

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Heribert Gerlach
Präsident Ronald Reagan
Konturen seines außenpolitischen Profils

Michael Wolffsohn
200 Jahre Außenpolitik
der Vereinigten Staaten
von Amerika
Entwicklungslinien und Erklärungsversuche

Albrecht Rothacher
Der Trilateralismus als
internationales Politikmanagement

ISSN 0479-611 X

B 6/81

7. Februar 1981

Heribert Gerlach, Dr. phil., geb. 1942; Studium der Politikwissenschaft, Germanistik, Neueren Geschichte und Pädagogik in Bonn und Freiburg i. Br.; wiss. Mitarbeiter des Arnold Bergstraesser Instituts für kulturwissenschaftliche Forschung, Freiburg i. Br.; mehrere Forschungsaufenthalte in den USA und in Kanada.

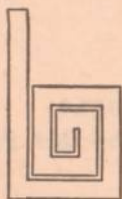
Veröffentlichungen u. a.: Die Berlinpolitik der Kennedy-Administration. Eine Fallstudie zum außenpolitischen Verhalten der Kennedy-Regierung in der Berlinkrise 1961, Frankfurt/M. 1977; Wahlkampf in USA. Wahlkampfthemen, Strategien und politische Kommunikation im amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf 1976 (in Vorbereitung, München 1981).

Michael Wolffsohn, Dr. phil., geb. 1947; Studium der Geschichte, Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre an der Freien Universität Berlin und in Tel Aviv; 1975—80 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Fachgebiet Politikwissenschaft an der Universität des Saarlandes; 1980 Habilitation in Politikwissenschaft; 1980 Habilitation in Zeitgeschichte; z. Zt. Lehrstuhlvertreter Politikwissenschaft, insbes. Internationale Beziehungen, an der Hochschule der Bundeswehr Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: Industrie und Handwerk im Konflikt mit staatlicher Wirtschaftspolitik? Studien zur Politik der Arbeitsbeschaffung in Deutschland 1930—1934, Berlin 1977; Die Debatte über den Kalten Krieg, Leverkusen-Opladen 1980; Politik in Israel, Leverkusen-Opladen 1981.

Albrecht Rothacher M. A., geb. 1955; Studium der Sozialwissenschaften; 1979/80 Forschungsassistent an der International Christian University, Tokyo, Japan; seit 1980 ‚researcher‘ am Europäischen Hochschulinstitut, Florenz.

Veröffentlichungen: Das Werden des Pazifischen Zeitalters, in: Merkur 1/81; The Formulation of Japanese Foreign Policies, in: Millennium, (London) 1981; Ways to New Japanese-European Relations, in: Japanisches Außenministerium, Oshu Seinen Nihon. Nyusen Ronbunshu, Bd. 3, Tokio 1980; The European Communities' Policies toward Japan, in: The Journal of Social Sciences (Tokio), No. 19/1980; Ways of Analyzing Japanese Society: Proposals for a Comparative Sociology of National Culture, in: Center News (Japanese Studies Center, The Japan Foundation, Tokyo) 1980.



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

Leitender Redakteur: Dr. Klaus W. Wippermann (i. V.).

Redaktion: Paul Lang, Dr. Gerd Renken.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 0651/46171, 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 0,77 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.

Präsident Ronald Reagan Konturen seines außenpolitischen Profils

I. Einleitung: Wahlkampfaussagen und politische Programmatik

Der Versuch, ein außenpolitisches Charakterbild Ronald Reagans, des neuen Präsidenten der USA, wenigstens in Konturen zu skizzieren, muß in der gegenwärtigen Übergangszeit von der Carter-Administration bis zu einer ersten Reihe selbst verantworteter Entscheidungen vorerst auf unsicheren Beinen stehen. Es ist zweifellos ratsam, das politische Profil eines Staatsmannes erst nach einer vorliegenden Regierungsbilanz, wie es jetzt im Fall des scheidenden Präsidenten Carter möglich wäre, zu beurteilen, als an politischen Absichtserklärungen, die ihre Bewährungsprobe an der politischen Realität noch vor sich haben.

Ein solcher Zugang, Ronald Reagan mit verlässlicher außenpolitischer Elle zu messen, ist deswegen schwierig, da die acht Gouverneursjahre des kalifornischen Ex-Schauspielers wenig Berührungspunkte mit der internationalen Politik der USA aufzuweisen hatten und ihn hier der gleiche Vorwurf außenpolitischer Un-erfahrenheit treffen muß, der Jimmy Carter im Wahljahr 1976 von republikanischer Seite gemacht wurde. Dies gilt nicht im gleichen Maß für die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielvorgaben des neuen amerikanischen Präsidenten, obgleich auch hier zutrifft, daß Sacramento nicht Washington ist, oder anders ausgedrückt, daß die innenpolitischen Aufgabenfelder, Kompetenzen und jeweiligen Aktions- und Koalitionspartner eines amerikanischen Gouverneurs auch des bedeutendsten Bundesstaates sich nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ von denen des amerikanischen Präsidenten unterscheiden.

Es bleibt daher der zweite Weg übrig, Reagans politische Einschätzungen und Absichtserklärungen für die amerikanische Bundespolitik in seiner bisherigen politischen Karriere, insbesondere im unmittelbar zurückliegenden Präsidentschaftswahlkampf, näher zu betrachten, um einige Aufschlüsse über die Grundlagen

seines künftigen Regierungskurses zu erhalten. Aus europäischer Sicht interessieren hier vor allem die außenpolitischen Lagebeurteilungen und Zielsetzungen. Dieser Zugang ist allerdings mit aller Vorsicht zu erschließen, denn ein amerikanischer Präsidentschaftswahlkampf folgt eigenen Gesetzmäßigkeiten, die es zu berücksichtigen gilt und die dem Kandidaten von vornherein Alibis für spätere Kurskorrekturen verschaffen.

Unter die Eigengesetzlichkeit von Wahlkampfprozessen fallen hier verschiedene Ausprägungen der politischen Kommunikation im Verlaufe eines Wahlkampfes, bei der die verschiedenen Funktionen von Wahlkampfaussagen sich zu einem Geflecht der Wechselwirkungen verdichten¹⁾ und zwischen den Polen rational erfaßbarer Informationsvermittlung und emotionaler zielgruppenbezogener Beeinflussungsstrategien oszillieren. Bei den programmatischen Aussagen des Reagan-Wahlkampfes gilt zu berücksichtigen, daß Wahlkampfaussagen in erster Linie Instrumente der Stimmenwerbung sind, wobei die Wähler als Konsumenten angesehen werden, deren Wahlentscheidung überwiegend durch andere als rationale Kriterien bestimmt werden. Rational nicht mehr erfaßbare Beeinflussungsthemen, -strategien und -methoden erhalten eine zentrale Bedeutung; ihr Stellenwert kann sich insoweit verselbständigen, daß programmatische Äußerungen einen hohen Personalisierungsgrad erreichen.

Politisch inhaltliche Äußerungen werden oft dazu gebraucht, positive eigene persönliche

¹⁾ Vgl. Benjamin Page, *Choices and Echoes in Presidential Elections. Rational Man and Electoral Democracy*, The University of Chicago Press, Chicago 1978. Die Arbeit von Page ist eine der wenigen neueren Wahlkampfstudien, die mit einem demokratietheoretisch angelegten Forschungsansatz auf einer breit gefächerten Materialgrundlage politische Kommunikationsprozesse in amerikanischen Präsidentschaftswahlkämpfen untersucht.

Charakteristiken und negative des politischen Gegners der Öffentlichkeit zu präsentieren. Dies war sicherlich ein charakteristischer Zug der Wahlkampfauseinandersetzungen zwischen Ronald Reagan und Jimmy Carter. Weiterhin werden inhaltliche Aussagen unter dem Gesichtspunkt der Wählerwerbung dadurch verfälscht, daß allgemeine, in der öffentlichen Meinungsbildung vorherrschende Wertbegriffe ohne konkreten Bezug und ohne zusammenhängende Erläuterung in verschiedene Sachaussagen hineingebracht werden, und daß Sachaussagen selbst, wenn man die jeweiligen „issues“ als solche versteht, im Verlaufe des Wahlkampfes verändert werden²⁾.

Dennoch soll in den nachfolgenden Ausführungen bei aller Skepsis, die bei der Betrachtung eines Wahlkampfes als Brennpunkt der Auseinandersetzung um Macht und Ämter zurückbleibt, die etwas optimistische Vorausset-

zung gelten, daß Wahlkämpfe auch eine politische Informationsfunktion wahrnehmen und Anhaltspunkte für den politischen Kurs der Kandidaten geben. Auch wenn einerseits ihre Idealfunktion, der Herausbildung einer politischen Öffentlichkeit zu dienen, zweifellos nicht im Vordergrund steht, so werden andererseits im Bodensatz der Aussagen besonders zur politischen Philosophie Leitlinien deutlich, die nicht unterbewertet werden sollen.

Die Ausführungen über die Konturen des politischen Profils Ronald Reagans beziehen sich im wesentlichen auf Stellungnahmen zur außenpolitischen Lage der USA, so wie sie von Reagan selbst in seinen außenpolitischen Schlüsselreden, den Positionspapieren, Interviews und Äußerungen des Beraterstabes unterbreitet wurden und in den außenpolitischen Teilen der republikanischen Wahlkampfplattform enthalten sind.

II. Zur Einschätzung der Stellung der USA und der Sowjetunion in der Weltpolitik

Die grundlegende Einsicht, die Reagan aus der Beurteilung der Stellung der USA in der Weltpolitik des letzten Jahrzehntes gewinnt, ist die Erkenntnis, daß Amerika einen kontinuierlichen Niedergang seines Einflusses und seiner Machtstellung zu verzeichnen hat³⁾. Der Verfall der amerikanischen Überlegenheit hat insbesondere mit den Auswirkungen der Détente-Politik begonnen und unter der Carter-Administration einen kritischen Höhepunkt erreicht. Reagan wendet sich besonders gegen die Détente-Politik, die seit der Vietnam-Niederlage begonnen und sich letztlich als Strategie des Selbstbetruges erwiesen habe, denn die bisherige Entspannungspolitik müsse an-

gesichts der wahren Natur der sowjetischen expansionistischen Außenpolitik, so wie sie sich Reagan seit 30 Jahren unverändert darstelle, zum Scheitern verurteilt sein.

Schon im Wahlkampf 1976 hatte Reagan die Entspannungspolitik seiner republikanischen Gegner, der Ford-Kissinger-Administration, an einem strikt wirtschaftspolitischen Rentabilitätsprinzip gemessen und demgemäß verurteilt, da die USA bisher mehr gegeben als empfangen hätten. Die Bewertung der sowjetischen Außenpolitik orientierte sich an einer ungebrochenen Selbsteinschätzung des amerikanischen Gesellschaftssystems. In ihr fanden sich in vieler Hinsicht unreflektierte antikommunistische Anschauungen wieder.

Reagan und der rechte Flügel der republikanischen Partei bauten insbesondere in der Person und Politik Henry Kissingers ein Feindbild auf. Der damalige Außenminister wurde zur Zielscheibe der Kritik an der Entspannungspolitik mit der Sowjetunion und der Chinapolitik. Die Aufnahme Kissingers in den erweiterten Beraterkreis des neuen Präsidenten zeigt angesichts der alten politischen Gegensätze das Bemühen, sich der ungebroche-

²⁾ Vgl. Heribert Gerlach, Wahlkampfthemen, Strategien und politische Kommunikation im amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf 1976, Buchmanuskript, Seminar für Wissenschaftliche Politik der Universität Freiburg, Freiburg i. Br. 1980.

³⁾ Das Positionspapier „Reagan Defense Policy“ des Reaganwahlkampfes 1980 geht davon aus, daß die Sowjetunion dreimal soviel wie die USA in ihr strategisches Waffenpotential investiere; vgl. „Reagan Defense Policy“, Reagan-Bush Committee, Arlington, Virginia, 1980, sowie „Adress by the Honorable Ronald Reagan, The Roundtable National Affairs Briefing, Dallas, Texas, August 22, 1980“, Reagan for President, Federal Election Commission, Washington D.C.

nen Reputation Kissingers im Ausland zu versichern, aber auch die Absicht, das Unterstützungspotential auf den gemäßigten Flügel der „Grand Old Party“ (GOP) auszuweiten.

Aber auch diese auf Ausgleich bedachten Schachzüge verdecken nicht die im Reagan-Lager weiter bestehende grundsätzliche Auffassung, daß die Sowjetunion im Schutze der amerikanischen Entspannungsbemühungen ihre eigene militärische Position auf nuklearem und konventionellem Feld zu einer Vorrangstellung ausgebaut hat. Die Position, die Reagan hier einnimmt, schließt sich der rechtskonservativen Linie der republikanischen Partei an, die sich schon unter der Führung des Senators Jesse Helms bei der Formulierung der verteidigungspolitischen Abschnitte der republikanischen Wahlkampfplattform durchsetzen konnte. Die Argumente, deren sich Helms und auch Reagan bedienen, reichen weitgehend auf eine republikanische Expertise zurück, die vor vier Jahren im Auftrag des ehemaligen CIA-Direktors George Bush die Stärke des sowjetischen Militärpotentials und die daraus resultierende sowjetische Politik gegenüber den USA untersuchte. Sie war zu dem Ergebnis gekommen, daß die Sowjetunion in den zurückliegenden Jahren die militärische Überlegenheit in den Ost-West-Beziehungen erreicht hat — eine Tatsache, die von dem amerikanischen Geheimdienst CIA bisher nicht erkannt worden wäre. Das sog. B-Team⁴⁾ stützt sich bei seiner Analyse darauf, daß der Verteidigungshaushalt der Sowjetunion in den sechziger und siebziger Jahren jährlich um 3 % bis 4 % gestiegen sei, was bedeutet, daß die Sowjetunion im letzten Jahrzehnt 240 Milliarden Dollar mehr für ihre Militärrüstung ausgegeben hätte als die USA.

Die Resultate des B-Teams hatten in den USA eine lebhafte Diskussion ausgelöst über die

⁴⁾ Das sogenannte B-Team erhielt in der amerikanischen Presse diesen Namen, weil es gegenüber den Geheimdienstexperten der Carter-Administration, dem sogenannten A-Team, die Alternative darstellte. Die führenden rechtskonservativen Köpfe des B-Teams waren der Harvard-Professor Richard E. Pipes, der frühere Finanzminister Robert Ellsworth und der jetzige Berater Reagans, Van Cleave. Reagans Forderungen nach drastischen Erhöhungen des amerikanischen Verteidigungshaushaltes und nach Neuverhandlungen des SALT-II-Vertrages gehen auf die Ergebnisse einer Expertise des B-Teams zurück.

Frage, welche der beiden Supermächte gegenwärtig stärker gerüstet sei. Spezialisten beider Parteien sind sich grundsätzlich darüber einig, daß die Sowjetunion, in militärischen Mengenangaben gerechnet, auf nuklearem Gebiet ein strategisches Gleichgewicht mit den USA erreicht hat und in der konventionellen Rüstung ein leichtes Übergewicht besitzt. Das Reagan-Lager macht sich, um die Glaubwürdigkeit der These von der sowjetischen Überlegenheit zu stützen, die härtere Lesart der Argumente zu eigen, die besagt, daß

— die Sowjetunion eine zahlenmäßig größere wehrdienstpflichtige Armee besitzt, die angesichts des Mangels an dienstfähigen und kompetenten Soldaten in der Freiwilligenarmee der USA den Amerikanern überlegen sei;

— die Seeverteidigung des Nordatlantiks gegenüber der stetig gewachsenen russischen Flottenstärke nicht mehr gewährleistet sei;

— die Sowjetunion im Nahen Osten durch die Stationierung von vier Luftlandedivisionen im Süden ihres Territoriums die militärische Präsenz der USA übertreffe;

— das Pendel des labilen Gleichgewichts bei den interkontinentalen strategischen Nuklearwaffen zunehmend zugunsten der Sowjetunion ausschlage⁵⁾.

