. Nach Reagan führen Steuersenkungen letztlich zu Steuereinnahmen, weil die Wirtschaft mehr investiert und die Verbraucher mehr kaufen. Eine republikanische Regierung, so versprach er im Wahlkampf, werde die Steuern sofort um zehn Prozent kürzen. Gleichzeitig sprach er sich für einen forcierten Ausbau der amerikanischen Rüstung aus. Die Rüstungsausgaben der Sowjetunion hätten eine Höhe erreicht, bei der eine weitere Anhebung große Schwierigkeiten in der Konsumgüterversorgung zur Folge hätte; dies brächte die sowjetische Führung zurück an den Verhandlungstisch.

Reagan war klar, daß er für eine Wahl zum Präsidenten unbedingt Stimmen von Arbeitern gewinnen müßte, die sonst den Demokraten zuneigen. Fast alles, was er im Wahlkampf sagte, war nicht neu, war wenig konkret, aber es war schlicht und eingängig für die Zuhörer. Reagan beherrscht die „Kunst der leicht ins Demagogische abrutschenden Fernsehrede so gut“, wie kaum ein anderer<sup>17)</sup>. Das amerikanische Volk habe genug von Niederlagen, von komplizierten Dingen. Reagan will es zur Stärke, zum Selbstvertrauen zurückführen und gibt auf komplizierte Sachverhalte einfache Antworten. Zu Hause müßten die guten Amerikaner die Dinge wieder selbst in die Hand nehmen; Washington mische sich zu sehr ein.

<sup>16)</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 7. 6. 1980, S. 12.

<sup>17)</sup> Die Zeit vom 18. 4. 1980, S. 23.



Dies lähme die Tatkraft und die Initiative des amerikanischen Volkes, mit denen es in der Vergangenheit alles gemeistert habe.

Um über den begrenzten Rahmen der republikanischen Partei hinaus Wähler ansprechen zu können, wurden Reagans Aussagen gemäßiger. Er sprach nicht mehr davon, die Rentenversicherung in eine private Lebensversicherung umzuwandeln, und war auch nicht mehr unbedingt gegen den Zwang zur Beitragszahlung. Große Anlagen, wie z. B. die Kraftwerke der „Tennessee Valley Authority“, sollen nicht mehr privatisiert werden. Auch in seinen Aussagen über die Bürgerrechtsgesetzgebung von 1964 wurde er vorsichtiger. In sei-

nem Wahlkampf bemühte sich Reagan darzustellen, welche Alternativen er anzubieten hätte und vermied es, eine ablehnende Haltung dominieren zu lassen. Er rief zur Partnerschaft zwischen Kanada, den USA und Mexiko auf, was zur Schaffung der stärksten, reichsten und sich selbst versorgenden Region der Welt führen könnte. Der gesetzliche Mindestlohn sollte abgeschafft werden und der Dollar sei wieder wie früher durch Gold zu decken.

Reagan hat nicht alle Abstimmungen der Vorwahlzeit gewonnen. Aber Erfolge seiner Konkurrenten von der Republikanischen Partei konnten ihn auf dem Weg zur Nominierung durch den Konvent nicht aufhalten — ein Mitbewerber nach dem anderen gab auf.

## VII. Die Kandidatur John Andersons

Bei den Vorwahlen in Wisconsin gibt es die Möglichkeit des Überwechsels (crossover), d. h. jeder kann unabhängig von der eigenen Parteizugehörigkeit für den Kandidaten seiner Wahl stimmen. Reagan erhielt hier Zugewinne aus dem demokratischen und unabhängigen Lager. Dies war eine herbe Enttäuschung für John Anderson, der seine ganze Kampagne auf den Gewinn dieser Stimmen abgestellt hatte. Als er in Wisconsin hinter Reagan und Bush nur Dritter wurde, begann Anderson nun öffentlich Überlegungen zu äußern, sich als Unabhängiger an der Präsidentschaftswahl zu beteiligen.

Als Anderson im April 1980 deutlich zu erkennen gab, er werde sich als Unabhängiger um die Präsidentschaft bemühen, nannte die „Financial Times“ diesen Schritt mutig, aber unrealistisch<sup>18)</sup>. Der ehemalige Präsident Ford sprach von einem Fehler, denn das Zweiparteiensystem habe dem Lande über 200 Jahre gut gedient. Ford vergaß dabei, daß es zumindest in den ersten hundert Jahren viele Übergänge zwischen den Parteien gegeben hatte und daß sich häufig bei Wahlkämpfen andere Gruppen und Kandidaten beteiligten.

Anderson begann seine politische Laufbahn als konservativer Republikaner und unterstützte Goldwater. Erst ab 1970 kritisierte er das amerikanische Engagement in Vietnam

und begann eine langsame Bewegung über die Mitte hin zum liberalen Flügel der Republikanischen Partei. Anderson war als Angehöriger des Außenministeriums in Berlin tätig und wirkt seit 20 Jahren als Abgeordneter für Illinois im Repräsentantenhaus. Seine „Vorstellungen entsprechen einer gehobenen, intellektuell bestimmten politischen Mitte im Land, deren Angehörige von der Alternative Carter oder Reagan abgestoßen werden... Diesen Außenseiter treibt eine Mischung aus Religiosität, politischer Wissenschaft und reinem Eifer, die ungemein amerikanisch ist.“<sup>19)</sup>

Anderson bemühte sich um einen sachbezogenen Wahlkampf, forderte unpopuläre Maßnahmen und zeigte sich bestrebt, keiner kritischen Frage auszuweichen. Vorsichtig war er mit Äußerungen über Steuersenkungen, setzte sich aber für eine Benzinststeuer ein. Hier erzielte Einnahmen sollen helfen, die Aufwendungen für die Sozialversicherung um die Hälfte zu senken. Anderson verspricht sich davon eine Belebung der Wirtschaft. Er ist gegen die automatische Anhebung der Verteidigungskosten und gegen kostspielige neue Waffensysteme (z. B. die MX-Raketen und neue Bomber). Das SALT-II-Abkommen fand seine Zustimmung, da es besser als kein Abkommen sei; wichtig wäre ein sorgfältiges Ausloten eventueller sowjetischer Verhandlungsbereitschaft<sup>20)</sup>. Zur Zeit der Abstimmungen im „Getreidestaat“ Iowa unterstützte Anderson das

<sup>18)</sup> Financial Time (FT) vom 25. April 1980, S. 5. Zu Andersons eigenen Ansichten über die notwendigen Qualifikationen eines Präsidenten siehe John B. Anderson, *The Purposeful President*, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. IX, No. 4, Herbst 1979, S. 362—367.

<sup>19)</sup> FAZ, 3. 6. 1980, S. 12.

<sup>20)</sup> Vgl. das Gespräch mit Anderson in CSM, 5. 12. 1979, S. 26.

von Präsident Carter wegen der sowjetischen Invasion Afghanistans verhängte Getreideembargo, denn es sei notwendig, Moskau ein Zeichen zu geben. Anderson, der sich als Kongreßmitglied auf Wirtschaftsfragen spezialisiert hat, tritt für Ausgabenkürzungen ein, die der Bund quasi als Geschenk vergibt. Er ist für den Frauenrechtszusatz in der Verfassung (Equal Rights Amendment), aber gegen den Plan Senator Kennedys für eine allgemeine Krankenversicherung.

Anderson glaubt, demokratische und unabhängige Wähler mobilisieren zu können. Er hebt hervor, daß sich weniger als ein Viertel der Wahlberechtigten an den Vorwahlen beteiligt haben und führt dies auf die Alternative Carter oder Reagan zurück (im Jahre 1976 gab es eine Wahlbeteiligung von rund 50 Prozent). Anderson sieht ein großes Stimmenpotential, daß er hofft, mobilisieren zu können. Vierzig Prozent hätten genügt, um Lincoln und Wilson ins Weiße Haus zu bringen, und dies möchte Anderson wiederholen.

Dafür gibt es eine Reihe von Schwierigkeiten: Andersons Organisation muß in den 50 Bundesstaaten und in Washington insgesamt ungefähr 1,2 Millionen Unterschriften sammeln, damit er dort auf der Wahlliste als Kandidat erscheinen kann. Als Unabhängiger erhält An-

derson nicht die 29 Millionen Dollar an Bundeszuschüssen und er hat auch nicht die Unterstützung einer Parteiorganisation.

Anderson muß im Wahlkampf versuchen, im Gespräch zu bleiben, als nationaler Kandidat ernst genommen zu werden und traditionelle demokratische Wähler zu gewinnen sowie die Sympathisanten der Republikaner, denen Reagan zu konservativ ist. Im April 1980 tauchte das Gerücht auf, Anderson werde den langjährigen Nachrichtenkommentator der CBS, Walter Cronkite, zu seinem Kandidaten für die Vize-Präsidentschaft machen. Cronkite, der in Meinungsumfragen als der vertrauenswürdigste Mann Amerikas eingestuft wird, dementierte, äußerte Anderson gegenüber aber große Sympathie. Was auch immer dieses Gerücht bewirkt hatte, es war ein geschickter Schachzug, der für positive Aufmerksamkeit sorgte. Vize-Präsidentschaftskandidat ist nun Patrick J. Lucey, ehemaliger Gouverneur von Wisconsin und Botschafter der USA in Mexiko. Dies ist eine geschickte personelle Entscheidung. Der Demokrat Lucey hat alle Kennedy-Brüder in ihren Wahlkämpfen unterstützt und steht in der liberalen Tradition seiner Partei. Präsident Carter war im Vorwahlkampf jeder direkten Auseinandersetzung mit Edward Kennedy ausgewichen. Er lehnte es auch ab, mit Anderson zu debattieren.

## VIII. Zur Wirtschafts- und Haushaltspolitik

Obwohl außenpolitische Ereignisse eine wesentliche Rolle im Wahlkampf spielten und sich günstig für die Position Carters auswirkten, werden wirtschaftspolitische Probleme prägend für die nächsten Jahre sein. Preissteigerungen und Absatzschwierigkeiten wichtiger Branchen sind beherrschende Themen. Bemühungen um einen ausgeglichenen Haushalt kollidieren mit gesteigerten Rüstungsausgaben. Auf diese Punkte soll nun summarisch eingegangen werden.

Schatzminister Miller, der im Herbst 1979 festgestellt hatte, die Rezession sei bereits zur Hälfte durchschritten, sagte im Frühjahr 1980, sie könne noch etwas stärker ausfallen. Im Juni äußerte Präsident Carter, sie sei schneller und tiefer gekommen, als man erwartet habe, und es sähe ernst aus. Im Januar 1980 waren die Erzeugerpreise im Vergleich zum Vormonat nochmals um 1,8 Prozent gestiegen, was nach der amerikanischen Berechnungsart in

bezug auf das Vorjahr eine Inflationsrate von 19,2 Prozent bedeutete. Um der Inflation besser begegnen zu können, wurde der Diskontsatz auf die Rekordhöhe von 13 Prozent angehoben. Die restriktive Geld- und Kreditpolitik des Federal Reserve Board zeigte einen bremsenden Einfluß auf die Wirtschaftsaktivitäten. Besonders spürte dies das Baugewerbe und die Automobilindustrie. Im März 1980 mußten über 200 000 Automobilarbeiter auf unbestimmte Zeit „stillgelegt werden“. Zu diesen Wirtschaftszweigen stehen zahlreiche Zulieferindustrien in großer Abhängigkeit. Überall waren die Betroffenen mehrheitlich Arbeiter, also potentielle Wähler der Demokratischen Partei.

Der Auftragseingang bei der Industrie ging generell zurück; sie verbüßte den stärksten Einbruch seit Dezember 1974. Die Lagerbestände erhöhten sich, die Bestellungen für Konsumgüter gingen zurück. Im Mai 1980 erreichte die

Automobilproduktion ihren niedrigsten Stand seit Jahren. Bei der PKW-Produktion hatte es innerhalb eines Jahres einen Rückgang um 43 Prozent gegeben (Mai 1979—Mai 1980). Präsident Carter informierte am 8. Juli 1980 Kabinettsmitglieder, Gewerkschaften und Industrielle auf einer Pressekonferenz über ein Hilfsprogramm von rund einer Milliarde Dollar für die Autoindustrie. Er tat dies in Detroit, dem Zentrum der Automobilindustrie und der Stadt, in der sechs Tage später der Nationalkonvent der Republikanischen Partei stattfand.

Während einer Fernsehdebatte mit Gerald Ford hatte Carter 1976 erklärt, daß es 1981 einen ausgeglichenen Haushalt geben werde, würde man ihn zum Präsidenten wählen, und daß er seine Versprechen halte, die er dem amerikanischen Volk gäbe. Er konnte sie nicht halten.

Seit dem Amtsantritt Carters war das Haushaltsdefizit zurückgegangen, und zwar von 1976 = 65,6 Milliarden \$ auf 1979 = 27,7 Milliarden \$. Der Haushaltsansatz für 1980 mußte geringere Einnahmen berücksichtigen, verursacht z. T. durch das Getreideembargo gegenüber der Sowjetunion, und er war durch höhere Ausgaben, so z. B. durch gestiegene Preise für Rohöl, belastet. Der Haushaltsvorschlag für das Fiskaljahr 1981 sah ein Defizit von 16 Milliarden vor, das kleinste Defizit seit sieben Jahren, wie die Carter-Administration betonte. Die Arbeitslosenrate stieg im April auf 7 Prozent, was eine Erhöhung um 825 000 auf insgesamt 7,3 Millionen Arbeitslose bedeutete.

Als ein Haupthindernis für einen ausgeglichenen Haushalt erwies sich der Verteidigungsetat. Die Carter-Administration hatte 150,5 Milliarden Dollar gefordert, das Repräsentantenhaus 147,9 Milliarden Dollar bewilligt, der Senat aber eine Obergrenze von 155,7 Milliarden Dollar gesetzt. Dieser Etatposten ist nicht nur ein Wirtschaftsfaktor, sondern hat auch seine spezielle Bedeutung bei Wahlkämpfen.

Zahlreiche Senatoren haben sich bei ihren Bemühungen um eine Wiederwahl mit dem Vorwurf auseinanderzusetzen, sie seien zu liberal. Sie waren daher gern bereit, beim Verteidigungshaushalt „Stärke“ zu demonstrieren. Aus wahltaktischen Erwägungen kam es auch nicht zur Streichung der Postzustellung am Samstag und zahlreichen Bundeshilfen für Einzelstaaten. Im Vermittlungsausschuß

wurde ein Kompromiß erarbeitet. Bei Ausgaben von 613,1 Milliarden Dollar für das Fiskaljahr 1981 sollten Mehreinnahmen von 500 Millionen Dollar erreicht werden. Der erste ausgeglichene Haushalt seit zwölf Jahren schien möglich. Der Ausschuß hatte die Obergrenze für Verteidigungsausgaben auf 153,7 Milliarden Dollar festgelegt, etwas unter der Forderung des Senats, aber beträchtlich über dem ursprünglichen Vorschlag des Repräsentantenhauses. Die Erdölsteuer war ausgeklammert worden, und der Kongreß stand noch immer vor der Aufgabe, 4,2 Milliarden Dollar an zusätzlichen Steuern aufbringen zu müssen. Zu diesem Zeitpunkt erschien es ebenfalls als zweifelhaft, ob das Repräsentantenhaus Streichungen bei Sozialausgaben in Höhe von 4 Milliarden Dollar hinnehmen würde. Repräsentanten haben sich alle zwei Jahre dem Wähler zu stellen und sind traditionell sozialen Programmen gegenüber aufgeschlossen.

Am 29. Mai 1980 verwarf das Repräsentantenhaus den Haushaltskompromiß. Präsident Carter hatte sich für diese Ablehnung eingesetzt, denn mit dem Verteidigungsetat und anderen Änderungen war er nicht einverstanden. Im Senat wurde dies mehrheitlich als Affront gegen einen lange ausgehandelten Kompromiß empfunden. Die Stimmung gegen die vom Präsidenten geplante Ölimportsteuer verschlechterte sich zusehends<sup>21)</sup>.

Carters Energieprogramm hatte u. a. vier Schwerpunkte: Ölsteuer, Energiemobilisierungsausschuß (Energy Mobilization Board), Programm zur Gewinnung von synthetischer Energie und Steuer für übermäßige Gewinne (windfall profit tax). Die Gewinnsteuer und das 20-Milliarden-Programm zur Gewinnung neuer Energie passierten den Kongreß; die beiden anderen Schwerpunkte scheiterten. Ende Juni lehnte das Repräsentantenhaus mit großer Mehrheit die Bildung des Energiemobilisierungsausschusses ab. Eine Dreierkommission sollte vordringliche Projekte auswählen und sie vorrangig durch ein Bewilligungsverfahren bringen. Die Kommission hätte die Aussetzung von bundes- und einzelstaatlichen Gesetzen empfehlen können. Für die Ausnahmebewilligung wäre die Zustimmung des Präsidenten und des Kongresses erforderlich gewesen. Widerstand gab es wegen der Befürchtung, Vollmachten und Gesetze von Einzel-

<sup>21)</sup> Vgl. David Buchan, Carter nears show-down with Congress, FT, 4. 6. 1980.

staaten könnten unterlaufen werden und das Ausnahmeverfahren zur Sonderbewilligung würde zu einer ausufernden Bürokratie führen.

Gegen die Ablehnung der Erdölimportsteuer, die den Verbrauch hätte drosseln sollen, legte der Präsident ein Veto ein. Es wurde von beiden Häusern des Kongresses mühelos über-

stimmt (335 gegen 74 im Repräsentantenhaus, 73 gegen 16 im Senat).

Am 12. Juni nahm der Kongreß dann den Haushalt an und verabschiedete ihn mit einem Defizit von rund 20 Milliarden Dollar, gleichzeitig mußte das Defizit für das Fiskaljahr 1980 auf 47 Milliarden Dollar nach oben korrigiert werden.

## IX. Die Nominierungskonvente

Als der Konvent der Republikaner im Juli in Detroit zusammentraf, gab es keine Zweifel an der Nominierung Reagans. George Bush hatte seine 168 Delegierten aufgefordert, ebenfalls für Reagan zu stimmen. Der ehemalige Gouverneur von Kalifornien erhielt dann die Zustimmung von 1939 der teilnehmenden 1994 Delegierten, 37 Stimmen erhielt John Anderson, 13 entfielen trotz dessen Verzicht auf George Bush. Das Interesse konzentrierte sich nun auf den Kandidaten für die Vizepräsidentschaft. Lange Zeit sah es so aus, als könnte Reagan General Ford gewinnen<sup>22)</sup>. Ford forderte aber gewisse Zusagen für eine Co-Präsidentschaft. Angeblich soll der ehemalige Präsident einen prominenten Posten für Henry Kissinger verlangt haben und für sich das Recht, Mitglieder für den Nationalen Sicherheitsrat und andere wichtige Gremien zu ernennen, außerdem ein Veto-Recht für die Besetzung aller wichtigen Kabinettposten. All dies sollte in einer schriftlichen Abmachung niedergelegt und von Reagan öffentlich verkündet werden. Es kam zu keiner Einigung. Reagan benannte George Bush als seinen Kandidaten, der Konvent gab die Zustimmung.