Die eigentliche Frage nach der politischen Zielsetzung, welche die Sowjetunion aufgrund der verbesserten militärischen Rückendeckung gegenüber den USA für einen veränderten politischen Kurs in ihren internationalen Beziehungen anstrebe, wird von Reagan und seinen außenpolitischen Beratern eindeutig beantwortet: Reagan bekennt sich zur Meinung seines rechtskonservativen Beraters Ri-

⁵⁾ Zumindest ist die Argumentation des republikanischen Präsidentschaftskandidaten mit den Zahlenangaben des International Institute for Strategic Studies vereinbar. Nach diesen Angaben stehen bezüglich der nuklearen Kapazität beider Supermächte auf sowjetischer Seite 1 398 ICBM (Intercontinental Ballistic Missiles), 1 003 SLBM (Submarine Launched Ballistic Missiles) und 156 strategische Bomber; auf amerikanischer Seite 1 054 ICBM (1 000 Minuteman- und 54 Titan-Raketen), 656 SLBM und 338 strategische Bomber. Bei der konventionellen Rüstung wird ein quantitatives Übergewicht der Warschauer-Pakt-Staaten mit 50 000 Panzern gegenüber 11 759 der NATO sowie eine Relation der Flottenstärke von 289 sowjetischen zu 173 amerikanischen Einheiten festgestellt. Vgl. International Herald Tribune, Dec. 11., 1980, S. 7.

chard Pipe, Geschichtspräsident an der Harvard-Universität, daß das zunehmende sowjetische Militärpotential offensichtlich der Durchsetzung einer aggressiven hegemonialen sowjetischen Außenpolitik diene. Die Gegenargumente, welche die sowjetische Verteidigungspolitik aus dem historisch tief verankerten Sicherheitsbedürfnis der Sowjetunion heraus begreifen, läßt das Reagan-Lager nicht gelten; auch bleiben die Erwägungen, daß die Sowjetunion aufgrund ihrer militärstrategischen Lage eine starke Defensivposition begründen müsse, die auch die chinesisch-sowjetische Konfrontation und die politische Stabilisierungsaufgabe der Roten Armee für die Regime in Osteuropa mit einbezieht, von Reagan unberücksichtigt.

Die Sichtweise des Reagan-Lagers macht dagegen auffällige Anleihen an das Begriffsraster der fünfziger Jahre. Gestützt auf die Überzeugung, daß die amerikanische öffentliche Meinung nach den turbulenten Auseinandersetzungen über die Vietnamfrage jetzt überwiegend zu einem stabilen konservativen Bewußtsein zurückgefunden habe, scheute sich der Reagan-Wahlkampf nicht, die Skala der Roll-Back-Terminologie der Eisenhower-Dulles-Ära wieder aufzunehmen⁶⁾. Aus den festgestellten neueren Anzeichen der sowjetischen Bemühungen, eine nukleare Überlegenheit über die USA zu erlangen, um im Ernstfall einen nuklearen Krieg zu gewinnen, wird die Schlußfolgerung gezogen, daß das geltende Konzept der ausreichenden Abschreckung, das die Grundlage der Demokratischen Rüstungskontrollpolitik ausmacht, nicht mehr angemessen ist und durch eine neue, realistische Politik der Stärke, d. h. der militärischen Überlegenheit der USA, abgelöst werden muß. In diese Neuauflage der Konzeption der Stärke mischt sich die pragmatische Kalkulation, daß eine neue Ära des Ost-West-Friedens erreicht werden kann, denn die USA würden auf lange Sicht gesehen in der Rüstungskonkurrenz aufgrund ihres überlegenen Wirtschaftspotentials den länge-

ren Atem haben und die innenpolitischen Auswirkungen einer Politik der Stärke besser verkraften können als die Sowjetunion, die in ihrem Innensystem weit schneller Konkurs anmelden müßte und damit zu außenpolitischer Verhandlungsbereitschaft gezwungen würde.

Für das Reagan-Lager gibt es vielfältige Beweise für den Vormarsch des sowjetischen Imperialismus in den Konfliktregionen der Weltpolitik. Dem Sieg des Kommunismus in Vietnam folgen weitere Vorstöße sowjetischer Einflußnahme, die als Anzeichen für die ungebrochene Bedeutung militärischer Machtanwendung auch in der Weltpolitik von heute gewertet werden. An erster Stelle wird die direkte Intervention der Sowjetunion in Afghanistan angeführt, die als konkretes Ergebnis amerikanischen Machtverzichtes unter Carter interpretiert wird und in den größeren Zusammenhang des sowjetischen Zugriffs auf die Ölstaaten des Persischen Golfes gestellt wird — ein Zugriff, der letztlich über den Hebel der Weltenergieversorgung die westlichen Staaten treffen soll. Afghanistan ist nach dieser Anschauung der vorläufige Endpunkt einer Entwicklung, die mit der Einverleibung Kambodschas, Äthiopiens und des Südjemen in den sowjetkommunistischen Einflußbereich begonnen hat.

Ein weiterer Brennpunkt sowjetischer weltrevolutionärer Strategie ist der Einfluß in Kuba, der mit der von den USA unbehelligten Stationierung einer sowjetischen Kampfbrigade sowie Marine- und Geheimdienststationen neuen Qualitäten zustrebt. Die Kette der Beweisführung wird weiter ergänzt durch das Herausstellen der sowjetischen Stellvertreter-Subversionen, die von Kuba und der DDR auf dem afrikanischen Schauplatz der Dritten Welt und neuerdings durch das als marxistisch bezeichnete Regime in Nicaragua ausgeführt werden⁷⁾.

⁷⁾ Die Politik der sogenannten Moskau-Havanna-Achse zeigte sich nach Affassung Reagans in der neuesten Entwicklung auf der Insel Grenada. Reagan äußerte in diesem Zusammenhang die Befürchtung, daß El Salvador, Mexico, Panama und Costa Rica die nächsten Opfer des marxistischen Terrorismus wären. Vgl. „Peace and Security in the 1980's. Address by Ronald Reagan to the Chicago Council on Foreign Relations, Chicago, Illinois, March 17, 1980“, Reagan for President, Federal Election Commission, Washington D.C.

⁶⁾ In den Wahlkampfansprachen Reagans erscheint die Sowjetunion als ein tief reaktionäres System, das eine Politik der imperialen Expansion betreibt, die Helsinki-Vereinbarungen verletze und die westliche Entspannungspolitik dazu benutze, um aufzurüsten. Vgl. beispielhaft „U.S.-Soviet Relations“, Reagan-Bush Committee, Arlington, Virginia, 1980.

Auch auf dem westeuropäischen Schauplatz erkennt Reagan eine akute Phase sowjetischer Bedrohung, auch wenn er bereit ist, verschiedene europäische Sichtweisen der sowjetischen Außenpolitik kritisch zur Kenntnis zu nehmen. Nach Meinung Reagans kristallisieren sich bei den Westeuropäern drei unterschiedliche Beurteilungsrichtungen heraus: Die erste stößt bei dem Republikaner auf besondere Abneigung, da sie von der Illusion genährt werde, daß die Sowjetunion sich bei westlichen Zugeständnissen in der Sicherheitsfrage stärker ihren innenpolitischen Problemen zuwenden würde. Auf diese Weise solle sich der Konflikt zwischen Ost und West verringern.

Die zweite westeuropäische Position möchte in der Sicht des Reagan-Lagers den Hebel bei der Intensivierung der Handelsbeziehungen ansetzen, um die sowjetische Aggressionsgefahr zu bannen. Ihr wird zwar ein höherer Realitätssinn bestätigt, ihre konkrete Wirksamkeit aber in der Entspannungsphase der Ost-West-Auseinandersetzung bestritten, so daß Reagans Sympathie eindeutig bei der dritten Richtung liegt, die mit seinen eigenen Anschauungen deckungsgleich ist⁹⁾. Diese Einschätzung liest sich wie folgt: Die Sowjetunion strebt die militärische Überlegenheit über das westliche Lager an; wenn sie diese erreicht hat, wird sie Westeuropa ‚finnlandisieren‘. Die einzige wirkungsvolle westliche Gegenstrategie dazu besteht in einer Politik der westlichen militärischen Überlegenheit, die jedoch einen späteren Einbezug von Rüstungskontrollverhandlungen und sogar Abrüstungsverhandlungen aus der Position der Stärke nicht ausklammern würde.

Im Überblick dargestellt, kreist die außenpolitische Philosophie der maßgeblichen Kräfte im Reagan-Lager um die traditionalistische

amerikanische Vorstellung, daß nicht eine Anpassung an die Interdependenz des internationalen Systems die Stabilität des amerikanischen außenpolitischen Kurses ausmacht, sondern die Erhaltung der eigenen machtpolitischen Rolle innerhalb des Weltsystems.

Folgt man seinen Wahlkampfäußerungen, so unternimmt Reagan den Versuch, qualitative Veränderungen der Bedeutung von Machtpolitik in den internationalen Beziehungen für die amerikanische Außenpolitik zu leugnen oder zumindest zu ignorieren. Diese Einstellung ist wiederum eng mit der optimistischen Vorstellung verbunden, die USA könnten sich mit eigener Kraft aus den Abhängigkeiten des internationalen Geflechts lösen. Den Weg dazu möchte er mit den drei Kernpunkten seiner Programmatik beschreiten: 1. der inneren moralischen Aufrüstung der amerikanischen Bevölkerung als Gegenpol zu der illusionären Entspannungserwartung; 2. der Wiederherstellung der ökonomischen Grundlage einer Politik der Stärke nach innen wie nach außen im Sinne klassischer marktwirtschaftlicher Prinzipien; 3. der Wiederherstellung der militärischen Basis einer Politik der Stärke.

Bei den ersten Ausführungsansätzen dieser politischen Strategie wird sich erweisen müssen, inwieweit seine Absichtserklärung, Amerika könne seine wirtschaftliche und politische Vormachtstellung aus eigener Kraft und Willensstärke wiedergewinnen, nur eine treffsichere Wähleransprache war, oder ob sie als realistische Leitlinie angesichts der komplexen Entscheidungsfelder in der Rüstungskontrollpolitik, im Nord-Süd-Dialog und im Verhältnis zu Lateinamerika standhalten kann. Nicht nur seine politischen Gegner, sondern auch seine Förderer haben Ronald Reagan hier eine etwas vereinfachte Sicht der Weltpolitik und der amerikanischen Handlungsressourcen vorgeworfen.

III. Sicherheitspolitische Zielangaben

müsse Kuba in Erwiderung der sowjetischen Aggression in Afghanistan mit einer Blockade belegen, oder die Forderung, die afghanischen Widerstandskämpfer über Pakistan mit Waffen zu versorgen —, als Orientierungspunkte für realistische sicherheitspolitische Maßnahmen eines Präsidenten Reagan aus. Er selber korrigierte sich bereits als Wahlkämpfer in

Zweifellos scheiden solche spontanen Äußerungen, die Reagan in der Hitze des Wahlkampfes machte — wie etwa die, die USA

⁹⁾ Vgl. „Adress by the Honorable Ronald Reagan World Challenges 1979 Seminar“, Pepperdine University, Malibu, California, January 12, 1979, Reagan for President, Federal Election Commission, Washington D.C.

der Richtung, daß es im wesentlichen darauf ankomme, eine sorgfältige und abgewogene Erneuerung des amerikanischen Verteidigungspotentials vorzunehmen. Seine Version der „Raketenlücke“, die schon John F. Kennedy seinerzeit als Wahlkampfthema aufgebaut hatte, ist jedoch insofern konkreter, als er sich auf glaubwürdige Daten bei seinen Hinweisen auf die konventionellen Streitkräfte der Sowjetunion, die Überlegenheit der sowjetischen Kriegsflotte und auf die Grauzonen des strategischen Gleichgewichts zwischen den USA und der Sowjetunion berufen kann.

Gemessen an der Forderung, auf allen militärischen Gebieten eine amerikanische Überlegenheit zu erlangen, muß die verteidigungspolitische Leistungsbilanz der Carter-Regierung, die von den Prinzipien der Gleichgewichtsstrategie ausging, negativ ausfallen. So bemängelt Reagan auch die relative Kürzung der Verteidigungsausgaben unter Carter, insbesondere aber spezielle Maßnahmen seines Vorgängers, wie das Aufschieben des B-1-Bomberprogramms, die Verzögerung der MX-Raketensysteme, die Absage des Minuteman-II-Programms sowie die Kürzung des Trident-Programms. Alle diese Programme würden von der Reagan-Regierung wieder aufgegriffen werden. Für die Stärkung der Verteidigung Europas sind die Einführung von Mittelstreckenraketen, der sogenannten Marschflugkörper, und die umstrittene Neutronenwaffe vorgesehen. Die von Carter im April 1978 zurückgestellte Produktion der Neutronenbombe will die Reagan-Regierung voraussichtlich Mitte des Jahres 1981 wieder aufgreifen. Diese Ankündigung wurde allerdings vom künftigen Vorsitzenden des Senatsverteidigungsausschusses, dem republikanischen Senator John Tower aus Texas, dahingehend abgeschwächt, daß die Interessen der NATO-Verbündeten jetzt, anders als es in der Wahlkampfretorik geschehen war, berücksichtigt würden.

Es wird davon ausgegangen, daß die Gesamtheit dieser verteidigungs- und sicherheitspolitischen Maßnahmen die sowjetische Überlegenheit auf dem Gebiet der konventionellen Streitkräfte und der nuklearen Rüstung ausgleichen bzw. übertreffen und den USA eine wirksame „Second-Strike“-Fähigkeit verlei-

hen⁹⁾. Die westeuropäischen Alliierten trifft der Vorwurf, sie lägen mit einem Minus von 13% unterhalb ihrer noch während der Ford-Regierung vorgegebenen Rüstungsverpflichtung. Aber auch wenn die europäischen NATO-Staaten ihren vollen Beitrag leisten, steht den USA nach den Vorstellungen Reagans eine zehnpromtente Erhöhung ihres Verteidigungshaushaltes in den nächsten Jahren bevor, beginnend mit einer Aufstockung des Verteidigungsetats für 1981 um 15 Milliarden Dollar auf 165 Milliarden Dollar. Neben diesem konkreten Maßnahmenkatalog stellt Reagan in Aussicht, die militärische Präsenz der USA in denjenigen Regionen zu verstärken, die nach seiner Auffassung vom Imperialismus der Sowjetunion bedroht sind; gedacht wird vor allem an die Region des Persischen Golfes, ohne hier jedoch die Einrichtung amerikanischer Landstützpunkte zu erwägen.

Mit dieser vorgesehenen militärischen Rückendeckung möchte Reagan in Neuverhandlungen des vom Senat noch nicht ratifizierten SALT-II-Abkommens einsteigen, wobei er das Einbringen von Junktims in die Verhandlungen — etwa die Koppelung amerikanischer Zugeständnisse im SALT-Abkommen mit einem sowjetischen Rückzug aus Afghanistan — mit einplant. Das von Carter und Breschnew in den Abschlußverhandlungen 1978 und 1979 ausgehandelte SALT-II-Vertragswerk beinhaltet nach Ansicht des neuen Präsidenten keine Begrenzung der strategischen Rüstung. Dieses Argument, das mit dem Hinweis untermauert wird, daß die Sowjetunion ihre Mittelstreckenrakete SS-20 und den nahezu interkontinentalen Backfire Bomber aus den Verhandlungen durch den angebotenen Verzicht auf den Bau der im Vergleich dazu unbedeutenden Inter-

⁹⁾ In diesem Zusammenhang ist Reagans Kritik an Carters Verteidigungsdirektive zu erwähnen. Die Direktive (Presidential Directive 59), die Anfang August 1980 über die amerikanische Presse der Öffentlichkeit bekannt wurde, ist offensichtlich von der Carter-Administration in dem Versuch erlassen worden, nach der sowjetischen Intervention in Afghanistan einen härteren verteidigungspolitischen Kurs einzuschlagen. Die so bezeichnete MAD-Strategie (Mutual Assured Destruction) zielte auf die Glaubwürdigkeit einer auf militärische Ziele des Gegners beschränkten atomaren Vergeltung unterhalb der Schwelle eines totalen atomaren Gegenschlages ab. Die MAD-Konzeption wurde vom Reagan-Wahlkampf als Abkehr von der Strategie der massiven Vergeltung bzw. als weiteres Zeichen der außenpolitischen Schwäche der USA interpretiert.

kontinentalrakete SS-16 heraushalten konnte, wird im neuen Senat noch mehr Befürworter finden als im alten. Es ist vorauszusehen, daß die republikanische Mehrheit im Senat in Absprache mit den konservativen demokratischen Senatoren die hauptsächlichlichen Ände-

rungsvorschläge der Reagan-Administration — Einbezug des sowjetischen Backfire Bombers bei der Festlegung der Gesamthöhe (ceiling) sowie Aufhebung der Restriktionen hinsichtlich der amerikanischen Marschflugkörper — unterstützen werden¹⁰⁾.

IV. Leitlinien der Politik gegenüber der Dritten Welt

Aus der allgemeinen Sicht der Stellung der Supermächte und ihrer Bündnispartner ergibt sich bei Reagan eine scharfe Trennung der Akteure des internationalen Systems in Freunde und Feinde der USA. Die Sicht ist nicht mehr — wie bei Carters Menschenrechtsansatz — von Normen des pluralistischen Gesellschaftsmodells, sondern von dem Primat außenpolitischer, d. h. im wesentlichen von strategisch-sicherheitspolitischen Interessen der USA geprägt. Die Kritik, der Carters Menschenrechtspolitik unterworfen wird, entzündet sich an der doppelten Moral, die ihrer Durchführung unterstellt wird. Die Carter-Regierung habe mit doppeltem Maß gemessen, wenn sie einerseits Staaten den Rücken gekehrt habe, die innenpolitisch nicht der amerikanischen Linie entsprachen, andererseits aber Kontakte mit anderen Regimen, wie z. B. dem Pol-Pot-Regime in Kambodscha, aufrechterhielt, in denen die Menschenrechte verletzt wurden.