Im Parteiprogramm, das der Konvent ebenfalls verabschiedete, wurden alle wesentlichen Positionen Reagans aufgenommen. Die Republikanische Partei erschien personell geeint, aber programmatisch nicht weit genug, um genügend Wähler aus der Mitte oder gar dem liberalen Lager anzusprechen<sup>23)</sup>.

Früher war auf demokratischen Parteikonventen viel mit Delegiertenstimmen gehandelt worden. Funktionäre hatten ihren Einfluß gel-

tend gemacht. Um dem Wählerwillen mehr Achtung zu verschaffen, hatte vor allem der liberale Flügel — und hier besonders Edward Kennedy — gefordert, die Delegierten zur Mandatstreue zu verpflichten. Im ersten Wahlgang sollten sie für den Kandidaten stimmen, auf den sie das Vorwahlergebnis festgelegt hatte, erst für den zweiten Wahlgang sollte eine freie Stimmabgabe gestattet sein.

Kennedy hatte sich 1980 bei den Parteiversammlungen und Vorwahlen nicht gegen Carter durchsetzen können. Er wandte sich nun gegen die von ihm früher befürwortete Satzungsänderung. Vor dem Konvent gab es noch andere Strömungen, einen Kompromißkandidaten (also weder Carter noch Kennedy) zu finden. All diese Versuche kamen zu spät, waren nicht stark genug und die möglichen Kompromißkandidaten lehnten mehr oder weniger deutlich ab. Auch eine erneute Affäre um Billy Carter, den Bruder des Präsidenten, nahm keinen wesentlichen Einfluß auf den Gang der Dinge. Die Entscheidung mußte also bereits beim ersten Votum über das Wahlverfahren fallen.

Die Anhänger Kennedys beantragten, den neuen Paragraphen im Konventsreglement zu streichen, also den Delegierten von Beginn an die Abstimmung freizustellen. Am 11. August lautete das Ergebnis 1936,4 Nein gegen 1390,6 Ja, bei Stimmenthaltung eines Delegierten aus Kalifornien. Edward M. Kennedy hatte verloren. Er gratulierte Carter telefonisch zu diesem Erfolg und zog seine Bewerbung um die Nominierung zurück.

Seine Anhänger bemühten sich nun, wesentliche Punkte ihrer politischen Vorstellungen im Parteiprogramm zu verankern. Kennedys wirtschaftspolitische Richtlinien wurden mit einem Stimmenverhältnis von 1763 zu 1391 angenommen, seine Vorstellungen über Vollbeschäftigung und ein weitreichendes Gesund-

<sup>22)</sup> Reginald Dale, Republican dream ticket to nowhere, FT, 18. 7. 1980, S. 4.

<sup>23)</sup> Neue Zürcher Zeitung vom 20./21. 7. 1980, S. 4; Anthony Holden, The candidate from Main Street, USA, The Observer, 13. 7. 1980, S. 11; Jurek Martin, Reagan must win the centre ground, FT, 14. 7. 1980, S. 13.

heits- und Krankenversicherungsprogramm jedoch verworfen. Kennedy hatte den auf ihn verpflichteten Delegierten freigestellt, nach ihrem Gewissen zu handeln. Er forderte sie nicht ausdrücklich auf, für Carter zu stimmen. Für Carter waren dann 2129 Delegierte, für Kennedy 1146, der Rest entfiel auf Stimmenthaltung oder auf Politiker, die nicht die geringste Chance hatten. Ehe sich Widerspruch erheben konnte, erklärte der Vorsitzende des Konvents dann die Nominierung von Carter und Mondale für einstimmig.

Die Demokratische Partei geht aber nicht ge-  
eint in den Wahlkampf<sup>24)</sup>. Die Differenzen zwischen den Lagern sind zu groß und die Kandidatur Andersons kann ein übriges tun, um Wähler abzuwerben. Viele enttäuschte demokratische und unabhängige Wähler werden sich letztlich überlegen, ob sie mit ihrer Stimme für Anderson nicht helfen, Reagan zu wählen. Es ist nicht auszuschließen, daß dies dazu beitragen kann, daß die Wahlbeteiligung im November unter 50 Prozent fällt.

Der Präsidentschaftswahlkampf ist in seiner letzten Phase ganz auf einen Zweikampf ausgelegt und wird von den Massenmedien in dieser Form hochstilisiert. Ebenso wichtig ist aber die Wahl für den neuen Kongreß, die leicht unterbewertet wird. Präsident Eisenhower regierte als Republikaner mit einem demokratischen Kongreß, und es waren Kongreßführer (Vandenberg, Johnson), die Präsidenten die erforderlichen Mehrheiten besorgten. Präsident Carter regiert als Demokrat mit

<sup>24)</sup> Siehe Jurek Martin, Kennedy's defeat may still tarnish Carter's triumph, FT, 13. 8. 1980, S. 3.

einem demokratischen Kongreß und er konnte wenig durchsetzen. Das Parteiensystem übt nur begrenzt Einfluß aus, es gibt keinen Fraktionszwang. Es gibt weniger Parteiloyalität als Eigeninteressen des Kandidaten und einen Bezug auf seinen Wahlkreis. Durch den Ausgang des Zweiten Indochinakrieges und die Watergate-Affäre ist die Position des Kongresses noch stärker geworden. Der Wahlkampf von 1968 veranlaßte einen Kommentator zu folgender Bemerkung: „Die Amerikaner stehen am Rubikon. Die beiden Kandidaten für das Weiße Haus lassen sich an diesem Rubikon nieder, werfen ihre Angeln aus und fangen kleine Fische.“<sup>25)</sup> Das Bild scheint auch 1980 noch zu stimmen, und kaum etwas deutet darauf hin, daß John Anderson ein großer Fisch ins Netz gehen könnte. Aber 1980 ist die Gefahr größer geworden, daß dieser Rubikon mit einer plötzlichen Flutwelle über die Ufer tritt.

Karl W. Deutsch stellte fest, daß es besser ist, „wenn Amerika seine Ideen in der Welt mehr durch sein Beispiel als durch Überzeugungsversuche verbreitet. Wenn das Beispiel gut genug ist, werden andere Länder den eigenen Weg finden, um diesem Beispiel zu entsprechen.“<sup>26)</sup> Gegenwärtig scheinen die Ideen verdeckt oder verschwommen; es fällt schwer, ein amerikanisches Beispiel mit Modellcharakter zu identifizieren.

<sup>25)</sup> Rolf Breitenstein, US-Kandidaten für kleine Fische, in: liberal, Heft 9, vom September 1968, S. 702.

<sup>26)</sup> Karl W. Deutsch, Staat, Regierung, Politik. Eine Einführung in die Wissenschaft der vergleichenden Politik, Freiburg 1976, S. 369.

# Die US-amerikanische Menschenrechtspolitik 1973–1977

Die amerikanische Menschenrechtspolitik repräsentiert einen neuen Versuch amerikanischer Weltordnungspolitik (world order-policy). Sie hat die in der Phase der Entspannungspolitik geübte Praxis realpolitischer Annäherung von Staaten mit unterschiedlichen ideologischen Systemen einer gewissen Irritation ausgesetzt. Es stellt sich die Frage, ob diese Politik eine Abkehr von der Entspannung, ob sie möglicherweise die Fortsetzung der Entspannung mit anderen Mitteln oder ob sie eine neuartige Politik mit idealistischer Prägung darstellt.

Im folgenden wird die neuere amerikanische Menschenrechtspolitik bis zum Jahre 1977 einschließlich untersucht. Das Jahr 1977 stellt

einen Höhepunkt der gegenwärtigen Menschenrechtspolitik in den USA dar. Die Analyse über 1977 hinauszuführen, stößt auf Schwierigkeiten, da eine hinreichende Dichte zeitnaher Quellen und Materialien, die über die Ebene der Absichtserklärungen der offiziellen Regierungsdokumente hinausgelangen, erst nach einigem zeitlichen Abstand zu erreichen ist. Nach Abschluß der in diesen Tagen beginnenden zweiten KSZE-Nachfolgekonferenz in Madrid, die sicherlich wieder die Verwirklichung der Menschenrechte in den an der Konferenz beteiligten 35 Staaten thematisieren wird, beabsichtige ich, die Analyse der amerikanischen Menschenrechtspolitik bis in die Gegenwart hinein zu verlängern.

## I. Die Menschenrechtspolitik der USA vor dem Vietnam-Krieg

Mit der Gründung der Vereinten Nationen und der Verabschiedung der Charta der UN im Jahre 1946 wurden durch die Art. 55 und 56 die Menschenrechte international für verbindlich erklärt. Nach Art. 56 der Charta der UN ist jede Nation verpflichtet, die Menschenrechte innerhalb ihrer eigenen Grenzen zu beachten und deren Befolgung zu garantieren. Diese Festlegung schafft seither einen eigenartigen Spannungsbezug zum Problem des Interventionsverbots, das die Charta der UN in Art. 2/7 ebenfalls enthält, sowie zur Frage der Souveränität. Diese wiederum wurde bereits seit dem Kellog-Briand-Pakt durch das Gewaltverbot im Verkehr zwischen Staaten problematisiert<sup>1)</sup>. Indem den Staaten die „Legitimation“ — nicht die faktische Entscheidungshoheit — zur Führung von Angriffskriegen entzogen wurde und damit nur

noch Verteidigungskriege zu legitimieren sind, wurde die Souveränität, wie sie noch im 19. Jahrhundert galt, eine ihrer Grundlagen beraubt. Fortan war es zulässig, Staaten auf die Verletzung dieser neuen Völkerrechtsregel zu verweisen und mit Sanktionen gegen Aggressoren vorzugehen, und sei es nur dadurch, daß die Weltöffentlichkeit zur Verurteilung des „Aggressors“ aufgefordert wird.

Diese Beeinträchtigung des bisher geltenden Souveränitätsbegriffs hatte eine weitere Problematisierung staatlicher Souveränität zur Folge, weil in dem Moment, in dem staatliche Souveränität nicht mehr absolut galt, die Frage auftauchen mußte, wer der potentielle Gewinner dieses tendenziellen Legitimationsverfalls staatlicher Souveränität sei. Seit der Aufklärung stand die Antwort fest: Neben dem Staat konnte legitimerweise keine traditionale Vergesellschaftungsform sich mehr halten, sondern nur noch der Mensch in seinem Recht auf Individualität<sup>2)</sup>.

Von daher war es nur noch eine Frage der Zeit, bis im Völkerrechtsdenken neben die Le-

*Gekürzte Fassung eines Beitrags für den Arbeitskreis Politikwissenschaft in der Deutschen Gesellschaft für Amerikastudien zum Wissenschaftlichen Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Augsburg am 6./7. Oktober 1979*

<sup>1)</sup> Vgl. zu diesem ganzen Komplex der Entwicklung völkerrechtlicher Dogmatik die ausgezeichnete Studie von: Otto Kimminich, *Humanitäres Völkerrecht — humanitäre Aktion*, München/Mainz 1972, bes. S. 18 ff.

<sup>2)</sup> Vgl. Anm. 1 und: Otto Kimminich, *Menschenrechte — Versagen und Hoffnung* 1973, München 1973; sowie: Ernst-Otto Czempel, *Wege der Friedensforschung*, München/Mainz 1972.

gitimation der eingeschränkten staatlichen Souveränität die Legitimation des Einzelmenschen trat; und heute ist es unbestritten, daß staatliche Souveränität legitimatorisch nur noch durch diese Doppelung zu leisten ist: Erst wenn die Attribute staatlicher Existenz mit der Anerkennung der Menschenrechte verbunden werden, dann ist im modernen Sinne Souveränität gerechtfertigt. Da es bisher aber immer noch Menschenrechtsverletzungen durch alle Staaten gibt, ist seitdem eine Form von kritischer „Einmischung“ in innerstaatliche Angelegenheiten von seiten anderer (Staaten oder gesellschaftlicher Gruppen) nicht mehr zu verhindern, und da der Interventionsbegriff des Völkerrechts von dieser Form der Minimaleinmischung noch nicht geschieden ist, d. h. da noch keine Trennung zwischen erlaubter „Einmischung“ und Intervention völkerrechtlich existiert<sup>3)</sup>, liegt hierin ein gravierender Streitpunkt in der gegenwärtigen Auseinandersetzung zwischen Ost und West oder konkreter: zwischen den USA und der UdSSR<sup>4)</sup>.

Die Problematik ist dann relativ irrelevant, wenn die Staaten keine aktive Menschenrechtspolitik betreiben. Dies war weitgehend in den 50er und 60er Jahren dieses Jahrhunderts der Fall. Nach der Verabschiedung der „Menschenrechtsdeklaration“ durch die UN im Jahre 1948, in der alle auch heute noch geltenden Elemente von Menschenrechten grundsätzlich verankert wurden und später in der UN-Gesetzgebung noch weiter aufgefaltet, präzisiert und in geltendes Recht transformiert werden sollten, wurde die Praktizierung als eine ausschließlich innerstaatliche Angelegenheit angesehen. Die amerikanische Außenpolitik konnte daraus die Strategie ableiten, zwar die eigenen Interessen zu verfolgen, nicht jedoch in andere Staatsformen oder gesellschaftliche Verhältnisse einzugreifen, solange diese die Verfolgung amerikanischer

Politik und amerikanischen Wirtschaftsinteresses nicht behinderten. Die Interventionen, zu denen sich die USA in den 50er und 60er Jahren, insbesondere in Lateinamerika, aber auch anderswo, herausgefordert fühlten, standen im Zeichen dieser innerstaatlich zu verstehenden Interessenpolitik der USA, waren aber von keinem Sendungsbewußtsein getragen. Obwohl diese Politik der antikommunistischen Ideologie verpflichtet war und im Kontext der Totalitarismustheorien die Welt in gute (demokratische) und in schlechte (kommunistische) Staaten aufteilte<sup>5)</sup>, war es nicht Absicht dieser Politik — im Unterschied zum Kreuzzug gegen Japan und Deutschland während des Zweiten Weltkrieges —, demokratische Regierungsformen zu exportieren.

Solange der Antikommunismus ausreichte, um die Interventionspolitik zu legitimieren, war es auch nicht nötig, zur Menschenrechtsnorm als einem neuen Legitimationsmuster zu greifen. Erst als der Maßstab des Antikommunismus tendenziell seine Meßqualität verlor, trat die Menschenrechtsregel gleichsam als funktionales Äquivalent an dessen Stelle. Es wäre allerdings irreführend zu verkennen, daß die Menschenrechtsnorm noch eine ganz andere Funktion erfüllt und eine nicht unwichtige Eigenständigkeit besitzt, d. h. nicht unideologiekritisch aufzulösen ist. Sie besitzt zu dem für die Innenpolitik der USA vielleicht eine noch entscheidendere Bedeutung als für die Außenpolitik.

Mit dem Ende des Kalten Krieges wurde eine zusätzliche bzw. neue Legitimation nötig, wollten die Vereinigten Staaten weiterhin eine aktive, auf „Einmischung“ nicht verzichtende Außenpolitik beibehalten. Was hätte näher gelegen, als bestimmte Elemente der eigenen Verfassung und der gesellschaftlichen Tradition nach außen zu wenden? Dem standen aber lange verschiedene Hindernisse entgegen, die bedingten, daß die USA bis heute eine der schlechtesten Leistungsbilanzen von allen Staaten hinsichtlich der Ratifizierung von in den UN verabschiedeten Erklärungen und Gesetzen zur Menschenrechtsproblematik haben. Bereits in der Begründung, die John Foster Dulles 1953 einem Senatskomitee anläßlich des Verzichts auf die Unterzeichnung der „UN-Konvention über die politischen Rechte

<sup>3)</sup> Vgl. dazu: Hanspeter Neuhold, Das Problem der Souveränität und die Verwirklichung der Sicherheit in Europa, in: Stefan Doernberg, Johan Galtung, Anatoli Gromyko und Dieter Senghaas (Hrsg.), Probleme des Friedens, der Sicherheit und der Zusammenarbeit. Beiträge aus West- und Osteuropa, Köln 1975, S. 210—229, und ders., Die Prinzipien des „KSZE-Dekalogs“ und „Friendly-Relations-Declaration“ der UNO-Generalversammlung, in: Bruno Simma und Eüda Blenk-Knoczka (Hrsg.), Zwischen Intervention und Zusammenarbeit. Interdisziplinäre Arbeitsergebnisse zu Grundfragen der KSZE, Berlin 1979, S. 441—502.

<sup>4)</sup> Vgl. V. Kartashkin, International Relations and Human Rights, in: International Affairs (USSR), Nr. 8, 1977, S. 29—38.

<sup>5)</sup> Vgl. unter vielen: Seymour Martin Lipset, Soziologie der Demokratie, Neuwied/Rh. 1962, S. 37; als Kritik vgl. Karl-Otto Hondrich, Wirtschaftliche Entwicklung, soziale Konflikte und politische Freiheiten, Frankfurt 1970, S. 32 ff.

der Frauen" gab, sind die immer wiederkehrenden Argumente der ablehnenden US-Menschenrechtspolitik enthalten:

„Diese Regierung beabsichtigt nicht, die Konvention über die politischen Rechte der Frauen zu unterzeichnen. Dies bedeutet nicht, daß wir nicht an die politische Gleichheit von Mann und Frau glauben oder daß wir nicht versuchen würden, diese Gleichheit zu fördern; vielmehr ist es so, daß wir nicht an die Durchsetzung dieses Zieles mit den Mitteln des völkerrechtlichen Vertragszwanges glauben. Wir glauben auch nicht, daß dies ein geeignetes Feld für die Ausübung von Vertragsregelung ist. Wir sehen im gegenwärtigen Zeitpunkt auch keine klare oder notwendige Relation zwischen den Interessen und den Vorteilen der USA einerseits und etwa dem passiven Wahlrecht der Frauen in anderen Nationen andererseits. Eine gleiche Zurückhaltung wird auch unser Verhalten in anderen Bereichen, die von einigen als Gebiete der Gestaltung durch multilaterales Vertragsrecht angesehen werden, bestimmen.“<sup>6)</sup>

Maßstab der US-Außenpolitik ist hiernach einzig und allein das (innere) Interesse der USA; und da die Frage, inwiefern die Durchsetzung der Menschenrechte in anderen Ländern dieses Eigeninteresse tangiert, nicht positiv beantwortet werden kann, entfällt das politische Interesse.