Reagans eigene Vorstellungen laufen darauf hinaus, ein Junktim zwischen der Gewährung amerikanischer Wirtschaftshilfe und demokratischer Struktur der Empfängerländer nicht mehr gelten zu lassen; diese Konzeption scheint aber auch bei ihm nicht frei von Widersprüchen zu sein, denn auch er plädiert für eine pragmatische amerikanische Wirtschafts- und Militärhilfe an Länder der Dritten Welt, wenn deren jeweilige Regime den außen- und sicherheitspolitischen Interessen der USA dienen. Nach den Kriterien der Freund-Feind-These scheinen damit allerdings vorerst sozialistische Staaten der Dritten Welt ausgeklammert worden zu sein, weil das außenpolitische Interesse der USA im Kontext der Ost-West-Auseinandersetzung, d. h. im Zurückdrängen des globalen sowjetischen Einflusses, definiert wird.

Im konkreten Fall könnte diese Einstellung dazu führen, daß die amerikanische Wirt-

schaftshilfe für Nicaragua unter der Reagan-Administration aufgekündigt oder zumindest eingeschränkt wird. Das Beispiel Nicaragua gibt den Blick frei für den vorläufigen Standpunkt, den der Reagan-Stab gegenüber sozialistischen Revolutionen in Lateinamerika einnimmt. So wird der Carter-Regierung vorgeworfen, sie habe sich in die Innenpolitik Nicaraguas eingemischt und den Niedergang Somozas beschleunigt, ehe sich eine echte demokratische Alternative in dem mittelamerikanischen Land abgezeichnet hätte¹¹⁾.

Umgekehrt verläuft die Kritik, die an der Afrikapolitik Carters und der Demokratischen Partei geübt wird. Der Bericht von Chester Crocker, Afrika-Berater Reagans, an das Übergangsteam sieht in der amerikanischen Zurückhaltung gegen die sowjetische und kubanische Unterwanderung in afrikanischen Staaten einen gravierenden Fehler, der von der falschen Annahme herrührt, daß die Länder der Dritten Welt in Afrika aus der Ebene des Ost-West-Konfliktes herausgehalten werden könnten. Dagegen wird dafür plädiert, mit den Mitteln der Wirtschafts- und Militärhilfe auf dem afrikanischen Kontinent mit der Sowjetunion in Konkurrenz zu treten. In diese Argumentation reiht sich die Abneigung Reagans ein, seinerseits an einer UNO-Lösung für Na-

¹⁰⁾ Der neue Senat wird ein Übergewicht des rechten Flügels der Republikaner aufweisen, das noch durch die Anzahl konservativer Demokratischer Senatoren verstärkt wird. Von den 53 republikanischen Senatoren können 35 der extremen Rechten der GOP zugerechnet werden, die zusammen mit den 20 konservativen Demokraten eine stattliche Mehrheit bilden werden. Das bedeutendste Moment bei der Veränderung der Mehrheitsverhältnisse wird der bevorstehende Wechsel der Ausschußvorsitzenden ausmachen.

¹¹⁾ Vgl. 1980 Republican National Convention Platform, „The Americas“, in: Congressional Record, Proceedings and Debates of the 96th Congress, Second Session, Washington D.C. 1980, S. 39 ff.

mibia mitzuarbeiten, die jedoch auch von wirtschaftspolitischen Interessen der USA im Verhältnis zur Südafrikanischen Republik mitgetragen wird.

Wie bei den Äußerungen zur politischen Entwicklung in Nicaragua, die wenig Verständnis für einen eigenständigen sozialistischen Weg der sandinistischen Befreiungsfront erkennen lassen, so wird auch in den Kommentaren zu den Verhältnissen in El Salvador deutlich, daß eine Reagan-Administration bei strikter Anwendung der eigenen Freund-Feind-Formel Gefahr läuft, hinter allen Herausforderungen der amerikanischen Stellung in der Welt die Sowjetunion auszumachen. Die Neigung, die einzelnen außenpolitischen Probleme der Länder der Dritten Welt als integralen Bestandteil der Auseinandersetzung mit dem sowjetischen Gegner aufzufassen, könnte bald kontraproduktiv werden; denn es könnte sich als unverzeihlicher Einflußverzicht offenbaren, jede sozialistisch orientierte schwarze Führungspersönlichkeit in Afrika, jeden revolutionären Führer Lateinamerikas und vielleicht sogar jeden radikalen Moslem, der die Politik der USA kritisiert, als verlängerten Arm der Sowjetunion und damit als „natürlichen“ Feind der USA abzustempeln.

Fest steht jedoch vorerst, daß Reagan das Schwert der Menschenrechtspolitik gegen sogenannte freundliche Regime in Lateinamerika und anderen Weltregionen nicht mehr wie sein Vorgänger ziehen will. In seiner Abkehr von der Carterschen Linie, die bei ausgesuchten Empfängerländern ein Junktim zwischen Gewährung von amerikanischer Wirtschafts- und Militärhilfe und innenpolitischen Demokratiestandards herstellte, zeigt sich am deutlichsten, daß Reagan das nationalstaatliche amerikanische Interesse nicht in moralisch-demokratischen Normen definiert, sondern in strategischen und wirtschaftspolitischen Dimensionen. Die Zurückhaltung der Carter-Administration in Fragen der Militärhilfe hat nach Ansicht des neuen republikanischen Präsidenten der amerikanischen Wirtschaft geschadet, denn andere westliche Exportländer hätten bereitwillig die Lücke ausgefüllt. Reagan plädiert dagegen für die Vergabe von Wirtschafts- und Militärhilfe an Länder der Dritten Welt, wenn diese an in seinem Sinn freundschaftliche Staaten ginge, auch

wenn keine vollständige Übereinstimmung mit den politischen Innensystemen dieser Länder bestünde.

Die Frage, welche Regierungen den USA freundschaftlich gewogen sind, hat Ronald Reagan in seinen früheren politischen Radiokommentaren beantwortet. Dazu zählen z. B. das frühere Schah-Regime im Iran und das von Somoza in Nicaragua, die Regierungen von Pinochet in Chile, von Videla in Argentinien und Marcos auf den Philippinen. Kriterien für diese positive Beurteilung sind in erster Linie die Gemeinsamkeiten antikommunistischer Weltanschauung, die sich in einem kongruenten Bild von der Gefahr sowjetischer Subversions- und Expansionspolitik verfestigt. Daraus folgt eine weitgehende Übereinstimmung strategisch-sicherheitspolitischer Zielsetzungen zwischen den USA Reagans und den „freundlichen“ Nationen in der Frontstellung gegenüber der Sowjetunion. In zweiter Linie steht die gemeinsame Überzeugung, daß das amerikanische Vorbild der freien Marktwirtschaft auch in seinen gesellschaftspolitischen Auswirkungen das unverändert fortschrittlichste Modell für die innenpolitische Entwicklung der Länder der Dritten Welt darstellt. Taiwan, Singapur und Südkorea gelten als Paradebeispiele für eine solche positive Entwicklung.

Wenn bei Reagan und seinen Beratern von konkreten Hilfsangeboten in der nächsten Zukunft die Rede ist, so fällt der Blick auf die Regime in Mittel- und Südamerika, die hart von einer sozialistischen Opposition bedrängt werden, da von dem Prinzip ausgegangen wird, daß hier die Sowjetunion über ihren Agenten Kuba ihren Machtbereich ausweitet. Eine solche Einstellung ist dazu angetan, Militärregierungen und die ihnen nahestehenden politischen Kräfte in Mittelamerika, aber auch anderen Teilen der Welt zu stärken, auch wenn diese Folgewirkung von der Reagan-Administration nicht unmittelbar beabsichtigt sein sollte und sich, wie die jüngsten Übergriffe gegen linksgerichtete Oppositionelle und gegen amerikanische Staatsbürger in El Salvador zeigen, verselbständigt.

Inwieweit sich Hilfsaktionen der künftigen Reagan-Administration zugunsten konservativer und gemäßigt herrschender Regime in Lateinamerika zu direkten Interventionen aus-

weiten könnten, bleibt eine offene Frage. Jedoch stehen die Prioritäten, die in der Formel „treating friends as friends“ enthalten sind, fest: Es gilt, den lateinamerikanischen Hinterhof der USA mit Hilfe der Unterstützung sogenannter nicht-marxistischer Regime vom kubanischen bzw. sowjetischen Einfluß fernzuhalten; die näheren Methoden dieser Faustregel sind bis auf Absichtserklärungen, die marktwirtschaftlich orientierten Kräfte in den einzelnen Staaten zu fördern, nicht näher erläutert. Unter anderem will die Reagan-Regierung jedoch auf eine Wiederbelebung der Informationspolitik mit Hilfe der traditionellen Freiheitssender Voice of America, Radio Liberty und Radio Free Europe setzen, denen ein Radio Free Cuba hinzugefügt werden soll, sowie auf eine erhöhte Wirksamkeit des amerikanischen Geheimdienstes, der unter der Carter-Administration degeneriert sei¹²⁾.

Auch in die nahostpolitischen Überlegungen, die noch keine markanten Züge tragen, spielt die übergreifende Ost-West-Thematik der bisher gezeigten Denkweise hinein. Reagan greift eine wesentliche Aufgabe der amerikanischen Nahostpolitik darin, auch hier den sowjetischen Einfluß einzudämmen. Die Palästinensische Befreiungsorganisation erscheint in diesem Licht als Wortführer der Sowjetunion, kontrastiert von Israel, das als natürlicher Verbündeter der USA und des Westens gilt. Es ist hier bemerkenswert, daß Israel in erster Li-

nie nicht aufgrund der wahlstrategisch wichtigen traditionellen amerikanischen Verpflichtungen, sondern wegen seiner militärischen und politischen Abschreckungsfunktion nach dem Verlust Irans einen obersten Platz in der Reihe der Bündnispartner der Reagan-Administration in Aussicht gestellt wird. Bei den strategischen Gesichtspunkten zählen für Reagan das israelische Militärpotential, die geographische Lage des Landes und die Bündnisverläßlichkeit seiner politischen Führung, welche durch die Kompromißlosigkeit der israelischen Sicherheitspolitik selbst begründet ist. Soweit es von den Wahlkampfaussagen aus beurteilt werden kann, wird eine mögliche Berücksichtigung der PLO als Verhandlungspartner ausgeschlossen, ebenso die Errichtung eines eigenständigen Palästinenserstaates auf dem Westufer des Jordans.

Konkretere Leitlinien für die Nahostpolitik Präsident Reagans ergeben sich aus den Versprechen, die Position Israels in der UNO von amerikanischer Seite voll zu unterstützen, sowie auf eine Lösung des Flüchtlingsproblems durch Assimilation in Jordanien hinzuwirken und Waffenlieferungen an israelfeindliche arabische Staaten zu unterlassen. Außer der Formel, daß zu den gemäßigten arabischen Staaten enge Kontakte gehalten werden sollen, erfolgen keine weiteren eindeutigen Zielangaben hinsichtlich der Haltung gegenüber den arabischen Staaten.

V. Überlegungen zum politischen Kurs der Reagan-Administration: Ideologische Festlegungen und pragmatische Anpassung

Bei den Leitlinien, die aus den außenpolitischen Wahlkampfaussagen sprechen, sind die traditionalistischen Strukturen nicht zu über-

sehen und zu unterschätzen. Besonders in der Verteidigungspolitik verfielt Reagan harte Positionen, die aus seinem politischen Lebensweg her verständlich werden¹³⁾. Die Furcht vor einer sowjetischen Expansion, die Realität einer Moskau-Havanna-Achse und die Überzeugung von der Rechtmäßigkeit und Friedfertigkeit einer amerikanischen Politik der

¹²⁾ Vgl. „Labor Day Adress by the Honorable Ronald Reagan at Liberty State Park Jersey City, New Jersey, Sept. 1, 1980“, Reagan for President, Federal Election Commission, Washington D.C.; was die Reorganisationspläne für den CIA angehen, ist auf den Bericht des sicherheitspolitischen Beraters William Middendorf an Reagans Übergangsteam zu verweisen. Middendorf schlägt eine Reihe von Maßnahmen vor, darunter eine stärkere finanzielle Ausstattung für eine offensive amerikanische Gegenaufklärung, die Einrichtung einer zentralen Datenbank für die Operationen des CIA und auch des FBI sowie die Idee, die Effizienz des CIA im bewußten Wettbewerb mit dem Geheimdienst des Verteidigungsministeriums zu steigern.

¹³⁾ Zuerst Anhänger der New Deal-Richtung der Demokratischen Partei in den vierziger Jahren, wandelte sich Reagan Anfang der fünfziger Jahre unter dem Eindruck der sowjetischen Außenpolitik und der Kommunismuskussion in den USA während der McCarthy-Ära zum Sprecher der fundamentalistischen Rechten. Als solcher weist er sich während seiner Öffentlichkeitsarbeit für den Gene-

Stärke stellen die eine Seite seines politischen Charakterbildes dar; als die andere präsentiert sich, wenn man seine Regierungszeit als Gouverneur von Kalifornien berücksichtigt, der politische Manager, der selbst nicht den Anspruch erhebt, ein tiefer Denker und politischer Analytiker zu sein, der jedoch nach dem einhelligen Urteil seiner Kritiker und Förderer die Fähigkeit bewiesen habe, die geeigneten Persönlichkeiten an die richtigen Plätze seines Regierungsapparates zu stellen.

Sowohl während seiner Gouverneurstätigkeit als auch im Präsidentschaftswahlkampf 1980 gibt es genügend Beispiele, die Reagan als Pragmatiker ausweisen und den Schluß zulassen, daß er auch als Präsident eine außenpolitische Strategie verfolgen wird, die in erster Linie praktikabel ist. Für seine Regierungszeit in Sacramento ist bezeichnend, daß er sich nach den ersten beiden Regierungsjahren nicht mehr an die abgegebenen Wahlkampfversprechungen hielt, sondern sich den aktuellen Erfordernissen anpaßte. Er bemühte sich zwar, an seinem Hauptziel, den Regierungsapparat und seinen Einfluß auf das Wirtschaftsleben einzuschränken, festzuhalten, mußte jedoch den Plan, Steuerkürzungen im großen Stil zu gewähren, fallen lassen, denn sein Amtsvorgänger Brown hatte ihm ein Haushaltsdefizit von 200 Millionen Dollar hinterlassen, das es zu stopfen galt. Anstelle von Steuerkürzungen verabschiedete die Legislative erhebliche Steuererhöhungen, die dem Staatshaushalt zu ordentlichen Mehreinnahmen verhelfen. Andere Vorhaben, die ähnlich lauteten wie die innenpolitischen Zielsetzungen im Präsidentschaftswahlkampf 1980 — einen Einstellungsstopp bei den öffentlichen Bediensteten, eine zehnprozentige Kürzung ihres Stellenkegels, die Erhöhung der Studiengebühren an staatlichen Universitäten und eine drastische Kürzung des Personals für staatliche Krankenhäuser für geistig Behinderte —, konnte er nicht verwirklichen, weil diese Vorlagen aufgrund mangelnder Absprachen mit den kaliforni-

ral Electric Konzern in der Zeit von 1954-1962 aus. Erst 1962 wurde Reagan offizielles Mitglied der republikanischen Partei. Mit seinem Einsatz für den Präsidentschaftswahlkampf Barry Goldwaters ernannte er mit seiner Feststellung in der sogenannten „Island of Freedom“-Rede, die USA wäre die einzige Freiheitsinsel in der Welt, bundesweite Beachtung als Vertreter des rechten Flügels der Republikaner.

schen Parlamentariern bei ihnen keine ausreichende Resonanz fanden.

Die Bilanz Gouverneur Reagans weist dagegen andere praktische Ergebnisse seiner Politik auf, die wenig in ein parteipolitisch oder ideologisch gefärbtes Raster passen und seine Flexibilität unter Beweis stellen. So hat seine Administration den Aufgabenbereich des Staates nicht eingeschränkt, im Gegenteil, die Staatsausgaben verdoppelten sich in den acht Regierungsjahren von 4,6 Millionen Dollar auf 10,2 Millionen Dollar. Die Steuererhöhungen, die entgegen den ursprünglichen Absichten durchgezogen und mit der Notwendigkeit, den Staatsbankrott zu vermeiden, begründet wurden, flossen zum Teil in die Wohlfahrtspolitik und das Erziehungssystem, um die kommunalen Körperschaften von den anfallenden Kosten zu entlasten.