Im Jahre 1963 leitete Präsident Kennedy diese und andere Konventionen der UN dem Senat mit der Bitte um Ratifizierung zu. Die Begründung war nun: „... die Tatsache, daß unsere Verfassung uns bereits diese Rechte garantiert, darf nicht dazu führen, uns gegenüber diesen Dokumenten, die unser eigenes geistiges Erbe in die internationalen Verhältnisse projektieren, neutral zu verhalten. Die tagtäglichen Enthüllungen bestimmter Ereignisse beweisen uns sogar mit großer Klarheit, daß unsere eigene Entwicklung mit den anderen Völkern zugestandenen Rechten und Freiheiten aufs engste verbunden ist... Die Vereinigten Staaten können es sich nicht leisten, die Verantwortung für die Unterstützung der zentralen Werte und Institutionen, die unsere Regierungsform von allen Formen der Tyrannei unterscheiden, aufzugeben.“<sup>7)</sup>

An die Stelle der „quietistischen“ Orientierung in der Dulles-Argumentation tritt die aktivisti-

sche nach dem Ende des Kalten Krieges. Kennedy sieht sehr wohl die Möglichkeit, mit Hilfe der Menschenrechte eine neue Strukturierung der außenpolitischen Umwelt vorzunehmen. Die Nutzung des Instruments scheiterte jedoch an innenpolitischen Bedingungen: Der Senat war nicht gewillt, von der Praxis der Menschenrechtsgesetzgebung, wie sie von Dulles formuliert worden war, abzugehen. Die Gründe dafür sind bisher gleichgeblieben: Es ist vor allem das Mißtrauen, mit der Zustimmung zu internationalen Menschenrechtsgesetzen das Tor zu legitimierten „Interventionen“ in inneramerikanische Verhältnisse zu

## INHALT

- I. Die Menschenrechtspolitik der USA vor dem Vietnamkrieg
- II. Die Aktivitäten des „Subcommittee on International Organizations“ des Repräsentantenhauses
- III. Die ersten Initiativen zur Erfüllung der Menschenrechtsnorm
  1. Das Vanik-Jackson-Amendment
  2. Menschenrechtsnormen zur Kontrolle des Präsidenten
- IV. Legitimationsbeschaffung oder Kreuzzug? Die Menschenrechtspolitik der Carter-Administration
- V. Interaktionen zwischen Kongreß und Administration. Fallbeispiel: Gesetzgebungsverfahren im Jahre 1977
  1. Die Einführung der Menschenrechtsnorm in die Militärhilfe-Gesetzgebung
  2. Das Gesetz über die ökonomische Auslandshilfe für 1978
  3. Die Menschenrechtsaktivitäten des Kongresses gegenüber den internationalen Bank- und Kreditinstitutionen
  4. Die Menschenrechtsnorm im Auslandshilfegesetz von 1978
- VI. Zusammenfassung und Ausblick

öffnen<sup>8)</sup>, d. h. die Ablehnung jeglicher Einschränkung von Souveränität.

Die von Kennedy 1963 in den Senat eingebrachte „Convention on Political Rights of Women“ wurde im Senat 1967 verhandelt. In den Befragungen der Experten kamen die Senatoren immer wieder auf das Grundproblem zurück, ob nämlich den USA irgendwelche

<sup>6)</sup> U. S. 90/1 Congress. Senate. Subcommittee of the Committee on Foreign Relations. Hearings, Human Rights Conventions, Washington GPO 1967, S. 39 (übersetzt von J. Sch.).

<sup>7)</sup> Ebenda, S. 40 (übersetzt von J. Sch.).

<sup>8)</sup> Vgl. dazu: Vernon van Dyke, Human Rights, the United States, and World Community, Oxford University Press, N. Y. u. a. 1970, S. 105 ff.



Nachteile durch die Zustimmung zu dieser Konvention erwachsen könnten. Neben der schon erwähnten Befürchtung vor Souveränitätseinbuße trat die andere Befürchtung, daß ein solches internationales Gesetz, dem die amerikanische Bundesregierung mit Zustimmung des Senats eine innerstaatliche Geltung verschafft hätte, als Hebel zur Veränderung der Jurisdiktion der einzelstaatlichen Gesetzgebungsverfahren dienen könnte<sup>9)</sup>. Zu krass wurden in den 50er und frühen 60er Jahren noch die Diskrepanzen zwischen dem Verfassungsauftrag hinsichtlich der Menschenrechte (Bill of Rights) und den recht mangelhaften juristischen Ausprägungen dieser Norm in den Einzelstaaten empfunden. Der Bundesstaat hatte mit Hilfe weniger dürftiger Formulierungen in der amerikanischen Verfassung — so dem Verfassungsrecht, den Handel in den Einzelstaaten regulieren zu dürfen — weitgehende Machtbefugnisse an sich gezogen und sich anhand dieser legalen Hilfskonstruktionen zum Interventionsstaat entwickelt<sup>10)</sup>. Wie viel größer — so die Befürchtung der parochial orientierten Senatoren — würde die Gefahr bundesstaatlicher Eingriffe

sein, wenn der Bund sich auf ein Bündel legitimatorischer Formeln aus den von Organen des Bundesstaates ratifizierten internationalen Menschenrechten berufen könnte. Die dadurch potentiell auf eine civil-rights-Bewegung innerhalb der USA ausgehende verstärkende Wirkung dürfte nach den Erfahrungen des letzten Jahrzehnts nicht unterschätzt worden sein.

Der Vietnam-Krieg und die mangelhafte Rassen- und Minoritätenpolitik der USA machten diese legitimatorisch ohnehin durch Argumente von „außen“ verwundbar. Zwischen 1967 und 1973 wurde Menschenrechtspolitik bewußt zurückhaltend betrieben. Das Selbstverständnis, eine schwache Position zu haben, dokumentierte sich jedenfalls im Verhalten der amerikanischen UN-Delegation. Auf den Antrag eines afrikanischen Vertreters in der UN-Menschenrechtskommission, die Rassendiskriminierung in den USA und die Menschenrechtsverletzung der USA in Vietnam zu untersuchen, zog die amerikanische Delegation ihren Antrag auf Untersuchungen in Griechenland und Haiti zurück<sup>11)</sup>.

## II. Die Aktivitäten des „Subcommittee on International Organizations“ des Repräsentantenhauses

Die Vietnam-Erfahrungen und die Verstrickungen der außenpolitischen Agenturen der USA, des State Department und der CIA in Chile sowie die moralische Niederlage der „Imperial Presidency“ Nixons durch die Watergate-Affäre stärkten in vielen Schichten der amerikanischen Bevölkerung den in der religiösen Tradition angelegten Wunsch nach moralischer Erneuerung, nach „Wiedergeburt“ der Nation in Orientierung an den traditionellen Werten, deren Geltung weiterhin außer Zweifel stand und die für die als problematisch

empfundene Politik nicht mitverantwortlich gemacht wurden<sup>12)</sup>.

Außer den vielen und vielfältigen innenpolitischen civil-rights-Bewegungen der USA ist als eine moralisch orientierte außenpolitische Bewegung vor allem Amnesty International zu nennen, eine Organisation, die in diesen Jahren eine besonders große Zuwachsrates an Mitgliedern verzeichnen konnte<sup>13)</sup>. Innerhalb des

<sup>9)</sup> Vgl. Thomas Buergenthal, Judith V. Torney, *International Human Rights and International Education*, Washington, Department of State, GPO 1976, bes. S. 86 ff.

<sup>10)</sup> Kurt L. Shell, *Das politische System der USA*, Stuttgart 1975, S. 26 ff. und 50 ff.

<sup>11)</sup> U. S. 95/1 Congress. House. Subcommittee on International Organizations of the Committee on International Relations. Committee Print: *Human Rights in the International Community and in U. S. Foreign Policy, 1945—76*, Washington GPO 1977, S. 33.

<sup>12)</sup> Vgl. dazu Artikel wie: Winston Lord (Director, Policy Planning Staff, Department of State), *America's Role in the World: A City upon a Hill*, in: *Department of State Bulletin*, Vol. LXXV, Nr. 1954, Dezember 6, 1976, S. 677—686, sowie: Kurt R. Spillmann, *Die Stadt auf dem Berge. Carters Menschenrechtspolitik und die amerikanische Tradition*, in: *Schweizer Monatshefte* 1978, Bd. 58, Nr. 1, S. 179—192.

<sup>13)</sup> Vgl. Gilbert D. Loescher, *Menschenrechtspolitik als Element der amerikanischen Außenpolitik. Die Haltung der Vereinigten Staaten in den internationalen Finanz-Institutionen*, in: *Europa-Archiv*, Bd. 32, Nr. 23, 1977, S. 813 ff.; vgl. auch: Harry M. Scoble, Laurie S. Wiseberg, *Human Rights Inter-net: In Defense of a New Organization and an Emerging Field*, in: *PS (Political Science)* 1978, S. 500—503.

politischen Systems der USA wurde den Forderungen von Seiten des politischen Umfeldes durch einen Unterausschuß des Repräsentantenhauses, das „Subcommittee on International Organizations“, entsprochen. Der Vorsitzende dieses Ausschusses, dessen Initiative anscheinend in hohem Maße für die Neuformulierung der Menschenrechtspolitik verantwortlich ist, der Abgeordnete Donald Fraser (Minnesota), kam selbst aus der civil-rights-Bewegung der 60er Jahre. Der Unterausschuß begann seine Arbeit damit, daß er in der zweiten Jahreshälfte 1973 ausführliche Hearings zum Thema „International Protection of Human Rights“ veranstaltete, um herauszufinden, auf welchem Stand der Dinge sich die Leistungskraft der Internationalen Organisationen, insbesondere der UN und die der USA, in ihrer Außenpolitik befand<sup>14)</sup>. Die Defizite in der Leistungsbilanz der USA wurden dabei hinreichend deutlich.

Die überwiegende Mehrheit der Ausschußmitglieder sowie Fraser selbst gelangten zu der Überzeugung, daß gerade aus den Defiziten der US-Außenpolitik hinsichtlich der Menschenrechte eine Offensive zur Neustrukturierung der US-Außenpolitik und damit zu einer neuen world-order-Politik erwachsen sollte<sup>15)</sup>. In den folgenden Jahren trug der Unterausschuß eine Fülle von Initiativen an den Kongreß und an die außenpolitische Administration heran, die einige beachtliche Konsequenzen hinsichtlich der konkreten Auslandshilfegesetzgebung sowie hinsichtlich einer Organisationserweiterung des State Department zur Folge hatten. Es muß vermutet werden, daß Präsident Carter die Ini-

tiativen dieses „Subcommittee“ bekannt waren und daß seine eigene Menschenrechtskampagne sich an der Stoßrichtung dieses legislativen Teils des politischen Systems orientieren konnte.

Neben den umfangreichen Hearings von 1973 führte der Unterausschuß in den kommenden Jahren eine Fülle von Anhörungen zu einzelnen Ländern durch, deren Menschenrechtsverletzungen dadurch zunächst einmal systematisch erfaßt und einer begrenzten Öffentlichkeit vor Augen geführt wurden<sup>16)</sup>. Insbesondere wurde aus den Hearings von 1973 aber eine aktivistische neue Außenpolitik gemäß der Norm „Menschenrechte“ für die USA entworfen. Die Menschenrechte wurden als „Call for U. S. Leadership“ aufgefaßt<sup>17)</sup>.

Der Akzent in den Bemühungen des Fraser-Ausschusses war nicht gegen die Sowjetunion gerichtet, sondern vielmehr innenpolitisch motiviert: Es ging dem Ausschuß 1973/74 darum, einem „unmoralischen“ State Department, das alle Maßstäbe seines Handelns verloren zu haben schien und daher unter einen solchen innenpolitischen Legitimationsdruck geraten war, daß das politische System nicht länger inaktiv bleiben konnte, strikte Handlungsrichtlinien vorzugeben. Die „realpolitische“ freundliche Behandlung der Sowjetunion, Chiles u. a. Staaten, zu denen man bewußt gute Beziehungen zu pflegen suchte, und die Neigung, Staaten, zu denen keine besonderen Beziehungen unterhalten werden mußten, eher wegen Vergehen gegen die Menschenrechte zu kritisieren, war eine Politik der Doppelmoral, die in der amerikanischen Öffentlichkeit eine zunehmende Ablehnung erfuhr.

### III. Die ersten Initiativen zur Erfüllung der Menschenrechtsnorm

#### 1. Das Vanik-Jackson Amendment

Die Real- und Entspannungspolitik der Regierung Nixon/Kissinger hatte darauf beruht, die einzelnen Politikbereiche der Außenpolitik zu

isolieren. Dies hatte vor allem auch mit dem Engagement der USA in Vietnam zu tun: Indem die USA in ihrer Rüstungskontroll- und Außenwirtschaftspolitik auf eine Junktim-Politik verzichteten, konnten sie bei anderen

<sup>14)</sup> U. S. 93/1 Congress. House. Subcommittee on International Organizations and Movements of the Committee on Foreign Affairs. Hearings, International Protection of Human Rights. The Work of International Organizations and the Role of U. S. Foreign Policy. Washington GPO 1974.

<sup>15)</sup> Differenziert und mit Skepsis dazu: Stanley Hoffman, No Choice, no Illusions, in: Foreign Policy, Nr. 25, Winter 1976—77, S. 97—140.

<sup>16)</sup> Bis 1977 haben 40 Anhörungen zu 18 verschiedenen Staaten stattgefunden. Vgl. Robert F. Buckhorn, Die Menschenrechte: Ein Anliegen des amerikanischen Kongresses, in: Amerika-Dienst, Nr. 25, 14. 9. 1977.

<sup>17)</sup> U. S. 93/2 Congress. House. Subcommittee on International Organizations and Movements of the Committee on Foreign Affairs, Committee Print: Human Rights in the World Community: A Call for U. S. Leadership, Washington GPO 1974.

Staaten — insbesondere bei der Sowjetunion — eine Junktimpolitik hinsichtlich eines Vietnam-Engagements verhindern.

Bezogen auf die Sowjetunion war die Rüstungskontroll- und Handelspolitik der USA in dieser ersten Phase der Entspannung zwischen 1969 und 1973 recht erfolgreich<sup>18)</sup>. In dieser Phase kündigte sich aber bereits ein Umdenken bei einigen Akteuren des amerikanischen Kongresses an. Die Beweggründe sind zu komplex, um hier analysiert werden zu können. Ein Grund zur Änderung der Entspannungspolitik ist jedoch auch mit der Neuregelung des amerikanischen Handelsgesetzes und des speziellen Handelsabkommens mit der Sowjetunion gegeben. In beiden Gesetzen ging es darum, wie weit die Nixon-Administration ihre Freihandelsoption gegenüber den Schutzzollambitionen einiger Industriezweige und insbesondere gegenüber der Gewerkschaftslobby ausdehnen konnte<sup>19)</sup>. Der Import von billigeren Produkten, der zweifellos Folge einer drastischen Ausweitung des sowjetisch-amerikanischen Handels gewesen wäre, stellte für die Politik des schutzöllnerischen Nationalismus eine Gefahr dar. Es war und ist eine ungünstige Konstellation für den Erfolg der Menschenrechtspolitik der USA, daß gerade dem konkreten Teil der Menschenrechtspolitik seine für das Verständnis der heutigen Maßnahmen entscheidende Entwicklung aus diesem Zusammenhang der Verknüpfung von Handelsinteressen und moralischen Standards erwuchs. Mit Hilfe der Menschenrechtsnorm wurde nämlich versucht, ein Junktum zwischen Handelspolitik und humanitärer Innenpolitik — insbesondere bezogen auf die Sowjetunion — herzustellen. Später wurde dieser Zusammenhang auf die Außenwirtschaftshilfe-, die Militärhilfe- und die Entwicklungshilfepolitik ausgedehnt.

Die Entwicklung dieser wahrscheinlich mißglückten Initiative, Menschenrechte in konkrete Gesetzgebungsverfahren so einzufügen, daß der universalistische Charakter von Menschenrechten noch erkennbar erhalten bleibt, ist aber keineswegs — wie es nach der bisherigen Argumentation scheinen könnte — einer Verschwörerinitiative zu verdanken. Es ergab

<sup>18)</sup> Vgl. Marshall D. Shulman, U. S. S. R.: An Overview of U. S. — Soviet Relations, in: Department of State Bulletin, Vol. 78, Nr. 2010, Januar 1978, S. 1—8, sowie: Ernst-Otto Czempel, Amerikanische Außenpolitik, Stuttgart 1979.

<sup>19)</sup> Vgl. Reinhard Rode, Die Handelspolitik der USA in den siebziger Jahren: Ein freihändlerisch-protektionistisches Verwirrspiel?, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), 19. Jg., H. 3, 1978, S. 315—342.

sich vielmehr ein durchaus nach der Menschenrechtsnorm zu kritisierender Anlaß in der sowjetischen Innenpolitik selbst, der die amerikanische Reaktion provozierte: Die Sowjetunion hatte 1972 die Gebühren für ausreisewillige jüdische Bürger drastisch erhöht, vielleicht mit der unrealistischen Absicht, damit die seit der Entspannungspolitik sprunghaft angestiegene Antragsflut auf Ausreise seitens der sowjetischen Juden zu drosseln.

Am 11. Dezember 1973 gelang es dem Abgeordneten Vanik, im Repräsentantenhaus ein Amendment (Anhang), das einen Zusammenhang zwischen der Gewährung der ökonomischen Meistbegünstigung und liberalisierten Ausreisegesetzen herstellte, in der „Trade Reform Bill“ unterzubringen<sup>20)</sup>. Er schaffte es sogar, seinen im „Ways and Means Committee“ abgelehnten Antrag, die Ausreisepolitik der Sowjetunion und die Gewährung von Krediten der Export-Import-Bank zu korrelieren, durchzusetzen. Auf welche emotionale Bereitschaft Vanik dabei im Haus traf, zeigt die Abstimmung über den Trade Act. Während die gesamte vom Repräsentantenhaus verabschiedete Gesetzesvorlage mit 272 : 140 Stimmen angenommen wurde, hatte die vorhergehende Abstimmung für das Vanik-Amendment ein Stimmenverhältnis von 319 : 80 erbracht. Dies lief gleichsam auf eine Allparteienzustimmung hinaus.