Der Verlauf des Präsidentschaftswahlkampfes 1980 zeigt ebenfalls die Neigung des Reagan-Lagers, Standpunkte bei auftretenden Widerständen oder Sichtbarwerden neuer Einwirkungschancen zu modifizieren. Ein Beispiel für die Mäßigung seiner Standpunkte im Prozeß der Wechselwirkungen politischer Kommunikation ist seine Flexibilität in der wirtschaftspolitischen Position; der umstrittenen Theorie seines Wirtschaftsberaters Arthur Laffer, die besagt, daß das durch Steuersenkungen für den Staatshaushalt verlorene Geld wieder durch die gleichzeitig stimulierte Privatwirtschaft hereingeholt werden würde, wurden die Vorstellungen der gemäßigten wirtschaftspolitischen Berater Allan Greenspan und George Shultz hinzugefügt, welche eine gleichzeitige Verringerung der Staatsausgaben empfahlen, um unvermeidliche Inflationseffekte zu dämpfen.

Auch andere vorschnell eingenommene Positionen wurden verändert: Trat Reagan zuerst gegen die Gewährung von Bundeshilfen an die Stadt New York ein, so befürwortete er sie später jedoch aus wahltaktischen Erwägungen; ebenso bejahte er die lange verneinten bundesstaatlichen Maßnahmen zur Sanierung der Chrysler Corporation, weil die Schlüsselrolle des Staates Michigan für den Wahlausgang mehr zählte als das Festhalten an marktwirtschaftlichen Prinzipien. Ein weiteres Beispiel der Flexibilität ist die fast schon unglaubliche Anerkennung der zuerst kritisierten

Occupational Safety and Health Administration — wenn auch nicht als Verwaltungsbehörde im Dienste gewerkschaftlicher Interessen, sondern als Forschungs- und Informationszentrale.

Die Beweglichkeit Reagans schlägt sich auch bei der Auswahl seiner Ratgeber nieder. Bei dieser Personalpolitik ging es zunächst um die Ausweitung des politischen Spektrums bei der eigenen politischen Klientel; durch die Hineinnahme wichtiger Persönlichkeiten aus dem Ford-Lager wurde dabei aber ein Gegengewicht zu dem konservativen personellen Reservoir der Nixon-Ära und der eigenen kalifornischen Hausmacht aus den Gouverneursjahren geschaffen¹⁴⁾.

In der Außenpolitik zeichnete sich bereits in Reagans Wahlkampfede vor dem Chicago Council on Foreign Affairs eine Richtungsverschiebung in den sicherheitspolitischen Zielsetzungen ab: Die Friedenssicherung wird zum obersten Ziel der Reagan-Regierung erklärt und der ungezügelter Rüstungsspirale eine eindeutige Absage erteilt; die Tür zur Fortsetzung der Rüstungskontrollpolitik wird damit offengelassen, wobei letzten Endes die These, die Sowjetunion sei wegen ihres fehlenden politischen Realitätssinnes nicht verhandlungsfähig, vorweg zurückgenommen wird.

Dennoch lassen sich angesichts dieser Zugeständnisse im Bereich der sicherheitspolitischen Grundlinien zwischen den USA unter einer Reagan-Präsidentschaft und den westeuropäischen Standpunkten schon jetzt Problemfelder ausmachen, die auch in der letzten Regierungserklärung von Bundeskanzler Helmut Schmidt nicht unerwähnt blieben: In der westeuropäischen Perspektive umfaßt die Entspannung einen langfristigen allmählichen Abbau der internationalen Konfliktpotentiale mit der Sowjetunion und ihren Verbündeten durch ein Netz von technischen, wirtschaftlichen und kulturellen Verflechtungen, welche

es der Sowjetunion schon aus ökonomischen Erwägungen zu teuer machen müßten, zum Stil des Kalten Krieges zurückzukehren. Rüstungskontrollverhandlungen haben im Rahmen dieser Zielsetzungen die Aufgabe, ein stabiles militärisches Gleichgewicht zwischen Ost und West auf einem möglichst niedrigen gemeinsamen Rüstungsniveau zu gewährleisten. Aus der Sicht der SPD/FDP-Koalition ist die Fortsetzung der SALT-Verhandlungen schon in sich eine vertrauensbildende Maßnahme, die nicht isoliert von den anderen schon laufenden oder geplanten zu betrachten ist.

Zu den weiteren Vorhaben gehören die Durchsetzung eines Zwischenabkommens bei den Wiener Verhandlungen über beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen in Europa, die Einberufung einer gesamteuropäischen Abrüstungskonferenz sowie einer gesamteuropäischen Energiekonferenz. Die von Reagan propagierte Politik des Mächtigegleichgewichts auf der Grundlage der amerikanischen Überlegenheit ist mit der skizzierten westeuropäischen Perspektive nicht deckungsgleich. Eine Annäherung der Standpunkte könnte allerdings die Ankündigung des Übergangsteams bedeuten, bei der Durchsetzung der eigenen sicherheitspolitischen Programme um eine Unterstützung seitens der westlichen Verbündeten bemüht zu bleiben, sowie die Versicherung, die neue amerikanische Politik der Stärke keineswegs in einen ungebremsten Rüstungswettlauf ausarten zu lassen.

Die entwicklungspolitischen Leitlinien Reagans enthalten ebenfalls Konfliktstoff für das amerikanisch-europäische Verhältnis, denn die sich daraus ergebende Aufforderung an die europäischen Verbündeten lautet nicht anders, als daß sie mit den Amerikanern gemeinsam auf eine stärkere Bindung der Entwicklungsländer an den Westen hinarbeiten sollen. Differenzen können mit den westeuropäischen Staaten, darunter der Bundesrepublik, auftreten, die nicht bereit sind, die Entwicklungen in den Ländern der Dritten Welt mit den Maßstäben des Ost-West-Konfliktes zu betrachten. So führt beispielsweise das Bemühen der Bundesregierung um eine differenzierte Sichtweise, die den nationalen und sozialen Bewegungen in den Gesellschaften der

¹⁴⁾ Zu der Beratergruppe, die sich aus den früheren Mitarbeitern und Förderern Reagans aus den Gouverneurstagen rekrutiert, zählen Reagans Chefberater Edwin Meese, sein Pressesekretär Lyn Nofziger und der Umfrageexperte Michael Deaver; zu den Beratern, die noch aus der Nixon-Ära Wahlkampf- und Regierungserfahrungen mitbringen, gehören Richard Allan, Außen- und Verteidigungspolitik, William R. Van Cleave, Verteidigung, und Martin Anderson, Innenpolitik.

Entwicklungsländer Verständnis entgegenbringt, in der Konsequenz dazu, jedes Vormachtstreben der entwickelten Industrienationen einschließlich den USA in der Dritten Welt abzulehnen.

Die Skepsis, die bei der Betrachtung der außenpolitischen Konzeption Reagans zurückbleibt, wird sich nicht so sehr auf die Frage konzentrieren müssen, ob sich Präsident Reagan von seinen verkündeten Prinzipien wird gängeln lassen, so daß das vom Carter-Wahlkampf hochstilisierte Bild des „button pushers“ eine gewisse Berechtigung behielte; die Skepsis entzündet sich eher daran, welche kontinuierlichen Maßstäbe den künftigen amerikanischen Präsidenten leiten werden, wenn er die Praktikabilität einer Politik der Stärke angesichts der zunehmenden Interde-

pendenz der amerikanischen Außenpolitik, angesichts einer fortschreitenden entspannungspolitischen Eigendynamik der europäischen Verbündeten und schließlich in Hinblick auf Widersprüche zwischen den eigenen wirtschaftspolitischen und verteidigungspolitischen Zielsetzungen selbst in Zweifel zieht und zum reinen Management der amerikanischen Außenpolitik zurückgreift.

Der sehr akzentuierte Anspruch seiner Zielsetzungen auf der einen Seite und die große Abhängigkeit seiner Politik von der Qualität seiner Berater andererseits schließen nicht aus, daß er sich bei aller kraftvollen Rhetorik und bei allen Unterschieden der Person in eine ähnlich schwache Führungsposition hineinmanövriert, die er so sehr an seinem Vorgänger kritisiert hat.

200 Jahre Außenpolitik der Vereinigten Staaten von Amerika

Entwicklungslinien und Erklärungsversuche

Es soll Historiker geben, die den Wald vor lauter Bäumen nicht sehen, und es soll Politikwissenschaftler geben, die vor lauter Wald keine Bäume sehen. Mit anderen Worten: Nicht wenige Historiker verlieren sich im Detail, nicht wenige Politikwissenschaftler sind verliebt in ihre Verallgemeinerungen — die sie fälschlicherweise viel zu schnell und viel zu oft als „Theorien“ bezeichnen. Geschichts- und Politikwissenschaft sollten sich ergänzen, indem allgemein gehaltene Thesen durch Detailuntersuchungen zu bestätigen oder widerlegen wären.

In diesem Aufsatz soll der Versuch unternommen werden, historische Einzelheiten über einen Zeitraum von zweihundert Jahren hinweg in ein Grundmuster einzuordnen, ohne sie dabei in ein Prokustesbett einzuzwängen. Darüber hinaus wird nach möglichen Ursachen für dieses Grundmuster zu fragen sein, ohne daß hochstaplerisch von „Theorien“ oder gar „Gesetzen“ gesprochen wird, die zwangsläufig so und keinesfalls anders ablaufen müßten.

Einerseits wird ein Instrumentarium entwickelt, das Ordnung in das „Chaos der Tatsachen“ bringt; andererseits wird dieses Instrumentarium selbst zu erklären sein. Das Instrumentarium sind *historisch-politische Zyklen* bzw. Konjunkturen. Sie dienen hier sowohl als Erkenntniswerkzeug als auch als Erkenntnisgegenstand¹⁾.

¹⁾ Hans Rosenberg, Große Depression und Bismarckzeit. Wirtschaftsablauf, Gesellschaft und Politik in Mitteleuropa, Berlin 1967, S. 19. Von hier die zitierten Formulierungen sowie die Überlegungen über „lange Wellen“, die ich jedoch ganz anders anwende. Insofern nur entfernte Ähnlichkeiten. Diese historisch-politischen Zyklen sind nicht zu verwechseln mit sogenannten politischen Wirtschaftszyklen bzw. politisch bedingten Wirtschaftszyklen, wie sie in der „neuen politischen Ökonomie“ diskutiert und analysiert werden (vgl. dazu: Paul Whiteley, ed., Models of Political Economy, London-Beverly Hills 1980).

Die vorgeschlagene Vorgehensweise hat über den wissenschaftlichen Nutzen hinaus noch einen praktisch-politischen, ermöglicht sie es doch, Gegenwärtiges in übergeordnete Entwicklungslinien einzuordnen. Statt kurzatmig zu reagieren, könnte der Zeitgenosse besser reflektieren — sich selbst und seine Umwelt relativieren. Also: Reflexion nicht als Reflex, Distanz durch Geschichte, durch Distanz Einsicht, Einsicht als Durchsicht (= Perspektive), Gegenwart mit Perspektive und Gegenwart durch Perspektive.

Die zentrale These des Aufsatzes besagt: Im periodischen Wechsel von ca. 50 bis 60 Jahren wurde die Außenpolitik der Vereinigten Staaten von Amerika jeweils von einer innen- oder außenorientierten Strömung dominiert.

Wegen des wechselnden Auf und Ab sei von historisch-politischen Zyklen bzw. historisch-politischen Konjunkturen gesprochen²⁾. Die zentrale Fragestellung lautet: Wie kann man diese Zyklen erklären?

Die Untersuchung gliedert sich in vier Abschnitte:

1. werden die verwendeten Begriffe definiert;
2. werden sie operationalisiert, d. h. verwendungsfähig gemacht für das wissenschaftliche Vorgehen;
3. werden die verschiedenen historisch-politischen Zyklen beschrieben;
4. werden sie erklärt.

²⁾ Vgl. dazu Michael Wolffsohn, Die Debatte über den Kalten Krieg. Politische Konjunkturen und historisch-politische Wissenschaft, Leverkusen-Opladen 1980.

I. Definition der verwendeten Begriffe

Wenden wir uns zunächst der historisch-politischen Konjunktur zu, einem aus der Wirtschaftswissenschaft entlehnten Ausdruck. In dieser Disziplin wird der Begriff Konjunktur durch das Erscheinungsbild definiert, also durch die Abfolge von Phasen des Wachstums und der Schrumpfung. Eine historisch-politische Konjunktur sei hier bestimmt als regelmäßig sich wiederholende Veränderung bestimmter Größen in verschiedenen Politikbereichen: Tiefstand, Aufschwung, Hochphase, Abschwung und Krise kennzeichnen den historisch-politischen Konjunkturverlauf.

Der uns interessierende Politikbereich ist die Außenpolitik der USA.

Als *innenorientiert* wird im folgenden diejenige Strömung in den Vereinigten Staaten von Amerika bezeichnet, die mehr nolens als volens Außenpolitik betrieb. Ihre Grundüberzeugung lautet Tucker zufolge³⁾: Keine Bündnisse mit auswärtigen Staaten, keine militärischen Interventionen. Freilich bedeutet dies nicht den Verzicht auf Außenpolitik, denn in der ei-

nen oder anderen Weise lassen sich auswärtige Beziehungen von einem Staat zu anderen Staaten gar nicht vermeiden. Mit anderen Worten: Ein innenorientiertes Amerika ist kein isoliertes Amerika. Der Begriff „innenorientiert“ ist dem Ausdruck „isolationistisch“ vorzuziehen, weil bei letzterem impliziert wird, ein Staat könne sich von seiner Umwelt abkapseln.

„America first“ ist das Schlagwort der innenorientierten Amerikaner, und genau diese Parole unterstreicht, daß es sich hierbei nicht um völlige Abkapselung handelt, denn nach einem first gibt es natürlich ein second oder third.

Die außenorientierten Amerikaner lassen sich ebenfalls in erster Linie vom nationalen Interesse leiten — so wie sie es verstehen —, insofern sagen auch sie „America first“. Sie befürworten aber Bündnisse mit auswärtigen Staaten und sind bereit, das „America first“ gegebenenfalls durch militärische Interventionen zu verwirklichen.

II. Zur Operationalisierung der Begriffe

Historisch-politische Konjunkturen lassen sich durch die Abfolge der innen- und außenorientierten Strömungen beschreiben.

Indikatoren für die außenorientierte Richtung sind z. B. Kriege, auswärtige Militärexpeditionen, Annexionen fremder Gebiete, der Erwerb von Stützpunkten im Ausland oder auch die Gründung von Militärbündnissen. Im Hinblick auf Kriege muß freilich geprüft werden, ob diese nicht etwa doch primär auch als nach innen gerichtet erklärt werden müssen: Der Unabhängigkeitskrieg der Vereinigten Staaten wäre ein Beispiel für einen solchen innenorientierten Krieg. Über die außenpolitischen Aktionen hinaus gilt es danach zu fragen, ob und wenn ja, inwieweit auch die Meinungen im Kongreß, in den Medien, vor allem Zeitungen, und der Öffentlichkeit außenorientiert waren, also diese Aktionen entweder aktiv oder reaktiv förderten.

Auf Umfragen kann man hier erst seit ca. 50 Jahren zurückgreifen; man wird demnach außenpolitische Willensbekundungen, z. B. Demonstrationen oder auch Leserbriefe an Zeitungsredaktionen, bei der Beantwortung dieser Frage zugrunde legen müssen.

Indikatoren für die innenorientierte Richtung sind, abgesehen vom jeweiligen Gegenteil zu außenorientierten Aktionen und Meinungen, die Konzentration auf die eigenen, nationalen Probleme, besonders von Interessen- und Randgruppen, Kritik an gegenwärtigen oder früheren Bündnispartnern und die erhöhte Aufgeschlossenheit gegenüber humanitären Fragen der internationalen Politik⁴⁾.

Mit diesem Instrumentarium ausgerüstet, sichten wir nun das historische Material und

³⁾ Robert Tucker, *The Radical Left and American Foreign Policy*, Baltimore 1971, Introduction, auch S. 148 f.

⁴⁾ Zur Operationalisierung siehe Frank L. Klingberg, *Cyclical Trends in American Foreign Policy Moods and Their Policy Implications*, in: Charles W. Kegley/Patrick J. McGowan, eds.: *Challenges to America. United States Foreign Policy in the 1980s*, Beverly Hills—London 1980, S. 51 f., Anm. 2.

erkennen die folgenden fünf historisch-politischen Zyklen, die im dritten Teil dieser Arbeit beschrieben sind, ohne ein Repetitorium der US-amerikanischen Geschichte abhalten zu wollen.