Für die uns hier interessierende Menschenrechtsproblematik ist wahrscheinlich nicht so entscheidend, daß die Gewährung der Meistbegünstigung an ein Entgegenkommen in „Menschenrechtsfragen“ gebunden wurde, denn die Meistbegünstigungsverweigerung bedeutet, wie Vanik zu Recht hervorhob, keine reale ökonomische Behinderung. Weit wichtiger war ein damit implizit ausgedrückter symbolischer Akt: Die Meistbegünstigungsklausel war 1951 auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges als Sanktion gegen kommunistische Staaten vom US-Kongreß beschlossen worden. Ausnahmen wurden nur im Falle von Polen und Jugoslawien gemacht. Beide Länder wurden als mögliche Schwachstellen im kommunistischen Machtblock nach 1948 angesehen. Vanik beließ diese Ausnahmeregelung in seinem Amendment und schloß damit an die beabsichtigte Diskriminierung aus der Zeit des Kalten Krieges an. Diese symbolische Dimension dürfte der Sowjetunion zweifellos nicht verborgen geblieben sein. Für das Gebot, eine universale Menschenrechtspolitik zu machen,

<sup>20)</sup> Congressional Quarterly Almanac 1973, S. 837—845 (künftig: CQA)

wurde hier zudem erstmals eine Inkonsistenz präjudiziert, die bis heute anhält: Es wurden neben dem Engagement für Menschenrechte partikuläre nationale Interessen und auch innenpolitische ethnische Interessen in den Vordergrund gespielt.

Am letzten Sitzungstag der 2. Session des 93. Kongresses, am 20. Dezember 1974, wurde der „Trade Act of 1974“ endgültig vom Kongreß verabschiedet und dem Präsidenten zugeleitet. Über ein Jahr hatte der Trade Act bis dahin beim „Senate Finance Committee“ gelegen, weil im Committee keine Einigung über den Zusammenhang des Gesetzes mit der Behandlung der Emigration jüdischer Sowjetbürger zu erzielen war<sup>21</sup>). Erst durch einen Vermittlungsversuch zwischen Weißem Haus (Kissinger) und Kongreß (Senator Jackson) vom 18. Oktober 1974 kam der Gesetzentwurf weiter voran. Der Vermittlungsversuch beruhte auf der Versicherung Kissingers, daß inoffizielle Gespräche mit sowjetischen Politikern Grund zur Annahme gäben, die Sowjetunion würde die Ausreisegenehmigungen für jüdische Bürger entgegenkommender behandeln. Eine Regierungserklärung wollte und konnte Kissinger in dieser Sache nicht geben. Senator Jacksons Amendement enthielt zwar immer noch ein Junktim zwischen der Gewährung der Meistbegünstigungsklausel im Handel mit sozialistischen Staaten — insbesondere der Sowjetunion — und einer freien Ausreisegenehmigung. Zugleich sollte der Präsident aber das Recht erhalten, dieses Junktim für 18 Monate auszusetzen, wenn er der Meinung sei, daß der „Handelspartner“ seine Ausreisebestimmungen liberalisieren wolle. Spätestens 30 Tage vor Ablauf der 18 Monate sollte der Präsident dem Kongreß Mitteilung darüber machen, ob er eine Verlängerung des Verzichts für richtig halte, d. h. es wurde ein Mechanismus eingerichtet, der gleichsam Gratifikationen für Wohlverhalten beim Handelspartner institutionalisierte.

Der Widerstand gegen den Trade Act kam jedoch auch von anderer Seite: Da das Handelsgesetz weitreichende Möglichkeiten für den Präsidenten eröffnete, Abgaben und Zölle bis zu 60 Prozent zu senken bzw. für manche Produkte die Zölle ganz wegfällen zu lassen sowie generelle Importerleichterungen zu schaffen<sup>22</sup>), gehörten insbesondere die Gewerkschaften zu den Gegnern des Entwurfes; auch die „National Conference on Soviet Jewry“ ge-

hörte aus den schon erwähnten humanitären Gründen zu den Gegnern. Die Industrie und die multinationalen Konzerne, vereint in dem „Emergency Committee on American Trade“, gehörten zu den aktiven Befürwortern. Während das Jackson-Amendement die Angriffe der jüdischen Lobby somit abfangen konnte, siegte gegenüber den Gewerkschaften die liberale Wirtschaftsauffassung.

Das Jackson-Amendement konnte im Senat eine Zustimmung von 88 : 0 erzielen. Die Endabstimmung im Repräsentantenhaus am 20. Dezember 1974 erfolgte mit 323 : 36 Stimmen, d. h. sie bedeutete wiederum eine überwältigende Zustimmung beider Fraktionen. Die Sowjetunion hat aufgrund des Menschenrechts-Amendments den seit 1972 ausgehandelten Handelsvertrag mit den USA nicht unterzeichnet und das Junktim Meistbegünstigungsgewährung versus Ausreisegenehmigung als Einmischung in innere Angelegenheiten interpretiert.

Es wäre vermutlich besser gewesen, der Kongreß hätte dem Vorschlag des Abgeordneten Conable zugestimmt, der das Vanik-Amendement zu Fall bringen wollte, weil dessen Annahme „schädlich und möglicherweise kontraproduktiv“ sei<sup>23</sup>). Conable wollte vielmehr eine Formel finden, die Raum für Konferenzkompromisse ermöglicht und so die amerikanische Politik hinsichtlich der sowjetischen Ausreisegebühren nicht in einen Zustand der totalen Manövrierunfähigkeit gebracht hätte.

## 2. Menschenrechtsnormen zur Kontrolle des Präsidenten

Der Typus von Menschenrechtsregel, wie er von Vanik eingesetzt wurde, um antikommunistische Gesellschaftspolitik zu betreiben bzw. eine bestimmte Außenpolitik zu torpedieren, ist seither allerdings nur ein Typus — und nicht einmal der häufigste — in der Kongreßpolitik, mit Hilfe der Menschenrechte zu operieren. Als bedeutsamer sollte sich in der Folgezeit ein anderes Verfahren zur Einbindung der Menschenrechte erweisen, das seit 1975 in den Gesetzen zur militärischen und ökonomischen Auslandshilfe, in den Entwicklungshilfegesetzen u. ä. zur Anwendung kam. Die Absicht war einerseits, diese Auslandshilfe nach neuen Prinzipien zu strukturieren, andererseits aber die Kompetenz zur Entscheidung über diese Mittel durch eine Generalklausel dem Kongreß an Stelle der Administration zu überantworten.

<sup>21</sup>) CQA 1974, 353 ff.

<sup>22</sup>) Vgl. R. Rode (Anm. 19).

<sup>23</sup>) CQA 1973, S. 845 (übersetzt von J. Sch.).

Die erste Version dieser Gesetzgebung läßt sich 1975 bei der Verabschiedung des Auslandshilfegesetzes für die Jahre 1976/77 beobachten<sup>24</sup>). Im Gesetz wird festgelegt, daß die Auslandshilfe für jedes in Frage kommende Land dann zu stoppen sei, wenn schwere Verletzungen der „international anerkannten Menschenrechte“<sup>25</sup>) vorlägen; es sei denn, der Kongreß entscheide, daß es sich bei dem betreffenden Land um ein bedürftiges Empfängerland handle. Jeder der beiden Kongreßausschüsse für Auswärtige Angelegenheiten kann von der Agency for International Development (AID) Berichterstattung verlangen. Der Kongreß wies zudem darauf hin, daß er zur Ermittlung von Daten über Menschenrechtsverletzungen mit den bekannten internationalen Non-Government Organizations (NGO's) — wie z. B. Amnesty International — zusammenarbeite. Der Präsident wurde ver-

pflichtet, jährlich Bericht zu erstatten, um die Maßnahmen transparent zu machen, die zur Einhaltung dieser Festlegung ergriffen wurden. Diese Menschenrechtsklausel hat mithin den Zweck, diesen Teil der Außenpolitik wieder stärker auf den Kongreß zu zentrieren und — wie bei den entsprechenden Gesetzgebungsverfahren 1977 deutlich wurde — die „imperial presidency“ um ein weiteres Stück ihres Einflßbereiches zu schmälern. Die von Abgeordneten Harkin hier und in der Folge eingebrachten Amendments versuchen zwar — wenn auch mit dem naiven Maßstab „zum Nutzen der bedürftigen Bevölkerung“ (benefit the needy people) —<sup>26</sup>), humanitäre Kriterien in die Entwicklungspolitik einzubringen; sie sind aber in erster Linie die konsequente Fortsetzung der Politik, die zur Entmachtung Nixons führte und die seitdem versucht, durch direkte Interventionspolitik die Exekutive zu schwächen.

#### IV. Legitimationsbeschaffung oder Kreuzzug?

##### Die Menschenrechtspolitik der Carter-Administration

Im Frühjahr 1977 veröffentlichte der Vorsitzende des Unterausschusses „International Organizations“ des Repräsentantenhauses, Donald Fraser, in der Zeitschrift „Foreign Policy“ eine zusammenfassende Wertung seiner bisherigen Bemühungen um eine Strategie der Menschenrechtspolitik<sup>27</sup>). Am Ende seines Beitrages schlug Fraser dem neuen Präsidenten mit Blick auf den Kongreß vor, die Menschenrechtspolitik in doppelter Weise anzugehen: Der Präsident solle dem Kongreß gegenüber eine klare Erklärung seines Engagements in Sachen Menschenrechte in der Außenpolitik abgeben; der Kongreß würde dann sicherlich seinerseits eine nichtöffentliche diplomatische Politik zur Durchsetzung dieser Strategie akzeptieren. Es darf wohl angenommen werden, daß dieser Vorschlag dem Präsi-

denten vor seinem Amtsantritt bekannt geworden ist und daß zwischen den Intentionen des Abgeordneten Fraser und denen des Präsidenten in dieser Frage Übereinstimmung herrschte.

Die Absicht dieser Strategie ist leicht erkennbar. Nach dem gespannten Verhältnis zwischen der Exekutive Nixon-Ford-Kissinger und dem Kongreß in den Jahren zwischen 1973 und 1976 sollte der neue Präsident versuchen, den Auflagen, die der Kongreß den außenpolitischen Aktivitäten der Administration seit 1973 mit Hilfe des Menschenrechtsstandards gemacht hatte, zu entsprechen, um damit Handlungsfreiheit für die „Diplomatie“ der Administration zurückzugewinnen. Versucht man, die Menschenrechtskampagne von Präsident Carter aus diesem Blickwinkel zu deuten, dann rückt nicht so sehr die internationale Dimension dieser Strategie, sondern die institutionelle und machbezogene Bedeutung dieser Politik in den Vordergrund.

Die internationale Dimension der Menschenrechtspolitik muß deshalb nicht unbedeutend sein, sie wird aber in einem anderen funktionalen Zusammenhang erklärbar. Carter wollte mit seiner Menschenrechtskampagne außen-

<sup>24</sup>) CQA 1975, S. 332—340.

<sup>25</sup>) Diese Formulierung entspricht dem UN-Maßstab und signalisiert die Absicht, sich partiell dieser Handlungsebene anzupassen. Vgl. Buergenthal/Torney (Anm. 9), S. 97.

<sup>26</sup>) CQA 1975, S. 340.

<sup>27</sup>) Donald M. Fraser, Freedom and Foreign Policy, in: Foreign Policy, Nr. 26, 1977, S. 140—156, bes. S. 156.

politische Erfolge erzielen, um dann dem Kongreß gegenüber gestärkt das Präsidentenamt mit mehr Einfluß in andere politischen Auseinandersetzungen einbringen zu können<sup>28)</sup>.

Selbst dort, wo die Menschenrechtspolitik außenpolitisch eingesetzt wird, sei es in der Kritik an der Apartheid in Südafrika und an den Menschenrechtsverletzungen in neuen sozialistischen Staaten oder in alten Militärdiktaturen in Lateinamerika, ist sie gewissermaßen verbalradikal das funktionale Äquivalent für bisherige interventionistische Politik, die mit drastischeren Maßnahmen — wenn auch mit geringerem ideologischem Aufwand — gearbeitet hatte.

So führte Carter selbst aus: „Wir versuchen nicht, andere Nationen zur Konformität zu zwingen, indem wir Truppen senden. Wir versuchen nicht, irgend jemand zu bestrafen. Aber ich meine, daß in einer Demokratie wie der unseren vorrangig für den Präsidenten einige Instrumente und Formen gegeben sein müssen, um das, was das amerikanische Volk glaubt, zu verdeutlichen oder zu personifizieren.“<sup>29)</sup>

In der Tat kann die spektakuläre Menschenrechtspolitik Carters als ein optimaler Versuch des Präsidenten, seine Ziele zu erreichen, angesehen werden. Spektakulär war bereits seine Rede bei der Amtsübernahme am 20. Januar 1977, als er sich an die „Bürger dieser Welt“ wandte, um zu verkünden, daß er an einer „Weltordnung“ mitarbeiten wollte, die „mehr auf die Hoffnungen und Bestrebungen der Menschen eingestellt“ sein solle<sup>30)</sup>. Bei der Lösung der gegenwärtigen Menschheitsprobleme würden die USA sich zwar „mit anderen zusammenschließen“; sie können und werden

aber auch „die Führung bei diesen Bemühungen übernehmen“. So wie in dieser Rede der bisherige Führungsanspruch der USA gegenüber der Welt in neuem Gewande einerschreitet, so wird in der Inauguralrede an das amerikanische Volk die Verpflichtung zur Orientierung an den traditionellen Werten der USA betont, der „neue Glaube an den alten Traum“<sup>31)</sup>. Den sich „ändernden Zeiten“ werden die „unveränderlichen Prinzipien“ zur Seite gestellt.

Den Kern seiner legitimatorischen Bemühungen hat Carter so formuliert: „Unsere Nation kann draußen nur stark sein, wenn sie im eigenen Lande stark ist. Und wir wissen, daß der beste Weg zur Stärkung der Freiheit in anderen Ländern darin besteht, hier im eigenen Lande zu demonstrieren, daß unser demokratisches System der Weiterverbreitung wert ist.“<sup>32)</sup>

Innenpolitische Legitimität, die gleichsam als Kapital des Präsidenten außenpolitisch zu Buche schlägt, ist mithin das Ziel, von dem Carter sich einen erneuten Bedeutungszuwachs des Präsidentenamtes erwartet. Auch in dieser Sichtweise werden Carters Absichten auf die innere politische Situation der USA bezogen. In eigenartiger Weise werden in der Inauguralrede die Menschenrechte eingeführt: „Unsere Verpflichtung gegenüber den Menschenrechten muß absolut sein, unsere Gesetze müssen fair sein, die Schönheit unserer Nation muß erhalten bleiben. Der Starke darf nicht den Schwachen verfolgen, und die Menschenwürde muß hochgehalten werden.“<sup>33)</sup>

Diesen Worten wohnt zweifellos keine analytische Qualität inne. Hierbei wird symbolische Politik in ihrer reinsten Form artikuliert<sup>34)</sup>. Das Engagement des Präsidenten für die Menschenrechte — das als gesichert angesehen werden soll — steht hier gar nicht zur Debatte, auch eine politische „message“ ist in diesen Zeilen nicht verborgen. Das semantische Gleichordnen von Menschenrechten, fairen Gesetzen und den Schönheiten der Natur, Schutz des Schwachen und Menschenwürde soll vielmehr ein Bild evozieren, das vom Inhalt her jenem Harmoniestreben am ehesten gerecht wird, das als ein wichtiges Merkmal

<sup>28)</sup> Zur Genese des Carterschen Menschenrechtsengagements aus den politischen Vorstellungen seines Sicherheitsberaters Brzezinski vgl. Gebhard Schweigler, Die amerikanische Entspannungspolitik: Wandel oder Kontinuität?, in: Europa-Archiv, Folge 22, 1977, S. 791—799. Dagegen wirkt die Ansicht von Thomas R. Dye, Carter sei durch „private Beeinflussung“ des „Council on Foreign Relations“ zu seiner Menschenrechtspolitik gekommen, einigermaßen verschwörungstheoretisch: ders., Oligarchic Tendencies in National Policy-Making: The Role of the Private Policy-Planning Organizations, in: Journal of Politics, Vol. 40, Nr. 3, S. 309—331. Wichtiger als auf punktuelle Beeinflussung zu verweisen wäre es wahrscheinlich, den „Zeitgeist“ genauer zu analysieren, der eine Menschenrechtspolitik geradezu „verlangte“. Vgl. dazu die ausgezeichneten Überlegungen von: Bayless Manning, Goals, Ideology and Foreign Policy, in: Foreign Affairs, Nr. 2, 1976, Vol. 54, S. 271—284.

<sup>29)</sup> Wireless Bulletin 134, 19. 7. 1977, S. 1.

<sup>30)</sup> Amerika-Dienst, 20. 1. 1977, S. 1—3.

<sup>31)</sup> Amerika-Dienst, 20. 1. 1977, S. 1—6.

<sup>32)</sup> Ebenda, S. 3.

<sup>33)</sup> Ebenda.

<sup>34)</sup> Vgl. Murray Edelman, Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns, Frankfurt/New York 1976, bes. S. 27 ff. und 169 ff.

amerikanischer politischer Kultur anzusehen ist und das besonders dann als politisches Symbol eingesetzt werden kann, wenn die Bedrohungen zwar vielfältig, aber nicht konkretisierbar sind.

Auch die weiteren Reden Carters, insbesondere aus dem Jahre 1977, sind ganz von der Absicht gekennzeichnet, mit Hilfe von Elementen der politischen Kultur der USA eine Gemeinschaftsstimmung im Inneren zu erzeugen. So erinnert Carter etwa an die „dunklen Zeiten“ während des Zweiten Weltkriegs, in denen trotz aller innergesellschaftlichen Konflikte die Einheit der Nation erzeugt werden konnte<sup>35)</sup>. Obwohl Carter in seinen präzisen Ausführungen<sup>36)</sup> zur Menschenrechtsmaterie durchaus nicht nur die Grundrechte auf Leben und Freiheit, d. h. politische und soziale Emanzipation im Kontext des Liberalismus artikuliert, sondern auch — in Jeffersons Worten — das Streben nach Glück als „einen Grundstandard der materiellen Existenz“ definiert, wendet er diesen dritten Teil der Menschenrechtsmaterie nicht auf die inneramerikanischen Mängel an diesem Teil der Menschenrechte an, sondern er versucht, integrative Legitimationsbeschaffung zu betreiben. Dies ist auch der Grund, weshalb die Menschenrechte nie in aggressiver, sondern lediglich in emphatischer Weise vertreten wurden.