III. Historisch-politische Konjunkturen (Entwicklungslinien)

Der *erste Zyklus* beginnt 1763 bzw. 1776, dem Jahr der staatlichen Unabhängigkeit, und endet 1824; er dauerte also 48 bzw. 61 Jahre.

Die innenorientierte Phase umfaßte den Zeitraum von 1763 bzw. 1776 bis 1798; die außenorientierte Phase die Jahre 1798 bis 1824.

Zyklus 2 währte 47 Jahre, nämlich von 1824 bis 1871, wobei die innenorientierte Strömung von 1824 bis 1844 dominierte, die außenorientierte von 1844 bis 1871.

Auch *Zyklus 3* umfaßt 47 Jahre; er begann 1871 und endete 1914.

Von 1871 bis 1891 blicken die USA mehr auf sich selbst, von 1891 bis 1918 mehr auf die Außenwelt.

Zyklus 4 begann 1918 und hörte 1966/67 auf. Die sogenannten Isolationisten gaben von 1918 bis 1940 den Ton an, die sogenannten Internationalisten von 1940 bis 1966/67. Dieser Zyklus umfaßte 48 Jahre.

Über den *5. Zyklus* läßt sich bislang nur so viel sagen, daß seine innenorientierte Phase um 1966/67 begann und Ende 1979/Anfang 1980 wohl endete; Stichwort Afghanistan und die Folgen.

Da dieser Zyklus jedoch ohnehin erlebte Gegenwart und nicht mehr Geschichte, auch nicht Zeitgeschichte betrifft, können wir ihn in diesem Zusammenhang unbeachtet, freilich nicht unerwähnt lassen.

Zu den einzelnen Zyklen nun einige Grunddaten, welche die Richtigkeit der vorgenommenen Einteilung bestätigen sollen.

Der *erste Zyklus* beginnt 1763 mit einer innenorientierten Phase, die bis 1789 fort dauerte. Es ist der Zeitabschnitt, der in der Historiographie im allgemeinen als die „Ära der amerikanischen Revolution“ bezeichnet wird, in der die Staatlichkeit der USA errungen und gefestigt wurde. Diese Ära erst 1776 eröffnen zu wollen, wäre irreführend, da die Erringung der

Jeder historisch-politische Zyklus bzw. jede historisch-politische Konjunktur wird dabei unterteilt in eine innen- sowie außenorientierte Phase. Erst beide zusammen ergeben den gesamten Zyklus⁵⁾.

staatlichen Unabhängigkeit in jenem Jahr Ergebnis der Entwicklungen seit 1763 war.

Nicht unerwähnt bleiben sollte die für den Interpretationszusammenhang bedeutsame Tatsache, daß sich diese innenorientierte Phase einer außenorientierten, nämlich dem siebenjährigen Krieg, anschloß, der nicht nur in Europa, sondern auch und besonders in Nordamerika zwischen Frankreich und Großbritannien ausgefochten wurde. Begonnen hat die innenorientierte Phase mit dem Stamp Act von 1763, einer unmittelbaren Folge des vorgegangenen Krieges, denn die britische Staatskasse sollte durch diese Steuer gefüllt werden.

Höhepunkt der innenorientierten Phase ist der Abschluß des Ratifizierungsvorgangs der US-Verfassung im August 1788 sowie die Wahl des ersten Präsidenten, George Washington, im April 1789 und die Verabschiedung der Bill of Rights durch das Repräsentantenhaus im September desselben Jahres.

Die außenorientierte Phase des ersten historisch-politischen Zyklus der US-Außenpolitik beginnt 1798 mit dem Seekrieg gegen Frankreich, der übrigens ohne formale Kriegserklärung geführt wurde.

Weitere Marksteine dieser außenorientierten Phase des ersten Zyklus sind der Tripolitani-sche Krieg von 1801 bis 1805, der Kauf von Louisiana im Jahre 1803, der Krieg gegen England 1812 bis 1814 und schließlich die Verkündung der Monroe-Doktrin am 2. Dezember 1823.

⁵⁾ Zusammengestellt aus diversen Darstellungen der US-Geschichte, bes. Samuel E. Morison/Henry Steele Commager/William E. Leuchtenberg, *The Growth of the American Republic*, 2 Bde., Oxford 1969⁶⁾. Letztlich habe ich die Einteilung von Klingberg, a. a. O., S. 38, übernommen. Er kommentiert aber die Zyklen nicht näher, sondern stellt sie aufgrund seiner Materialsammlung (u. a. Auswertung der Presse der diversen Zeitabschnitte) fest.

Seit 1824 kapselten sich die Vereinigten Staaten wieder stärker von ihrer Außenwelt ab; nicht zuletzt geschah dies durch das amerikanische Zollsystem, mit dessen Hilfe die noch junge einheimische Industrie gegen ausländische Konkurrenz geschützt und der Binnenmarkt gestärkt werden sollte.

Erheblich ausgebaut wurde die Infrastruktur, besonders die Transportwege. „Winning the West“, die Eroberung des Westens, gehört ebenfalls zum Stichwortkatalog der innenorientierten Phase des *zweiten* historischen Zyklus. Nicht zu vergessen schließlich die „Jacksonian Revolution“, die vor allem die politische Mitbestimmung breiterer Bevölkerungsschichten begründete. Am bedeutsamsten: Die Wahl des Präsidenten durch das Volk.

Spätestens 1844 ist die innenorientierte Phase des zweiten Zyklus beendet. In jenem Jahr wurde die Texasfrage aufgegriffen; 1845 kam es zur Annexion dieses Staates. 1846 einigte man sich mit Großbritannien über Oregon, und von 1846 bis 1848 führten die USA Krieg gegen Mexiko, um schließlich auf diese Weise ihr Staatsgebiet bis zum Pazifischen Ozean auszuweiten. Seitdem boten sich für jede außenorientierte Politik der Vereinigten Staaten drei und nicht mehr nur zwei Aktionsrichtungen an: Erstens die traditionelle atlantische sowie zweitens die lateinamerikanische und nun schließlich drittens ab 1867, mehr noch ab 1898, die pazifische Aktionsrichtung. Selbst der Bürgerkrieg der Jahre 1861 bis 1865, zweifellos ein innenpolitisches Ereignis von tragender Bedeutung, verdrängte keineswegs außenpolitische Verflechtungen und Orientierungen. Gerade die Südstaaten bemühten sich intensiv um englische und französische Kriegshilfe, zumal die Streitpunkte zwischen Union und Konföderation unter anderem außenwirtschaftliche Bedeutung hatten. Während die freihändlerisch eingestellte Konföderation der Südstaaten ihre landwirtschaftlichen Güter, in erster Linie Baumwolle, ausführen wollte (Englands Textilindustrie war weitgehend von Baumwolle aus den Südstaaten der USA abhängig), befürworteten die Nord- und Weststaaten der Union Schutzzölle. Ein Höhepunkt in der außenorientierten Phase des zweiten Zyklus dürfte der 1867 von Außenminister Seward betriebene Kauf Alaskas

gewesen sein. Für 7,2 Millionen Dollar wurde dieser Tausch perfekt, den die Gegner des eindeutig expansionistisch eingestellten US-Außenministers als „Seward's Folly“, also Swards Wahnsinnsakt bezeichneten. Im selben Jahr wurden die rund 1 000 Meilen westlich von Hawaii liegenden Midway-Inseln besetzt. Der von Seward vorgesehene Kauf der zu Dänemark gehörenden Westindischen Inseln scheiterte allerdings im Senat. Hier bahnte sich schon der Übergang zur innenorientierten Phase des *dritten Zyklus* an, was 1870 noch deutlicher werden sollte. 1870 lehnten nämlich Kabinett und Senat die von Präsident Grant vorgeschlagene Annexion St. Domingos ab. Auch in der kubanischen Revolte hielten sich die USA Spanien gegenüber 1873 außerordentlich zurück und beschlossen, auf Herausforderungen, ja sogar auf die Erschießung von acht US-Staatsbürgern nicht zu reagieren. Künftige Streitigkeiten mit Großbritannien sollte ein internationales Schiedsgericht in Genf schlichten, so die Abmachungen des 1871 geschlossenen Vertrages von Washington, und 1878 weigerte sich der Senat, einen Vertrag zu ratifizieren, der den USA ausschließliche Stützpunktrechte in Pago Pago auf den Samoa-Inseln zugebilligt hätte.

Indikatoren für die Innenorientierung zwischen 1871 und 1891 sind zudem der Versuch, eine Reform des öffentlichen Dienstes, vor allem der Regierungsbürokratie, durchzuführen, die Arbeiterunruhen im Jahre 1877 sowie das Aufflackern agrarischer Unzufriedenheit 1884.

Die Aufhebung des Heimstättengesetzes im Jahre 1891 markiert symbolisch und zugleich praktisch-politisch das Ende der Innenorientierung während des dritten Zyklus. Der Erwerb von Grund und Boden wurde fortan für Siedler in den neuerschlossenen Gebieten des amerikanischen Westens teurer.

1893/94 schalteten sich die USA aktiv in die inneren Angelegenheiten Hawaiis ein, 1898 gelang es vor allem der Hearst-Presse im Zusammenhang mit der Kuba-Frage, die antispainischen Gefühle der amerikanischen Öffentlichkeit derart aufzupeitschen, daß Präsident McKinley, ohne die Reaktion der spanischen Regierung abzuwarten, dem iberischen Staat den Krieg erklärte. Als Folge des Waffenganges setzten sich die USA als Sieger auf den

Philippinen fest, annektierten Hawaii und bestimmten, rechtlich abgesichert durch das „Platt-Amendment“ aus dem Jahre 1901, weitgehend die Richtlinien der kubanischen Politik. Wie hieß es doch in den Bestimmungen des Platt-Amendments, das die verfassungsgebende Versammlung des karibischen Inselstaates annahm? „Die USA werden ermächtigt, zur Sicherung der Unabhängigkeit Kubas zu intervenieren sowie Recht und Ordnung aufrechtzuerhalten.“

Weitere Beispiele für die außenorientierte Phase im dritten Zyklus zwischen 1891 und 1918 seien kurz genannt: Die 1899 verkündete „Politik der offenen Türe“, die zunächst in bezug auf China galt. Ein Jahr später beteiligten sich die USA an der Niederschlagung des dortigen Boxeraufstands. 1903 unterstützten die Vereinigten Staaten eine Revolte in Panama, die dazu führte, daß sich diese Provinz von Kolumbien trennte, ihre staatliche Unabhängigkeit erklärte und den USA zeitlich unbegrenzt volle Souveränität in der Kanalzone zusicherte, was 1914, als der Kanal für den Verkehr freigegeben wurde, auch eingehalten wurde. 1905 vermittelte Präsident Theodore Roosevelt im Russisch-Japanischen Krieg, ein Jahr darauf in der Konferenz von Algeciras. Seit 1909 wollte Präsident Taft Lateinamerika mit Hilfe der „Dollar-Diplomatie“ politisch durchdringen, entschied sich 1911 in Nicaragua dann aber doch für direktere Methoden und intervenierte militärisch. 1915 ordnete Präsident Wilson die Landung von Marinesoldaten auf Haiti an, und 1916 ließ er in Mexiko intervenieren. 1917 wollte Woodrow Wilson die ganze Welt für die Demokratie sichern.

Der Übergang zur innenorientierten Phase des *vierten Zyklus* erfolgte abrupt. Sie dauerte bis 1940 an. 1920 lehnte es der Senat ab, dem Völkerbund beizutreten, 1928 wurde im Kellogg-Pakt der Krieg geächtet. Ein Jahr zuvor kam es zu einem außenorientierten Zwischenfall, als die USA nach Nicaragua Truppen entsandten, um im Bürgerkrieg zu schlichten. 1933 setzte Präsident Hoover den Abzug der amerikanischen Soldaten durch. 1934 wurde das Platt-Amendment annulliert, Kuba also wieder tatsächlich souverän; ebenfalls 1934 wurden die US-Truppen aus Haiti heimgeholt. Auch in den folgenden Jahren unternahm die Administration Franklin Delano Roosevelts Versu-

che, die Beziehungen zwischen den USA und Lateinamerika freundlich zu gestalten. 1937 wurde das Datum für die Unabhängigkeit der Philippinen auf den 4. Juli 1946 festgesetzt. Höhepunkte isolationistischer Illusionen waren die 1935, 1936 und 1937 vom Kongreß verabschiedeten Neutralitäts-Gesetze, die den Verkauf von Waffen sowie die Verlängerung oder Gewährung von Krediten an kriegführende Staaten und Bürgerkriegsparteien verboten.

Die Wende zur außenorientierten Phase des vierten Zyklus bahnte sich mit dem Japanisch-Chinesischen Krieg an, der am 7. Juli 1937 begann. In einer Rede am 5. Oktober 1937 verlangte Roosevelt, Aggressoren seien unter „internationale Quarantäne“ zu stellen.

1939 rang sich der Kongreß zu „Cash and Carry“-Waffenexporten durch; Ende Mai 1940 verlangte Roosevelt zusätzliche Mittel, um die militärische Einsatzbereitschaft der USA zu verbessern. Die Aufrüstung lief an, und 1941 traten die Vereinigten Staaten in den Zweiten Weltkrieg ein; es begann die außenorientierte Phase des vierten Zyklus, die bis 1966/67 fort-dauerte.

Einige Stichworte seien in diesem Zusammenhang erwähnt: Die Truman-Doktrin aus dem Jahre 1947, die Eisenhower-Doktrin, die zehn Jahre später verkündet und 1958 bei der Libanon-Intervention in die Tat umgesetzt wurde. Das Nato-Bündnis unterstreicht ebenso wie Cento und Seato das weltweite Engagement der USA, das auch 1953 im Iran sowie 1954 in Guatemala bedeutsam wurde. Zu erwähnen wären natürlich noch der Korea- und der Indochinakrieg, die Schweinebucht-Aktion 1961 in Kuba und Landung der Marines 1965 in der Dominikanischen Republik.

Mitte der sechziger Jahre widersetzte sich die amerikanische Öffentlichkeit immer vehementer dem weltweiten Engagement ihrer Truppen und verlangte vor allem den Rückzug aus Vietnam.

Der *fünfte Zyklus* ist eher Gegenstand politikwissenschaftlicher Erörterungen. Wir können daher abschließend den Versuch wagen, die skizzierten Entwicklungslinien der amerikanischen Außenpolitik zu interpretieren⁶⁾.

⁶⁾ Zu diesem Zyklus vgl. ausführlich M. Wolffsohn, Die Debatte über den Kalten Krieg ... a. a. O.

IV. Erklärungsversuche

Wie, so lautet die Frage, lassen sich die historisch-politischen Zyklen bzw. Konjunkturen erklären?

Hans J. Morgenthau glaubt in seiner 1951 erschienenen Darstellung der Geschichte der amerikanischen Außenpolitik drei Denkschulen erkennen zu können, die nacheinander bestimmend wären⁷⁾: Die realistische, die ideologische sowie die moralische Schule: Robert E. Osgood variierte 1953 diesen Ansatz geringfügig und unterschied lediglich zwischen Ideologen einerseits und Realisten andererseits⁸⁾. Diese Differenzierung ist inzwischen fast Allgemeingut geworden.

Sie sei kurz näher erläutert⁹⁾: Die „Realisten“, so Morgenthau, denken und handeln, indem sie sich in Kategorien der Macht und das heißt für ihn vornehmlich am nationalen Interesse orientieren.

Die „Ideologen“ dächten zwar in moralischen Kategorien, handelten aber ebenfalls Machtvorstellungen entsprechend. Die „Moralisten“ dächten und handelten moralischen Vorstellungen gemäß, erklärt Morgenthau weiter.

Die Realisten hätten, so Morgenthau, das erste Jahrzehnt unabhängiger US-amerikanischer Außenpolitik geprägt, die Ideologen das gesamte 19. Jahrhundert bis zum Spanisch-Amerikanischen Krieg, also bis 1898, die Moralisten seien seitdem bestimmend gewesen.

Es versteht sich fast von selbst, daß Morgenthau mit den Realisten, allenfalls noch mit den Ideologen, nicht jedoch mit den Moralisten sympathisiert.

Auf eine Auseinandersetzung mit diesem außerordentlich normativen Ansatz wird in diesem Zusammenhang verzichtet; auch die übrigen Interpretationen werden nicht aus sich selbst heraus kritisiert. Alle werden daran gemessen, ob sie das zweifellos feststellbare Grundmuster der amerikanischen Außenpoli-

tik der innen- und außenorientierten Zyklen erkennen und darüber hinaus noch erklären.

Unter „erklären“ wird das Erarbeiten von empirisch immer wieder bestätigten oder noch nicht widerlegten Wenn-dann-Beziehungen verstanden, also das Erarbeiten einer Theorie, konkret einer Theorie der amerikanischen Außenpolitik. Bescheidener und zugleich realistischer formuliert: Zunächst sollen aus den Beobachtungen vorläufige Erklärungen, also Hypothesen, abgeleitet werden. Eine, auch nur eine, Widerlegung disqualifiziert demnach die Theorie, macht historische Detailarbeit notwendig, weist Verallgemeinerungen in ihre Schranken.

In bezug auf Morgenthau und die anderen Autoren, die seinen Ansatz übernehmen, muß festgestellt werden, daß sie weder das Grundmuster erkennen noch es erklären.

Stanley Hoffmann ist zwar Politikwissenschaftler in Harvard, beweist jedoch durch seine Methodik, daß ein guter Politikwissenschaftler zunächst und vor allem auch historisch arbeiten muß¹⁰⁾. Hoffmann also versucht in seinem Buch „Gulliver's Troubles“ (1968) in Anlehnung an Richard Hofstadter, mit dem Begriff des „Nationalen Stils“ zu arbeiten. Er versteht hierunter „die Überzeugungen, Meinungen und Handlungen der für die Außenpolitik Verantwortlichen“.

Der nationale Stil, so Hoffmann weiter, beeinflusse Wahrnehmungen und Handlungen anderer Nationen gegenüber. Im bezug auf die Vereinigten Staaten von Amerika nennt er drei Stilrichtungen:

Erstens die „liberale“, zweitens die „konservative“ und drittens diejenige, die „von der Illusion der Omnipotenz“ ausgehe.

Gewiß, diese Stilrichtungen mag es gegeben haben, aber sie ermöglichen weder das Erkennen noch das Erklären der unbestreitbar vorhandenen außenpolitischen Zyklen.

⁷⁾ Hans J. Morgenthau, In Defence of the National Interest. A Critical Examination of American Foreign Policy, New York 1952.

⁸⁾ Robert E. Osgood, Ideals and Self-Interest in Americas Foreign Relations, Chicago 1953.

⁹⁾ Morgenthau, a. a. O., S. 14 ff.

¹⁰⁾ Stanley Hoffmann, Gulliver's Troubles. Or the Setting of American Foreign Policy, New York 1968, S. 87 ff.

Weite Beachtung fand die 1893 von Frederik Jackson Turner formulierte Frontier-These. Unter „frontier“ ist die jeweilige Siedlungsgrenze zu verstehen. Es ist die Stelle, wo die menschliche Zivilisation vorläufig endete, die menschenleere Natur begann. Ursprünglich bezeichnete man in den USA „frontier“ als das Gebiet, in dem nicht weniger als zwei und nicht mehr als sechs Menschen eine Quadratmeile bewohnten. Stets gab es demnach mehrere Frontier-Linien. Turner führte nun in seinem Aufsatz „The Significance of the Frontier in American History“ die Ausprägung der amerikanischen Demokratie und des amerikanischen Individualismus auf die bis ungefähr 1880 vorhandene Frontier zurück, die es ermöglichte, etwaige politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Probleme durch die Aus- und Umsiedlung der Problemgruppen zu lösen, zumindest aber (und dies ist meine Formulierung) zu verschieben, und zwar im wirklichen, d. h. geographischen Sinne. Der amerikanische Westen war demnach das politische Sicherheitsventil für den Osten des Landes.

Nur am Rande sei vermerkt, daß Turner seine scheinbar originelle These möglicherweise „entlehnt“ hat, denn im Jahresbericht des „Superintendent of the Census“ hieß es 1890, daß die USA bis 1880 eine frontier gehabt hätten, danach aber nicht mehr¹¹⁾.

Wie einflußreich die Frontier-These noch heutzutage auch bei uns in Deutschland ist, kann man u. a. daran erkennen, daß Hans-Ulrich Wehler in der Einleitung seines erstmals 1970 erschienenen Aufsatz-Sammelbandes „Imperialismus“ darauf verwies, man müsse die seit 1898 imperialistische Politik der USA im Zusammenhang mit dem Ende der frontier betrachten¹²⁾.

So überzeugend diese These auf den ersten Blick hin scheint, so wenig bleibt sie es bei näherem Hinsehen.

Die Frontier-These beinhaltet ja vor allem die Möglichkeit, westwärts zu ziehen, um dort ein neues, ertragreicheres Leben zu beginnen. Diese Möglichkeit aber war seit den neunziger

Jahren des 19. Jahrhunderts keineswegs erschöpft. Im Gegenteil, die Zahlen sprechen eine deutliche Sprache: Die größte Westwanderung der Amerikaner erfolgte in den Jahren 1890 bis 1930, als der Zuwachs in den Berg- und Küstengebieten rund 300 Prozent betrug, dann zwischen 1940 und 1960, als rund 14 Millionen Menschen dorthin kamen¹³⁾. Ganz abgesehen davon, gab es ja auch bis in die neunziger Jahre des vorherigen Jahrhunderts keineswegs nur innenorientierte Phasen der amerikanischen Außenpolitik.

Die Frontier-These, die sowohl geographische als auch soziologische und ökonomische Interpretationsfaktoren enthält, erkennt und erklärt nicht das Muster der amerikanischen Außenpolitik.

William Appleman Williams versuchte in mehreren Büchern den Nachweis zu erbringen, daß die US-Außenpolitik von den *Klasseninteressen*, besonders den Außenhandelsinteressen der politischen Entscheidungsträger des Landes bestimmt worden sei, und diese, so der Autor weiter, seien fast ausschließlich expansionistisch eingestellt gewesen. Ob „Contours of American History“, „Tragedy of American Diplomacy“ oder „Roots of American Foreign Policy“, die zentrale These bleibt unverändert¹⁴⁾.

Können wir mit diesem allgemeinen Erklärungsmuster, zugleich definiert als „Theorie“, arbeiten? Schauen wir z. B. auf die Entwicklung des amerikanischen Außenhandels und hier besonders auf die des Exports¹⁵⁾:

Von 1789 bis 1815 blühte der Außenhandel auf, weil die USA als neutrale Nation von den europäischen Wirren profitierten.

Diese Hochphase fällt mit der ersten außenorientierten Phase der Außenpolitik weitge-

¹¹⁾ Morison/Commager/Leuchtenberg, a.a.O., Bd. 2, S. 24.

¹²⁾ Hans-Ulrich Wehler (Hrsg.), Imperialismus, Köln—Berlin 1970, Einleitung.

¹³⁾ Morison/Commager/Leuchtenberg, a.a.O., Bd. 2, S. 24.

¹⁴⁾ William Appleman Williams, *The Contours of American History*, Cleveland, 1961; ders., *The Tragedy of American Diplomacy*, Cleveland 1959 (ähnlich auch in der umgearbeiteten und erweiterten Fassung von 1962 [New York] in bezug auf die zentrale These); ders., *The Roots of American Foreign Policy. An Analysis of Power and Purpose*, Boston 1969.

¹⁵⁾ Daten in: Richard B. Morris/Henry Steele Commager, eds., *Encyclopedia of American History*, enlarged and updated, New York 1970, S. 510 ff.

hend zusammen. Auch in den vierziger und fünfziger Jahren verlaufen Expansion des Außenhandels und Außenorientierung der Außenpolitik fast synchron. Ganz anders sieht es mit dem nächsten Wachstumsschub des Außenhandels von 1866 bis 1900 aus. Er fällt in die innenorientierte Phase der Außenpolitik. Aber: Nach 1900 setzte sich das Wachstum des Außenhandels ebenso dramatisch fort wie die aus den USA stammenden Direktinvestitionen im Ausland. Diese betragen 1897 erst 634 Millionen Dollar, 1919 schon 3,8 Milliarden Dollar. Also doch eine große Übereinstimmung zwischen Außenhandel und Außenpolitik? Auch hier ist Vorsicht bei der Beurteilung geboten, denn gerade in der innenorientierten Phase der Außenpolitik, in den zwanziger Jahren dieses Jahrhunderts, steigt das Volumen der amerikanischen Direktinvestitionen auf 7,5 Milliarden Dollar im Jahre 1929. Bis 1958 waren schließlich rund 27 Milliarden Dollar erreicht.

Fazit: Das Bild ist zu uneinheitlich, als daß wir Außenhandelsinteressen als ausschließlichen Erklärungsfaktor der amerikanischen Außenpolitik billigen können.

Ein ähnlich differenziertes Bild ergibt sich übrigens auch, wenn man die Muster der *Zoll-¹⁶⁾* und *Außenpolitik* miteinander vergleicht, obwohl es auch in diesem Bereich hier und dort übereinstimmende Zyklen gibt. Dennoch: Eine Theorie bedarf immer wieder bestätigter Wenn-dann-Beziehungen. Ausnahmen mögen zwar im Volksmund die Regel bestätigen, nicht aber die Theorie eines Wissenschaftlers.

Beachtenswert wäre der Zusammenhang zwischen außenpolitischen Zyklen und *technologischer Entwicklung¹⁷⁾*. Auch hier nur einige Beispiele, die sich beliebig ergänzen ließen: Morison/Commager und Leuchtenberg heben hervor, daß die Errungenschaften der industriellen Revolution erst seit den siebziger Jahren der Landwirtschaft, besonders der Eroberung der High Plains im Mittelwesten, zugute kamen, also anwendungsfähig wurden. Dies betraf z. B. Bewässerungsanlagen, wobei erstmals mit Hilfe von Windmühlen Grund-

wasser hochgeschöpft und somit landwirtschaftlich verwendungsfähig gemacht werden konnte. Scheinbar völlig bedeutungslos, praktisch jedoch sehr bedeutsam schließlich die Erfindung des Stacheldrahtzaunes, der die Abgrenzung großer Flächen ermöglichte und damit einerseits große Weideflächen für das Vieh sicherte und andererseits das Verschwinden der Rinder verhinderte. Holzäune wären in dieser Gegend unerschwinglich gewesen wegen der Transportkosten.

Die Anwendung dieser Techniken fällt weitgehend zusammen mit der innenorientierten Phase der Außenpolitik, aber auch mit einem drastischen Preissturz für landwirtschaftliche Produkte.

Der Großhandelspreisindex für landwirtschaftliche Güter sank von 112 im Jahre 1870 auf 71 in den Jahren 1890 und 1900. (Der Basiszeitraum ist dabei 1910—14¹⁸⁾.)

Der Grund für den Preissturz leuchtet schnell ein. Immer mehr Menschen versprachen sich gerade wegen der neuen Agrartechnologie Gewinnmöglichkeiten, gingen in die Landwirtschaft, die immer mehr produzierte und anbot, womit sie selbst die Preise immer weiter drückte. Daher seit den achtziger Jahren auch die agrarischen Proteste, die politisch folgenreich waren. Eine außenorientierte Außenpolitik war gewiß nicht die richtige Antwort auf diese binnenwirtschaftlichen Probleme, erklärt den Zyklus seit 1891 also keineswegs.

Auch der Ausbau des amerikanischen Eisenbahnnetzes erklärt uns diese Zyklen unzureichend, denn der erste größere Bauboom erfolgte zwischen 1826 und 1840 in einer innenorientierten Phase, während der zweite zwischen 1862 und 1893 und der dritte zwischen 1873 und 1907 sowohl in eine innen- als auch außenorientierte Phase fällt¹⁹⁾. Noch weniger aufschlußreich bleibt der Ausbau des Flugwesens, das besonders in die Zeit der isolationistischen zwanziger Jahre fällt²⁰⁾. Ähnlich problematisch ist der Bezug auf Massenkommunikationsmittel wie Radio und Fernsehen: Radio in den zwanziger Jahren, Fernsehen in den außenorientierten fünfzigern²¹⁾.

¹⁸⁾ Morris/Commager, a. a. O., S. 503 ff.

¹⁹⁾ Morison/Commager/Leuchtenberg, a. a. O., Bd. 2, S. 31 ff.

²⁰⁾ Morris/Commager, a. a. O., S. 458 f.

²¹⁾ Ebd., S. 459 f.

¹⁶⁾ A. a. O., S. 518 ff.

¹⁷⁾ Morison/Commager/Leuchtenberg, a. a. O., Bd. 2, S. 4 ff.

Auch die *Einwanderung* scheidet als Erklärungsfaktor aus, denn die Zahl der Immigranten war eigentlich beständig groß²²⁾. So wanderten zwischen 1871 und 1890 rund 8 Millionen Menschen ein, zwischen 1881 und 1911 sogar 12,5 Millionen. Mehr Menschen bedeuten zunächst auch mehr innenpolitische Probleme; man hätte also eher eine innenorientierte Außenpolitik erwarten müssen, aber genau das Gegenteil trifft zu.

Wenig Glück haben wir auch mit der *Parteizugehörigkeit der Präsidenten*. Ganz abgesehen davon, daß in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts das Weiße Haus fast ausschließlich von Republikanern bewohnt wurde, stellen wir fest, daß die republikanischen Präsidenten der zwanziger Jahre dieses Jahrhunderts zweifellos innenorientiert waren, unter Eisenhower aber das Außenengagement der USA stärker als je zuvor war.

Die letzte Frage lautet: Wurden die außenorientierten Phasen *von außen an die USA herangetragen*? In den Jahren seit 1798 nur sehr bedingt, seit 1844 eindeutig nicht, seit 1891 zum Teil ja, wenn man an den Krieg mit Spanien denkt, zum Teil nein, bezieht man sich auf den Ersten Weltkrieg; ebenfalls ja für die Zeit seit 1940, umstritten für die Jahre des sogenannten Kalten Krieges.

Wodurch kann man also die Zyklen erklären, im Sinne einer Theorie erklären? Um es vorweg zu nehmen: Die Konstruktion einer Theorie im hier definierten Sinne dürfte weitgehend unmöglich sein. Zu viele Besonderheiten gilt es zu berücksichtigen. Jede historische Situation weist ihre Eigentümlichkeit auf.

Ein eher *anthropologischer* Erklärungsfaktor sollte dennoch stärker als bisher beachtet werden. Ich verstehe dies allerdings nur als vorläufige Erklärung, noch bescheidener ausgedrückt: als vorläufigen Erklärungsversuch, also als einen ersten Schritt zur Formulierung einer Hypothese.

Ebenso wie Wirtschaftsentwicklungen und politische Ideen in bezug auf ihre Wirksamkeit Höhen und Tiefen durchlaufen, scheint es auch mit außenpolitischen Grundstimmungen zu sein. Grundsätzlich möchte man an ihnen festhalten, ja, man gibt sie sogar weiter, und

Sozialwissenschaftler nennen dies politische Sozialisation. Doch im Laufe der Jahre kommen Zweifel auf, hier und da macht sich Überdruß breit, auch Enttäuschungen bleiben nicht aus, zum Teil sind sie sogar durch eben diese Überzeugungen bzw. politische Grundrichtungen bedingt, und teilweise verfügt man über neue Instrumentarien, die außenpolitische Versuche weniger riskant werden lassen. Kurzum: Die Bedürfnisse nach Kontinuität einerseits und Wandel andererseits ringen miteinander. Das jeweils Neue durchläuft Aufschwung, Hochphase und Abschwung, bis es wieder von etwas Neuem abgelöst wird, dem es nicht anders geht, wobei dieser Zyklus von 50 bis 60 Jahren durchaus mit dem Lebenszyklus des Menschen weitgehend zusammenfällt, zumindest seiner aktiven Zeit.

Mit anderen Worten: Die Natur, das Wesen des Menschen, sein Ringen zwischen Kontinuität und Wandel sollten auch Historiker beachten, die Erklärungsmuster für das außenpolitische Verhalten eines Staates suchen.

Über den Lebenszyklus hinaus sollte dabei die Abfolge der Generationen untersucht werden: Hier Kontinuität, dort Wandel — getragen von verschiedenen, jedoch gleichzeitig lebenden Generationen; jede im Abstand zu früheren Zyklen denkend und handelnd²³⁾.

Hier geht es nicht darum, „Theorien“, also immer wieder bestätigte Wenn-dann-Beziehungen, über den Verlauf der amerikanischen Außenpolitik aufzustellen; an der Theorie von Gesetzmäßigkeiten in der Geschichte sind Zweifel erlaubt (als „Gesetze“ sind unwiderrufliche Theorien zu verstehen). Letztlich wäre dies ein Rückfall hinter die durchaus vorhandenen Errungenschaften des Historismus, der die Bedeutung des Individuellen, Unwiederholbaren unterstrich, manchmal freilich zu stark.