Sofern der Menschenrechtsmaßstab als außenpolitisches Instrument von Carter verwendet wird, bleibt er völlig offen und auch relativ unscharf, um keine Präjudizierungen für künftige konkrete Außenpolitik zu schaffen. Hatte er in seiner Inauguralrede selbst noch die Menschenrechtsnorm als ein oberstes und unbedingtes Prinzip herausgestellt, so bringt er im September des Jahres eine längst fällige Relativierung: „Menschenrechte können nicht das einzige Ziel unserer Außenpolitik sein — nicht in einer Welt, in der der Friede buchstäblich Sache des Überlebens ist. Uns sind

<sup>35)</sup> In symbolisch eindrucksvollster Weise hat Carter die Stimmungslage: „Aus dem Dunkel zum Licht“ in folgender Phrase eingefangen: „I think it is important that this commitment be expressed publicly. We have been through some sordid and embarrassing years recently with Vietnam and Cambodia, Watergate and the CIA revelations, and I felt it was time for our country to hold a beacon light on something that was pure and decent and right and proper that would rally our citizens to a cause. But I have been cautious not to single anyone out for condemnation.“ Wireless Bulletin 134, 19. 7. 1977, S. 2.

<sup>36)</sup> So etwa in seinem Artikel in der Baltimore Sun, 19. 9. 1977, enthalten in: Amerika-Dienst, Nr. 26, 28. 9. 1977.

Grenzen gezogen durch die Tatsache, daß eine Entscheidung, die uns auf das eine unserer Ziele hinführt, uns von einem anderen weiter hinwegbringen kann, und durch die Grenzen unserer Macht.“<sup>37)</sup>

Entspannungs- und Sicherheitspolitik sind nach wie vor der Menschenrechtspolitik vorgeordnet, und die Propagierung einer unbedingten Menschenrechtsnorm kann nur zu einem — politisch-symbolisch vielleicht probaten — moralisch rigiden Prinzip oder aber zur Doppelbödigkeit führen. Beides möchte Carter vermeiden. Ganz im Sinne des Vorschlags des Abgeordneten Fraser versuchte Carter vielmehr, sein Bekenntnis zum allgemeinen Standard abzugeben, um möglichst viel Unterstützung von möglichst vielen Teilen des politischen Systems zu erhalten, um sodann de facto mit stiller Diplomatie — ganz in der Kontinuität der Ford-Kissinger-Administration<sup>38)</sup> — zu arbeiten. Da die Presse und die Weltöffentlichkeit diese faktische Politik aber im Sinne einer idealistischen Kreuzzugspolitik perzipierte, stellte sich die Frage, ob diese Politik noch korrigiert werden könnte oder ob sie — auch aus anderen, zusätzlichen Gründen — als gescheitert zu betrachten sei. Denn sowohl Fraser als auch Carter haben ein mögliches Entgegenkommen des Kongresses überschätzt.

Die Annahme, der Kongreß würde dem Präsidenten, wenn dieser in Absetzung von den „unmoralischen“ Regierungen Nixon-Ford-Kissinger sein Menschenrechtsengagement nur richtig verkünde, den nötigen Spielraum für eine eigenständig handelnde Diplomatie zurückgeben, hat sich bis jetzt als Irrtum erwiesen. Teile des Kongresses, insbesondere des Senats, treiben eine eigenständige Menschenrechtspolitik, die in keiner Weise die Zustimmung des Präsidenten finden kann, die er jedoch bisher auch nicht verhindern konnte. Seine eigene Einschätzung dieses Dilemmas scheint zuzutreffen: „Und ich möchte sagen, daß meine eigene Haltung zur Menschenrechtsfrage recht zurückhaltend gewesen ist. Und darauf bin ich stolz. Aber ich meine, daß es zutreffend ist, wenn ich feststelle, daß einige Mitglieder des Kongresses viel weiter gehen würden als ich und sogar die Beziehungen zu anderen Ländern, die nicht unserem Menschenrechtsmaßstab entsprechen, einstellen würden. Das können wir nicht machen.“<sup>39)</sup>

<sup>37)</sup> Vgl. Anm. 36, S. 3.

<sup>38)</sup> Vgl. Gebhard Schweigler, Anm. 28.

<sup>39)</sup> Vgl. Anm. 29, S. 2 (übersetzt von J. Sch.).

Aber die zur Legitimationsbeschaffung intendierte Öffentlichkeitswirkung der Menschenrechtsdebatte scheint — wenn auch nicht aus Gründen, die Carter zuzurechnen sind — nicht die erhoffte Wirkung erzielt zu haben. Obwohl in der amerikanischen politischen Kultur der Mechanismus, den idealistischen Input in das politische System aktiv zu betreiben, diesen aber nicht direkt mit dem Output zu korrelieren, auffällig ist, so scheint in den letzten Jahren dieser Mechanismus doch nicht mehr völlig zu funktionieren. Der Mechanismus braucht deshalb nicht aufgehoben zu sein; vielmehr dürfte die Erklärung für sein Nichtfunktionieren darin liegen, daß der ge-

ringe Output des politischen Systems in vielen Bereichen des Sozialstaats, bei der Inflationsbekämpfung, der Erhaltung des Lebensstandards, in der Energieversorgung u. ä. so eklatant ist, daß mit Hilfe des normalen Idealismus diese Defizite nicht mehr kompensierbar sind. So kann es durchaus zutreffen, daß Carters Kampagne zur innenpolitischen Legitimationsbeschaffung mit Hilfe der Menschenrechte als gelungen anzusehen ist, dennoch sein Prestige und damit die dem Präsidentenamt zur Verfügung stehende Autorität weiterhin abgesunken ist<sup>40)</sup>, weil dieses für die vielen Formen innenpolitischer Misere mitverantwortlich gemacht wird.

## V. Interaktionen zwischen Kongreß und Administration. Fallbeispiel: Gesetzgebungsverfahren im Jahr 1977

Hatte die Carter-Administration, insbesondere der Präsident in seiner Inauguralrede vom 20. Januar 1977, und der Unterausschuß des Repräsentantenhauses für „Internationale Organisationen“ auf die hohe ideelle Bedeutung der Menschenrechtsdimension für die amerikanische Politik hingewiesen und auf einer Ebene abstrakter moralischer Handlungskategorien versucht, zu überzeugenden Formulierungen der strategischen Bedeutung der Menschenrechte in der konkreten Politik zu gelangen, so stand bereits in den ersten Tagen der neuen Carter-Administration eine Fülle von konkreten politischen Entscheidungen an, in denen die Menschenrechtsproblematik zum Tragen kommen sollte.

Die bereits vom Kongreß in den Jahren 1972/73 und danach initiierten Menschenrechts-Amendments zu bestimmten Gesetzen der Auslands- und der Militärhilfe wurden auch im Jahre 1977 fortgeschrieben. Die Einbindung der Menschenrechte erreichte in diesem Jahr sogar einen gewissen Höhepunkt, wenn nicht gar einen Reifegrad, der zugleich die Grenzen der Möglichkeiten der Berücksichtigung von Menschenrechten innerhalb konkreter Gesetze beinhaltet. Deutlich wurde in den konkreten Anwendungsfällen von moralischen Prinzipien aber zusätzlich, daß Entscheidungen nicht so sehr durch diese moralischen Prinzipien, sondern in erster Linie durch Interessen und durch relativ eigenständige Muster von partikularer politischer Kultur geformt werden.

### 1. Die Einführung der Menschenrechtsnorm in die Militärhilfe-Gesetzgebung

In der Behandlung der „military aid authorization“ für das Haushaltsjahr 1978 entschied das „International Relations Committee“ des Repräsentantenhauses im Februar d. J., die Darlehensgarantien für Waffenkäufe an Argentinien, Brasilien, El Salvador und Guatemala aufzuheben, weil diese Länder die Menschenrechte verletzen<sup>41)</sup>. Als das State Department im gleichen Monat diesen Ländern gegenüber eine Reduktion der Auslandshilfe erwog<sup>42)</sup>, lehnten die betroffenen Länder von sich aus eine weitere US-Hilfe ab. Zur gleichen Zeit wurde auch die Militärhilfe an Äthiopien ausgesetzt.

Indem die Carter-Administration bzw. der Kongreß Militärhilfe für ehemals „befeundete Staaten“ in Lateinamerika aussetzten, bewies

<sup>40)</sup> Vgl. auch: Ernest A. Menze, Carter und der amerikanische Kongreß. Die ersten sechs Monate, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 33—34/77, 20. 8. 1977, S. 3—28, sowie: Hans E. Tütsch, Jimmy Carter gegen King Congress, in: *Schweizer Monatshefte*, 1978, Bd. 58, Nr. 3, S. 193—198.

<sup>41)</sup> CQA 1977, S. 363—370.

<sup>42)</sup> Die Carter-Administration versuchte, diese Maßnahmen als Eigenleistungen zu deklarieren, obwohl es sich dabei bereits um Vorschläge der Ford-Administration von 1976 handelte. Vgl. U. S. 95/1 Congress. Senate. Committee on Appropriations. Hearings, Foreign assistance and related programs appropriations, Fiscal Year 1978, Washington GPO 1977, S. 539 f.



das Regierungssystem, daß es die Menschenrechtspolitik nach einem generellen Standard ausrichten wollte. Dennoch wurden in diese Kürzungen wichtige Länder aus dem Lager der Verbündeten, wie Iran und die Philippinen, nicht einbezogen, weil für deren Beurteilung nicht das Ideal Menschenrechte, sondern der Maßstab „nationale Sicherheit“ galt.

Zur Begründung einer generellen Ausnahme von der Beurteilung durch die Menschenrechtsnorm führte Präsident Carter am 19. Mai 1977 folgende Formel ein: Waffenverkäufe dürften getätigt werden, „wo ganz klar erwiesen werden kann, daß der Verkauf unserer nationalen Sicherheit dient“<sup>43)</sup>. Ob dieser Maßstab allerdings so „klar“ operationalisiert werden kann, bleibt zu bezweifeln. Waffenverkäufe an die NATO-Länder erschienen den beteiligten Akteuren nach den beiden Maßstäben für Militärhilfe unproblematisch. Im Falle der Militärhilfe an Israel gab es aber bereits Einwände, weil Stimmen im Kongreß und in der Öffentlichkeit der Ansicht waren, daß die militärischen Aktionen Israels „terroristisch“ und damit menschenrechtsverletzend seien. Wie immer dies beurteilt werden mag, der Präsident war schon aufgrund der starken Lobby der pro-israelischen Mitglieder des Kongresses gezwungen, sowohl für die NATO-Staaten als auch für Israel eine Blankoerklärung für Militärhilfe bzw. Waffenverkäufe zu erteilen.

Es erwies sich somit, daß dringende Sicherheitsinteressen bzw. angebliche Sicherheitsinteressen dem Kontrollmechanismus Menschenrechte nicht unterzuordnen waren.

## 2. Das Gesetz über die ökonomische Auslandshilfe für 1978

Von dem offenen Bemühen, den Menschenrechtsstandard in die praktische Gesetzgebung umzusetzen, wird das „Gesetz über die ökonomische Auslandshilfe“ getragen, das der Kongreß am 22. Juli zum Abschluß brachte<sup>44)</sup>. Das „International Relations Committee“ des Repräsentantenhauses empfahl darin, die Hilfsverbote gegenüber Drittländern, die mit Kuba oder Vietnam Handelsverkehr treiben würden, aufzuheben. Damit wurde der hegemoniale Geruch, der Teilen der Auslandshilfe oder der militärischen Hilfe anhaftete, weiter vermindert, was zweifellos der Vergrößerung

des außenpolitischen Handlungsspielraums der USA dienlich war.

Außerdem enthält das Gesetz wichtige Indikatoren, die helfen sollen, die Menschenrechtsnorm besser umzusetzen. So wird gefordert, daß Entwicklungshilfe an solche Länder gegeben werden soll, die der armen Bevölkerung besonders effektiv helfen würden, ihre Lebensverhältnisse zu verbessern. Hier setzt sich erstmals die Erkenntnis durch, daß es vor teilhafter sei, das Instrument Menschenrecht zur Belohnung bestimmter Handlungen als zur Bestrafung bei „Fehlverhalten“ einzusetzen<sup>45)</sup>. Hingegen bleibt die Schwierigkeit bestehen, daß die Kriterien zur Erfassung des Sachverhalts, welche Regierung in welcher Weise die Lebensverhältnisse ihrer Bevölkerung verbessert, nicht bekannt sind. Entwicklungsschübe müßten zudem theoretisch erfaßt werden können, um gezielte Entwicklungshilfe geben zu können. Die Norm weicht zudem selbst noch der realen ökonomischen Problematik der Dritten Welt aus<sup>46)</sup>.

Das Gesetz legt außerdem noch fest, daß der Außenminister jedes Jahr dem Kongreß einen Report zuzustellen hat, der die Beachtung der Menschenrechte in jedem Land, das amerikanische Entwicklungshilfe empfängt, darlegen soll und der zugleich Maßnahmen für weitere Hilfe an eine Berücksichtigung der Menschenrechtsbeachtung in diesen Ländern bindet. Die Errichtung eines „Secretary of Human Rights and Humanitarian Affairs“ im State Department wurde dann mit Gesetz vom 3. August 1977 beschlossen<sup>47)</sup>. Diese Behörde ist seitdem für den jährlichen Bericht über den Stand der Menschenrechte in den Empfängerländern von Auslandshilfe zuständig.

<sup>43)</sup> Diesen Mechanismus hatte u. a. auch Fraser schon empfohlen: vgl. Anm. 27.

<sup>46)</sup> Diese Formel bleibt gegenüber den wirklichen Problemen der Dritten Welt, wie sie auf der Höhe der Diskussion in den UN-Konferenzen UNCTAD und der Seerechtskonferenz verhandelt werden, recht naiv. Die Formel ist jedoch weniger zynisch als etwa die Rechtfertigung, die im Senat 1976 bei der Beratung der Auslandshilfe geäußert wurde: „To sever all ties would be to cut ourselves off from the peoples of these countries and to leave them under the dark night of oppression.“ CQA 1976, S. 787.

<sup>47)</sup> Auch diese Materie bedarf noch einer gesonderten Analyse. Vgl. aber jetzt schon: Warren Christopher, Human Rights: The Diplomacy of the First Year, in: Department of State Bulletin, Vol. 78, Nr. 2012, März 1978, S. 30—33. Die Bedeutung der Veränderungen dürfte jedoch beachtlich sein, wenn man bedenkt, daß u. a. in der neuen Menschenrechtsabteilung des State Department mindestens 30 neue Mitarbeiter tätig sind; vgl. Gilbert D. Loescher (Anm. 13).

<sup>43)</sup> Zit. nach: CQA 1977, S. 369 (übersetzt von J. Sch.).

<sup>44)</sup> CQA 1977, S. 359—361.

### 3. Die Menschenrechtsaktivitäten des Kongresses gegenüber den internationalen Bank- und Kreditinstitutionen

Die bei weitem wichtigsten Versuche des Jahres 1977, die Menschenrechtsnorm in praktische Politik umzusetzen, fanden im Kontext der Gesetze über die „Anleihen an die internationalen Banken“ und die „Allgemeine Auslandshilfe“ statt. Nur in einem Falle, nämlich beim „Auslandshilfegesetz“, konnte sich Präsident Carter mit seiner Menschenrechtsauffassung durchsetzen; in diesem Falle wurde dann aber auch deutlich, zu welchem Preis Carter die Menschenrechtsregel zur Verbesserung der politischen Steuerungsleistung einsetzen mußte.

Im „Bankengesetz“ ging es darum, das Verhalten der amerikanischen Vertreter bei den internationalen Banken, in die die USA beträchtliche, z. T. über 20 Prozent liegende Einlagen und Darlehen entrichteten, nach Maßgabe der Menschenrechtsnorm prinzipiell festzulegen<sup>48)</sup>. Diese Politik lag ganz auf der schon seit 1972/73 vom Kongreß eingeschlagenen Linie, eine „linkage“ zwischen eigenen Leistungen und dem Verhalten bestimmter Empfängerländer herzustellen. Grundsätzlich hatte Carter ja bei Amtsantritt zugesichert, dieser Absicht des Kongresses entgegenzukommen bzw. sich an die Spitze dieser Politik zu stellen. Der Kongreß hatte allerdings bisher häufig eine sehr rigide, z. T., wie im Falle des Vanik-Jackson-Amendments im Trade-Reform-Act von 1974, eine beleidigende Form der Verknüpfung von materialen Leistungen und Menschenrechten bevorzugt. Im Falle des „Bankengesetzes“ 1977 war die Carter-Administration erstmalig konkret mit dieser Politik des Kongresses konfrontiert.

Die erste Verankerung des Menschenrechtsmaßstabes wurde im Komitee des Repräsentantenhauses für „Banking, Finance, and Urban Affairs“ zu Beginn des Jahres 1977 versucht. Der Abgeordnete Badillo (Dem., N. Y.) hatte ein Amendment eingebracht, das die Stimabgabe von Vertretern der USA für die Darlehensgewährung an ein Land, das sich schwere Vergehen gegen die Menschenrechte zuschulden kommen ließ, verhindern sollte. Eine Ausnahme solle nur dann gemacht werden, wenn das Geld auf direktem Wege „den Armen“ dieses Landes zugute käme. Ein solches Junktim ist zwar politisch machbar, es entbehrt aber jeglicher diplomatischen Elasti-

zität und kann von daher starke negative Begleiterscheinungen entfalten.

Das „Banken-Komitee“ des Repräsentantenhauses verwarf deshalb das Badillo-Amendment und versuchte, eine „weichere“ Version durchzusetzen, indem es vorschlug, die US-Vertreter sollten gegen solche Darlehen, die an Länder mit erheblich negativen Menschenrechtsbilanzen vergeben werden sollten, „opponieren“. Diese Version hat auch die Zustimmung der Carter-Administration gefunden, weil in ihr zwar das Menschenrechtsprinzip verankert, aber dennoch mit einer flexiblen Anwendungsregel verbunden war, die pragmatisches Verwaltungsverhalten ermöglicht hätte. Badillo rechtfertigte hingegen seine Version, daß die Vereinigten Staaten keine andere Option hätten, „als die eindeutigste Formulierung der Menschenrechtsnorm aufrechtzuerhalten. Wenn wir es nicht täten, befänden wir uns in der zweifelhaften Lage, einen Präsidenten zu haben, der einerseits ein starkes öffentliches Bekenntnis zu den Menschenrechten ablegt, andererseits aber die abgeschwächte Formulierung dieser Gesetzesvorlage unterstützt.“<sup>49)</sup> In der Plenarsitzung des Repräsentantenhauses gelang es Badillo, zusammen mit dem Abgeordneten Harkin (Dem., Iowa) ein liberal-konservatives Bündnis für sein Amendment zu schaffen, das eine überwältigende Mehrheit durch offene Abstimmung (voice vote) für sich verbuchen konnte.