²²⁾ In meinem Buch „Politik in Israel“, Leverkusen-Opladen 1981, Teil II, habe ich versucht, diesen Ansatz zu verwirklichen. Kontinuität und Wandel im israelischen Parteiensystem, ja im politischen System überhaupt, habe ich im Zusammenhang mit dem Wechsel der politischen Generationen erörtert. Dort bin ich auch ausführlicher auf die theoretische Literatur eingegangen. Ein Überblick auch in: Abraham Diskin/Michael Wolffsohn, Strukturelle Veränderungen in den politischen Parteien Israels, in: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart, N. F. Bd. 27, (1979), bes. S. 457 ff.

²³⁾ Morris/Commager, a. a. O., S. 467 ff.

Lehnt man aber ein nomothetisches Vorgehen ab (Windelband), braucht man nicht in das andere Extrem, in eine rein ideographische (Windelband) Arbeitsweise, zu verfallen. Geschichte besteht eben auch nicht nur aus Unwiederholbarem und Individuellem. Selbst den Historisten war dies bewußt. So hob z. B. Ranke hervor, daß durch jede Individualität ein Allgemeines hindurchscheine. Die individuellen Erscheinungen sind für die Historisten durchaus verschiedene Ausprägungen allgemeiner, sich in der Geschichte entfaltender Prinzipien. Sogar ein so scharfer Kritiker des Historismus wie Georg G. Iggers räumt dies ein²⁴).

²⁴) Georg G. Iggers, *Deutsche Geschichtswissenschaft*, München 1971, bes. S. 106f., 139ff., 182ff., 194ff.

Hier ging es primär um das Erkennen und Beschreiben von Verlaufsmustern. Die diversen Zyklen wären als Verlaufstypen zu betrachten, die zunächst nicht mehr, aber auch nicht weniger, als heuristische Instrumente sind.

Diese Verlaufstypen zu erkennen, ist ein zeitgeschichtliches Desiderat, denn offensichtlich begegnen wir hier einer Vergangenheit, die in der Gegenwart wirksam ist, den Zeitgenossen betrifft.

Wie formulierte es Droysen doch in der „Historik“? „Das, was war, interessiert uns nicht darum, weil es war, sondern weil es in gewissem Sinn ist, indem es noch wirkt ...“²⁵)

²⁵) Zitiert aus: Waldemar Besson (Hrsg.), *Geschichte* (Fischer Lexikon), Frankfurt/Main 1970, S. 61.

Der Trilateralismus als internationales Politikmanagement

I. Die weltwirtschaftlichen Beziehungen der Industrieländer in der Krise

Noch immer beherrscht die Problematik der Nord-Süd Beziehungen in Deutschland die politische und wissenschaftliche Diskussion um die Struktur und das Management des internationalen Wirtschaftssystems. Diese einseitige Orientierung an Austauschbeziehungen unter fundamentalen Ungleichheitsbedingungen verleitet dann häufig zu übersehen, daß 80 Prozent des Welthandels zwischen entwickelten Industrieländern stattfindet, unter Bedingungen weitgehender struktureller Gleichheit — mit dem Rückgang der imperialen Rolle der USA — und (noch) effektiver Nutzung komparativer Vorteile, die durch das freihändlerische System des GATT und seiner Zollsensungsverhandlungen ermöglicht wurden.

Mit der Nachkriegserfahrung einer konsistent wachstumsstimulierenden Auslandsnachfrage gehörte damit das Freihandelspostulat zu den Gemeinplätzen der außenwirtschaftspolitischen Debatte in der Bundesrepublik. Positive Zahlungsbilanzen bis einschließlich 1978 ließen jene unbefragte freihändlerische Selbstgewißheit entstehen, bei der ideologische Überzeugung mit nationalem Eigeninteresse auf das vortrefflichste korrelierten. In der Folge der frustrierenden UNCTAD-Verhandlungen führte die Dissoziationsdebatte der Entwicklungsländer in der Bundesrepublik Deutschland wie in den meisten anderen Industrieländern lediglich zu akademisch-moralischen Zweifeln am Nutzen weltwirtschaftsorientierter Entwicklungsstrategien für die Dritte Welt.

Erst Ende der siebziger Jahre mit dem dramatisch erscheinenden Verfall der deutschen Wettbewerbsvorteile — etwa gegenüber stärkerer japanischer Konkurrenz sowohl auf dem Weltmarkt wie auf dem deutschen Binnenmarkt — gewinnen Forderungen nach einem

protektionistischen Importreglement erstmals an politischer Relevanz: Das freihändlerische System zwischen Industrienationen selbst erscheint in Frage gestellt¹⁾.

Dem liegen strukturelle Veränderungen zugrunde: Wachsende nationale Staatsinterventionen („Industriepolitik“) verzerren die internationale Wettbewerbssituation. Der soziale Sprengstoff, der sich durch die Krise der europäischen und nordamerikanischen Schwerindustrien (bedingt durch unterlassene Modernisierungen [Unterkapitalisierung] und hohe Lohnkosten und Steuerbelastungen) akkumuliert, verlangt nach „pazifizierenden“ Sofortmaßnahmen. Am vordergründig effektivsten ist es da, unerwünschter ausländischer Konkurrenz als „Importeuren von Arbeitslosigkeit“ die Tür zu weisen. Die notwendigen Restrukturierungen solcher Industriezweige sind dann so kapitalintensiv, daß sie ohne staatliche Subventionen nicht mehr vorgenommen werden. Das bürokratisch definierte Staatsinteresse wird dann identisch mit dem sektoralen Produzenteninteresse. Die Wahrscheinlichkeit protektionistischer Maßnahmen wächst damit rapide.

Die Verschärfung des internationalen Wettbewerbs wurde in den siebziger Jahren durch viererlei bewirkt²⁾:

— den relativen Rückgang der Wirtschaftskraft der USA, die in der Folge des Vietnamkrieges Handelsbilanzdefizite nicht mehr absorbieren konnten;

¹⁾ Vgl. die Forderung der IG Metall nach PKW-Importkontrollen, *Financial Times* vom 14. 10. 1980.

²⁾ Vgl. auch: Wolfgang Hager, *European Perspectives on World Economic Order*, in: Japan Center for International Exchange (Hrsg.), *Proceedings of the Second Europe Japan Conference*, Tokyo 1977, S. 17—31.

— die Verknappungs- und Kartellisierungstendenzen auf dem Rohstoff- und vor allem Energiesektor;

— den Rückgang europäischer Wettbewerbsvorteile in kapital- und wissensintensiven Produktionen gegenüber Japan;

— den Verlust europäischer Wettbewerbsvorteile in arbeitsintensiven Produktionen gegenüber neuen Konkurrenten auf dem Weltmarkt: ost- und südeuropäischen Produzenten

und den Schwellenländern in der Dritten Welt (den „Newly Industrialized Countries“ von Korea bis Brasilien), die wegen erheblich niedriger Lohn- und Sozialkosten gemeinhin des „Sozialdumpings“ bezichtigt werden.

Das System des freien Welthandels und des unbehinderten Kapitalaustausches ist damit heute — zum Zeitpunkt seiner höchsten Entfaltung — in seiner ärgsten Krise seit den dreißiger Jahren.

II. Die Gründung der Trilateralen Kommission

Weltweite Strukturen des Freihandels und liberalisierte Kapitaltransaktionen führten rapide zu einer globalen Arbeitsteilung und zum Wachstum und zur raschen Vermehrung multinationaler Konzerne und internationaler Banken, die, die weltweite Liquidität des Kapitals nützend und fördernd, Großprojekte und Warenströme bisher ungekannten Ausmaßes finanzieren und organisieren konnten. Solche Großbanken und Multis haben daher ein eminentes Interesse an der Erhaltung eines Weltwirtschaftssystems, das ihrem Gewinnkalkül optimal entspricht, das internationale Kapitalanlagen in optimaler Faktorennutzung, den Absatz von Fertigprodukten und die Rohmaterialbeschaffung möglichst unbehindert von politischen und staatsbürokratischen Barrieren ermöglicht. Im Gegensatz zum öffentlichen Klischee sind die Multis jedoch nicht allmächtig und haben bei außenwirtschaftspolitischen Entscheidungen mächtige Interessengruppen als Gegenspieler, die ihnen mit dem Ruf nach protektionistischen Maßnahmen den Garaus zu machen drohen.

Diese Gefahr eskalierte dramatisch zu Beginn der siebziger Jahre in den USA, die sich mit einem kontinuierlichen Schwund ihrer Devisenreserven konfrontiert sahen. Gleichzeitig fühlte sich Nixon wesentlich stärker den Interessen der „nationalen“ Industrien — wie etwa der Textil- und Stahlindustrie — verpflichtet als den US-Multis.

1969/71 kam es deshalb zu einer heftigen US-japanischen Konfrontation über japanische Textilexporte nach den USA, die die bilatera-

len Beziehungen erheblich belastete³). Mit den „Nixon shocks“ 1971 brachen die USA dann gleich so ziemlich alle ihre handels- und währungspolitischen Verpflichtungen: Sie werteten ohne vorherige Konsultationen den Dollar drastisch ab, kündigten dessen Goldkonvertibilität auf, verhängten Importsonderzölle von 15 Prozent und blockierten später alle Soyaexporte (von deren Import Japan abhängt). Später versuchte Kissinger dann mit seinem Programm „1973 — Jahr Europas“ amerikanische militärische Leistungen von massiven europäischen Wirtschaftskonzessionen abhängig zu machen⁴). Binnen kurzem herrschte auf den Währungsmärkten ein solches Fluktuationschaos, das die störungsfreie Abwicklung von internationalem Handel und Auslandsinvestitionen, die beide von vorhersehbarer Wechselkursen abhängen, zu gefährden schien.

In dieser Situation (1972) unterbreitete Brzezinski, damals Professor an der Columbia University, David Rockefeller, dem Chef der Chase Manhattan Bank, den Vorschlag intensiver trilateraler Elitenkooperation zur Prävention und Eindämmung solcher dysfunktionalen Konflikte. Auf einer ähnlich erlesenen zusammengesetzten Bilderberg-Konferenz

³) Siehe: I. M. Destler, Haruhiro Fukui und Hideo Sato, *The Textile Wrangle Conflict in Japanese American Relations, 1969—1971*, Ithaka, N. Y. 1979.

⁴) Robert McGeehan und Steven J. Warnecke, *Europe's Foreign Policies: Economics, Politics or Both?* Orbis 17, 1974, S. 1251—1279, S. 1254.

machte Rockefeller 1973 sein trilaterales Projekt publik⁵⁾: Etwa 300 der führenden Finanz- und Großindustriemanager und -besitzer, der systemkonformen politischen und akademischen Eliten und Medienfürsten in Japan, Westeuropa und Nordamerika würden sich alljährlich zu einer mehrtägigen Konferenz versammeln, um dort mit sorgsam vorbereiteten Papieren über die Weltwirtschafts- und -gesellschaftsprobleme intensiv und ungestört gemeinsam nachdenken und diskutieren zu können. Zweck der Übung ist, dabei *gemeinsame*, konfliktfreie Lösungen zu finden und im

heimatlichen Politikbetrieb dann auch möglichst noch praktisch umzusetzen⁶⁾. Ein 32köpfiges Exekutivkomitee trifft sich unter dem Vorsitz des Direktors der Trilateralen Kommission (bis 1976: Brzezinski) häufiger und bestimmt die „Task forces“ (Unterkommissionen), in denen vor allem Vertreter der „Think tanks“ (wissenschaftlicher Politikberatungszentren) der trilateralen Regionen (Westeuropas, der USA und Japans) die zu diskutierenden Problembereiche inhaltlich durch Arbeitspapiere und Politikempfehlungen vorstrukturieren.

III. Inhalt und Methode des Trilateralismus

Lieblingsthemen der Trilateralen sind: die Reform des Weltwährungssystems, die Beziehungen mit den Entwicklungsländern, mit OPEC und mit Comecon, die Ausarbeitung einer gemeinsamen Energiepolitik, die Gefahren für die Freihandelspolitik, Vorschläge zur Verbesserung trilateraler Konsultation und zu institutionalisierter Politikkoordination und seit 1979 auch Themen der Sicherheitspolitik (vor allem in bezug auf SALT II und den Nahen und Mittleren Osten).

Die Politikempfehlungen der Trilateralen schlossen ein⁷⁾:

- den weltweiten Schutz von Auslandsinvestitionen,
- Zollsenkungen für Fertigprodukte,
- die Einführung flexibler Wechselkurse,
- Maßnahmen zur Integration der Entwicklungsländer in die westlich dominierte Weltwirtschaft,
- Sonderkredite der Weltbank („Drittes Fenster“) für Entwicklungsländer, die mit mehr als 50 Mrd. US-Dollar bei den internationalen Großbanken verschuldet sind,

- die Schaffung von Nahrungsmittellagersystemen in der Dritten Welt,
- entspannungsorientierte Kooperation mit den Comecon-Staaten,
- Industrie- und Ausbildungspolitiken, um eine konfliktreduzierte Restrukturierung der westlichen Volkswirtschaften zu ermöglichen,
- Energiesparpolitiken und den Ausbau der Kernenergie,
- recht vage Forderungen nach Friedenslösungen in Palästina und (seit 1979) geteilte Einschätzungen der Rolle der Sowjetunion.

Allen diesen Politikempfehlungen ist die Annahme gemein, daß die langfristigen Interessen Japans, Westeuropas und der USA (und der multinationalen Konzerne) letztlich identisch sind. Damit wird die konfliktfreie Regelung der trilateralen Beziehungen zu einem reinen Management- und Kommunikationsproblem, das durch entsprechend institutionalisierte Politikkooperation und intensive Interaktionen der trilateralen Eliten koordinationsfördernd gelöst werden kann. Gerald Smith, der ehemalige Vorsitzende der Sektion Nordamerika der Trilateralen Kommission, drückte dies so aus: „The Commission will seek to educate attentive audiences in the three regions, so that public policy in Japan, North America, and Europe will come to reflect the private consensus.“⁸⁾

⁵⁾ Jeremiah Novak, *The Trilateral Connection*, Atlantic Monthly, Juli 1977, S. 57—59, S. 58.

⁶⁾ Mitgliederlisten finden sich in den frühen Triangle Papers und in: Henry Coston, *Dictionnaire de la Politique Francaise*, Band 3, Paris 1979, S. 689 ff.

⁷⁾ Siehe: Jeff Frieden, *The Trilateral Commission: Economics and Politics in the 1970s*, Monthly Review 29, 1977, S. 1—18, S. 14 ff.; *Trioloque* No. 14, 1977, S. 7 ff.; *Trioloque* No. 23, 1980, S. 11 ff.

⁸⁾ Gerald C. Smith, *The Vital Triangle, The World Today* 30, 1974, S. 142—150, S. 149 f.

Auf theoretischer Ebene lehnen die Trilateralen denn auch strikt die „Power-politics“-Postulate Morgenthau und Kennans ab, die von der unbeschränkten Maximierung des Nationalinteresses auf Kosten anderer als Prinzip internationaler Beziehungen ausgehen⁹⁾.

Im Marxismus wird seit langem eine analoge Diskussion zwischen den Positionen des „Ultraimperialismus“ (Kautsky) und des „Imperialismus“ (Lenin) geführt. Während Lenin noch von — im Streit um Einflußphären und Absatzmärkte notwendig werdenden — unvermeidlichen zwischenimperialistischen Krisen und Kriegen ausgeht¹⁰⁾, beschreibt die Theorie vom Ultraimperialismus eine umgekehrte konvergente Tendenz: die Entwicklung der kapitalistischen Systeme zu immer stärkerer weltwirtschaftlicher Integration und Kartellierung bis hin zum „World trust“ in einer dominierenden „Metropole“¹¹⁾.

Dieser letzte Gedanke scheint den trilateralen „brain trusts“ nicht einmal so abwegig zu sein: Nicht umsonst ist die Trilaterale Kommission bewußt Jean Monnets „Committee d'Action“ der fünfziger Jahre nachgebildet. Ihre Vorschläge sehen eine wesentliche Intensivie-

rung der Politikkoordination zwischen den westlichen Industriestaaten vor, über den Grad hinaus, wie sie schon von den jährlich stattfindenden Weltwirtschaftsgipfeln der OECD und auf Weltbankkonferenzen betrieben wird. Neben einer aktiveren Rolle der OECD soll eine „Trilaterale Stabsgruppe“ von hochgestellten Regierungsberatern die trilateralen Beziehungen beobachten, rechtzeitig Konfliktbereiche identifizieren und über einen aktiven Konsultationsmechanismus entschärfen. Ein weiteres „Trilaterales Politisches Komitee“ soll ähnlich der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) trilaterale Außenpolitik koordinieren¹²⁾.

Brzezinskis ursprüngliche Ziele waren noch ehrgeiziger: Die Schaffung gemeinsamer USA-EG-Japanischer Politikplanungen durch jährliche gemeinsame Kabinettsitzungen, Treffen der Regierungschefs, ein gemeinsames Planungssekretariat mit einem Arbeitsstab, häufigere OECD-Ministersitzungen und trilaterale Parlamentariertreffen¹³⁾. Nichts Geringeres als die organisierte Welt-„community“ der entwickelten westlichen Industrieländer war seine Vision.