Präsident Carter und der Vorsitzende des Banken-Komitees des Hauses argumentierten gegen das Badillo-Amendment, es sei einerseits zu weich und andererseits zu rigide. Die weiche Stelle liege gerade da, wo die Verfechter die Stärke des Amendments vermuteten, nämlich in der „Ausnahmeregel“ betreffend die direkte Hilfe für die Armen. Fern davon, genau operationalisierbar zu sein, besage diese Ausnahmeregel lediglich, daß es künftig nur darauf ankomme, Hilfe für menschenrechtsverletzende Staaten mit der direkten Hilfe für die Armen ideologisch rechtfertigen zu können. Hier sei ein Schlupfloch, das trotz moralistischer Regel ihre Desavouierung erlaube. Zu rigide bleibe das Badillo-Amendment andererseits, weil es die „Integrität und die Effektivität der internationalen Darlehens-Institutionen unterminiere“<sup>50)</sup>.

Im Mai 1977 wurde das „Banken-Gesetz“ im Senatsausschuß „Foreign Relations“ behandelt. Der Senatsausschuß war bereit, die Perspek-

<sup>49)</sup> CQA 1977, S. 372 (übersetzt von J. Sch.).

<sup>50)</sup> Ebenda, S. 373.

<sup>48)</sup> Zum folgenden vgl. CQA 1977, S. 370—375.

tive der Administration zu übernehmen. Er hob hervor, daß die USA in der Inter-American Development Bank sowieso ein Veto besitze; es sei aber unmöglich, nur durch amerikanisches Veto ein Darlehen etwa bei der Weltbank, wo man über 22 Prozent der Stimmenteile verfüge, zu verhindern. Der Ausschuß hob zudem hervor, es sei bisher üblich gewesen, die internationalen Finanzinstitutionen in ihrer „apolitical nature“ zu belassen. Deshalb schlug der Ausschuß generell vor, daß es besser sei, den Menschenrechtsstandard im Falle von „Belohnungen“ einzusetzen, um die Menschenrechte zu befördern, statt damit Strafmaßnahmen gegenüber den Verletzern der Menschenrechte zu initiieren. Dieser Maxime stimmte auch das Plenum des Senats zu; es verabschiedete das Banken-Gesetz unter Ablehnung eines eingebrachten Menschenrechts-Amendments aus den eigenen Reihen, das mit dem Badillo/Harkin-Amendment aus dem Haus identisch war. Die Befürworter im Senat hatten, ähnlich wie Badillo/Harkin im Hause, argumentiert: Der Präsident gehe zu selektiv in der Anwendung des Menschenrechtsprinzips vor, zwischen seinen Reden und Taten klappe eine zu große Lücke. Interessant an der Senatsabstimmung war aber nicht so sehr das vordergründige Ergebnis, sondern der Tatbestand, daß sich in dieser Abstimmung die Fraktionen breit auseinanderdividierten: Das Amendment wurde mit 50 : 43 Stimmen abgelehnt. An diesem knappen Resultat waren die republikanischen Senatoren mit 12 : 24 beteiligt, die demokratischen mit 38 : 19.

Gleichsam um zu demonstrieren, wie gering und instabil diese Ablehnungsmehrheit gegenüber einer rigiden Menschenrechtsnorm war, verabschiedete der Senat aber in der Folge im Kontext dieses Gesetzes einige Menschenrechts-Amendments, die in krassem Widerspruch zu seiner Maxime, mit Hilfe der Menschenrechte zu belohnen und nicht zu strafen, standen. Als erstes wurde ein Amendment angenommen, mit dessen Hilfe die US-Repräsentanten bei den internationalen Banken angewiesen werden sollten, Darlehen an Länder mit „beständiger“ Menschenrechtsverletzung zu verweigern und jede direkte oder indirekte Finanzhilfe an Kambodscha, Kuba, Laos oder Vietnam ohne irgendeine Einschränkung aufgrund humanitärer Gründe (Bedürfnisklausel) zu verweigern. Später wurde dieses Amendment gegen ein anderes ausgewechselt, nach dem die US-Vertreter gehalten waren, jede Kreditbewilligung der Weltbank und ähnlicher Institute an die drei

südostasiatischen Länder zu verweigern, mit der Auflage, daß die USA den gleichen Betrag, den ein internationales Bankinstitut an diese drei Länder vergeben würde, von ihren Zahlungen abziehen würden.

Die nächste Stufe des „Bargaining-Prozesses“ mußte bei dieser Ansammlung gegensätzlicher und z. T. konfuser Vorschläge im Vermittlungsausschuß beider Häuser stattfinden. Hier wurden auch die radikalen Vorschläge gegenüber den südostasiatischen Ländern sowie die Erpressungsterminologie gegenüber den internationalen Banken fallengelassen. Die Senatsvertreter akzeptierten das Amendment des Hauses, wonach andere Länder zum Zwecke einer Vereinheitlichung der Menschenrechtsstandards konsultiert werden sollten. Das Badillo/Harkin-Amendment wurde entschärft, indem formuliert wurde, daß den US-Vertretern in den internationalen Banken nahegelegt werden sollte, gegen Hilfsanträge dann zu opponieren, wenn andere Mittel versagt haben sollten, den Menschenrechten Geltung zu verschaffen. Im Falle einer Ablehnung stände ihnen die Möglichkeit offen, „Nein“ oder „Anwesend“ zu stimmen oder ihre Ablehnung in irgendeiner Weise kundzutun; es sei denn, der Präsident bestätige, daß die Menschenrechte eher durch Zustimmung als durch Ablehnung der Hilfe in einem konkreten Fall lanciert werden könnten.

Diese an sich diplomatisch geschickten Formulierungen, die zugleich kompromißbereit, aber auch öffentlichkeitswirksam zur Beförderung humanitärer Verhältnisse genutzt werden konnten, wurden am 16. September 1977, als die Vermittlungsvorschläge wiederum dem Repräsentantenhaus vorlagen, von diesem abgelehnt. Zunächst wurde der „Conference Report“ des Vermittlungsausschusses völlig abgelehnt, doch später überwies das Haus dem Senat einen Gesetzentwurf, der in allen Punkten identisch war mit dem des Vermittlungsausschusses, mit Ausnahme einer härteren Menschenrechtsversion: Der neue Formulierungsvorschlag, den auch der Senat dann am 21. September akzeptierte und mithin das Gesetzgebungsverfahren des Kongresses damit zum Abschluß brachte, lautete dahingehend, daß die US-Vertreter in den internationalen Banken verpflichtet sind, „gegen jede Anleihe (an jeden Rechtsverletzer) zu opponieren ... es sei denn, die Hilfe ist spezifisch auf solche Programme ausgerichtet, die den Armen zugute kommen.“<sup>51)</sup>

<sup>51)</sup> Ebenda, S. 375 (übersetzt von J. Sch.).

Mit dieser Endformulierung waren die langwierigen parlamentarischen Bemühungen an ihren Ausgangspunkt zurückgelangt: Die scheinbar harten Formulierungen des Badillo/Harkin-Amendments hatten den Sieg davongetragen. Die weichere, pragmatischere Linie des Präsidenten war gescheitert. Der Abgeordnete Harkin argumentierte zum Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens, daß man Präsident Carter an seiner eigenen Rhetorik in dieser Angelegenheit messen sollte.

#### 4. Die Menschenrechtsnorm im Auslandshilfegesetz von 1978

In der legislativen Behandlung der synoptisch zusammengefaßten Auslandshilfe, der „Foreign Aid Appropriations Bill“<sup>52)</sup>, ging es nochmals — wenn auch z. T. eben mit anderem Akzent — um die Anwendung der Menschenrechtsregel. Wiederum stand der Kontext der Darlehensgewährung an die Weltbanken sowie die Gewährung von Militärhilfe im Zentrum der Argumentation.

Wenn der Senat im Mai 1977 versucht hatte, das Bankengesetz so zu fassen, daß die Vertreter der USA gegen Kredite an bestimmte, als kommunistisch definierte Länder zu stimmen und eine Regreßforderung im Falle von Zuwiderhandlung anzumelden hätten, so versteifte sich nun — nur einen Monat später — das Haus bei der Beratung des Auslandshilfe-Bewilligungsgesetzes darauf, es der Weltbank vorab zu untersagen, Kredite an Vietnam, Kuba, Laos, Kambodscha, Angola, Mozambique und Uganda zu vergeben. Die Begründung erfolgte — wie zu erwarten — mit dem Hinweis auf die geringe Leistungsbilanz dieser Länder in Sachen Menschenrechte. Dieser Vorstoß des Hauses wurde jedoch sofort von Weltbankpräsident McNamara mit der Warnung zurückgewiesen, die Weltbank könne politische Auflagen dieser Art nicht akzeptieren. Auch der Senat und Präsident Carter wiesen die Auflagen des Hauses mit der gleichen Begründung zurück.

Die Maßlosigkeit der Forderung war dazu angehtan, einen Kompromiß mit der Carter-Administration herbeizuführen, der dieser zumindest einen symbolischen Erfolg zuspielte und gleichzeitig eine gewisse Kohärenz ermöglichte — wenn auch zu einem äußerst problematischen Preis: Carter offerierte dem zuständigen Unterausschuß des Repräsentantenhauses einen Kompromiß, in dem er sich ver-

pflichtete, die amerikanischen Vertreter in den internationalen Kreditinstituten anzuweisen, gegen Darlehen an die erwähnten sieben Länder zu opponieren und gegen diese zu stimmen. Desgleichen bot er an, gleichsam um sein Angebot mit regionalistischen und branchenspezifischen ökonomischen Interessen der US-Wirtschaft anzureichern, daß er gleichermaßen die Kreditvergabe an solche Länder verhindern wolle, die mit Hilfe der internationalen Darlehen Palmöl, Zitrusfrüchte und Zucker produzieren und damit Importvorteile gegenüber US-Produzenten haben würden.

Die einzige Möglichkeit, dieser nationalistisch verkürzten Außenpolitik noch eine geringe Rechtfertigung zuteil werden zu lassen, läge in der Legitimation eines Machtzuwachses des Präsidentenamtes, wodurch in der Folge eine nationalistisch kurzatmige Menschenrechtspolitik dieser Art vermieden und diese in langfristige Programme übergeleitet werden könnte. Die Chancen dafür waren und sind allerdings sehr gering. Wengleich in diesem Bewilligungsgesetz auch nochmals der Stopp der Militärhilfe an die lateinamerikanischen Staaten verankert wurde, so dominierte doch in der Anwendung der Menschenrechtsklausel in erster Linie das ideologisch-antikommunistische Muster, das die Auslandshilfe zu Sanktionen gegenüber als kommunistisch definierten Ländern benutzte und zudem egoistische Wirtschaftsinteressen favorisierte. Bevor jedoch Präsident Carter seinen Kompromiß angebotsreif formuliert hatte, kürzte das Bewilligungskomitee des Hauses die Mittel für die internationalen Darlehensinstitutionen um beinahe 500 Mio. Dollar, und zwar mit dem Hinweis, daß in der Vergangenheit Kredite an Länder wie Argentinien, Chile, die Philippinen und Uruguay vergeben wurden, also Länder „guilty of serious human rights violations“<sup>53)</sup>. Genau dieser Mechanismus sollte durch den Carterschen Kompromiß vermieden werden; daß er noch vor Anwendung des Kompromisses in Gang gesetzt wurde, zeigt die deutliche Schwäche des Präsidenten im Verhandlungsprozeß.

Die extrem unelastische Menschenrechtspolitik des amerikanischen Kongresses im Jahre 1977 erlaubte es auch dem Präsidenten nicht, eine langfristige Menschenrechtspolitik in Angriff zu nehmen. Diese Folgerung impliziert allerdings nicht automatisch, daß eine langfristige Politik dieser Art, berücksichtigt man die

<sup>52)</sup> Ebenda, S. 286—294.

<sup>53)</sup> Ebenda, S. 288.

gesamten Umweltbedingungen des politischen Systems der USA, auf jeden Fall möglich sei<sup>54</sup>). Die abstrakte Forderung, der Präsident möge zu einer solchen langfristigen Menschenrechtspolitik schreiten, kann deshalb als fragwürdig gelten. Seit dem Jahre 1978 haben sich jedenfalls die nationalistisch-konkretistischen Auflagen des Kongresses gegenüber dem Präsidentenamt in Sachen Menschen-

rechte nicht so stark wie im Jahre 1977 akzentuiert; in vielem wurde die Umsetzung der Exekutive zugewiesen<sup>55</sup>). Dieser Weg scheint bei einer zu kleinen Schritten gezwungenen Politik, wie der amerikanischen, erfolgversprechender als eine Menschenrechtspolitik deren Universalitätsanspruch in jedem konkreten Schritt von egoistischen Interessen konterkariert wird.

## VI. Zusammenfassung und Ausblick

In der hier versuchten Analyse der amerikanischen Menschenrechtspolitik konnten nicht alle wichtigen institutionellen und problembezogenen Themen abgedeckt werden. Der Zweck der Arbeit lag vielmehr in der Darstellung der wichtigsten Grundmuster der Menschenrechtspolitik. Es fehlt z. B. die Analyse der bisherigen US-Menschenrechtspolitik in den UN, die Beschreibung der institutionellen und entscheidungsmäßigen Veränderungen im Department of State aufgrund der nun eingeführten Menschenrechtsnorm sowie eine Untersuchung der Menschenrechtspolitik anlässlich der Belgrader Nachfolgekonferenz von 1977/78 zur KSZE in Helsinki von 1975. Auch beispielhafte Gebiets- und Länderstudien, z. B. über die Menschenrechtspolitik gegenüber der Sowjetunion, Lateinamerika, Südafrika oder Uganda, konnten an dieser Stelle natürlich nicht durchgeführt werden. Diese vier hier vernachlässigten Problemfelder sind jedoch äußerst interessant. Ihre Behandlung würde — so meine Hypothese — den hier analysierten Trend einer in sich durchaus inkonsistenten Politik noch verstärken. Untersuchungen dieser Problembereiche würden aber andererseits auch zeigen, welche imposante Schwerkraft die US-Menschenrechtspolitik bis jetzt bereits entwickelt hat und daß ihre Verästelungen zu der Vermutung Anlaß geben, daß es sich hierbei nicht lediglich um eine Eintagsfliege oder um eine modische Nach-Vietnam-Attitüde handelt. Dies dürfte insbesondere dadurch zu belegen sein, daß die Verästelungen dieser Politik mit ihren sozialen Trägern (den Bürgerrechtsbewegungen, den Juristenvereinigungen, den Gewerkschaften, den pro-israelischen Verbänden u. a.) aufge-

zeigt würden. Dies konnte in der vorliegenden Arbeit immer nur andeutungsweise geschehen, weil für diesen Zweck noch einige nur langfristig durchführbare Forschungsarbeiten fehlen.

Ziel dieser Ausführungen konnte es nur sein, im zeitlichen Kontinuum die Entstehung und Veränderung des Menschenrechtsideals aufzuzeigen. Dabei wurden zwischen 1973 und 1977 fünf Grundtypen von Menschenrechtspolitik im politischen System der USA herausgearbeitet, die allesamt nebeneinander existieren, wenngleich nicht immer harmonisieren:

— die pro-israelische/antikommunistische Junktim-Politik von Vanik/Jackson, die amerikanische Handels- und die sowjetische Ausreisepolitik betreffend, die sich dann auch in anderen Gesetzeswerken gegenüber sozialistischen oder als kommunistisch definierten Ländern verselbständigte;

— die auf eine an abstrakt-universalistischen Normen orientierte Neustrukturierung der US-Außenpolitik abhebende Richtung des von D. Fraser bis 1978 geleiteten „Subcommittee on International Organizations“, die zugleich vom Außenministerium und vom Präsidenten getragen und auch für deren „moralische Ausrüstung“ nutzbar gemacht wird;

— die notwendigerweise „idealistische“ und populistische, d. h. der Legitimationsbeschaffung für das ramponierte Ansehen des Präsidentenamts dienende Menschenrechtskampagne von Präsident Carter;

— die Kontrollpolitik des Kongresses mit Hilfe der Menschenrechtsnorm, die dazu benutzt wird, die seit 1973 zu beobachtende Entmachtung der Präsidenten weiter voranzutreiben. Obwohl diese von den demokratischen Abgeordneten Badillo/Harkin angeführte Sammlungsbewegung von linksliberaler Men-

<sup>54</sup>) Diese Forderung wird immer wieder erhoben, jedoch nicht plausibel begründet. So etwa von: Gilbert D. Loescher (Anm. 13) und: William J. Barnds, Carter und die Welt: Die ersten beiden Jahre, in: Europa-Archiv, 34. Jg., 3. Folge, 1979, S. 73—82.

<sup>55</sup>) Vgl. Wireless Bulletin 157, 17. 8. 1978.

talität gespeist wird, verstärkt sie zusammen mit der folgenden Bewegung die parochialen Züge des amerikanischen politischen Systems;

— die an Ordnungs- und Strukturierungsprinzipien für die Auslands-, Militär- und Entwicklungshilfe interessierten Kongreßgruppen, die mit Hilfe der Menschenrechtsnorm klare Kriterien für einen an sich ungeliebten Tätigkeitsbereich der amerikanischen Außenpolitik entwickeln wollen. Diese Gruppe ist weitgehend diffus; obwohl oft konservativ zur Ablehnung von Entwicklungshilfe motiviert, integriert sie auch linksliberale Abgeordnete, die den Präsidenten kontrollieren wollen, oder auch idealistisch-universalistisch denkende Planer der neuen prinzipienorientierten Außenpolitik.

Manche dieser fünf Grundintentionen konterkarieren sich gegenseitig; sie reproduzieren jedoch zugleich die auch sonst bekannten Prozesse des amerikanischen politischen Systems, dessen Entscheidungen „mutual adjustment“ verlangen und den Charakter von Mehrheitskompromissen tragen müssen. Die Ergebnisse sprechen insgesamt für die These von der „Unregierbarkeit“ solch großer Territorialstaaten wie der USA mit ihrer 200jährigen Fundamentaldemokratisierung, die — anders als die parteiendemokratischen Quasi-Obrigkeitsstaaten europäischen Typs — nur schwer zu konsistenten politischen Prinzipien finden.

Erst das Bewußtsein, wie schwierig die Erzeugung und Durchsetzung allgemeiner politischer Prinzipien in der amerikanischen Gesellschaft und Politik ist, macht die enorme Anstrengung deutlich, die nötig ist, mit Hilfe idealistischer Kampagnen hin und wieder zu versuchen, eine fiktive Einmütigkeit des Gemeinwesens über allgemeine Normen und Prinzipien herzustellen. So wie es Woodrow Wilson kurz vor dem Ersten Weltkrieg gelungen ist, aus dem „progressive movement“ heraus zeitweise die parochiale Schwerkraft des

amerikanischen Regionalismus und Partikularismus künstlich aufzuheben, versuchte Jimmy Carter dies legitimerweise und an diesem Muster der politischen Kultur Amerikas orientiert durch seine Menschenrechtspolitik ebenfalls. Er wählte dabei ein ideelles Legitimationsmuster, das der Kongreß seit 1972/73 verstärkt aus dem Kennedy-Nachlaß aktivierte.

Mag auch dem gegenwärtigen Präsidenten der mitreißende Zug Wilsons fehlen, so muß doch auch in Betracht gezogen werden, daß Wilson hinsichtlich der Konjunkturzyklen zwischen interessenorientierten und universalistischen Ideen den größten Aufwärtstrend der amerikanischen Geschichte zur Beförderung universalistischer Ideen nutzen konnte. Carter hingegen trifft auf eine Konjunkturlage, die an sich zwar eine ideal-universale Herausforderung enthält, nämlich den relativen Niedergang an Macht nach außen sowie des Präsidentenamtes im Innern, die aber im krassen Widerspruch dazu ausgesprochen parochiale Werte favorisiert. Anders sind die vielen inkonsistenten Attitüden der amerikanischen Bevölkerung nicht zu erklären, wenn sie einerseits die Menschenrechtskampagne begrüßt, andererseits aber einen Kongreß wählt, für den die Optimierung von Politik auf der Ebene der Wahldistrikte Priorität besitzt.

Die gegenwärtig vom amerikanischen Kongreß und den öffentlichen Medien betriebene Demontage der noch tendenziell zu einer den Parochialismus überwindenden Politik fähigen Institutionen des amerikanischen politischen Systems wird allerdings nicht ohne Folgen bleiben. Sollte die regionalistische und lokale Orientierung die Probleme der USA nicht lösen können — hinsichtlich der Außenpolitik darf das Versagen als sicher gelten —, dann bleibt die Forderung nach neuer universalistischer Orientierung virulent. Die intellektuell und theoretisch definitionsmächtigen Strömungen in der amerikanischen Öffentlichkeit setzen Universalismus nach wie vor mit der Orientierung an den Menschenrechten gleich.

## Friedrich Wilhelm von Steuben — Soldat und Demokrat

Die Deutschamerikaner errichteten ihm, dem ehemaligen preußischen Offizier und späteren Generalinspekteur der amerikanischen Armee, dem Freund und Kampfgefährten Washingtons, am Rande des großen Exerzierfeldes von Valley Forge — heute eine nationale Gedenkstätte — 1915 ein Denkmal. Es sollte die historische Bedeutung von Steubens der Nachwelt ins Gedächtnis rufen. Zwei Jahre später traten die Vereinigten Staaten gegen das deutsche Kaiserreich in den Ersten Weltkrieg ein. Die damit entfesselte antideutsche Kampagne traf die Deutschamerikaner so tief in ihrem nationalen Selbstbewußtsein und stürzte sie in eine Identitätskrise, daß sie sich davon nie wieder erholten. Auch die Erinnerung an bedeutende Deutschamerikaner verblaßte. Um so wichtiger erscheint heute im Zeichen atlantischer Partnerschaft die historische Rückbesinnung auf den Anteil der Deutschen am Aufbau der amerikanischen Demokratie und insbesondere auf jenen Mann, der diese miterkämpfte und zu sichern versuchte.

Seit den Forschungen von Kalkhorst und Palmer in den zwanziger und dreißiger Jahren wissen wir, daß der Eintritt von Steubens in die amerikanische Geschichte mythisch verbrämt worden ist. Der am 17. September 1730 in Magdeburg geborene Friedrich Wilhelm Ludolf Gerhard Augustin von Steuben wurde wie sein Vater preußischer Offizier, schied aber, obwohl eine Zeitlang im „Generalstab“ (Suite) Friedrich d. Gr., nach 17jähriger Dienstzeit (1746—1763) am Ende des Siebenjährigen Krieges infolge drastischer Sparmaßnahmen als Hauptmann aus der friderizianischen Armee aus. Auf Empfehlung des Prinzen Heinrich von Preußen, einem Bruder des Königs, wurde von Steuben einige Jahre als „Hofmarschall“ in den Dienst des Prinzen von Hohenzollern-Hechingen übernommen. Der Verbindung zu einflußreichen Personen in Paris verdankt der 1777 verarmte und sich um ein neues Betätigungsfeld bemühende von Steuben seine Entsendung nach Amerika. Der amerikanische Gesandte in Paris, Benjamin Franklin, der französische Kriegsminister St. Germain und der bekannte Dichter Beau-

marchais waren übereingekommen, dem amerikanischen Kongreß und George Washington, dem Oberbefehlshaber der Revolutionsarmee, die Übernahme von Steubens, von dessen militärischem Genius sie überzeugt waren, in die Continental Army zu empfehlen. Da aber von Steuben als Hauptmann trotz seiner großen militärischen Fähigkeiten niemals eine ihm angemessene Wirkungsmöglichkeit erhalten hätte, wurde er den Amerikanern als ehemaliger Generalleutnant Friedrichs d. Gr. vorgestellt. Ein solches Täuschungsmanöver, das auf einem Mythos, einer Fiktion aufgebaut war, erwies sich als psychologisch geschickt und außerordentlich erfolgreich. Es schuf, zumal der Nimbus des weltbekannten Preußenkönigs auf ihn ausstrahlte, jene günstige Disposition, auf der von Steuben seine Aktivitäten zum Wohle und zum Nutzen der um ihre Freiheit ringenden Nordamerikaner entfalten konnte.

Der Ruhm begleitete von Steuben von seiner Landung in Portsmouths/New Hampshire bis nach York/Pennsylvania, dem damaligen Sitz des Continental-Kongresses. So erfahren wir aus einer für den Präsidenten des Kongresses bestimmten Botschaft: „Dr. Franklin beschreibt in sehr entschiedenem Ton von den Fähigkeiten dieses Herrn ... Da der Baron 20 Jahre lang unter einem so großen Lehrmeister wie dem König von Preußen gedient hat, darf man wohl erwarten, daß er unserem Land wichtige Dienste leisten kann ...“

Als von Steuben am 23. Februar 1778 in Washingtons Winterquartier in Valley Forge eintraf, fand er dort eine hungernde und demoralisierte Truppe, in der sich die Desertionen häuften. Die Uniformen der Soldaten waren zerrissen, ihr Schuhwerk zerfetzt, die Waffen größtenteils verrostet und unbrauchbar. Dazu ein Augenzeuge: „Den in Valley Forge versammelten Truppen fehlte es an allem. Sie waren schlecht bewaffnet, noch schlechter ernährt und durch Krankheit an ihre Hütten gefesselt. Dazu kam der Mangel an Kleidung und die Strenge des Winters. Der Baron erklärte später oft, daß eine europäische Armee unter solch furchtbaren Entbehrungen nicht hätte zusammengehalten werden können. Was muß

er empfunden haben, als er mit General Washington durch die Quartiere ging, als er die armseligen, halbnackten, nur in schmutzige Decken gehüllten Gestalten sah, kaum geschützt hinter den halb verschlossenen Türen und offenen Fenstern ihrer Hütten. Auf Schritt und Tritt hörte man ihr verzweifertes Stöhnen, keine Bezahlung, kein Proviant, keine Kleidung."

Hatten verlustreiche und unglücklich verlaufene Schlachten vor Winteranbruch zur Aufgabe der Hauptstadt Philadelphia geführt, so wurde die ca. 11 000 Mann umfassende Armee, die im nahegelegenen Valley Forge/Pennsylvania Zuflucht gesucht hatte, nun durch Hunger, Kälte und Seuchen weiter dezimiert. Über 3 000 Soldaten starben an Typhus, Ruhr, Blattern und Tuberkulose als Folge von Unterernährung und Bekleidungsmangel. Washington hatte im Januar dem Kongreß mitgeteilt, er befürchte die Vernichtung der Armee. Daß diese Armee dennoch in ihrem Kampf ums Überleben sich behauptete und ihre Durchhaltekraft bewies, gehört zu den großen Leistungen in der amerikanischen Geschichte.

Washington faßte sofort großes Vertrauen zu von Steuben, der ihm geschrieben hatte, sein höchstes Ziel sei, Amerika mit allen Kräften zu dienen und am Freiheitskampf als „Volunteer“ teilzunehmen. Steuben erkannte sogleich, daß der Hauptgrund für die Mißstände bei der Truppe das Fehlen jeglicher Einheitlichkeit, jeder Ordnung und Disziplin war, daß aber die Opferbereitschaft und Hingabe des amerikanischen Soldaten an die Sache der Freiheit eine starke moralische Kraft war, mit der auch größte Schwierigkeiten überwunden werden konnten.

Drei Tage nach dem Eintreffen von Steubens in Valley Forge schrieb Washington an den Präsidenten des Kongresses, Steuben sei ein weltoffener Gentleman mit großem militärischem Wissen; wenig später beauftragte er ihn mit der Ausbildung der Truppen. Diese Aufgabe erwies sich als außerordentlich schwer, denn es gab weder eine Heeresdienstvorschrift für die aus Miliz- und Freiwilligeneinheiten bestehende Continental Army noch feste Einheiten, denn „Kompanien“, „Regimenter“, „Brigaden“ waren nur fiktive Größen, ohne militärischen Wert, da Dienstverpflichtungen nur für sechs bis neun Monate bestanden und es somit eine starke Fluktuation gab. Ein weiteres Erschwernis war, daß von Steuben kein Englisch sprach und sich zweier Dolmetscher bedienen mußte. Entgegen bisherigen Gepflo-

genheiten, wonach die Offiziere die Truppenausbildung untergeordneten Dienstgraden überließen, wandte sich von Steuben unmittelbar dem einzelnen Soldaten zu. Er stellte Gruppen von zehn bis zwölf Mann zusammen, die er vom Morgengrauen an so intensiv ausbildete, daß diese nach drei Wochen die Grundausbildung beherrschten und im Umgang mit der Waffe geschult waren. Aus diesen Gruppen bildete er dann eine „Musterkompanie“. Da aus jeder Einheit der Armee zur Ausbildung bestimmte Männer an den täglichen Exerzierübungen als Beobachter teilnahmen, war die Gewähr gegeben, daß diese das in der Grundausbildung Erlernete unmittelbar auf ihre eigene Einheit übertrugen. Zur Intensivierung einer einheitlichen Ausbildung schrieb von Steuben in den Abendstunden die einzelnen Reglements ins Französische, die dann von seinen Adjutanten übersetzt und vervielfältigt wurden, so daß alle Ausbilder in der Armee sie am folgenden Tag handgeschrieben vorliegen hatten.

Obwohl die Ausbildung sich stark an das Exerzierreglement der preußischen Armee anlehnte, war sie doch auf die Bedürfnisse einer demokratischen Armee zugeschnitten. Die Übungen wurden auf die notwendigsten Formen reduziert, überflüssige Griffe vermieden, die Ausbilder angehalten, die Soldaten nicht zu beschimpfen, sondern Geduld und Mäßigung bei der Ausbildung zu üben. Die Mentalität des amerikanischen Soldaten sei anders als die des preußischen, österreichischen oder französischen, resümierte er. In Europa werde dem Soldaten vorgeschrieben, was er zu tun habe, in Amerika müsse ihm erklärt und begründet werden, warum er es so zu machen habe. Sein ausgeprägter Sinn für Gerechtigkeit zeigte sich, als er sich bei einem jungen Offizier, den er wegen vermeintlicher Dienstvergehen arrestieren ließ, die im Ernstfall der Truppe schweren Schaden zugefügt hätten, vor versammelter Mannschaft entschuldigte, als sich der Irrtum aufklärte. Da die Männer so Vertrauen zu von Steuben fanden, den sie wegen seiner militärischen Kenntnisse, seines unermüdlichen Einsatzes und seines Gerechtigkeitsgefühls verehrten, besserte sich der Zustand der Truppe langsam, aber beständig.

Washington beauftragte von Steuben ferner mit der Aufstellung eines aus ausgewählten Soldaten bestehenden Elitekorps („leichte Infanterie“), das wegen seiner schnellen Beweglichkeit an Brennpunkten des Kampfes eingesetzt, aber auch — in Anwendung bekannter Indianertaktik — aus dem Hinterhalt und in



aufgelockerter Formation operieren konnte. Auch diese Einheit wurde — wie die gesamte Armee — erstmals im Bajonettkampf geschult.

Als im April 1778 die Nachricht eintraf, Frankreich habe den USA weitere Hilfe und die Entsendung eines Expeditionskorps zugesagt, ließ Washington dies mit einer großen Truppenparade feiern, die von Steuben vorbereitete und leitete. Über den Zustand der Truppe, ihr neugewonnenes Selbstbewußtsein und die Exaktheit beim Ausführen von Befehlen während des Manövrierens war Washington so erfreut, daß er dies in der „general order“ der Armee mitteilte und sich öffentlich bei von Steuben bedankte. Erstmals war es nun möglich, in geschlossenen Formationen und nicht mehr in weit auseinandergezogenen Linien vor dem Feind zu operieren. Auf Vorschlag Washingtons ernannte der Kongreß von Steuben zum Generalinspekteur der Truppen der Vereinigten Staaten im Range eines Generalmajors, der verantwortlich war für die militärische Disziplin, Instruktion und Versorgung der Truppe (Inspector General with the overall responsibility for military discipline, instruction and supply). Wenige Wochen später, am 28. Juni 1778, stieß die Armee bei Monmouth/New Jersey erstmals wieder auf feindliche Streitkräfte und zeigte — nicht zuletzt unter von Steubens persönlicher Führung — ihre neugewonnene Standhaftigkeit. Wenn Monmouth somit einen Wendepunkt in der Geschichte des Revolutionskrieges bedeutet, so wurden die Voraussetzungen dazu in Valley Forge geschaffen. Was sich hier in wenigen Monaten vollzogen hatte, war die Transformation einer sich in einem chaotischen Zustand befindlichen Truppe in eine disziplinierte, manövrier- und kampffähige Armee.

Auf der Grundlage der von ihm in den Wintermonaten erarbeiteten Richtlinien schuf von Steuben ein einheitliches Exerzierreglement für die amerikanische Armee: „*The Regulations for the Order and Discipline of the Troops of the United States*“, wegen des blauen Einbandes allgemein „*The Blue Book*“ genannt. Es enthält alle wichtigen Ausbildungsvorschriften für Soldaten und Offiziere von der Grundausbildung, der Handhabung der Waffe bis zum Manövrieren.

Preußische Militärtradition ist in diesem Buch unverkennbar, wenn von Steuben größten Wert auf die Einhaltung der Marschrichtung und den Abstand zwischen den Peletons und den Bataillonen legt, die in strenger Ordnung unter Einhaltung des Gleichschritts linear vor-

rücken und den Durchbruch durch die feindliche Stellung erzwingen sollen; aber es ist mit dem Appell an die Sorgepflicht und die Verantwortung der Offiziere ihren Untergebenen gegenüber eine eindeutige Absage an das militärische Denken im Europa des 18. Jahrhunderts, demzufolge der Soldat unter Brechung seiner Individualität brutal zu einer funktionierenden Maschine zugerichtet werden sollte. Denn in diesen „Regulations“ findet sich die verpflichtende Devise: Ein Hauptmann hat kein höheres Ziel zu kennen als das Wohl der ihm vom Staat anvertrauten Männer; deren Vertrauen zu haben, sei größter Lohn für hingebungsvolle Arbeit. Das könne nur erreicht werden durch menschenwürdige Behandlung der Soldaten. Washington empfahl die offizielle Anerkennung der „Regulations“ als Heeresdienstvorschrift für die Armee. Der Kongreß billigte sie. Nach North, dem Adjutanten von Steubens und späterem amerikanischen General, hat sich damals in den USA neben der Bibel kein Buch größerer Wertschätzung erfreut als Steubens „Blue Book“. Der Steuben-Biograph Palmer nennt es sogar eines der wichtigsten Bücher in der amerikanischen Geschichte, dessen Wirkung sich keineswegs auf den militärischen Bereich beschränkt hätte. Es habe eine wesentliche Voraussetzung für eine sich aus den Kontingenten von 13 Einzelstaaten zusammensetzende einheitliche Armee geschaffen und damit ein „Modell“ für die künftige politische Union abgegeben.

Als Generalinspekteur schulte und besichtigte Steuben auch 1778/79 regelmäßig Armee-Einheiten. Von einer siebenstündigen Regimentsinspektion erfahren wir, daß er die Ausrüstung jedes Soldaten prüfte. Über verlorengegangene Gegenstände mußte Rechenschaft abgelegt werden. Ferner erkundigte er sich nach dem Wohlbefinden der Soldaten, ließ sich von den Sanitätern und Ärzten über den Zustand Erkrankter unterrichten, sorgte sich um die Verpflegung, begleitete marschierende Einheiten zu Gefechtsübungen. „Subinspectors“ wurden für alle Truppenteile eingesetzt, die von Steuben für die Durchführung der von ihm verordneten Maßnahmen verantwortlich waren. Damit wurde die Grundlage für eine einheitliche Armee-Administration geschaffen. Der ihm nahestehende Oberst Scammell schrieb damals, von Steuben beherrsche militärisch alles, vom einfachen Exerzieren bis zum Manövrieren größerer Truppen. Er bestätigt damit, daß von Steuben als militärischer Fachmann in der Armee allgemein anerkannt wurde. Nur so ist es auch zu verstehen, daß Washington ihn im Winter 1779/80 beauf-

tragte, in seinem Namen Verhandlungen mit dem Kongreß bezüglich einer Reorganisation der Armee zu führen.