IV. Die praktischen Ergebnisse des Trilateralismus

Die praktischen Erfolge der Trilateralen Kommission lagen wegen der politikfeindlichen Integrationsdefizite der EG weniger in Europa als in der innenpolitischen Szene der USA, der Westintegration Japans und in der partiellen Entspannung internationaler Handelskonflikte in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre.

Als Jimmy Carter als unbekannter „Jimmy Who?“ 1975/76 seine Präsidentschaftsambitionen kundtat und ausschließlich mit intensiver Medienhilfe (vor allem von „Time“) bekannt wurde, da vermuteten viele Beobachter die

helfende Hand Rockefellers und Brzezinskis, der dem ehemaligen Gouverneur von Georgia seit 1973 trilateralen Außenpolitikunterricht gegeben hatte¹⁴⁾. Wie dem auch immer war: nach gewonnener Wahl setzte Carter 18 prominente Trilaterale auf Schlüsselpositionen in seiner Administration¹⁵⁾.

¹²⁾ Egidio Ortona, J. Robert Schaezel und Nobuhiko Ushiba, *The Problem of International Consultations, The Trialogue Papers No 12*, New York, Tokyo, Paris 1976, S. 20 f.

¹³⁾ Zbigniew Brzezinski, *U.S. Foreign Policy: The Search for Focus*, *Foreign Affairs* 51, 1973, S. 708—728, S. 724.

¹⁴⁾ Christopher Lydon, *Jimmy Carter Revealed: He is a Rockefeller Republican*, *Atlantic Monthly*, Juli 1977, S. 50—57, S. 50 ff.

¹⁵⁾ Neben seinem Vizepräsidenten Walter Mondale waren dies: Cyrus Vance, Michael Blumenthal, Zbigniew Brzezinski, C. Fred Bergsten, Richard Holbrooke, Leonard Woodcock, Warren Christopher, Richard Gardner, Harold Brown, Richard Cooper, Andrew Young, Lucy Benson, Sol Linowitz, Paul Warnke, Anthony Salomon, Elliot Richardson und David Owen. Damit hielten Trilaterale so gut wie alle politischen Entscheidungsfunktionen im Department of State, im Pentagon, in der Treasury und im National Security Council inne. Siehe: Frieden, 1977, S. 13.

⁹⁾ Francois Duchêne, Kinhide Mushakoji und David D. Owen, *The Crisis of International Cooperation, The Triangle Papers No. 2*, Brüssel, New York, Tokyo 1974, S. 16.

¹⁰⁾ Diese These wird auch vertreten in: Ernest Mandel, *Die EWG und die Konkurrenz Europa—Amerika*, Frankfurt 1968.

¹¹⁾ Siehe auch: M. Nicolaus, *U.S.A.: The Universal Contradiction*, *New Left Review* No. 59, 1970, S. 3—18, und: Nicos Poulantzas, *The Internationalization of Capitalist Relations and the State, Economy and Society* 3, 1974, S. 145—179.

Dem Ausbruch von Handelskriegen im Stile der Aktionen von Nixon und Connally war damit vorgebeugt. Wenn auch die ursprüngliche trilaterale Programmatik der Regierung Carter sich bald in Rhetorik erschöpfte, so wurde doch die Praxis der Weltgipfel weiter ausgebaut.

Im letzten US-Wahlkampf geriet die Trilaterale Kommission als elitäre, internationalistische Organisation des liberalen „clean fingernail“ Ostküsten-Establishments unter konservatives Feuer: Den Ausverkauf nationaler Wirtschaftsinteressen warf die amerikanische Rechte, in der noch immer eine starke isolationistische Tradition lebendig ist, den trilateralen Kandidaten John Anderson und George Bush vor, die daraufhin schleunigst für die Dauer des Wahlkampfes aus der Trilateralen Kommission austraten¹⁶⁾. Obwohl Ronald Reagan kein Wunschkandidat Rockefellers war, der zum liberalen Flügel der Republikaner zählt, so kürte Reagan schließlich doch George Bush zu seinem „running mate“, zum zukünftigen Vizepräsidenten. Nichtsdestotrotz werden die künftigen Politiken der Reagan-Administration einen sicheren Rückschlag für die entspannungsfreundlichen, freihändlerischen US-Großkonzerne und Hochfinanzkreise bedeuten. Wie es Rockefeller formulierte: „I would hate to see us return to the cold war climate which prevailed prior to 1970.“¹⁷⁾

Traditionell litt Japan unter seiner geographischen und kulturellen Isolation von den westlichen Industrieländern. Jetzt war die japanische Elite zum erstenmal gleichberechtigt in einer solchen „High-status“-Gruppe maßgeblich beteiligt. Kiichi Miyazawa, ein früherer Außenminister, gab ohne Umschweife trilaterale Effekte auf die komplexe außenpolitische Entscheidungsfindung in Japan zu¹⁸⁾. 1979 übernahm Saburo Okita, ein Mitglied des trila-

teralen Exekutivkomitees, kurzfristig das Außenministerium; heute ist er Japans Chefunterhändler für Außenwirtschaftsfragen.

Ursprünglich hatte die Trilaterale Kommission ein „Japan-Problem“: Wegen der Konsensorientierung der japanischen Politik sperrten sich die japanischen Kommissionsmitglieder gegen den verbindlichen Charakter aller trilateralen Papiere und Abreden und bekundeten eine zunächst unüberwindliche Berührungsangst vor sicherheitspolitischen Diskussionen, aus Furcht, damit in die NATO zwangsintegriert zu werden¹⁹⁾.

Auf europäischer Seite war die Begeisterung, mit Japan zusammenzuarbeiten, ursprünglich noch weniger entwickelt²⁰⁾. Letztendlich stellten sich jedoch die Europäer als das echte trilaterale Sorgenkind heraus: Die ungeklärte Führungsrolle in Westeuropa und die Integrationsdefizite der EG frustrierten regelmäßig jede substantielle trilaterale Politikkoordination mit jenem politisch amorphen Teilkontinent. Auf das wärmste empfehlen deshalb die Trilateralen eine politisch gestärkte EG mit einer europäisch integrierten Armee²¹⁾.

In den dreiseitigen Wirtschaftsbeziehungen macht Rockefeller als Resultat trilateraler Bemühungen eine merkliche Entspannung in den Beziehungen zwischen Japan und den USA aus: Entstehende Handelskonflikte würden jetzt auf beiden Seiten wesentlich geschickter und sensibler behandelt²²⁾. Das gleiche läßt sich von der Einstellung einzelner EG-Mitgliedsländer zu Importen aus Japan bis heute nicht sagen²³⁾.

¹⁹⁾ Herman Nickel, *The Rediscovery of Japan*, Foreign Policy No. 14, 1974, S. 157—163, S. 160 ff.

²⁰⁾ *The Economist* vom 5. 5. 1973 und vom 27. 10. 1973.

²¹⁾ *Dialogue* No. 22, 1980, S. 32 ff.

²²⁾ Rockefeller, 1980.

²³⁾ Siehe: Jenny Corbett, *The European Community's Trade with Japan — Issues and Implications*. Australia-Japan economics research project, Research Paper No. 48, Canberra 1978; und: *Financial Times* vom 26. 11. 1980.

¹⁶⁾ *Newsweek* vom 24. 3. 1980.

¹⁷⁾ David Rockefeller, *Trilateral '80*, *Dialogue* No. 22, 1980, S. 43 f.

¹⁸⁾ *Dialogue* No. 20, 1979, S. 13.

V. Bilanz und Perspektive des Trilateralismus

Von links außen als „US-imperialistische Verschwörung gegen die Weltrevolution“ verschrien²⁴⁾, von rechts des internationalistischen Ausverkaufs bezichtigt, diente die Trilaterale Kommission gleichzeitig als Projektionsobjekt für allerlei Konspirationstheoretiker.

Die Wirklichkeit trilateraler Kooperation wirkt ernüchternder. Japans komplizierte und ethnozentrisch orientierte außenpolitische Entscheidungsfindung behindert jede effiziente gemeinsame Politikplanung und -koordination. Die europäische Integration hat es über die verbalen Deklamationen der EPZ bisher nicht zu nennenswerter gemeinsamer Außenpolitik gebracht. Als ernst zu nehmende politische Partner für substantielle trilaterale Außenpolitik haben sich die EG-Länder deshalb bisher stets erfolgreich disqualifiziert.

Über die wahrscheinlichen Entwicklungslinien Reagan/Haigscher Außen- und Außenwirtschaftspolitiken zu spekulieren, wollen wir uns hier versagen.

Ist angesichts der eingangs geschilderten weltwirtschaftlichen Strukturprobleme der Trilateralismus damit notwendig gescheitert?

Eine Veröffentlichung der Trilateralen Kommission deutet an²⁵⁾: Solche Kooperation scheitert weniger an strukturellen Faktoren als am mangelnden politischen Willen der relevanten Entscheidungsträger, das Notwendige zu tun. Wie im Bereich der europäischen Integration, so scheint auch in der trilateralen Kooperation unseren politischen Eliten die notwendige historische Perspektive ebenso zu fehlen wie die Fähigkeit, die praktische politische Umsetzung wohlklingender Rhetorik zu vollziehen. Bis auf weiteres müssen wir daher wohl mit der Erziehungsarbeit Rockefeller-scher Prägung vorliebnehmen.

²⁴⁾ John Pittman, Le 'trilateralisme', un nouveau scénario de l'imperialisme US, La Nouvelle Revue Internationale, Mai 1978, S. 118—131.

²⁵⁾ Duchêne u. a., 1974, S. 9 ff.

Heribert Gerlach: Präsident Ronald Reagan: Konturen seines außenpolitischen Profils

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/81, S. 3—14

Der Beitrag untersucht im wesentlichen die zurückliegenden Wahlkampfaussagen Ronald Reagans; bei aller Skepsis über den politischen Informationswert dieser Äußerungen wird davon ausgegangen, daß sich darin Leitlinien der politischen Philosophie des neuen amerikanischen Präsidenten abzeichnen, die auch für seinen künftigen Kurs von Bedeutung sein werden.

Aus der grundlegenden Erkenntnis, daß die USA im letzten Jahrzehnt seit dem Vietnamkrieg einen stetigen Niedergang ihres Weltmächteinflusses hinnehmen mußten, zieht Reagan die Schlußfolgerung, daß das amerikanische Konzept der ausreichenden Abschreckung unwirksam ist und durch eine neue, realistische Politik der Stärke abgelöst werden muß. Die von ihm geforderte westliche militärische Überlegenheit über den Ostblock soll jedoch einen späteren Einbezug von Rüstungskontrollverhandlungen und sogar Abrüstungsverhandlungen nicht ausschließen.

Reagans Haltung gegenüber Ländern der Dritten Welt ist von strategisch-sicherheitspolitischen und wirtschaftspolitischen Interessen der USA geprägt. Die Tendenz, die gesellschafts- und außenpolitischen Probleme der Länder der Dritten Welt als integralen Bestandteil der amerikanischen Auseinandersetzung mit dem sowjetischen Gegner zu sehen, läuft Gefahr, für die Vereinigten Staaten kontraproduktiv zu werden.

Im Bereich der entwicklungspolitischen und sicherheitspolitischen Grundlinien lassen sich zwischen den Vorstellungen Reagans und denen der westeuropäischen Verbündeten einschließlich der Bundesrepublik Deutschland Problemfelder ausmachen, die in unterschiedlichen Sichtweisen der sowjetischen Außenpolitik und der westlichen Handlungsressourcen gründen. Die ideologisch verwurzelte Furcht vor einer sowjetischen Expansion, die Realität einer Moskau-Havanna-Achse und die Vorstellung von der Rechtmäßigkeit und Friedfertigkeit einer amerikanischen Politik der Stärke stellen jedoch nur die eine Facette des politischen Charakterbildes Ronald Reagans dar; als die andere präsentiert sich der politische Manager, der sowohl als kalifornischer Gouverneur als auch als Wahlkämpfer einen ausgesprochenen Sinn für das Mögliche bewiesen hat. Diese Seite des neuen amerikanischen Präsidenten läßt eine außenpolitische Linie erwarten, die vor allem pragmatisch wäre.

Michael Wolffsohn: 200 Jahre Außenpolitik der Vereinigten Staaten von Amerika. Entwicklungslinien und Erklärungsversuche

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/81, S. 15—24

In diesem Aufsatz wird der Versuch unternommen, Daten der US-Außenpolitik in ein Grundmuster einzuordnen und nach möglichen Ursachen für dieses Grundmuster zu fragen, ohne zugleich von „Theorien“ zu sprechen. Einerseits wird ein Instrumentarium entwickelt, das Ordnung in das „Chaos der Tatsachen“ bringt, andererseits wird das Instrumentarium selbst zu erklären sein. Dieses Instrumentarium besteht insbesondere aus historisch-politischen Konjunkturen bzw. Zyklen. Über den wissenschaftlichen Nutzen hinaus birgt diese Vorgehensweise noch einen praktisch-politischen, ermöglicht sie es doch, Gegenwärtiges in übergeordnete Entwicklungslinien einzuordnen (Gegenwart mit Perspektive und Gegenwart durch Perspektive).

Die zentrale These des Aufsatzes: Im periodischen Wechsel von ca. fünfzig bis sechzig Jahren wurde die Außenpolitik der Vereinigten Staaten von Amerika jeweils von einer innen- oder außenorientierten Strömung dominiert.

Nach der Definition der verwendeten Begriffe und deren Operationalisierung werden die insgesamt fünf historisch-politischen Zyklen beschrieben und zu erklären versucht.

Jeder Zyklus besteht sowohl aus einer innen- als auch einer außenorientierten Phase. Zyklus 1: 1763/1776—1824, Zyklus 2: 1824—1871, Zyklus 3: 1871—1914, Zyklus 4: 1914/18 bis 1966/67, Zyklus 5 seit 1966/67. — Folgende Erklärungen in bezug auf das außenpolitische Grundmuster der historisch-politischen Zyklen werden geprüft und letztlich für unzureichend befunden: 1. Die Auseinandersetzung zwischen „Ideologen“, „Realisten“ und „Moralisten“. 2. Der „nationale Stil“. 3. Die politische Geographie („Frontier-These“). 4. Klasseninteressen. 5. Die technologische Entwicklung. 6. Die Einwanderungswellen und damit verbundene Probleme. 7. Die Parteizugehörigkeit der Präsidenten. 8. Von außen herangetragene Herausforderungen. Als alternativer Erklärungsversuch wird ein eher anthropologischer Ansatz vorgeschlagen, wobei das Ringen des Menschen zwischen Kontinuität und Wandel stärker berücksichtigt werden sollte. Zu beachten wäre dabei besonders die Abfolge der Generationen, die historisch-politische Zyklen bedingt.

Albert Rothacher: Der Trilateralismus als internationales Politikmanagement

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/81, S. 25—30

Vor acht Jahren, nahezu unbeachtet von einer breiteren Öffentlichkeit, wurde die Trilaterale Kommission gegründet. Sie stellt das bisher ehrgeizigste Projekt der globalen Koordination der Wirtschafts-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitiken der führenden westlichen Regionen, nämlich der USA, Japans und Westeuropas, dar.

Die Trilaterale Kommission ist als Konsequenz der Furcht der amerikanischen multinationalen Konzerne vor protektionistischen Politiken in den entwickelten westlichen Industrieländern entstanden. Methodisch verfolgt der Trilateralismus eine „internationalistische Sozialisation“ der politischen Eliten Nordamerikas, Westeuropas und Japans. Sein Hauptziel ist dabei, eine stabile, freihändlerisch organisierte Weltwirtschaft zu erhalten und sie durch möglichst weitgehende trilaterale Politikkoordination und -beratung noch krisensicherer zu machen.

Trotz widriger Entwicklungen in der Weltwirtschaft konnte die Trilaterale Kommission während der siebziger Jahre Erfolge erzielen: In der innenpolitischen Szene der USA waren diese vor allem personalpolitischer Natur. Gleichzeitig war eine effektive Versachlichung in den wichtigsten handelspolitischen Verhandlungen zwischen den westlichen Industrieländern zu beobachten. Trilaterale Aktionen bewirkten auch eine Verstärkung der Westintegration der politischen Eliten Japans.

Als gewichtigste Hindernisse für eine effektive trilaterale Politikkoordination stellten sich neben der schwerfälligen außenpolitischen Entscheidungsfindung in Japan vor allem die Integrationsdefizite der EG heraus, die auf europäischer Seite alle signifikanten trilateralen Initiativen schon im Ansatz zu Fall brachten.