Aber nicht nur als „Exerziermeister“ hat sich von Steuben bewährt, sondern auch als Truppenführer. Um die im Süden operierenden Truppen zu verstärken, beauftragte ihn Washington 1780 mit der Aufstellung von neuen Armee-Einheiten in Virginia. Wenn von Steuben auch nicht den von der Seeseite kommenden Angriff englischer Truppen verhindern konnte, so doch ein den Bestand des Staates Virginia gefährdendes weiteres Vordringen. Vergeblich hatte er Gouverneur Thomas Jefferson vor einer Invasion gewarnt. Da Jefferson aber aufgrund seiner demokratischen Prinzipien einer starken militärischen Kommandogewalt mißtraute und auch die Legislativorgane Virginias einem freien Operieren bzw. einer Entsendung ihrer Truppen außerhalb des Landes nicht zustimmten, war von Steubens Aktionskreis begrenzt. Seine gesamtstaatliche Verteidigungspolitik stand über den Kriegszielen Virginias. Daher blieb er zum großen Ärger der Repräsentanten Virginias kompromißlos, was zur Zerstörung vieler Vorräte durch die Briten führte, so daß der Sprecher des Abgeordnetenhauses von Virginia erklärte, von Steuben sei zwar ein guter Offizier auf dem Exerzierplatz, aber ein schlechter in der amerikanischen Armee.

Bedeutender als seine militärische Leistung in Virginia war sein Anteil an der Kapitulation des englischen Expeditionskorps unter Lord Cornwallis vor Yorktown im Oktober 1781. Da von Steuben der einzige Offizier war, der Erfahrungen im Bau von Befestigungen und in der Belagerungstechnik hatte (Prag, Schweidnitz, Bunzelwitz), schätzte Washington seinen Rat. Die von Steuben als Divisionskommandeur befehligten Truppen — sie bestanden größtenteils aus Deutschamerikanern, denen in englischen Diensten stehende hessische Truppen gegenüberstanden — hatten die vordersten Gräben der Belagerten erkämpft, als Cornwallis die Kapitulation anbot. In seinem „Tagesbefehl“ erwähnt Washington den großen Anteil von Steubens an der den weiteren Verlauf des Krieges entscheidenden Kapitulation der Cornwallis-Armee. Ein historisches Gemälde, das die Übergabe festhält, zeigt von Steuben mit zwei anderen Generalen hinter Washington.

Weniger bekannt, aber darum nicht weniger bedeutend, sind die Denkschriften, die von Steuben verfaßte. Sie zeigen einen militärisch weitblickenden General von staatsmänni-

chem Format, für den sich jede Einengung auf den „Exerziermeister“ verbietet. Die erste im Auftrag Washingtons verfaßte Schrift enthält die Konzeption eines nationalen Verteidigungssystems, das weitgehend am Muster der Schweizer Miliz orientiert ist. Danach schlägt von Steuben den Aufbau von drei Militärdepartements vor: den *Norden* mit den Neuengland-Staaten, die *Mitte* mit New Jersey, Pennsylvania, Delaware und Maryland, die *Süden* mit Virginia, South- und North Carolina und Georgia. In jedem dieser Militärbezirke sollte eine Militärakademie errichtet werden, um eine begrenzte Zahl von hochqualifizierten Offizieren heranzubilden. Außerdem für die Aufrechterhaltung der militärischen Administration und Instruktion notwendigen Berufssoldaten sollte die Armee aus einer Miliz bestehen, in der die 18- bis 50jährigen dienten. Für die jüngeren Jahrgänge waren jährlich monatliche Ausbildungslehrgänge vorgesehen, die in Ausbildungslagern von ca. 3 000 Mann kooperativ, d. h. von allen Waffengattungen (Infanterie, Kavallerie, Artillerie, Pioniere) gemeinsam durchgeführt werden sollten. Die vorgesehene Milizstärke von 25 000 bis 30 000 Mann würde in Relation zur heutigen Bevölkerungszahl ca. 2,5 Millionen entsprechen. Zum Schutz der offenen Grenzen empfahl von Steuben die Errichtung einer Kette kleiner Forts und Ausbildungslager und den Aufbau einer Flotte zur Sicherung des freien Handels. Die Bildung der Nationalgarde und der Aufbau von „Corps Areas“ 150 Jahre später entsprachen weitgehend dieser Konzeption.

Steubens Plan zur Errichtung einer Militärakademie wurde 1802 unter der Jefferson-Administration verwirklicht, als die US Military Academy in West Point gegründet wurde. Der Unterricht in Geschichte, Geographie, Mathematik, Internationalem Recht, Literaturgeschichte/Rhetorik sollte in den Händen von akademischen Fachkräften, fünf Professoren liegen, von denen zwei dem Leitungsorgan der Akademie angehören sollten; für den Unterricht in Französisch, Zeichnen/Kunst, Philosophie, Musik, Reiten, Fechten und Tanzen waren sieben „Master of Arts“ vorgesehen. Nach von Steubens Vorstellungen sollte der Offizier also eine breite Ausbildung in den Humanwissenschaften erhalten und erst auf der Grundlage relativ umfassender Kenntnisse in den wichtigsten Wissenschaftsgebieten eine militärische Spezialausbildung erfolgen. Für von Steuben war dies offenbar eine wichtige Voraussetzung für die Menschenführung in einer demokratischen Armee. Hervorzuheben ist

ferner, daß der Wert der körperlichen Ausbildung neben der intellektuellen Schulung und charakterlichen Erziehung von ihm als bedeutsam anerkannt wurde. Das siebenköpfige Leitungsorgan — fünf Offiziere, zwei Professoren —, mit einem „director general“ an der Spitze, sollte vom Kongreß ernannt werden. Sind in der Steubenschen Konzeption auch Parallelen zur preußischen Kadettenanstalt erkennbar, so unterscheidet sich die amerikanische Militärakademie durch ihre demokratische Komponente doch wesentlich von der preußischen Erziehungsstätte.

Washington vertraute von Steuben im August 1783 eine ehrenvolle diplomatische Mission an. Er sollte die Übergabe britischer Grenzposten im Norden (Canada) entgegennehmen. Die Übergabe kam aber nicht zustande, da der britische Befehlshaber keine Vollmachten dazu hatte.

Als 1784 die Stelle des Kriegsministers frei wurde, bewarb sich von Steuben darum, doch wurde dies, da man ihn immer noch als „Ausländer“, „foreigner“, ansah, ebenso vom Kongreß abgelehnt wie ein von Washington empfohlenes hohes Kommando zum Schutze der von Indianern bedrohten Westgebiete. Bereits 1779 war von Steuben bei der angestrebten Übernahme eines Truppenkommandos über das Mißtrauen der „Amerikaner“ dem „Europäer“ gegenüber so verbittert, daß er seinen Abschied einreichen wollte. Washington konnte ihn schließlich von der höheren Notwendigkeit der weiteren Ausführung des für die Ordnung in der gesamten Armee so wichtigen Amtes eines Generalinspektors überzeugen. Es spricht für von Steubens Charakterstärke, für seine moralische Haltung und seine Bindung an Washington, daß er sich den höheren Pflichten unterordnete und zum Nutzen der Armee in seinem Amte blieb.

Vertrauensbeweise, Ehrungen und Auszeichnungen wurden ihm mit dem späteren Ausscheiden aus dem Dienst zuteil. Als 1786 die Einheit der Union gefährdet war, baten ihn einflußreiche Männer, sich vertraulich beim Prinzen Heinrich zu erkundigen, ob dieser interessiert sei, Regent der Vereinigten Staaten zu werden. Es war das Jahr, in dem zwischen Preußen und den USA ein Freundschafts- und Handelsvertrag abgeschlossen wurde. In seinem Antwortschreiben an von Steuben winkt der Prinz höflich ab.

Steuben gehörte zu den Gründern des „Ordens von Cincinnati“, einer patriotischen Gesellschaft, benannt nach dem römischen General Lucius Quintus Cincinnatus, der in der

Stunde der Not seinen Hof verließ, die Armee Roms zum Siege führte und dann wieder das Schwert mit der Pflugschar tauschte. Washington wurde ihr erster Präsident. Die Deutsche Gesellschaft New Yorks, gegründet zur Hilfe für notleidende deutsche Einwanderer, wählte von Steuben zu ihrem Vorsitzenden, die Universität New York zu einem ihrer Vorstandsmitglieder. Der Kongreß verlieh ihm ein vergoldetes Schwert, in das die Worte eingraviert waren: „The United States to Major General Baron von Steuben, 15th April 1784, for Military Merits.“ Das letzte Schreiben Washingtons vor dessen Ausscheiden aus dem Amt als Oberbefehlshaber der Continental Army war an Steuben gerichtet. Als wichtiges historisches Dokument, das die freundschaftlichen Bindungen beider Männer widerspiegelt, soll es hier in eigener Übersetzung ungekürzt wiedergegeben werden:

Annapolis, d. 23. 12. 1783

„Mein lieber Baron!“

Obwohl ich schon häufig — dienstlich und privat — die Gelegenheit ergriffen habe, Ihnen meine Anerkennung für die große Hingabe sowie des Geschicks in der Ausübung Ihres Amtes auszusprechen, habe ich doch den Wunsch, als meine letzte Amtshandlung Ihnen mit den tiefsten Worten des Dankes meine höchste Wertschätzung Ihrer Leistungen zum Ausdruck zu bringen und Ihnen zu sagen, wie sehr unser Volk Ihnen für Ihre wertvollen und treuen Dienste zu Dank verpflichtet ist.

Bitte, lieber Baron, seien Sie überzeugt, daß, wenn es in meiner Macht gestanden hätte, Ihnen mit mehr als mit Worten der Hochachtung und Zuneigung zu danken, ich mich sehr glücklich schätzen würde. Dennoch: Ich bin sicher, daß Sie dieser Abschiedsbrief, mit dem ich Sie meiner Freundschaft und Wertschätzung versichere, ein wenig erfreuen wird.

Dies ist der letzte Brief, den ich, solange ich noch im Staatsdienst stehe, schreibe. Die Stunde meines Ausscheidens ist auf heute 12 Uhr festgesetzt. Danach werde ich als Privatmann an den Ufern des Potomacs leben. Ich würde mich glücklich schätzen, Sie dort zu umarmen und Ihnen meine große Hochachtung und Wertschätzung bezeugen zu dürfen.

Ihr Ihnen, mein lieber Baron, sehr ergebener

George Washington“

Wegen der Originalität, seines trockenen Humors, seines Charmes und seiner gewinnenden Liebenswürdigkeit war von Steuben ein

gern gesehener Gast in höheren Kreisen der amerikanischen Gesellschaft. Aber bei aller Großzügigkeit, die soweit ging, daß er wiederholt in wirtschaftliche Schwierigkeiten geriet — „Mein Herz war immer größer als mein Geldbeutel, und das hat mich oft in finanzielle Bedrängnis gebracht“, schrieb er einmal an einen Freund —, bei allem Menschlich-Allzumenschlichen war er doch prinzipienfest und kompromißlos, wenn es um Fragen von gerechter und menschenwürdiger Behandlung ging. So nahm er öffentlich für die unterdrückten Bauern in Massachussetts Stellung und kritisierte die Regierung, als diese die Bauernunruhen, verursacht durch Ausbeutung und parteiische Rechtsprechung, mit Truppengewalt unterdrücken wollte. Dadurch schuf er sich Feinde, die seine militärischen Leistungen herabzusetzen versuchten.

Steuben war nicht der einzige deutschamerikanische General, der am amerikanischen Freiheitskampf teilnahm. Herkeimer und von Kalb ließen in diesem Kampf ihr Leben, Mühlenberg, der als Pfarrer die berühmt gewordenen Sätze gesprochen haben soll: „Everything has its season, there is a time to preach and a time to fight — and that has come now“ tauschte die Predigerrobe mit der Uniform, als er von der Kanzel stieg. Er befehligte später das „Deutsche Regiment“, das sich in mehreren Schlachten und bei der Belagerung Yorktowns hervortat. Nach dem Krieg war er wiederholt Kongreßabgeordneter und zuletzt Senator von Pennsylvania. Aber so bedeutend deren Wirken und das anderer deutschstämmiger Offiziere auch gewesen sein mag, mit der historischen Leistung von Steubens und dessen Ausstrahlung auf die amerikanische Gesellschaft ist es nicht zu vergleichen.

Edward Livingston, ein Waffengefährte von Steubens, sprach aus, was offenbar viele da-

mals dachten. „Steuben ist der Schöpfer unserer Armee, die er aus chaotischer Unordnung neu aufgebaut hat. Damit hat er ihren späteren Ruhm begründet.“ Zurückhaltender äußerte sich später der Washington-Biograph D. S. Freeman, der schreibt: „Wenn Washington mit Recht als der Vater der amerikanischen Armee verehrt wird, so war von Steuben ihr erster Lehrmeister.“

Es kann nach den Selbstzeugnissen von Steubens und den zeitgenössischen Urteilen über ihn kaum ein Zweifel daran bestehen, daß für den ehemaligen, im harten Dienst des monarchischen Obrigkeitsstaates herangebildeten preußischen Offizier die Vereinigten Staaten von Nordamerika zur Heimat wurden und sich in ihm ein Wandel vollzog, der ihn zu einem überzeugten Verfechter demokratischer Prinzipien machte. „Was ist das für ein fortschrittlich-glückliches Land“, schrieb er einst an einen deutschen Freund, „ohne Könige, ohne hohen Klerus, ohne blutsaugende Pächter, ohne faule Großgrundbesitzer . . . Gerne bin ich bereit, für eine Nation zu sterben, die mich so mit ihrem Vertrauen ehrte.“

In der Humanisierung der militärischen Ausbildung, in einem auf gegenseitigem Vertrauen zwischen Soldaten und Vorgesetzten gegründeten Führungsstil, in dem Willen, die junge Demokratie durch eine auf ein breites Milizsystem gestützte nationale Verteidigungsorganisation zu sichern und zu festigen, zeigt sich eine soldatisch-demokratische Grundhaltung, die er in der militärischen Erziehung der Offiziere tradiert wissen wollte. Dies sollte über die traditionellen Steubenparaden hinaus für Deutsche wie Amerikaner Anlaß sein, des Mannes zu gedenken, der so großen Anteil am Aufbau der amerikanischen Demokratie hatte.

## **Werner Pfennig: Wahlkampf 1980 in den USA**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/80, S. 3—21

Die Studie schildert das komplizierte System der amerikanischen Vorwahlen anhand konkreter Beispiele aus dem derzeitigen Wahlkampf. Sie ist somit zugleich ein Beitrag zur politischen Analyse der sich zur Wahl stellenden Parteigruppierungen und Kandidaten. Einleitend werden die Entwicklung zum amerikanischen Zweiparteiensystem skizziert und die — nicht sehr deutlichen — historisch-politischen Unterschiede aufgezeigt. Vor diesem historischen Hintergrund werden auch die Besonderheiten der Vorwahlen, der „Strohahlen“ und Parteikonvente mit ihrem jeweiligen politischen Gewicht für den Wahlkampf interpretiert. Gegenüber diesen eher anachronistischen Wahlkampfmodellen gewinnen die Massenmedien und Meinungsumfragen für die Profilierung der Kandidaten immer mehr an Bedeutung. Im einzelnen wird auf die Vorwahlkämpfe der Kandidaten der „Demokratischen Partei“, der „Republikanischen Partei“ sowie auf die Kandidatur John Andersons als „Unabhängiger“ eingegangen, wobei auch ihre jeweiligen politischen Schwerpunktthemen erörtert werden.

## **Jakob Schissler: Die US-amerikanische Menschenrechtspolitik 1973—1977**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/80, S. 23—39

Die amerikanische Menschenrechtspolitik fing nicht erst mit Präsident Carter an. Sie besitzt vielmehr eine lange Tradition. Die neuere Menschenrechtspolitik der USA beginnt mit der Gründung des UN-Systems. Die USA verfolgten allerdings bis zum Jahre 1972 keine aktive Menschenrechtspolitik. Erst mit Beginn der Entspannungspolitik und seit den militärischen und politischen Krisen, die der Vietnamkrieg, der Staatsstreich in Chile und die Watergate-Affäre von Präsident Nixon bewirkten, wurde aus dem amerikanischen Kongreß heraus eine aktive Menschenrechtspolitik entwickelt, die insbesondere auch als Kontrollpolitik des Kongresses gegenüber der Administration verstanden wurde. Präsident Carters Menschenrechtspolitik ist als eine den Intentionen des Kongresses entgegenkommende Strategie zu verstehen, die freilich auch eigene Ziele verfolgt. Bestimmte Gesetzgebungsverfahren im Jahre 1977, die den Menschenrechtsstandard legislativ umzusetzen versuchten, zeigen deutlich, wie schwierig sich der Dialog zwischen Exekutive und Legislative nach der Nixon-Ford-Administration anließ. Der Beitrag arbeitet fünf Grundtypen von Menschenrechtspolitik im politischen System der USA heraus.

## **Horst Ueberhorst: Friedrich Wilhelm von Steuben — Soldat und Demokrat**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/80, S. 41—46

Wenige Deutsche, die nach Nordamerika kamen, haben die Geschicke dieses großen Landes mitbestimmen können. Zu denen, die sich um die amerikanische Demokratie verdient gemacht haben, gehört der am 17. 9. 1730 in Magdeburg geborene F. W. v. Steuben, weil er sie miterkämpfte und zu sichern versuchte. Zu den großen Leistungen v. Steubens gehört es, daß er aus den zerrütteten und von Auflösung bedrohten Truppen Washingtons, die in Valley Forge/Pennsylvania 1777/78 ihr Winterquartier gesucht hatten, in wenigen Monaten eine disziplinierte, manövrier- und kampffähige Armee machte, indem er ein einheitliches Exerzierreglement schuf. Auf Vorschlag Washingtons ernannte der Kongreß v. Steuben zum Generalinspekteur der Truppen der Vereinigten Staaten im Range eines Generalmajors, der verantwortlich war für die militärische Disziplin, Instruktion und Versorgung der Truppe.

Aber nicht nur als „Exerziermeister“ hat sich von Steuben bewährt, sondern auch als Truppenführer. Maßgeblichen Anteil hatte er an der den Unabhängigkeitskrieg entscheidenden Kapitulation des englischen Expeditionskorps vor Yorktown 1781. Von großer Bedeutung für die Entwicklung eines am Muster der Schweizer Miliz orientierten Verteidigungssystems der USA sind ferner die von Steuben verfaßten Denkschriften. Sie zeigen einen militärisch weitblickenden General von staatsmännischem Format, der zu einem überzeugten Verfechter demokratischer Prinzipien wurde.

In der Humanisierung der militärischen Ausbildung, in einem auf gegenseitigem Vertrauen zwischen Soldaten und Vorgesetzten gegründeten Führungsstil, in dem Willen, die junge Demokratie durch eine auf ein breites Milizsystem gestützte nationale Verteidigungsorganisation zu sichern und zu festigen, bekundet sich eine soldatisch-demokratische Grundhaltung, die er in der militärischen Erziehung der Offiziere tradiert wissen wollte. Hierin liegt seine historische Leistung.